

ULRICH BRÖSSE

Der Wasserzins als Instrument der Raumordnungspolitik und der Umweltpolitik

— Theoretische und empirische Untersuchungen zur möglichen raumordnungspolitischen und umweltpolitischen Bedeutung eines Wasserzinses — *

Kurzfassung

Die staatliche Wasserbenutzungsordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat es mittels ihrer zwingenden Ge- und Verbote nicht geschafft, für einen genügenden Schutz des Grundwassers zu sorgen. Eine der Ursachen ist, daß es keine ökonomische Interessiertheit am Grundwasser gibt. Durch die Zahlung eines Wasserzinses für sauberes Grundwasser von den Wasserentnehmern an die Gemeinden werden die Grundwasservorräte für die Gemeinden zu einem wertvollen Gut, das zu erhalten in ihrem ökonomischen Interesse liegt, und somit auch zu einem wirksamen endogenen Entwicklungspotential. Der Wasserzins schafft somit eine politisch mächtige "Lobby" für das Grundwasser.

Anhand einer ökonomischen Modellanalyse wird gezeigt, wie sich die ökonomische Rente, die der Wasserschatz erbringt, nach der gegenwärtigen Wasserbenutzungsordnung, im Falle eines Wasserzinses und bei Einführung eines Wasserpfennigs nach

dem Modell von Baden-Württemberg auf die Nutzer verteilt. Am Beispiel zweier Regierungsbezirke Nordrhein-Westfalens wird für tatsächlich geförderte Wassermengen eines Jahres und unter der Annahme alternativer Wasserzinssätze das finanzielle Aufkommen aus dem Wasserzins nach Gemeinden und Regionen errechnet. Im Vergleich mit den gemeindeeigenen Steuereinnahmen aus der Grundsteuer und aus der Gewerbesteuer kann der Wasserzins in einer großen Zahl von Fällen gleichwertige und sogar höhere Einnahmen erbringen. Die Einführung des Wasserzinses würde zu z.T. erheblichen Steigerungen der Realsteuerkraft bei vielen Gemeinden führen.

Ein Zusammenhang zwischen Gemeindetyp und Wasserreichtum bzw. Höhe der Wasserzinseinnahmen ist nicht feststellbar. Der Wasserzins ist deshalb kein Instrument, das für bestimmte Raumtypen eingesetzt werden kann, sondern vielmehr eines, das regionsindividuell genutzt und bewertet werden muß.

1. Problemstellung, Begriffe und Empfänger des Wasserzinses

Die Wasserversorgung und die räumliche Wassersicherung in der Bundesrepublik Deutschland sehen sich zunehmend vor Probleme gestellt, die aus einer qualitativen Verschlechterung des Rohwassers resultieren. Die traditionellen wasserwirtschaftlichen (öffentliche Wasserbenutzungsordnung nach dem Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und den Wassergesetzen der Länder; Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne; Bewirtschaftungspläne; Wasserschutzgebiete; Staatliche Immissionschutzvorschriften) und raumordnungspolitischen (Raumordnungspläne u.ä.) Instrumente haben diese Entwicklung offensichtlich nicht abwehren können, und es ist zweifelhaft, ob sie in der gegenwärtig praktizierten Form überhaupt in der Lage sind, die Probleme erfolgreich zu lösen. In dieser Situation werden neue Maßnahmen ergriffen oder diskutiert wie z.B. die Schließung von Trinkwasserbrunnen, die Mischung belasteten Wassers mit weniger belastetem, die überregionale Fernwasserversorgung, die Erschließung neuer Brunnen, die Entwicklung neuer Wasseraufbereitungsmethoden, die Schaffung besonderer Steuern (Wasserpfennig) zur Entschädigung landwirtschaftlicher Produktionsbeschränkungen zugunsten des Wasserschutzes, um nur die wichtigsten zu nennen. Diese Maßnahmen sind deshalb nicht überzeugend, weil sie die Probleme nicht wirklich von der Ursache her lösen, sondern nur an Symptomen kurieren oder einseitig auf nicht ausreichend wirksamen staatlichen Ge- und Verboten basieren.

