

Vorteile und Grenzen des Verursacherprinzips

Autor(en): **Sommaruga, Simonetta**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **85 (2007)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-342021>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Vorteile und Grenzen des Verursacherprinzips

Das Verursacherprinzip wurde in der Schweiz erstmals im Rahmen des Umweltschutzgesetzes 1983 explizit verankert. Begründet wurde dessen Einführung damit, dass die Marktwirtschaft

Simonetta Sommaruga

nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage funktioniert: Knappe Güter und Dienstleistungen sind tendenziell eher teuer; was im Überfluss vorhanden ist, kommt zu Tiefstpreisen auf den Markt und wird deshalb auch eher verschwendet. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein hatten natürliche Ressourcen wie saubere Luft, reines Wasser oder fruchtbare Böden entweder gar keinen oder zumindest keinen angemessenen Preis. Mit der Einführung des Verursacherprinzips im Umweltschutzgesetz sollten diese Güter endlich einen Preis erhalten, der von jenen bezahlt wird, die diese Güter beanspruchen.

Das Verursacherprinzip arbeitet mit marktwirtschaftlichen Instrumenten

Das Verursacherprinzip arbeitet mit marktwirtschaftlichen Instrumenten. Diese sind grundsätzlich effizienter als Gebote und Verbote. Ihnen gemeinsam ist, dass sie sich direkt an die BenutzerInnen von bestimmten Ressourcen wenden, und dass sie das Verhalten der BenutzerInnen lenken, respektive verändern wollen.

Wichtig ist dabei, dass die BenutzerInnen tatsächlich die Möglichkeit haben, ihr Verhalten anzupassen.

Bis heute werden im Rahmen des Verursacherprinzips die folgenden Instrumente eingesetzt:

- **Lenkungsabgaben**
Lenkungsabgaben werden heute zum Beispiel auf VOC (flüchtige organische Verbindungen) erhoben. Auch die LSVA ist eine Lenkungsabgabe. Mit dem CO₂-Gesetz wurde die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Lenkungsabgabe auf die CO₂-Emissionen geschaffen und deren Einführung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Doch obwohl die Voraussetzungen für deren Einführung längst gegeben wären (die im Gesetz festgelegten Ziele bei den Treibstoffen werden keinesfalls erreicht), hat die Mehrheit des Eidg. Parlamentes die Einführung immer wieder verzögert (Einführung einer CO₂-Abgabe auf Heizöl per 1.1.2008) oder gar torpediert (mit der Einführung des Klimarappens auf Treibstoffe).

Charakteristisch für diese Lenkungsabgaben ist, dass sie entweder direkt an die Bevölkerung (VOC-Abgabe) bzw. an Bevölkerung und Wirtschaft (CO₂-Abgabe) zurückerstattet werden, oder im Rahmen eines Fonds (FinöV) für bestimmte Zwecke (mit gleicher Stossrichtung wie die Abgabe) eingesetzt werden.

Für die KonsumentInnen sind vorgezogene Entsorgungsgebühren wenig transparent.

- **Gebühren**
Mit der Einführung des Verursacherprinzips sollte die Wasser-, Abwasser- und Kehrrichtentsorgung nicht mehr länger durch allgemeine Steuermittel finanziert werden, sondern durch die einzelnen Verursacher. Auch hier besteht das Ziel, das Verhalten der einzelnen BenutzerInnen zu lenken, respektive diese zu einem möglichst sparsamen Gebrauch dieser Ressourcen anzuhalten. Allerdings sind die Einflussmöglichkeiten der BenutzerInnen zum Teil beschränkt. Wasser- und Abwassergebühren werden oft aufgrund von baulichen Gegebenheiten berechnet, der flexible und damit beeinflussbare Anteil der Kosten ist meistens gering.

Je geringer die Einflussmöglichkeiten der Einzelnen ist, desto grösser ist die Gefahr von unsozialen Auswirkungen.

- **Vorgezogene Entsorgungsgebühren**
Vorgezogene Entsorgungsgebühren, zum Beispiel auf Einweg-Getränkeverpackungen, Batterien oder auf Autos, wenden sich in erster Linie an die Wirtschaft und weniger an die KonsumentInnen und Konsumenten. Sie dienen der Finanzierung der Entsorgung. Die KonsumentInnen kaufen weiterhin Batterien oder Autos, auch wenn sie darauf eine Entsorgungsgebühr bezahlen müssen. In den meisten Fällen haben sie kaum Ausweichmöglichkeiten.

