

Bonus, Holger

**Article — Digitized Version**

## Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Bonus, Holger (1987) : Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 4, pp. 199-203

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136268>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfnennig

Holger Bonus, Münster

In der Kontroverse um den „Wasserpfnennig“, die in den letzten Ausgaben des WIRTSCHAFTSDIENST vor allem zwischen Professor Holger Bonus auf der einen und Professor Günther Schmitt sowie Martin Scheele auf der anderen Seite ausgetragen wurde, nehmen die Kontrahenten zu einigen strittig gebliebenen Punkten noch einmal Stellung.

---

Zu den Regeln der Polemik gehört es, dem Gegner die Kompetenz abzusprechen und ihm Böswilligkeit zu unterstellen. Er versteht eben *überhaupt nichts* von seinem Metier, er ist dumm und töricht, und über seine Intentionen kann man nur den Kopf schütteln.

So etwas ist erfrischend (besonders für Studenten, die dergleichen schon immer gefühlt haben mögen), und es verleiht einer sonst eher spröden Materie Unterhaltungswert. Aber man darf es nicht allzu ernst nehmen. Denn sonst verliert die Polemik jene Leichtigkeit und zugespitzte Klarheit, in der doch ihr didaktischer Wert besteht; sie wird zur verbissenen Gschafthuberei, bei der sich die Kontrahenten in endlose Litaneien darüber verwickeln, wer wann mit welcher verfehlten Folgerung wieder einmal alles ganz falsch gesehen habe. Solche Litaneien erhellen nichts mehr, ja sie werden am Ende langweilig. Das sollten wir unseren Lesern nicht zumuten.

Aber was macht man, wenn sich da ein großer Wust von Behauptungen und Anwürfen aufgetürmt hat, dessen abermalige Kommentierung wiederum Seiten über Seiten füllen würde, und auf die dann doch nur ein noch längerer Katalog die Antwort wäre?

Ich werde es mir versagen, die Replik von Schmitt und Scheele<sup>1</sup> auf meinen Kommentar<sup>2</sup> zu ihrem Angriff<sup>3</sup> auf meine Lanze für den Wasserpfnennig<sup>4</sup> Punkt für Punkt durchzugehen, zumal ich im Lichte ihrer Argumente meine früher bezogenen Positionen nirgends zu revidieren habe. Statt dessen möchte ich zwei wichtige Fragen

behandeln, auf die sich die Diskussion am Ende zugespitzt hatte. Danach werde ich die Kontroverse mit Schmitt und Scheele nicht fortsetzen: was ich ihnen zu sagen hatte, ist gesagt.

Die Kontroverse hatte sich an der Figur des Wasserpfnennigs bzw. an § 19 Abs. 4 des novellierten Wasserhaushaltsgesetzes entzündet. Dort sind Ausgleichszahlungen für Landwirte vorgesehen, die in Wasserschutzgebieten ihrer gesetzlichen Pflicht nachkommen und mit ihrer Düngung auch den Nitrateintrag ins Grundwasser reduzieren. Vom Coase-Theorem<sup>5</sup> ausgehend hatte ich argumentiert, daß man die Kosten dafür den Bauern, aber sehr wohl auch den Wasserverbrauchern auferlegen könnte. Beides sei mit einer pareto-optimalen Allokation der Ressourcen verträglich und mit dem Verursacherprinzip im Einklang; denn dieses verlange gerade, daß *alle* Verursacher volkswirtschaftlicher Kosten – und nicht etwa nur die physischen Urheber alleine – mit den Knappheitsfolgen ihres Handelns konfrontiert würden. Verursacher der Knappheitsfolgen seien aber in symmetrischer Weise sowohl die Landwirte (da sie wie bisher düngen wollten) als auch die Wasserverbraucher (da sie an reinem Grundwasser interessiert seien). Mit

---

<sup>1</sup> Martin Scheele, Günther Schmitt: Streit um den Wasserpfnennig: Abschied von der Effizienz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 1, S. 40-44.

<sup>2</sup> Holger Bonus: Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfnennig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 12, S. 625-629.

<sup>3</sup> M. Scheele, Günther Schmitt: Der „Wasserpfnennig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 11, S. 570-574.

<sup>4</sup> H. Bonus: Eine Lanze für den „Wasserpfnennig“. Wider die Vulgarform des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451-455.

<sup>5</sup> Ronald H. Coase: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 (1960), S. 1-44.

---

*Prof. Dr. Holger Bonus, 52, ist Geschäftsführender  
Direktor des Instituts für Genossenschaftswesen  
der Universität Münster.*

der Ausweisung von Wasserschutzgebieten habe der Staat ein Marktergebnis vorweggenommen und die Nachfrage nach reinem Grundwasser so behandelt, als ob sie sich als die kaufkräftigere auf dem Markt durchgesetzt hätte. Das besage aber noch nichts darüber, welcher der konkurrierenden Nutzer das reine Grundwasser zu bezahlen habe, die Bauern in Form von Mindererträgen oder die Wasserverbraucher in Form höherer Wasserpreise. Da beide Lösungen dem Verursacherprinzip Rechnung trügen, sei die Auswahl unter ihnen nicht eine Prinzipienfrage, sondern eine Frage politischer Klugheit<sup>6</sup> – eine Formulierung, die Schmitt und Scheele offenbar sehr erregt hat, da sie nunmehr die Ökonomen „aus dem Spiel“ wähen<sup>7</sup>. Aber ich meine in der Tat, daß auch Politiker eine Funktion haben in unserer Demokratie. Politische Klugheit ist nicht geringer zu schätzen als ökonomische Klugheit; beide sind übrigens selten anzutreffen.

### Die Eigentumsfrage

Schmitt und Scheele beantworten meine Position im wesentlichen auf zwei Argumentationslinien. Die erste ist formal-juristisch: allein die bestehende Rechtsordnung lege fest, wer wem für die Überlassung eines Produktionsfaktors ein Entgelt zu zahlen habe. Die herrschende Rechtsauffassung verneine jedoch eine private Verfügungsgewalt über das Grundwasser<sup>8</sup>. Deshalb sei der Wasserpfennig auch nicht aus dem Coase-Theorem abzuleiten: ein Einkommensausgleich für den Verzicht auf die Nutzung des Grundwassers stünde den Landwirten nur dann zu, wenn dieses ihr exklusives Eigentum wäre. Das sei aber, wie von höchstrichterlicher Stelle ausgeführt, nicht der Fall. Denn das Bundesverfassungsgericht habe 1981 festgestellt, daß das Wasserhaushaltsgesetz Eingriffe in das Grundwasser vom Inhalt des Grundeigentums prinzipiell ausschliesse<sup>9</sup>.