Als eine Ursache dieser skizzierten Situation muß die Tatsache angesehen werden, daß in den Räumen mit Wasserressourcen keine ökonomische Interessiertheit an dem Gut Wasser und seinem Schutz besteht. Nach dem Wasserrecht der meisten Bundesländer haben die Grundstückseigentümer kein Recht, für die Entnahme von Wasser ein Entgelt zu verlangen. Insofern zeigen sie auch kein besonderes wirtschaftliches Interesse an "ihrem Wasserschatz". Rechtlich entscheidet der Staat über die Erlaubnis oder Bewilligung einer Wasserentnahme, ohne daß er jedoch ein ökonomisches Interesse hat. Wirtschaftlichen Nutzen aus dem Wasserdargebot eines Raumes zieht dieser Raum bzw. seine Bevölkerung häufig nicht. Das Wasser steht vielmehr anderen Regionen zum Nulltarif zur Verfügung, und die Wasserversorgungsunternehmen entnehmen das Wasser der Umwelt kostenlos.

Das kann zu seltsamen Konstellationen führen. Eine wirtschaftlich "arme" Gemeinde etwa liefert Wasser an eine andere Gemeinde, in der aufgrund der fremden Wasserressourcen wirtschaftliches Wachstum und Steuereinnahmen entstehen und der Gemeinde und ihren Bewohnern zu wirtschaftlichem Wohlstand verhelfen. Es ist verständlich, wenn sich die "arme" Gemeinde mit diesem Ergebnis nicht zufrieden geben will. De facto kann aber aufgrund der geltenden staatlichen Wasserbenutzungsordnung in der Bundesrepublik Deutschland niemand ein solches Ergebnis verhindern.

Wer also in der Bundesrepublik Deutschland über noch saubere Wasserressourcen "verfügt", besitzt ein überaus nützliches, knappes und wertvolles Gut, kann aber keinen Preis dafür erzielen. Der natürliche Rohstoff Wasser erbringt somit auch keine Einkommen. Diese Situation erscheint exzeptionell; denn andere knappe natürliche Ressourcen wie z.B. fruchtbarer landwirtschaftlicher Boden, mineralische Rohstoffe, Fische und jagdbare Tiere verschaffen Eigentümern,

Pächtern und anderen direkt oder indirekt zum Teil erhebliche Einnahmen, aufgrund derer sie an diesen Gütern ein großes wirtschaftliches Eigeninteresse haben.

Angesichts dieser Tatsache ist die Frage zu stellen, ob nicht die oben erwähnten traditionellen Instrumente zur Bewirtschaftung und Sicherung der Gewässer um ein ökonomisches Instrument ergänzt werden sollten. Ein solches Instrument muß ökonomische Interessiertheit am Wasser wecken. Es muß eine ökonomisch interessierte "Lobby" des Wassers geschaffen werden, die es bislang nicht gibt. Das kann durch eigentumsähnliche wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten des Wassers, die zu finanziellen Einnahmen aus der Abgabe des Rohwassers an Nutzer führen, geschehen. Solche Einnahmen können durch einen Wasserzins erzielt werden, d.h. durch eine Entgeltzahlung für die Entnahme von sauberem Wasser aus der natürlichen Umwelt.

Wasserzins und damit bedingte ökonomische Interessiertheit werden Konsequenzen haben, die raumordnungspolitisch und regionalpolitisch und umweltpolitisch erwünscht sind und die das bisher eingesetzte Instrumentarium wirksam unterstützen würden.

Wasser kann infolge eines Wasserzinses zu einem räumlichen Entwicklungspotential werden, das für die Regionalentwicklung nutzbar gemacht werden kann. Wasserreiche Gebiete erzielen Einnahmen, die sie zur Zeit nicht für ihr Wasser bekommen. Es ist zu erwarten, daß sich bei Einführung eines Wasserzinses eine funktionsräumliche Arbeitsteilung herausbildet, bei der zwischen wasserliefernden Regionen und wasserabnehmenden Regionen ein ökonomischer Leistungsaustausch erfolgt, der der Wasser liefernden Seite angemessene Erträge sichert und ökonomisch berechnete Kosten und Nutzen anlastet bzw. zuteilt. Der Wasserzins kann also ein Instrument der Raumordnungspolitik und der Regionalpolitik sein, weil er zu einer Erschließung räumlicher Entwicklungspotentiale führt und damit einen Beitrag zur Nutzung endogener Potentiale leistet.