Für die KonsumentInnen sind vorgezogene Entsorgungsgebühren wenig transparent. Vor allem die freiwillig bezahlten Gebühren müssen deshalb besonders aufmerksam kontrolliert und überprüft werden. Das gilt sowohl in Bezug auf die tatsächliche Verwendung der Einnahmen aus diesen Gebühren, wie auch in Bezug auf deren konkrete

Auswirkungen. Vorgezogene Entsorgungsgebühren machen nur dann Sinn, wenn die umweltgerechte Entsorgung aus diesen Geldern tatsächlich finanziert wird. Ausserdem sollen solche Gebühren der Wirtschaft Anreize geben, umweltgerechte(re) Produkte auf den Markt zu bringen und die Kosten für die Entsorgung zu senken.

- **Handelbare Emissionsrechte**
Handelbare Emissionsrechte zeichnen sich dadurch aus, dass man damit das Recht auf eine bestimmte Umweltbelastung «kaufen» oder bei Übererfüllung von Umweltzielen verkaufen kann. Das Recht, die Umwelt zu belasten, wird damit handelbar gemacht. Im Vordergrund steht heute die Klimapolitik mit ihrem Emissionshandel. Ansätze dazu sind bereits im CO₂-Gesetz enthalten; sie müssen weiterentwickelt werden. Das Kyoto-Protokoll, das die Schweiz ratifiziert hat, misst ihm einen grossen Stellenwert bei.
- **Haftpflichtrecht**
Mit der Erweiterung von Artikel 59a ff. des Umweltschutzgesetzes (Organismen, Umweltschädigung, Verjährungsfristen) wurde die Haftpflicht für den Verursacher deutlich verschärft. Damit wurde anerkannt, dass auch die Haftung einen Bestandteil des Verursacherprinzips bildet – wobei dieses präventiv wirkt, aber erst dann in Kraft tritt, nachdem ein Schaden verursacht wurde.

Die verschiedenen Funktionen von marktwirtschaftlichen Instrumenten

Die einzelnen Instrumente des Verursacherprinzips haben unterschiedliche Funktionen. Diese unterscheiden sich je nach Priorität des Umweltziels:

- **Preisreize mit einem Lenkungsziel** – z. B. VOC-Abgabe – dienen dazu, über-

mässige Emissionen von Schadstoffen zu reduzieren.

- Verursachergerechte Abfall- und Abwassergebühren tragen dazu bei, dass die umweltgerechte Entsorgung verursachergerecht finanziert wird. Die beschränkte Lenkungswirkung (Abfall vermeiden) ist ein willkommener Nebeneffekt.
- Eigentumsrechtliche Instrumente, wie z. B. der Handel mit Emissionszertifikaten, haben wie die Lenkungsabgaben ein Verhaltensziel.
- Das Haftpflichtrecht, welches den Inhaber von umweltgefährdenden Betrieben für die verursachten Schäden haftbar macht, wirkt auch im Sinne eines marktwirtschaftlichen Instruments zur Gefahrenabwehr und zur Schadensprävention.

Von der Kostenwahrheit immer noch weit entfernt

Trotz der verschiedenen Instrumente, die in der Zwischenzeit eingeführt wurden, ist das Ziel der Kostenwahrheit noch längst nicht erreicht. Die Kosten des durch Treibhausgase verursachten Klimawandels zum Beispiel sind noch längst nicht vollumfänglich von den Verursachern getragen. Die Verschiebung der Kosten auf spätere Zeiten oder auf einen anderen Kostenträger, die sogenannte «Externalisierung der Kosten» ist nach wie vor beträchtlich.

Externalisierung geschieht dort,

- wo Umweltkosten erst später anfallen (Pestizideinsatz heute – Reinigung des Grundwassers in späteren Jahren),
- wo die Folgekosten nicht beim Verursacher anfallen, sondern von der Allgemeinheit gedeckt werden müssen (Lärm durch Verkehr – Lärmschutzmassnahmen finanziert von Kanton und Gemeinden),
- wo die Folgekosten in einem anderen Land anfallen (Produktion von Futter-

mitteln mit Entwaldungen in Ländern der Dritten Welt).

