



1

Die übliche Anwendung des Verursacherprinzips führt dazu, dass ein Flughafen seine Lärmemissionen reduzieren muss. Ronald Coase aber würde fragen: «Gibt es nicht eine Rechteverteilung, welche zu weniger Reibungsverlusten zwischen Flughafen und Anwohnern führt?» (Bild: Keystone/Martin Rüttsch)

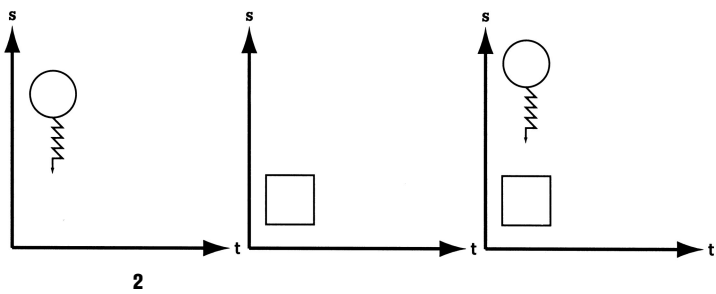
Martin Hostettler

## Aufgeklärte Anwendung des Verursacherprinzips

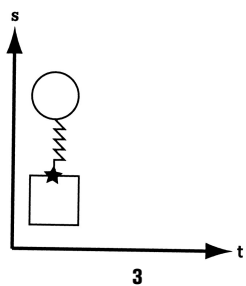
40 Jahre nach der Kritik von Ronald Coase

**1960 hat der englische Ökonom Ronald Coase mit dem Aufsatz «The Problem of Social Cost» Kritik am Verursacherprinzip geübt und für eine aufgeklärte Anwendung plädiert. Doch seine Sichtweise wurde erst zur Kenntnis genommen, nachdem Coase 1991 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhalten hatte. Der Aufsatz von Coase gehört mittlerweile zu den am meisten zitierten wirtschaftswissenschaftlichen Publikationen.**

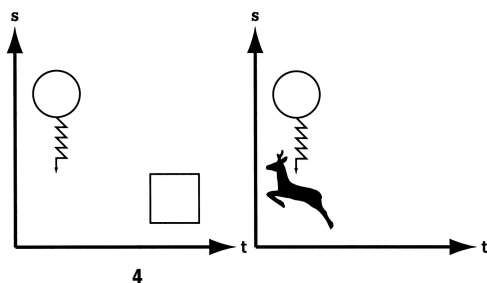
Das Verursacherprinzip sieht vor, dass Effekte, die sich auf Umwelt und Mensch nachteilig auswirken, eingedämmt oder behoben und die entstandenen Kosten dem Verursacher angelastet werden. In seinem Aufsatz<sup>1</sup> von 1960 hinterfragt Ronald Coase dieses Vorgehen und äussert seine Kritik an der blinden Anwendung des Verursacherprinzips. Auch heute noch – vierzig Jahre nach Erscheinen seines Aufsatzes – sind die Ideen von Coase aktuell und regen zum Nachdenken an. Coase hält fest, dass die herkömmliche Lehre<sup>2</sup> staatliche Eingriffe in der Form von Ge- und Verboten, respektive in der Form von Steuern und Subventionen empfiehlt. Auf der andern Seite besteht zwischen Emittent und Empfänger von schädlichen Effekten ein Nutzungskonflikt. Verursachungsprobleme sind laut Coase demnach nicht einseitige, sondern zweiseitige Probleme. Das Verursachungsproblem entsteht nur, wenn ein ausreichend starker Emittent und ein empfindlicher



**2**  
Für ein Verursachungsproblem braucht es sowohl einen Emittenten wie auch einen Empfänger (Reziprozität), welche einander «konkurrenzieren». Bei allen drei abgebildeten Problemen besteht kein Verursachungsproblem, weil entweder der Emittent (Kreis) oder der Empfänger (Quadrat) fehlt oder weil diese zu weit auseinander liegen



**3**  
Emittent und Empfänger liegen nahe beieinander, es kommt zu einem Verursachungsproblem



**4**  
Bei einem zeitlichen Auseinanderklaffen von Emission und Empfang oder bei «stummen» Empfängern besteht die Gefahr, dass die volle Tragweite eines Verursachungsproblems zu spät erkannt wird

Empfänger miteinander in Beziehung stehen (Bild 2 und 3). Damit ein Umweltproblem entsteht, braucht es also immer zwei. Diese reziproke Analyse von Umweltproblemen führt zu einer völlig neuen Sichtweise des Verursachungsproblems. Plötzlich bestehen in gewissen Situationen Zweifel darüber, wer der auslösende Verursacher eines Problems ist (siehe Kästchen). Im nächsten Überlegungsschritt verweist Coase darauf, dass die von der Lehre empfohlenen politischen Massnahmen volkswirtschaftlich oft gar nicht optimal sind. Zur riesigen Verblüffung der Fachwelt stellt er fest, dass in einer Welt ohne Transaktionskosten politische Massnahmen gar nicht notwendig wären, weil sich ein volkswirtschaftlich optimales Niveau automatisch einstellen würde, wenn Emittent und Empfänger direkt und kostenlos miteinander verhandeln könnten. Dieser Sachverhalt wurde später das «Coase-Theorem» genannt. Deshalb ging die Fachwelt lange Zeit davon aus, dass Ronald Coase mit seinem 1960er Aufsatz in erster Linie für Verhandlungen zwischen Emittent und Empfänger plädiert hat. Vermutlich wurde lange nicht bemerkt, dass Coase die «sonderbare» Welt ohne Transaktionskosten bereits 23 Jahre früher verlassen hatte. So kommt es, dass Coase in den ersten Jahren nach Erscheinen seines 1960er Aufsatzes einzig mit dem Coase-Theorem in Verbindung gebracht wurde. Das Missverständnis ging sogar soweit, dass die Welt ohne Transaktionskosten «Coase-Welt» genannt wurde. Etablierte Umweltökonomien stellten nüchtern fest, dass das Coase-Theorem für die Praxis irrelevant sei. Das Coase-Theorem galt im besten Fall als mathematisch interessante Theorie<sup>3</sup>.