Durch den Wasserzins werden Einkommen geschaffen. Sie stellen einen Anreiz dar, die Einkommensquelle zu erhalten. Dazu muß das Wasser vor allem sauber gehalten werden; denn der Wasserzins wird nur für sauberes Wasser gezahlt. Durch eine richtige personelle und institutionelle Verteilung der Einnahmen aus dem Wasserzins können demnach Anreize zu einem wirksamen Wasserschutz geschaffen werden. Umweltpolitisch gesehen ist der Wasserzins ein Instrument, das die Reinhaltung der Gewässer verbessern helfen kann.

Unter dem Wasserzins soll hier eine Geldzahlung für die Entnahme von Grund-, Quell- und Oberflächenwasser aus einem Grundwasserreservoir beziehungsweise Wasserlauf verstanden werden. Geldzahlungen dieser Art sind heute in der Bundesrepublik Deutschland nicht üblich. Vom Wasserzins begrifflich abzuheben ist der Wasserpreis, wie er heute üblicherweise verstanden wird. Mit dem Wort Wasserpreis ist der Preis, den ein Wassernutzer für die Entnahme von Wasser aus einem Leitungsnetz an den Betreiber der Wasserversorgung, in der Regel ein Wasserversorgungsunternehmen, zahlen muß, gemeint.

Unter dem Wasserpfennig wird heute in der politischen Diskussion ein Zuschlag auf den Wasserpreis diskutiert, der von den Letztverbrauchern bezahlt werden und denjenigen

Landwirten zugute kommen soll, die in Wasserschutzgebieten zugunsten des Wassers eine "umweltfreundlichere" landwirtschaftliche Produktion betreiben müssen. Der Wasserpfennig unterscheidet sich dementsprechend fundamental vom Wasserzins, der für die Entnahme von sauberem Rohwasser aus dem Untergrund vom Entnehmer gezahlt werden muß und der für den Empfänger einen wirtschaftlichen Anreiz darstellt, sich intensiv um den Schutz und die Reinhaltung "seines" Gutes Wasser und um den Erhalt "seiner" Einnahmequelle zu bemühen.

Die Wirksamkeit des Instruments "Wasserzins" hängt ganz entscheidend davon ab, daß jemand gefunden werden kann, der ein wirtschaftliches Interesse an sauberem Grundwasser hat oder haben kann und für den der Wasserzins dann auch ein wirksames Anreizinstrument in der Praxis darstellt. Im einzelnen werden als mögliche Empfänger die Grundeigentümer, die Wasserversorgungsunternehmen, die Letztverbraucher, der Staat und schließlich die Gemeinden diskutiert.

Ein besonders starkes Interesse an sauberem Wasser dürfte bei den Gemeinden zu finden sein, wenn ihre Grundwasservorräte mittels eines Wasserzinses für sie wirtschaftlich nutzbar gemacht werden. Insbesondere dann, wenn Wasser an andere Gemeinden geliefert wird, lassen sich Einnahmen erzielen, die einen Anreiz darstellen, sich für die Reinhaltung der gemeindeeigenen Wasserreserven einzusetzen. Wie noch gezeigt wird, können bei manchen Gemeinden die Einnahmen aus einem Wasserzins im Verhältnis zu den Steuereinnahmen einen beachtlichen Anteil erreichen. Die Gemeinden haben zudem als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und mittels ihrer politisch einflußreichen Verbandszusammenschlüsse relativ gute Möglichkeiten, die Gewässerreinhaltung auch praktisch durchzusetzen und zu kontrollieren. In den Gemeinden könnte bei Einführung eines Wasserzinses für sauberes Rohwasser die "Lobby" gefunden sein, die sich erfolgreich für die Ressource Wasser einsetzt, eine Lobby, die es bislang, wie schon betont, nicht gibt.