Es ist nicht leicht, die externen Kosten zu messen, da sie definitionsgemäss nicht direkt am Markt zu beobachten sind. Man geht heute davon aus, dass im Umweltbereich externe Kosten von jährlich mindestens 8.9 Mrd. Franken anfallen (insbesondere in den Bereichen Klima, Luftreinhaltung, Lärmschutz und Naturschutz).

Die Grenzen des Verursacherprinzips

Trotz aller Vorteile hat das Verursacherprinzip auch Grenzen, die anerkannt und beachtet werden müssen. Das Verursacherprinzip kann dazu führen, dass die ganze Verantwortung auf die KonsumentInnen abgeschoben wird (Kaufentscheid, Benutzerverhalten).

Beispiele:

Ein hoher Stromverbrauch im Stand-by-Modus von Geräten (Kaffeemaschinen, Set-Top-Boxen etc.) kann von der Konsumentin nicht beeinflusst werden. Der Stromverbrauch im Stand-by-Modus wird nicht einmal deklariert. Die Konsumentin hat gar keine Möglichkeit, sich darüber zu informieren. Ökologisches Verhalten bedeutet, dass die Konsumentin ein Gerät nach jedem Gebrauch abstellen muss: Sie muss daran denken, sie muss das Gerät unter Umständen wieder neu programmieren etc.

Situation der MieterInnen:

MieterInnen können nicht auswählen, welche Haushaltgeräte in ihre Wohnung gestellt werden. Das Benutzerverhalten hat je nach Gerät wenig Einfluss (z. B. bei einem Kühlschrank, der 24 Stunden pro Tag in Betrieb ist, kann die KonsumentIn

MieterInnen

können nicht

auswählen, welche

Haushaltgeräte

in ihre Wohnung

gestellt werden.

den Stromverbrauch kaum beeinflussen.) Hat die Vermieterin eine Waschmaschine mit hohem Stromverbrauch gekauft (weil der Kaufpreis vielleicht etwas günstiger war), muss die Mieterin ungefragt die ökologische Verantwortung übernehmen (indem sie die Waschmaschine möglichst sparsam einsetzt) sowie die höheren Kosten tragen (weil die günstigere Waschmaschine einen höheren Stromverbrauch hat).

Für grosse Familien und/oder tiefe Einkommen können verbrauchsabhängige Gebühren zu einer Belastung werden.

Das Verursacherprinzip kann unerwünschte Verteilungswirkungen und entsprechende negative gesellschaftliche und sozialpolitische Auswirkungen zur Folge haben.

Hohe Lenkungsabgaben auf Treibstoffen:

Je nach Berufsgattung oder Wohnsituation können die gefahrenen Kilometer nicht wesentlich beeinflusst werden. Hohe Treibstoffpreise können deshalb einkommensschwächere Haushalte benachteiligen und sie in ihrer Bewegungsfreiheit gegenüber Gutverdienenden massiv einschränken.

Ausserdem können hohe Treibstoffpreise zu «Ausweichbewegungen», nämlich zum sogenannten Tanktourismus führen. Dieser ist aber weder ökologisch (Mehrfahrten) noch finanzpolitisch (Ausfall von Steuereinnahmen) wünschbar.

Hohe verbrauchsabhängige Abfall- oder Abwassergebühren:

Für grosse Familien und/oder tiefe Einkommen können solche Gebühren zu einer Belastung werden, die sie nur beschränkt beeinflussen können. Da ihr Handlungsspielraum, durch Verhaltensänderung die Kosten zu beeinflussen, beschränkt ist, sind negative sozialpolitische Auswirkungen wahrscheinlich.

Das Verursacherprinzip kann das Streben nach Effizienz erlahmen lassen.

- Unmotivierte Mehrbelastung von Wirtschaft und Haushalten

Die Gefahr, dass die öffentliche Hand (vor allem Gemeinden und Kantone) mit der Einführung von Abgaben und Gebühren steuerfinanzierte Leistungen auslagern, ist nicht von der Hand zu weisen. Solche zusätzlichen Einnahmen für die öffentliche Hand – ohne entsprechende Mehrleistungen – führen zu einer unmotivierten Mehrbelastung von Wirtschaft und Haushalten. Und wenn im Gegenzug zur Einführung von Abgaben und Gebühren die Steuern gesenkt werden, profitieren dadurch in der Regel andere Personengruppen – nämlich verstärkt die hohen Einkommen. Auch diese Art der Umverteilung ist sozial- und gesellschaftspolitisch unerwünscht.