Diese Argumentationslinie läßt mich als Wirtschaftswissenschaftler unbeeindruckt. Charles Beat Blankart hat darauf hingewiesen, daß durch den § 6 WHG im Jahre 1957 mit einem Schlag ein ganzes Bündel privater Rechte vergesellschaftet wurde<sup>10</sup>. Erst das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 1981 300, Naßauskiesung) brachte, so Blankart, die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser erstaunlichen politi-

schen Veränderung offen zutage und löste den erfolgreichen Versuch der Landwirtschaft aus, anlässlich der 5. Novellierung des WHG 1986 in § 19 Abs. 4 WHG nun ihrerseits ein Recht auf Entschädigung für unterlassene Düngung ins Gesetz schreiben zu lassen<sup>11</sup>.

Hier hat also der Gesetzgeber selbst zunächst in § 6 WHG Eigentumsrechte sozialisiert (was darauf hinauslaufen würde, daß die Kosten des reinen Grundwassers von den Bauern alleine zu tragen sind), um danach in § 19 Abs. 4 WHG den Bauern einen Entschädigungsanspruch zuzuerkennen. Beides ist mit dem Verursacherprinzip vereinbar, und beides steht nach dem Coase-Theorem einer pareto-optimalen Allokation der Ressourcen nicht im Wege. Warum greifen Schmitt und Scheele die eine Regelung so vehement an, wenn sie sich doch bei der anderen kritiklos auf die „herrschende Rechtsauffassung“ berufen?

Vorschnell und ohne Not zögen sich die beiden Mannen aus der Frontlinie hinter den schützenden Wall der Rechtsprechung zurück, hatte ich ihnen früher vorgeworfen<sup>12</sup>, und ich wiederhole den Vorwurf mit Nachdruck. Wenn die Einführung einer Norm wie des § 6 WHG massiv zu Lasten einer Gruppe geht (hier: der Bauern), die Nichteinführung hingegen zu Lasten einer anderen (hier: der Wasserverbraucher), dann hat diese Norm einen eminent ökonomischen Gehalt und ist damit auch Gegenstand der ökonomischen Theorie – der ökonomischen Theorie des Rechts<sup>13</sup> –, die durchaus einmal zu anderen Schlüssen gelangen kann als die Rechtsprechung. Dasselbe gilt für den § 19 Abs. 4 im novellierten WHG, der die ursprüngliche Lastenverteilung zugunsten der Bauern und zuungunsten der Wasserverbraucher modifiziert. Wirtschaftswissenschaftlern steht es schlecht an, wenn sie sich inmitten der (legitimen) ökonomischen Diskussion einer Gesetzesnorm – des § 19 Abs. 4 WHG – hinter einer anderen – dem § 6 WHG und der daran anschließenden Rechtsprechung – verschanzen. Für den Ökonomen ist keine der beiden Normen sakrosankt, beide müssen sich an der ökonomischen Elle messen lassen.

Es stimmt auch nicht, wenn Schmitt und Scheele behaupten, die Ausgestaltung von Eigentumsrechten sei nicht *Folge*, sondern *Voraussetzung* von Marktprozessen<sup>14</sup>. Seit Schumpeter wissen wir, daß auch die Demokratie ein Markt ist, daß Politiker ebenso mit Stimmen handeln wie Geschäftsleute<sup>15</sup> und daß auch Rechtsnor-

<sup>6</sup> H. Bonus: Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 625 f.

<sup>7</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit . . . , a.a.O., S. 40.

<sup>8</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit . . . , a.a.O., S. 41.

<sup>9</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit . . . , a.a.O., S. 43.

<sup>10</sup> Charles B. Blankart: Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpennigs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 3, S. 151-154.

<sup>11</sup> C. B. Blankart, a.a.O.

<sup>12</sup> H. Bonus: Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

<sup>13</sup> Vgl. etwa Peter Behrens: Die ökonomischen Grundlagen des Rechts, Tübingen 1986.

<sup>14</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit . . . , a.a.O., S. 41.

<sup>15</sup> Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Aufl., München 1980, S. 453.

men aus einem „Konkurrenzkampf um die politische Führung“<sup>16</sup> hervorgehen, der wiederum von dem Konkurrenzkampf auf den übrigen Märkten nicht unabhängig ist. Die gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik, die Rückkoppelung beider Systeme, ist eine der grundlegenden Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie<sup>17</sup>, wie die Autoren genau wissen. Schmitt und Scheele selbst beklagen ja, daß die Resultate der politischen Entscheidungsfindung wahlpolitischen Opportunitäten folgen und von Macht und Einfluß der involvierten Interessengruppen abhängen<sup>18</sup>. Die Ausgestaltung von Eigentumsrechten ist eben nicht nur Voraussetzung, sondern zugleich auch Folge von Marktprozessen, beides ist miteinander verschränkt.

### Der Effizienzbegriff

Die zweite Argumentationslinie von Schmitt und Scheele operiert mit dem ökonomischen Effizienzbegriff. „Abschied von der Effizienz?“, überschreiben sie ihre Replik, in der sie mir unterstellen, ich betriebe die lapidare Aufkündigung eines spätestens seit Adam Smith bis heute die Ökonomen verbindenden Konsenses – dessen Inhaltsbeschreibung ihnen dann bemerkenswert wolkig gerät<sup>19</sup>.

Eine Nummer kleiner hätte es auch getan. Denn in Wirklichkeit geht es hier um die Kernfrage der heutigen Agrarpolitik überhaupt, in der man durchaus verschiedener Meinung sein kann. So stehe ich nicht an zu konzedieren, daß die Position der beiden in der Diskussion nicht fehlen darf und daß man sehr sorgfältig prüfen muß, ob man ihnen nicht folgen soll. Ich selbst habe freilich eine andere Position, die ich ebenfalls für bedenkenswert halte und von der ich meine, daß auch sie diskutiert werden muß; und natürlich neige ich dazu, meiner eigenen Position den Vorzug zu geben.