2. Zur Entwicklung und derzeitigen Regelung der Wasserbenutzung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre ökonomischen Implikationen bezüglich eines Wasserzinses

Die umweltpolitische und raumordnungspolitische Bedeutung eines Wasserzinses ist bislang nicht gesehen, geschweige denn politisch ernsthaft diskutiert worden. Zwar sah der Entwurf des Wasserhaushaltsgesetzes, das 1957 in Kraft trat, einen Wasserzins vor. Sowohl die Begründungen für den Wasserzins als auch die Begründungen für seine Ablehnung enthielten aber heute entscheidende umweltpolitische und raumordnungspolitische Argumente überhaupt nicht. Ja, die Sichtweise war eher umgekehrt: Der Wasserzins wurde mit der Begründung abgelehnt, höhere Wasserpreise infolge eines Wasserzinses seien "im Interesse der Allgemeinheit" nicht zu verantworten. Heute wird eher umgekehrt argumentiert, daß mit höheren Wasserpreisen ein sparsamerer Umgang mit der Ressource Wasser erzwungen werden muß. Im Ergebnis errichtete das Wasserhaushaltsgesetz 1957 eine staatliche Wasserbenutzungsordnung mit einer rein staatlichen Regulierung, in der marktlich und ökonomisch orientierte Überlegungen keine Rolle spielen.

Von einer staatlichen Wasserbenutzungsordnung muß erwartet werden, daß sie besser ist als eine marktlich orientierte Ordnung und politisch gewünschte besondere Ziele begünstigt. Ein solches besonderes Ziel ist in der Bundesrepublik Deutschland z.B. der Schutz der öffentlichen Wasserversorgung. Das Wasserhaushaltsgesetz räumt der öffentlichen Wasserversorgung durch die Wasserversorgungsunternehmen gegenüber der privaten Eigentüternutzung der Grundstücke, unter denen sich Grundwasser befindet, einen hohen Vorrang ein. Die Durchsetzung dieses Vorrangs muß durch staatliche zwingende Vorschriften, sprich: Ge- und Verbote erfolgen.

Das Problem hierbei ist, daß sich die staatlichen Ge- und Verbote meist nicht mit den wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Wirtschaftssubjekte decken. Insoweit unterscheidet sich die staatliche Lösung von der ökonomischen, weil bei dieser die wirtschaftlichen Interessen das Ergebnis steuern. Dem staatlich bekundeten Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung stehen de facto massive Interessen vieler Wirtschaftssubjekte an einer anderen Nutzung der Grundwasservorräte gegenüber. Beim vorliegenden Thema des Wasserzinses ist es beispielsweise die Funktion der Gewässer als Aufnahmemedium für Schadstoffe. Nutzung als Aufnahmemedium für Schadstoffe und Nutzung durch Wasserversorgungsunternehmen und Industrie für Trink- und Brauchwasser schließen sich aber weitestgehend aus. Es besteht eine Nutzungskonkurrenz, die wegen des Fehlens eines Marktes dann ebenfalls staatlich geregelt werden muß.

Nun nimmt der Staat die Regelung dieser Nutzungskonkurrenz — systemkonform — wieder durch Ge- und Verbote vor, konkret durch die Ausweisung von Wasserschutzgebieten und durch die daran geknüpften Vorschriften und Nutzungseinschränkungen. Staatliche Politik könnte aber wirksamer werden, wenn sie zugleich ökonomische Anreize enthält, die im Sinne der verfolgten Ziele auf die Wirtschaftssubjekte ergänzend wirken. Eines wichtigen Anreizes hat sich der Staat mit seiner grundsätzlichen Entscheidung begeben, daß für Wasserentnahmen kein Entgelt, kein Wasserzins erhoben werden soll. Die staatliche Wasserbenutzungsordnung schafft eher "negative" Anreize, indem das wirtschaftliche Desinteresse an Wasserressourcen gefördert wird, weil diejenigen, die als Grundstückseigentümer oder als Gemeinden über Wasservorräte "verfügen", daraus überhaupt keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen können. Es sind dagegen gerade positive Anreize erforderlich, die auf einen Wasserzins zutreffen würden.

3. Ökonomische Analyse der Wirkungen des Wasserzinses

Die ökonomische Analyse der Wirkungen des Wasserzinses ist als Marktanalyse durchgeführt worden. Dabei dient ein Marktmodell, nach dem sich sowohl die Wasserpreise als auch der Wasserzins auf Märkten bilden, als Referenzmodell. Es wird daran gezeigt, zu welchen von der Marktverteilung abweichenden Verteilungen der ökonomischen Rente und der Kosten und zu welchen ökonomischen Anreizwirkungen zum Wasserschutz es kommt, wenn a) Wasser als freies Gut behandelt wird, b) ein Wasserzins erhoben wird, c) ein staatlicher Wasserpreis verschieden hoch festgesetzt wird und d) ein Wasserpfennig, wie er in der aktuellen Diskussion gefordert wird, eingeführt wird. Beispielsweise läßt sich zeigen, daß die