- Verminderte Begründungspflicht
Die Erfahrung zeigt, dass die sogenannten «spezialfinanzierten Bereiche» in der öffentlichen Diskussion weniger streng begutachtet und weniger umstritten sind als die steuerfinanzierten Bereiche. Während in den meisten Gemeinden Steuererhöhungen von der Bevölkerung gutgeheissen werden müssen, liegt die Festsetzung von Abgaben und Gebühren häufig in der Kompetenz des Gemeindeparlaments (der Gemeinderversammlung) oder sogar der Gemeindeexekutive. Dies führt dazu, dass abgaben- und gebührenfinanzierte Bereiche in Bezug auf deren Effizienz weniger streng überprüft und hinterfragt werden als die steuerfinanzierten staatlichen Leistungen.

Monopol- oder monopolähnliche Strukturen zum Beispiel in der Entsorgung oder im Recycling können dazu führen, dass das Potenzial zur Effizi-

enzsteigerung nicht genügend ausgeschöpft wird. Diese Gefahr besteht bei vorgezogenen Entsorgungsgebühren, da hier die Einnahmen nicht zuerst generiert werden müssen, sondern bereits vorhanden sind. Besonders gravierend zeigt sich diese Situation bei den von der Wirtschaft freiwillig bezahlten Entsorgungsgebühren für das Autorecycling: obwohl diese Gebühren über Jahre erhoben wurden, besteht für das Recycling bis heute nicht einmal eine entsprechende Anlage!

Forderungen an die Weiterentwicklung des Verursacherprinzips

1. Verstärken

Die Bestrebungen, das Verursacherprinzip durchzusetzen, müssen konsequent fortgesetzt und verstärkt werden (Weiterentwicklung der CO₂-Abgabe in Richtung einer eigentlichen Klimaabgabe, eine Ressourcen- bzw. Bodensteuer, das Road Pricing sowie die klare Zuteilung von Eigentumsrechten bzw. die Neuregelung des Ressourcenregimes).

2. Ergänzen

Die typischen Instrumente des Verursacherprinzips wie Lenkungsabgaben und Gebühren allein genügen nicht für die Umsetzung des Verursacherprinzips.

Sie müssen je nach Situation durch

- Gebote und Verbote (Verbot, besonders stromfressende Kühlschränke in Verkehr zu bringen, wenn gleichwertige Alternativen vorhanden sind. Gebot, dass Set-Top-Boxen im Stand-by-Modus max. 1 Watt brauchen),

- Aufklärung (Die KonsumentInnen müssen sich informieren können: beim Kaufentscheid und beim Benutzerverhalten),
- Bildung (die Fähigkeit, Information in Handeln umzusetzen, muss in der Ausbildung gelernt werden) und
- Verbesserung der Transparenz (Energieetiketten für sämtliche Geräte, Energieetiquetten für Liegenschaften, strenge Anforderung an Energieetiketten) ergänzt werden.

3. Kompensieren

Ausserdem muss die Durchsetzung des Verursacherprinzips stets auf mögliche Neben- und Verteilwirkungen hin überprüft und allenfalls mit Massnahmen in anderen Politikbereichen kompensiert werden. Dies kann zum Beispiel dadurch geschehen, dass der Verbrauch einer bestimmten Ressource (Elektrizität, Wasser etc.) bis zu einem bestimmten Mass (berechnet zum Beispiel nach Anzahl Personen in einem Haushalt) kostenlos ist, der weitere Verbrauch dann aber massiv stärker belastet wird. Damit könnten gerade sozialpolitisch unerwünschte Auswirkungen verhindert oder zumindest abgeschwächt und gleichzeitig die Lenkungswirkung erhöht werden. In diesem Sinn erhält die Umweltpolitik je länger je mehr auch einen grossen sozial-politischen Stellenwert.

Simonetta Sommaruga, Jg. 1960, ist SP-Ständerätin (BE) und Präsidentin der Stiftung für Konsumentenschutz SKS.

Die Umweltpolitik

erhält je länger

je mehr auch

einen grossen

sozialpolitischen

Stellenwert.