Schmitt und Scheele aber halten ihren Standpunkt für den *allein richtigen* und den meinen schlicht für falsch. Statt zu argumentieren, meine Sicht sei theoretisch zwar auch korrekt, aber politisch gefährlich (denn das ist sie), wollen sie mich *logisch widerlegen*; und deshalb müssen sie so schwere Geschütze auffahren. Der Versuch kann nur scheitern, denn am Ende geht es bei der

Entscheidung unter den Positionen – die beide logisch konsistent sind – in der Tat um politische Klugheit.

Die Kernfrage ist: Soll man, darf man die Landwirtschaft vor Marktkräften abschirmen, die den größten Teil der jetzigen Struktur rasch in den Untergang treiben würden? Schmitt und Scheele halten solche Abschirmung für ineffizient, womit ihr Urteil gesprochen ist. Ich selbst denke weniger kategorisch, weil ich von der Theorie öffentlicher Güter her komme<sup>20</sup>: Wollen wir wirklich eine kleine, räumlich zusammengeballte, hochtechnisierte Agrarindustrie, so hatte ich gefragt<sup>21</sup>, wie sie sich heute als Folge der Marktkräfte herausbilden würde? Wenn wir sie nicht wollen, der Markt sie aber gleichwohl herstellen würde, dann haben wir es mit einem Problem öffentlicher Güter zu tun.

Es gibt Konstellationen, in denen der Markt die Präferenzen der Individuen nicht korrekt artikuliert. Unterstellt einmal (wovon ich persönlich überzeugt bin), daß wir nicht bereit wären, die gewachsene, kleinbäuerliche Kulturlandschaft einfach untergehen zu lassen, wie sie sich im Laufe der Zeit als Nebenfolge früherer ökonomischer und technischer Konstellationen herausgebildet hat<sup>22</sup>, gesetzt weiterhin, daß ein Verbundnetz von Biotopen in Feldgehölzen, Hecken, Feuchtwiesen und Naturschutzflächen in der Flurgestaltung Vorrang haben muß, um Lebensräume für Wildpflanzen und Wildtiere zu erhalten, die im Gleichgewicht der Natur nicht nur Schädlinge sind, sondern zugleich auch Nützlinge, wie der Agrarökonom Hermann Priebe feststellt<sup>23</sup>; und gegeben die Erfahrung, daß bäuerliche Familienbetriebe die besten Voraussetzungen für eine naturgerechte und zugleich wirtschaftliche Betriebsweise sind<sup>24</sup>: dann folgt der Markt solchen Bedürfnissen keineswegs von selbst. Das – unerwünschte – Marktergebnis ist unter solchen Bedingungen alles andere als effizient; und ein für Schmitt und Scheele „ineffizientes“ Ergebnis, wie es sich bei institutionellen Arrangements etwa von der Art des Wasserpfennigs herausbilden würde, ist dann weit effizienter als die reine Marktlösung von Schmitt und Scheele.

### Der institutionelle Rahmen

Deshalb hatte ich den beiden ins Stammbuch geschrieben<sup>25</sup>, daß es mehr gibt auf der Welt als nur ökonomische

<sup>16</sup> J. A. Schumpeter, a.a.O., S. 427.

<sup>17</sup> Vgl. etwa Bruno S. Frey: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

<sup>18</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Der „Wasserpfennig“ . . . , a.a.O., S. 574.

<sup>19</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit . . . , a.a.O., S. 40.

<sup>20</sup> Vgl. etwa H. Bonus: Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List Forum 10 (1979/80), S. 69-102; ders.: Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), S. 50-81.

<sup>21</sup> H. Bonus: Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 625.

<sup>22</sup> „Bei den traditionellen Landbaumethoden war die Sicherung des Naturhaushaltes eine Nebenleistung, die weitgehend unbewußt erfüllt und von der Gesellschaft auch wie selbstverständlich hingenommen wurde.“ Hermann Priebe: Die subventionierte Unvernunft – Landwirtschaft und Naturhaushalt, Berlin 1985, S. 157.

<sup>23</sup> H. Priebe: Die subventionierte Unvernunft . . . , a.a.O., S. 166.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 167.

<sup>25</sup> H. Bonus: Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

mische Effizienz. Ich fügte hinzu: auch wenn ein Zustand ineffizient erscheine, so schließe das keineswegs aus, daß er innerhalb eines anderen – und vielleicht besseren – institutionellen Rahmens effizient sein könne.

Im Klartext hieß das: in manchen Situationen genügt es eben nicht, ein Arrangement auf ökonomische Effizienz abzuklopfen. Es kann nötig sein, zunächst zu prüfen, ob der vorhandene institutionelle Rahmen adäquat ist und ob alternative Rahmenbedingungen nicht angemessener sein könnten. Die Frage nach Effizienz macht Sinn nur im Zusammenhang mit dem institutionellen Rahmen; Effizienz im falschen Rahmen kann das eigentlich gewünschte Ergebnis zerstören<sup>26</sup>. Ist zum Beispiel die Institution des sozialen Rahmens in einer Sozialen Marktwirtschaft *ineffizient*? Ein klassischer Liberaler des 19. Jahrhunderts hätte die Frage ohne Zögern bejaht. War die Abschaffung der Kinderarbeit, die Einführung der gesetzlichen Schulpflicht *ineffizient*? Ist es *ineffizient*, wenn wir in der Landwirtschaft bäuerliche Strukturen schützen, die naturgerechter und ökologieverträglicher sind als jene kompakte Agrarindustrie, wie sie unter dem Druck der Marktkräfte alsbald evolvieren würde?

Daraus haben Schmitt und Scheele einen „Abschied von der Effizienz als Beurteilungskriterium und Leitgedanken“ gemacht, einen „Verzicht auf die ökonomische Rationalität wirtschaftspolitischen Handelns (oder dessen Bewertung durch Ökonomen nach Maßgabe der Rationalität)“; wenn man mir folge, so klagen sie, dann allerdings sei der ganze Streit um den Wasserpennig überflüssig, weil Ökonomen dazu nichts mehr zu sagen bliebe als „anything goes“<sup>27</sup>. Nein, meine Herren, alles geht nicht – auf so unqualifizierte Einwände erübrigt sich jede weitere Antwort.