Konsumentenrente, die den Letztverbrauchern durch die staatliche Administrierung des Wasserpreises entsteht, durch den beabsichtigten Wasserpfennig teilweise (oder ganz?) wieder genommen wird. Über den Umweg zweimaliger staatlicher Eingriffe, nämlich Festsetzung der Wasserpreise unterhalb des möglichen Marktpreises und dann Erhebung eines Wasserpfennigs, wird den Konsumenten erst eine Rente gegeben und dann wieder genommen, so daß der alte Zustand der Tendenz nach wieder erreicht wird. Es stellt sich die Frage, ob dieser staatliche Verwaltungsaufwand nicht ökonomisch einfacheren Regelungen Platz machen könnte, zumal weder die staatlichen Wasserpreise noch der Wasserpfennig ökonomische Anreize zum Schutz des Trinkwassers darstellen. Der Wasserzins wird demgegenüber ein wirksamerer Anreiz zum Wasserschutz sein.

4. Empirische Untersuchungen zum Wasserzins

Die theoretischen Überlegungen zum Wasserzins bedürfen einer ergänzenden empirischen Untersuchung, und zwar aus mehreren Gründen:

- Es muß dargelegt werden, wie das Wasserzinsaufkommen überhaupt ermittelt werden kann, weil davon u.a. die Praktikabilität des Vorschlags eines Wasserzinses abhängt.
- Es ist zu prüfen, ob das Wasserzinsaufkommen in der Realität Größenordnungen erreicht, die die theoretisch abgeleiteten Effekte überhaupt bewirken können, ob also eine praktische Wirksamkeit des Instruments Wasserzins zu erwarten ist.
- Es müssen der Umfang und das Ausmaß der praktischen Betroffenheit der Gemeinden festgestellt werden, damit man sich ein Bild von der möglichen politischen Bedeutung des Wasserzinses machen kann.

Als Untersuchungsgebiet wurden zwei Regierungsbezirke Nordrhein-Westfalens ausgewählt, nämlich die Regierungsbezirke Düsseldorf und Münster. Gegenstand des empirischen Teils ist primär die öffentliche Wasserversorgung. Für diesen Bereich erfolgt die Aufteilung der Ressourcen auf die Gemeinden und die Berechnung des Wasserzinses. Ergänzend wird für den Bergbau und das verarbeitende Gewerbe ebenfalls die Eigengewinnung aus Grundwasser berücksichtigt. Allerdings ist die Zuordnung dieser Wasserressourcen zu Gemeinden mangels der erforderlichen Daten nur sehr ungenau bzw. grob möglich. Der empirische Teil ist also praktisch auf Grundwasser beschränkt.

Die Zuordnung der Wasserressourcen zu den Gemeinden, d.h. eine Regionalisierung des Wasserdargebots bereitet auch heute noch Schwierigkeiten. Als Indikator für die örtliche Lage der Grundwasserressourcen werden hier die amtlich ausgewiesenen und geplanten Wasserschutzgebiete für die öffentliche Trinkwasserversorgung gewählt. Zur Ermittlung der nutzbaren Wasserdarbotsmengen werden die Ist-Förderungen der öffentlichen Trinkwasserversorgung in den untersuchten Gemeinden herangezogen. Die Zahlen werden ergänzt durch die Zahlen für die private Wasserversorgung im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe.

Diese gewählten empirischen Daten stellen nicht unbedingt das wirkliche Nutzungspotential dar. Seine genaue Ermittlung hätte einer eigenständigen empirischen Untersuchung bedurft, die nicht Anliegen der vorliegenden Untersuchung war. Die herangezogenen empirischen Daten dürften aber die wirkliche Problemlage annähernd beschreiben.

Der Wasserzins soll einer Gemeinde für die Wasserressourcen zustehen, die gemäß den Wasserschutzgebietsflächen ihrem Gemeindegebiet zuzurechnen sind. Im einzelnen erhält eine Gemeinde den Wasserzins dann für

- die Mengen gemäß der Förderung im Wasserschutzgebiet, die ganz auf dem Gemeindegebiet liegen und
- den Mengenanteil der Förderung gemäß dem Anteil am Wasserschutzgebiet, der auf sie entfällt, wobei die Förderung ganz oder teilweise auf dem Gemeindegebiet oder dem Gebiet einer anderen Gemeinde erfolgen kann.

Die Wasserzinssätze sind angenommen. In der Realität müßten sie politisch festgelegt werden. Die Höhe von z.B. 1,00 DM pro m³ ist für ein so "wertvolles" Gut wie Wasser nicht unangemessen, insbesondere wenn berücksichtigt wird, daß mit dem Wasserzins die erwähnten raumordnungspolitischen und regionalpolitischen und umweltpolitischen Wirkungen bezweckt werden. Die Höhe und quantitative Bedeutung des Wasserzinsaufkommens für die Gemeinden werden im einzelnen berechnet und im Vergleich mit den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und der Realsteuerkraft herausgearbeitet. Einige Zahlen enthalten die folgenden beiden Übersichten.

Übersicht 1:
Wasserzinsaufkommen aus der öffentlichen und der privaten Wasserversorgung in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Münster in 1.000 DM.

	öffentliche Wasserversorgung	private Wasserversorgung	Wasserzins insgesamt
Regierungsbezirk Düsseldorf	487.193	88.884	576.077
Regierungsbezirk Münster	184.115	32.378	216.493

Übersicht 2a:
Die Anzahl der Gemeinden mit einer Steigerung der Realsteuerkraft von ... bis ... % durch den Wasserzins im Regierungsbezirk Düsseldorf

0 — 20	21 — 50	51 — 100	über 100 %
32	21	8	5

Übersicht 2b:
Die Anzahl der Gemeinden mit einer Steigerung der Realsteuerkraft von ... bis ... % durch den Wasserzins im Regierungsbezirk Münster

0 — 20	21 — 50	51 — 100	über 100 %
60	9	5	4

Besonders unter regionalpolitischen Aspekten erscheint die Frage wichtig, ob der Wasserzins primär den wirtschaftlich schwächeren Gemeinden und Regionen zugute kommt. Es liegt daher nahe, den Zusammenhang zwischen der Größe der Wirtschaftskraft der Gemeinden und der Höhe ihres Wasserzinsaufkommens zu untersuchen. Hierbei zeigt sich nun, daß überhaupt keine Korrelation zwischen den beiden Größen besteht. Das heißt jedoch keineswegs, daß deshalb der Wasserzins als Instrument der Raumordnungspolitik ungeeignet wäre. Es bedeutet lediglich, daß das Instrument nicht generell für bestimmte Raumtypen eingesetzt werden kann, sondern vielmehr nur regionsindividuell. Dann aber kann der Wasserzins für die relativ wasserreichen und wirtschaftlich schwächeren Gemeinden ein wichtiger Faktor bei der Freisetzung endogener Entwicklungspotentiale sein.

Ebenfalls primär unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten relevant ist die Frage, inwieweit die Gemeinden ihr Wasserzinsaufkommen aus dem Verkauf ihres Wassers an andere Gemeinden erzielen und inwieweit die Einnahmen von der eigenen Wohnbevölkerung für den Wassereigenverbrauch aufgebracht werden; denn nur der Zustrom von Finanzmitteln von außerhalb einer Region stärkt die Kaufkraft oder das "monetäre Potential" und kann zusätzliche regionalpolitische Effekte auslösen. Interessanterweise weist der wasserreiche Regierungsbezirk Düsseldorf lediglich einen kleinen Überschuß von 7 % der eigenen Ressourcen über den eigenen Verbrauch auf. Er kann deshalb als nahezu "ausgeglichener Funktionsraum" bezüglich der öffentlichen Wasserversorgung bezeichnet werden. Dagegen ist der wasserärmere Regierungsbezirk Münster insgesamt ein Wassermangelgebiet mit einem Defizit bei den eigenen Ressourcen von 19 % ihres Bestandes, was einen Wasserimport notwendig macht.