Sollen wir das Gros der bäuerlichen Familienbetriebe untergehen lassen? Schmitt und Scheele scheinen das zu akzeptieren, da sie damit der ökonomischen Effizienz einen Dienst zu erweisen glauben. Effizient wäre

der Untergang dieser Strukturen dann, wenn uns das, was dabei verlorenginge, weniger wert wäre als das, was wir gewinnen würden – nämlich eine bessere Güterversorgung, da die freiwerdenden Ressourcen dann anderswo produktiver eingesetzt werden könnten. Insofern ist die Position von Schmitt und Scheele logisch konsistent.

Aber vielleicht ist uns das, was wir mit dem Untergang der kleinbäuerlichen Strukturen verlieren, mehr wert als jene zusätzliche Güterversorgung? Dann wäre der Untergang dieser Strukturen ökonomisch *ineffizient*; Schmitt und Scheele wären im Unrecht. Meine eigene Position leitet sich aus der Überzeugung ab, daß wir uns einen so schweren Verlust überhaupt nicht leisten können.

### Verheerende Agrarpolitik

Tatsächlich wäre nämlich der Übergang von den kleinbäuerlichen Familienbetrieben zu einer „effizienten“ Agrarindustrie ein gewaltiger Rückschritt. Aus ökologischen Gründen brauchen wir gerade eine Struktur wie die bei uns gewachsene mit kleinen Ackerparzellen. „Die belebte Natur und Vielfalt der Arten ist nicht im großräumigen Ausgleich zwischen weiten, monotonen Produktionsflächen – den sprichwörtlichen Zucker- und Weizen-Wüsten – und davon entfernten Naturschutzgebieten möglich, sondern nur in einer *netzartig gegliederten Landschaft*“, schreibt Priebe<sup>28</sup>. Wir brauchen nicht hochspezialisierte Ackerbau-Großbetriebe und industrielle Massentierhaltungen, die nicht auf der eigenen Bodenproduktion beruhen; wir brauchen keine betonierten, begradigten Flußläufe, sondern Feuchtwiesen, Hecken und Raine. Unter dem Druck der Marktkräfte könnten nur ausgerechnet jene industriellen Agrarstrukturen überleben, die wir nicht brauchen. Sie sind effizient in der Produktion, aber volkswirtschaftlich von grotesker Ineffizienz.

Im Agrarbereich gehört die Zukunft nicht den großen, industriellen Monostrukturen, sondern kleinräumigen und an biologische Gesetzmäßigkeiten angepaßten Produktionen, für die der bäuerliche Familienbetrieb die besten Voraussetzungen bietet. Wäre es *effizient*, heute gerade die Strukturen untergehen zu lassen, auf die wir morgen angewiesen sein werden? Mir scheint: nein.

Das Verheerende an der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist es, daß sie zum Mittel der Preisstützung griff, um die Landwirtschaft zu schützen. Damit beschwor sie den Übergang zu kapitalintensiven Produktionsverfahren mit hohem Energiebedarf, intensiver Düngung, begradigten Feldern, der Trockenlegung von Feuchtgebieten usw. herauf – nur um horrenden Über-

<sup>26</sup> Wenn wir eine Wohlfahrtsfunktion als gewogenen Durchschnitt der individuellen Nutzenfunktionen maximieren, um die Marginalbedingungen für Pareto-Optimalität abzuleiten, dann hängt das Ergebnis natürlich entscheidend von den gewählten Nebenbedingungen ab. Effizienz ergibt sich, wenn die Schattenpreise (die Lagrange-Multiplikatoren bindender Nebenbedingungen) in den Marktpreisen zum Ausdruck kommen. Modifikationen in den Nebenbedingungen wirken sich auf sämtliche Schattenpreise aus, erfordern also ein anderes institutionelles Marktarrangement. Die reine Marktwirtschaft arbeitet ohne ökologische Nebenbedingungen, die aber in Wirklichkeit (wegen der Knappheit von Umweltressourcen) binden. Deshalb ist die reine Marktwirtschaft *ineffizient*. Vgl. H. Bonus: Über Schattenpreise von Umweltressourcen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 23 (1972), S. 342-354; ders.: Ökologische Marktwirtschaft, in: Hubert Markl (Hrsg.): Natur und Geschichte, München, Wien 1983, S. 289-327.

<sup>27</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit..., a.a.O., S. 40.

<sup>28</sup> H. Priebe, a.a.O., S. 166.

schüsse zu produzieren, die immer weiter wachsen und deren Finanzierung allmählich jeden finanziellen Rahmen sprengt. Diese Politik ist es, die zur Zerstörung der bäuerlichen Familienbetriebe führte und weiterhin führen wird. Diese Politik muß weg.

Aber was soll an ihre Stelle treten? Das, was die Landwirtschaft früher als Gratis-Nebenleistung erbracht und unter dem Druck einer verfehlten Agrarpolitik zunehmend aufgeben mußte, die Sicherung des Naturhaushaltes, diese wichtige Leistung muß heute zu einem gleichberechtigten und seiner volkswirtschaftlichen Be-

deutung entsprechend honorierten Anliegen der Landwirtschaft werden. Es handelt sich dabei um die Herstellung eines öffentlichen Gutes, das auf dem Markt nicht absetzbar, aber gleichwohl von überragender wirtschaftlicher Bedeutung ist. Wenn wir, die Verbraucher, dieses öffentliche Gut so sehr wünschen, daß es uns seine Kosten wert ist – den Verzicht auf eine bessere Güterversorgung –, dann ist es *effizient*, wenn wir, die Verbraucher, das Gut auch bezahlen. Die Ausweisung von Wasserschutzgebieten und die Entschädigung der Bauern für den Verzicht auf Intensivdüngung in solchen Gebieten ist dann ein Schritt in die richtige Richtung.

---

## Der diskrete Charme der Untergangphilosophie

Martin Scheele, Günther Schmitt, Göttingen

---

**B**onus ist – so hatten wir geschrieben – der Verwechslung von Mittel und Ziel zum Opfer gefallen. Dies zeigt sich in seinen voranstehenden „Notizen zum Wasserpfennig“ erneut in mehrfacher Weise. Zunächst einmal auf der formalen Ebene: Polemik sei zwar erfrischend, stellt Bonus fest, führe aber – soweit sie ernst genommen wird – zu „endlosen Litaneien“. Dies ist zweifellos der Fall, wenn Polemik nicht als didaktisches *Mittel* einer im übrigen argumentativ vorgetragenen Debatte verstanden wird, sondern als *Selbstzweck* mit Unterhaltungswert jene inhaltliche Klärung ersetzen soll, um die wir uns nachprüfbar bemüht haben.