Innerhalb der kleineren Raumeinheiten bestehen allerdings individuell mehr oder weniger große Unterschiede. Im Regierungsbezirk Düsseldorf sind vor allem die Kreise Überschußregionen (bis + 60 % im Falle des Kreises Neuss). Die Defizitgebiete stellen mit Ausnahme von Essen und Mülheim die kreisfreien Städte dar. Auch im Regierungsbezirk Münster sind die 3 kreisfreien Städte Defizitgebiete, darüber hinaus aber auch der Kreis Warendorf mit 91 %. Demgegenüber haben die restlichen 4 Kreise wesentlich mehr eigene Wasserressourcen, als sie selbst verbrauchen. Für die Kreisebene ist also festzustellen, daß hier — bei einer Ausnahme — mehr Wasserressourcen vorhanden sind, als für den Eigenverbrauch benötigt werden, insofern also Wasserzins transfers vor allem von den kreisfreien Städten zu den Kreisen per Saldo zu erwarten sind. Allerdings sind auch eine größere Zahl der kreisangehörigen Gemeinden Wasserdefizitgebiete, was eine Analyse der einzelnen Gemeinden zeigt.

5. *Praktische und politische Probleme bei der Umsetzung der Konzeption eines Wasserzinses*

Der Wasserzins läßt sich im Rahmen der bestehenden Institutionen der Wasserwirtschaft verwirklichen. Es bedarf keiner Umstrukturierung der Behörden oder gar neuer Behörden. Die politische Umsetzung kann im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes und der Wassergesetze der Länder geschehen, wobei allerdings entsprechende Gesetzesanpassungen vorgenommen werden müßten. Die rechtliche Frage, wie den

Gemeinden das finanzielle Nutzungsrecht am Grundwasser zugeteilt werden kann, bedarf einer rechtlichen Prüfung. Interessenpolitische Widerstände gegen einen Wasserzins sind nicht leicht abschätzbar. Die Gemeinden und ihre Spitzenverbände könnten gegensätzliche Standpunkte einnehmen, weil nicht alle Gemeinden über Wasserressourcen verfügen. Die Wasserversorgungsunternehmen könnten sich in kurzfristiger Sicht gegen den Wasserzins stellen, weil sie ihn zahlen müssen. Da sie aber Nutznießer der sauberen Grundwasservorräte werden und den Wasserzins auf die Letztverbraucher abwälzen können, müßte der Wasserzins eigentlich im Interesse der Wasserversorgungsunternehmen liegen.

Die Verbraucher werden infolge des Wasserzinses mit höheren Wasserpreisen rechnen müssen. Das kann zu Einsparungen im industriell-gewerblichen und Haushaltsbereich führen. Vielleicht würden die Verbraucher aber lieber den Wasserzins zugunsten der Reinhaltung der Gewässer als den Wasserpfeennig zugunsten der Landwirtschaft zahlen. Für den Bund und die Länder stellt der Wasserzins als ökonomisches, marktorientiertes Element etwas ganz Ungewohntes in der rein staatlich orientierten Wasserbenutzungsordnung dar. Es bedarf hier deshalb einer gewissen Aufklärungsarbeit, um für das Konzept und seine Vorzüge zu werben.

6. *Ergebnisse der Untersuchung und Folgerungen daraus in Thesenform*

1. Wachsende Probleme infolge der Grundwasserverschmutzung erfordern ergänzende Instrumente zur Sicherung der Wasserversorgung und zum Wasserschutz. Als ein solches Instrument wird der Wasserzins dargestellt, von dem positive Wirkungen raumordnungspolitischer und regionalpolitischer und umweltpolitischer Art zu erwarten sind.

2. Unter dem Wasserzins wird eine Geldzahlung für die Entnahme von Grund-, Quell- und Oberflächenwasser aus einem Grundwasserreservoir bzw. aus einem Wasserlauf oder See verstanden.

3. Der Wasserzins war im preußischen Wasserrecht verankert, er war im Entwurf des Wasserhaushaltsgesetzes in den 50er Jahren vorgesehen, wurde dann aber nicht Gesetz. Die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes von 1986 ebnet dem Wasserpfeennig den Weg, der keine der Vorzüge des Wasserzinses aufweist.

4. Die in der Bundesrepublik Deutschland herrschende staatliche Wasserbenutzungsordnung hat mit ihren zwingenden staatlichen Ge- und Verboten keinen ausreichenden Wasserschutz bewirken können. Es fehlt ein ergänzendes spezifisch ökonomisches Anreizinstrument, wie der Wasserzins eines darstellt.

5. Als Empfänger des Wasserzinses und als wirksame "Lobby" für das Wasser werden die Gemeinden vorgeschlagen.

6. Sauberes Rohwasser führt bei seiner Nutzung zu einer ökonomischen Rente, in deren Genuß grundsätzlich verschiedene Personen oder Institutionen gelangen können.

7. In der Bundesrepublik Deutschland kommt die ökonomische Rente den Wasserversorgungsunternehmen zugute und infolge der staatlich kontrollierten Wasserpreise, soweit sie

unterhalb des fiktiven Marktpreises liegen, zum Teil auch den Wasserkonsumenten. Durch die Einführung eines Wasserpennings wird der Rentenanteil den Konsumenten ganz oder zum Teil genommen und für die Landwirtschaft verwendet.

8. Von einer Umverteilung der ökonomischen Rente in Form des Wasserzinses zugunsten der Anbieter von sauberem Rohwasser, nämlich der Gemeinden, sind die erwähnten positiven raumordnungspolitischen und regionalpolitischen und umweltpolitischen Effekte zu erwarten.

9. Raumordnungspolitisch und regionalpolitisch gesehen, bewirkt der Wasserzins eine Änderung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Wasser kann infolge des Wasserzinses als räumliches, endogenes Entwicklungspotential genutzt werden und so zur Regionalentwicklung beitragen.

10. Als Einkommensquelle stellt der Wasserzins einen ökonomischen Anreiz für ein Angebot an sauberem Rohwasser dar. Umweltpolitisch gesehen, hilft das auf ökonomisch wirksame Weise, den Wasserschutz zu verbessern.

11. Durch die Beseitigung des Nulltarifs für die Rohwassernutzung ist eine der wirklichen volkswirtschaftlichen Kostensituation angemessenere Faktorallokation zu vermuten.

12. Neue eigene Einnahmequellen der Gemeinden können zu einer Verlagerung von Transferzahlungen zwischen Bundesland und Gemeinden führen mit gegebenenfalls finanzpolitisch wünschenswerten Effekten.

13. Die empirische Ermittlung der gemeindeeigenen Wasserressourcen wirft keine unüberwindbaren Schwierigkeiten auf. Das hier angewandte Verfahren hat Beispielcharakter und müßte gegebenenfalls noch verfeinert und verbessert werden. Eine Anwendung über den Grundwasserbereich hinaus auf die Oberflächengewässer erscheint grundsätzlich möglich.

14. Die empirischen Untersuchungen am Beispiel der Gemeinden der Regierungsbezirke Düsseldorf und Münster

unterstreichen und belegen die Aussagen über die angesprochenen Wirkungen des Wasserzinses. Im Vergleich mit den gemeindeeigenen Steuereinnahmen aus der Grundsteuer und aus der Gewerbesteuer kann der Wasserzins in einer großen Zahl von Fällen gleichwertige und sogar höhere Einnahmen erbringen. Die Einführung des Wasserzinses würde zu zum Teil erheblichen Steigerungen der Realsteuerkraft bei vielen Gemeinden führen.

15. Ein Zusammenhang zwischen Gemeindetyp und Wasserreichtum bzw. Höhe der Wasserzinseinnahmen ist nicht feststellbar. Der Wasserzins ist deshalb kein Instrument, das für bestimmte Raumtypen eingesetzt werden kann, sondern vielmehr eines, das regionsindividuell genutzt und bewertet werden muß.

Anmerkung

* Die vorstehenden Ausführungen berichten über ein abgeschlossenes Forschungsprojekt des gleichen Titels.

Literaturauswahl

Brösse, U.: Ein Markt für Trinkwasser. In: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3. Jg. (1980), S. 737—755.

Karl, H.: Exklusive Nutzungs- und Verfügungsrechte an Umweltgütern als Instrument für eine umweltschonende Landwirtschaft. Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Grundwasserschutzes. — Bochum 1986.

Salzwedel, J.: Rechtliche Aspekte der Erhebung einer Gewässerbenutzungsabgabe. — Bonn 1986.

Wirtschaftsdienst, 66. Jg. (1986) und 67. Jg. (1987): Beiträge und Diskussion von Blankart, Ch.B.; Bonus, H.; Brösse, U.; Karl, H.; Scheele, M. und Schmitt, G.