Bereits früher hatten wir Bonus dahingehend kritisiert, er betreibe Polemik, statt unsere Argumentation inhaltlich zu widerlegen<sup>1</sup>. Diese Kritik ist zu wiederholen, wenn er unsere Ausführungen als „großen Wust von Behauptungen und Anwürfen“ bezeichnet – wiederum ohne dies im einzelnen zu begründen. Seine ebenfalls ohne inhaltliche Erläuterung vorgetragene Feststellung, er habe früher bezogene Positionen nirgends zu revidieren, gerät in der Tat zur Litanei, die am Ende langweilig,

durch die bloße Wiederholung alter Argumente hingenommen nicht richtiger wird.

An dieser Stelle noch eine Randbemerkung: Eine wirtschaftswissenschaftliche Debatte ist für uns keineswegs eine Veranstaltung zur Anhäufung von Glaubenssätzen (etwa über politische Klugheit), sondern sollte einer inhaltlichen Klärung ökonomischer Zusammenhänge dienen. Auch wenn Bonus daran Anstoß nimmt – wir halten tatsächlich unseren Standpunkt (bis zu seiner Widerlegung) für richtig, sonst hätten wir einen anderen bezogen. Weiterhin halten wir die Sichtweise von Bonus nicht nur für „politisch gefährlich“, sondern – wie wir an anderer Stelle ausführlich begründet haben – auch für theoretisch nicht haltbar.

So ist die Existenz von Ausgleichszahlungen an die Landwirte für umweltgerechtes Verhalten in keiner Weise notwendige Folge einer Marktlösung, bei der die landwirtschaftliche Produktion zugunsten einer höheren Wasserqualität eingeschränkt wird. Ökonomische Folge dieser Marktlösung ist zunächst nichts anderes als die zur Erfüllung der Qualitätsnorm (maximal 50 mg N/ltr.) erforderliche Allokationsänderung.

Im Sinne des Coase-Ansatzes hat der Staat mit der Festsetzung dieser Qualitätsnorm ein gesellschaftli-

---

*Prof. Dr. Günther Schmitt, 58, ist Professor für Agrarpolitik am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen; Martin Scheele, 29, Dipl.-Ing. agr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.*

<sup>1</sup> Martin Scheele, Günther Schmitt: Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 1, S. 40.

ches Kalkül bezüglich der optimalen Wassernutzung durchgesetzt. Die Wassernutzung durch landwirtschaftliche Produktion wird zugunsten der höheren Trinkwasserqualität soweit beschränkt, wie der Wertschöpfungszuwachs aufgrund einer höheren Trinkwasserqualität den Minderertrag in der landwirtschaftlichen Produktion überkompensiert. Ob zur Herstellung dieses staatlich durchgesetzten Allokationsoptimums der Transfer von Eigentumsrechten am Wasser erforderlich ist, als dessen ökonomische Folge dem Eigentümer ein Entgelt für die Überlassung dieser Ressource zufließt, ist wiederum ausschließlich eine Frage der Eigentumsverteilung in der Ausgangssituation.

Wird nun – obwohl der Landwirt in der Ausgangssituation zweifelsfrei *nicht* Eigentümer des Grundwassers ist – der Wasserpfennig als den Landwirten zu zahlendes Entgelt für die "Überlassung" bzw. die Mindernutzung des Grundwassers in die Diskussion gebracht, so bleibt festzuhalten, daß der Wasserpfennig nicht etwa die Folge der *Marktentscheidung* zugunsten der höheren Trinkwasserqualität ist, sondern Folge einer gleichzeitig mehr oder weniger willkürlich vorgenommenen *Veränderung der Ausgangsverteilung*.

Zur Umdeutung des Wasserpfennigs in eine ökonomische Folge der Marktentscheidung kommt Bonus offensichtlich aus moralischer Entrüstung darüber, daß die Verbraucher ohne den Wasserpfennig scheinbar nicht mit den ökonomischen Folgen ihres Votums für eine höhere Trinkwasserqualität konfrontiert werden. Jedoch hat das scheinbare Ausbleiben ökonomischer Folgen für die Verbraucher durchaus einen ökonomischen Hintergrund: Normalerweise würde die Einschränkung der Agrarproduktion zugunsten einer höheren Trinkwasserqualität durch höhere Preise für Agrarprodukte spürbar. Die Agrarpreise sind allerdings bereits administrativ angehoben worden – mit der Folge immenser Überschüsse auf den Agrarmärkten. Entsprechend kann die administrative Preisstützung als bereits erfolgte Vorschußzahlung der Verbraucher an die Landwirtschaft angesehen werden. Angesichts dieser Vorleistungen seitens der Verbraucher und überfüllter Agrarmärkte sind weitere Preissteigerungen, um durch Umweltauflagen gestiegene Produktionskosten darüber hinaus zu kompensieren, auf Grundlage *ökonomischer* Mechanismen nicht mehr durchsetzbar.

Unsere Argumentation fußt unter anderem auf der eigentlich *simplyn* Erkenntnis, daß Markttransaktionen nichts anderes sind als ein Transfer von Eigentumsrechten, bei denen Geld gegen Ware nur deshalb getauscht wird, weil der Eigentümer *vorher* feststand. Die Feststellung, daß die Zahlung eines Preises an den Eigentümer, der eine Ressource veräußert, als grundlegende

ökonomische Folge des *Eigentums* anzusehen ist, dürfte doch wohl kaum eine „formaljuristische Argumentation“ sein; sie ist eher das „kleine Einmaleins“ ökonomischer Vorgänge in Marktwirtschaften.

### Einräumung von Sonderrechten

Nun stellt Bonus fest, diese Argumentation lasse ihn vollkommen unbeeindruckt, denn auch der Gesetzgeber habe das Wasser mal sozialisiert, mal reprivatisiert; es scheint also beliebig zu sein, wem gerade – heute anders als morgen – Verfügungsrechte zugesprochen werden. Jedoch weiß sicher auch Bonus sehr gut, daß diese Beliebigkeit in keiner Wirtschaftsordnung besteht, und er weiß sicher auch, daß einigermaßen stabile Rechtsverhältnisse die Trennlinie zwischen Wirtschaftsaktivitäten und räuberischer Aneignung kennzeichnen.

Auch muß die vermeintliche „Sozialisierung auf einen Schlag“ im Jahr 1957 nicht notwendigerweise im Sinne einer solchen Beliebigkeit interpretiert werden. Vielmehr könnte man argumentieren, daß überhaupt erst mit der Entdeckung neuer Knappheiten bezüglich der Verfügbarkeit sauberen Grundwassers die Eigentumsrechte explizit formuliert werden mußten. Angesichts dessen, daß Grundwasserströme nicht vor Grundstücksgrenzen halt machen und daß der individuelle Verschmutzungsbeitrag eines einzelnen Grundeigentümers nur mit hohen Kosten identifizierbar ist, kann die Formulierung des Kollektiveigentums am Grundwasser als sinnvolle Voraussetzung eines kostengünstigen Grundwassermanagements angesehen werden. Sofern vor 1957 ein Privateigentum am Grundwasser überhaupt explizit bestand ( und dies nicht eher als „freies Gut“ anzusehen war), hätten Entschädigungen anläßlich dieser „Enteignung“ gezahlt werden müssen, aber nicht erst dann, wenn die ökonomischen Folgen einer lange bestehenden Rechtsnorm spürbar werden.

Weiterhin ist festzuhalten, daß das Gemeineigentum am Grundwasser auch im neuen WHG weiter Bestand hat. Lediglich der wahlstrategisch wichtigen Gruppe der Landwirtschaft haben Politiker – nicht zuletzt angesichts enger werdender einkommenspolitischer Spielräume im Bereich der EG-Agrarpolitik – Sonderrechte eingeräumt – offensichtlich, um Wasserpfennig und Einkommensausgleich gegen Wählerstimmen zu tauschen.

In diesem Sinne ist der Wasserpfennig natürlich, wie Bonus ganz richtig feststellt, auch Folge eines marktähnlichen Prozesses. Nur ist dieses „Marktergebnis“ kaum das Ergebnis einer Verhandlung zwischen Landwirten und Wasserverbrauchern. Beteiligte dieses „Deals“ sind in erster Linie Landwirte und Politiker, die

darauf hoffen werden, daß ihnen die nicht gefragten Verbraucher nicht auf die Schliche kommen und den Entzug ihres „Miteigentums“ am Grundwasser durch ein entsprechendes Wahlverhalten sanktionieren. Die Chancen, daß die Wahlstimmensicherung bei den Landwirten nicht durch Stimmenverluste bei den Verbrauchern überkompensiert wird, sind durchaus günstig – das Verhalten der Politiker ist durchaus rational: Die massive Begünstigung der Minderheit (der Landwirte) wird durch die Belastung der Mehrheit (der Verbraucher) finanziert; die individuelle Belastung ist daher vergleichsweise gering. So dürfte der Wasserpfennig kaum ein wahlkampfbestimmendes Thema werden – die Gefahr politischer Sanktionen ist entsprechend gering. Dennoch haben die Verbraucher, sofern sie über die oben aufgezeigten Zusammenhänge informiert sind und – wie Bonus unterstellt – am Marktprozeß wirksam beteiligt wären, keinerlei Anlaß, der von Bonus geforderten Änderung der Ausgangsverteilung und damit der Privilegierung der Landwirtschaft zuzustimmen.

### Stabilisierung von Ineffizienz

Wenn Wirtschaftswissenschaftler den Wasserpfennig und die ökonomischen Voraussetzungen und Folgen der Rechtssetzung in § 19, Abs. 4 WHG auch vor dem Hintergrund der Festlegung im § 6 WHG analysieren und dabei unter anderem den Mangel an Konsistenz kritisieren, steht ihnen dies – entgegen anders lautender Anwürfe seitens Bonus' – keineswegs schlecht an. Sie leisten vielmehr einen dringend erforderlichen Beitrag zur Aufklärung der Öffentlichkeit.

Trotz allem ist natürlich Bonus darin zuzustimmen, daß Rechtsnormen nicht sakrosankt sind, daß sie im Licht der ökonomischen Theorie auf ihre Vorteilhaftigkeit überprüft werden müssen. Genau dies haben wir an anderer Stelle bereits getan<sup>2</sup>. Wir fragten, ob die Zuteilung exklusiver Eigentumsrechte am Grundwasser an die Landwirte als ökonomisch sinnvolle Lösung anzusehen ist. Wir haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Einkommen der Landwirte preispolitisch abgesicherte Renten enthalten. Als Eigentümer des Grundwassers würden Landwirte für dessen höhere Qualität einen Preis verlangen, der ihre Einkommenseinbußen infolge der Minderproduktion abdeckt. So wären auch im Preis einer höheren Wasserqualität preispolitisch abgesicherte Renten enthalten.

Gemessen an den tatsächlichen gesellschaftlichen Kosten höherer Wasserqualität – berechnet als Verzicht auf sowieso im Überfluß vorhandene Agrarprodukte – wäre der von den Landwirten verlangte Preis überhöht

und spiegelt gesellschaftliche Knappheiten in keiner Weise wider. Knappheit an qualitativ hochwertigem Trinkwasser ist schließlich in erster Linie die Folge einer intensiv betriebenen Landwirtschaft, auf deren Überschußproduktion die Gesellschaft fraglos *ohne* Wohlfahrtsverlust verzichten kann.

Die in Frage stehende Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Landwirtschaft wäre zudem ein weiterer Beitrag zur Stabilisierung einer ineffizienten Agrarstruktur, die den Landwirten allem Anschein nach kein hinreichendes Einkommen gewährleisten kann, und zwar um so weniger, je mehr bei der landwirtschaftlichen Produktion Grundanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes beachtet werden.

Diese Schlußfolgerungen haben Bonus veranlaßt, uns den verblüffenden Satz „es gibt mehr auf der Welt als nur ökonomische Effizienz“ ins Stammbuch zu schreiben. Wenn Bonus diesen Satz erklärtermaßen nicht als Verzicht der Ökonomen, wirtschaftspolitisches Handeln nach Maßgabe ökonomischer Rationalität zu beurteilen, verstanden wissen will, können wir nur folgern, daß er lediglich den Weg mit dem Ziel verwechselt hat. Wie könnte er auch sonst die Forderung nach Effizienz mit einer solchen nach Kinderarbeit in Verbindung bringen? Die Abschaffung der Kinderarbeit wurde mit dem Ziel, einer humaneren Gesellschaft den Weg zu bereiten, durch ein gesetzliches Verbot *effizient* hergestellt. Oder hätten die Ökonomen im Vorgriff auf Bonus Entschädigung für die nun nicht mehr über billige Kinderarbeit verfügenden Unternehmer fordern sollen?

### Verfehlt Agrarromantik

Mit der Forderung nach Effizienz ist nichts anderes intendiert, als ein Ziel möglichst gradlinig und kostengünstig zu erreichen. Bei der hier geführten Auseinandersetzung geht es im übrigen keineswegs um unterschiedliche Zielvorstellungen: Wenigstens in dem Punkt, daß der Schutz der natürlichen Ressourcen und eines intakten Naturhaushaltes als erstrebenswertes Ziel anzusehen ist, besteht Einigkeit. Zu fragen ist jedoch, *wie* dieses Ziel erreicht wird. Warum also soll unsere Forderung nach effizienter, d. h. kostengünstiger Zielerreichung in den „Untergang“ führen? Was veranlaßt Bonus, einem weitverbreiteten Vorurteil verbiesterter Weltuntergangsprediger folgend, eine Verbindung zwischen Effizienz und Untergang zu sehen<sup>3</sup>? Gerade effiziente, d. h. kostensparende Mittel gewährleisten größtmögliche Ziel-

<sup>2</sup> Martin Scheele, Günther Schmitt: Der „Wasserpfennig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 11, S. 573.



Erreichung und sind angesichts knapper Ressourcen der einzige und sinnvollste Weg einer wirkungsvollen Problemlösung.

Nun vertritt Bonus die Auffassung, daß jede Transferzahlung an die „bäuerliche“ Landwirtschaft dem Ziel des Naturerhaltes dienlich sei, weil damit „an biologische Gesetzmäßigkeiten angepaßte Produktionen, für die der bäuerliche Familienbetrieb die besten Voraussetzungen bietet“, gesichert würden. Ein Blick in das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umweltprobleme in der Landwirtschaft“<sup>4</sup> könnte Bonus aus den Sphären einer nebulösen Agrarromantik rasch auf den Boden harter Tatsachen zurückholen. Unter anderem findet sich dort der Hinweis, daß „die These, kleinere Betriebe produzierten umweltfreundlicher, als empirisch nicht belegbar“ anzusehen ist<sup>5</sup>.

Unseres Erachtens ergibt es wenig Sinn, sich der ideologisch geprägten Leerformel vom „bäuerlichen Familienbetrieb“ zu verschreiben und auf dessen segensreiche Umweltwirkungen zu hoffen. Sinnvoller scheint es uns, genau hinzusehen, wo und warum Umweltprobleme entstehen, worin z. B. die Ursachen für den Rückgang der Artenvielfalt und Gewässerbelastungen bestehen, um diesen Problemen ursachennah mit effizienten Instrumenten zu begegnen. Wo z. B. mit dem Brachfallen von Kulturlflächen der Bestand einer erwünschten Kulturlandschaft gefährdet ist, sollte – darauf hatten wir bereits hingewiesen – erwogen werden, ob diese nicht zu erhalten ist, indem den Landwirten ein zweites Einkommen als Landschaftspflegern gewährt wird.

Den Erhalt der Kulturlandschaft durch den Wasserpfennig erreichen zu wollen, ist dagegen vollkommen abwegig: Wo Flächen als Grenzertragsböden aus der Produktion ausscheiden, bestehen nicht notwendigerweise Wasserschutzgebiete. Schließlich werden diese nicht aus Landschafts-, sondern aus Wasserschutz Zwecken ausgewiesen; d. h. die Reduzierung landwirtschaftlicher Aktivitäten ist hier gerade erwünscht! Sollte eine dennoch erwünschte extensive Bewirtschaftung dieser Flächen infolge mangelnder Rentabilität zu unterbleiben drohen, wäre die Pflege auch dieser Flächen

kostengünstig durch Bewirtschaftungsverträge, bei denen lediglich die Arbeitsleistung zu bezahlen wäre, zu gewährleisten – nicht aber durch Ausgleichszahlungen, die im Sinne des § 19, Abs. 4 WHG an umweltbelastenden Maximalerträgen orientiert sind.

Ebenfalls abwegig ist natürlich auch die Behauptung, die bäuerliche Landwirtschaft wäre durch die Ausweisung von Wasserschutzgebieten in ihrem Bestand bedroht. Sicherlich werden im Einzelfall soziale Härten entstehen. Diese wären jedoch auch ohne die im neuen § 19, Abs. 4 WHG vereinbarten generellen Entschädigungszahlungen zu vermeiden gewesen.

So findet sich in der Rechtsprechung<sup>6</sup> der Grundsatz, daß staatliche Maßnahmen zu entschädigen sind, wenn sie den *einzelnen* existenzgefährdend treffen. Dies gilt gerade auch in Fällen, in denen im übrigen kein Rechtsanspruch auf (Enteignungs-)Entschädigung besteht<sup>7</sup>.

Mit Nachdruck ist festzuhalten, daß dem Umwelt- und Naturschutz mit dem § 19, Abs. 4 WHG ein Bärendienst erwiesen wurde, denn diese Regelung ist ein Einstieg in *generelle* Entschädigung für umweltgerechtes Verhalten. Der § 19, Abs. 4 WHG könnte als Präjudiz verstanden werden, demzufolge nun zum einen die Landwirtschaft im Rahmen weiterer Umwelt- und Naturschutzgesetze Entschädigungen für umweltgerechtes Verhalten einfordert und zum anderen auch andere gesellschaftliche Gruppen Ansprüche anmelden könnten.

Eine solche prinzipielle Verknüpfung von umweltpolitischen Maßnahmen mit budgetwirksamen Ausgleichszahlungen bindet den Handlungsspielraum der Umweltpolitik an die Wechsellagen öffentlicher Haushalte. Wenn budgetäre Restriktionen spürbar werden, unterbleibt umweltpolitisch Erforderliches, obwohl seine Umsetzung eigentlich durch die im Grundgesetz verankerte Sozialpflichtigkeit des Eigentums abgedeckt wäre.

Darüber hinaus ist ein weiterer Aspekt zu nennen: Gemäß § 19, Abs. 4 WHG sollen „erhöhte Anforderungen ..., die die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstückes beschränken“<sup>8</sup>, ausgeglichen werden. Sollten Landespolitiker ebenso wie Bonus dem Irrglauben verfallen, jede erdenkliche Zahlung an die Landwirtschaft sei eine Wohltat an der Natur, würden mit einer üppig dotierten Ausgleichszahlung gleichzeitig äußerst umweltbelastende Formen der Landbewirtschaftung als „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ im Sinne des Gesetzes festgeschrieben. Da wäre wohl zu fragen, wie mit einem solchen Leitbild einer „ordnungsgemäßen Landwirtschaft“ noch eine vernünftige Umwelt- und Naturschutzpolitik zu machen ist

<sup>3</sup> Vgl. Holger Bonus: Die Lust am effizienten Untergang. Notizen zum Wasserpfennig, in diesem Heft.

<sup>4</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme in der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Stuttgart, Mainz.

<sup>5</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, a. a. O., S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Bundesverfassungsgericht 58, 137 ff. (Pflichtexemplar-Beschluß).

<sup>7</sup> Siehe auch Günter Kron: Entschädigung für Umweltschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft, in: Agrarrecht, 16. Jg. (1986), H. 12, Beilage 1/1986, S. 18-26, S. 25.

<sup>8</sup> Fünftes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 25. Juli 1986 (BGBl. I 1165), § 19, Abs. 4.

und ob man von einer „ordnungsgemäßen Landwirtschaft“ nicht eher verlangen müßte, daß sie unter Beachtung standörtlicher Gegebenheiten eine übermäßige Belastung der Schutzgüter der Umweltpolitik zu vermeiden hat.

Es mutet kurios an, wenn der Wasserpfennig angesichts der oben aufgezeigten Zusammenhänge in gewissen Kreisen als umweltpolitische Großtat gefeiert wird. Zu befürchten ist jedoch, daß der ganze Wirbel um die Ausgleichszahlungen bar jeglicher umweltpoliti-

scher Erwägungen sowieso nur veranstaltet wurde, um die im Bereich der Preispolitik gescheiterte Einkommenssicherung der Landwirtschaft nun unter dem umweltpolitischen, weil populären, Deckmantel fortzusetzen. Aus umweltpolitischer Sicht bleibt dennoch zu hoffen, daß der Gesetzgeber bei der Umsetzung des WHG auf Länderebene der oben ausgeführten Problematik Rechnung trägt. Eine problemadäquate Definition des Begriffs „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ böte hier durchaus Spielräume.

---

## Der eine Charme und der andere Charme: Schlußbemerkung zum Wasserpfennig

Holger Bonus, Münster

---

Das Elend bei Auseinandersetzungen wie der jetzt abgeschlossenen ist, daß jeder etwas anderes meint. Wenn ich von *Zielen* spreche, verstehe ich darunter die Maximierung einer Wohlfahrtsfunktion  $W = W(u^1, \dots, u^s)$  mit den individuellen Nutzenfunktionen  $u^1, \dots, u^s$  als Argumenten. Nebenbedingungen sind etwa eine (konvexe) Technologie und Knappheitsrestriktionen. Diese können vorgegeben, aber auch institutionell erzeugt worden sein; das Verbot von Kinderarbeit zum Beispiel fügt den schon vorhandenen eine weitere Nebenbedingung hinzu. Wenn solche Restriktionen binden, so sind den Nebenbedingungen positive Schattenpreise zugeordnet, die in effizienten Märkten ihren Niederschlag in entsprechenden Marktpreisen finden. Zusätzliche Nebenbedingungen verändern das gesamte Gefüge von Schattenpreisen, so daß die ursprüngliche Marktlösung ineffizient wird. Wenn man – wie ich es tue – die gewachsene kleinbäuerliche Struktur als öffentliches Gut interpretiert, so ergeben sich individuell differierende Schattenpreise für ein solches Gut, was die Beteiligten in ein Gefangenendilemma versetzt und den Markt für das öffentliche Gut außer Kraft setzt<sup>1</sup>. Jetzt müssen institutionell neue Nebenbedingungen eingeführt werden, wofür der Wasserpfennig eine Möglichkeit unter vielen ist.

Demgegenüber sehen Schmitt und Scheele „die Wohlfahrt am größten, wenn die Wirtschaftspolitik demokratisch legitimierte Ziele möglichst effizient erreicht“. Ihnen schwebt ein „ausgewogenes Zielsystem“ vor<sup>2</sup>, das offenbar vom Parlament beschlossen wird. Bei einem solchen Ansatz wird das Vektormaximierungs-

problem nicht explizit aufgenommen, das sich aus den unvermeidlichen Kollisionen von Teilzielen ergibt. Außerdem zeigt das Abstimmungsparadoxon, daß selbst bei konsistenten Präferenzordnungen der Individuen in demokratischen Abstimmungen zirkuläre, also *irrationale* Abstimmungsergebnisse wahrscheinlich sind<sup>3</sup>. Die mathematische Wirtschaftstheorie stützt sich fast durchweg auf den ersten Ansatz, die Theorie der Wirtschaftspolitik hingegen auf den zweiten; und insofern handelt es sich auch um den Zusammenprall von zwei Paradigmen. Ich persönlich ziehe den wirtschaftstheoretischen Ansatz vor. Bei den spezielleren agrarökonomischen Annahmen stütze ich mich auf Priebe<sup>4</sup>; Schmitt und Scheele dagegen halten sich an den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen<sup>5</sup>. Ist dieser Rat eigentlich über jeden Irrtum erhaben? Ich für meinen Teil habe ihm bei anderer Gelegenheit schwere methodische Fehler nachgewiesen<sup>6</sup>. Aber das ist ein anderer Streit, der hier nicht auch noch ausgefochten werden soll.

<sup>1</sup> Vgl. dazu ausführlich H. Bonus: Über Schattenpreise von Umweltressourcen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 23 (1972), S. 342-354; H. Bonus: Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), S. 50-81.

<sup>2</sup> M. Scheele, G. Schmitt: Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 1, S. 40-44.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Bruno S. Frey: Moderne Politische Ökonomie, München, Zürich 1977, S. 94-105.

<sup>4</sup> Hermann Priebe: Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985.

<sup>5</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme in der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Stuttgart, Mainz.

<sup>6</sup> H. Bonus: Wirtschaftspolitik – Bewegung auf schwierigem Terrain, in: Umwelt, Sonderausgabe Juni 1978, S. 84.