Ronald Coase entwickelte seine Ideen weiter. Er analysierte ausführlich Rechtsfälle aus dem Nachbarrecht und ist zum Schluss gekommen, dass die reziproke Natur des Verursachungsproblems in der juristischen Literatur durchaus bekannt ist. «Doch wie kann das Verursachungsproblem in einer Welt mit Transaktionskosten gelöst werden?» fragte er sich und stellte als erstes fest, dass Eigentums- und Verfügungsrechte wichtig sind und dass hinsichtlich der Verteilung dieser Rechte unterschiedlich effiziente Varianten denkbar sind. Schlecht verteilte, instabile oder unscharfe Eigentums- und Verfügungsrechte führen zu übermässigen Reibungsverlusten. Er zeigt auf, dass meistens mehrere, institutionell unterschiedliche Alternativen zur Lösung des reziprok verursachten Problems bestehen. Er plädiert für einen Vergleich der möglichen Lösungen: Zu bevorzugen sei jene Lösung, welche die geringsten Transaktionskosten aufweist. Daraus folgert Coase, dass Zuweisungen nach dem Verursacherprinzip tatsächlich nicht immer die gesamtwirtschaftlich beste Lösung darstellen. Aber auch diese Einsicht fand wenig Verbreitung. Die geringe Relevanz des Coase-Theorems für praktische Umweltprobleme führte gleichzeitig dazu, dass das intensive Studium der Coaseschen Aufsätze ausblieb. Dennoch stiess er in einem kleinen Kreis von Wirtschaftswissenschaftlern auf Zustimmung. Diese entwickelten seine Ansichten weiter. In der Folge entstanden in der Ökonomie mehrere neue Fachgebiete.

### Fallbeispiel 1: «Wer ist der Verursacher?»

In der Ortsplanung wird eine neue Bauzone ausgeschieden. Sie liegt in der Nähe eines bestehenden, zonenkonformen Landwirtschaftsbetriebes. Nach Abschluss der Ortsplanung muss der Landwirtschaftsbetrieb wegen Änderungen der Rahmenbedingungen plötzlich die Produktion umstellen. Im Baubewilligungsverfahren wehren sich die Anwohner in der nahen Bauzone gegen eine Schweinemasthalle, weil sie übermässige Geruchsimmissionen befürchten. Im Rechtsmittelverfahren wird festgestellt, dass der Landwirtschaftsbetrieb Verursacher der Geruchsimmissionen ist und demzufolge für den Einbau einer teuren Luftfilteranlage finanziell aufkommen muss. Inwiefern die Ortsplanung der Gemeinde Problemverursacher ist, muss vom Gericht nicht geprüft werden.

### Fallbeispiel 2: «Wer ist der Verursacher?»

In einem Bergdorf wird eine neue Bauzone ausgeschieden. Oberhalb der Bauzone liegt ein steiler, bewaldeter Hang. Der Wald befindet sich in privatem Besitz. Ohne Wald bestände in der Bauzone im Winter Lawinengefahr. Nach einigen Jahren – die Bauzone ist jetzt bewohnt – möchte der Waldbesitzer ein Waldreservat schaffen, da die Holznutzung nicht mehr kostendeckend ist. Die Waldbehörden lassen die Schaffung des Waldreservates jedoch nicht zu und verlangen, dass der Wald weiterhin bewirtschaftet wird. Das aus der Holznutzung resultierende Defizit wird zur Hälfte durch den Bund und den Kanton getragen. Dennoch ist der Waldbesitzer der Auffassung, dass er zu Gunsten der neuen Anwohner seinen Freiheiten beraubt wurde.

## Das Coase-Theorem und die Schweiz

Auch 40 Jahre nach der Coaseschen Kritik lassen sich in der schweizerischen Umweltschutzgesetzgebung eher wenig Hinweise darauf finden, dass den Ideen von Coase Rechnung getragen worden wäre. Das Verursacherprinzip gilt gemeinhin als oberstes Prinzip der Umweltpolitik und ist dementsprechend prominent im Umweltschutzgesetz (USG) und im Gewässerschutzgesetz verankert. Auch in den einschlägigen juristischen Gesetzeskommentaren wird nicht auf Coase verwiesen. Dennoch lassen sich vereinzelt Bestimmungen eruieren, welche an Coase erinnern. Dazu gehören beispielsweise die Vorschriften zum Schallschutz an bestehenden und neuen Gebäuden (Art. 20 bis 22 USG). Aber auch viele der staatlichen Subventionierungen, welche auf dem Gemeinlastenprinzip basieren, stellen eigentlich eine Durchbrechung des Verursacherprinzips dar. Dies deutet darauf hin, dass sich die schweizerische Umweltpolitik nicht ausschliesslich auf das Verursacherprinzip verlässt, sondern vielmehr immer schon einen gewissen «policy mix» angestrebt hat.

## Keine heilige Kuh

Das Verursacherprinzip ist nicht immer eine wirklich gerechte und volkswirtschaftlich effiziente Schuldzuweisung. Es besteht die Gefahr der zu starken Vereinfachung der tatsächlichen Verhältnisse. Diese Erkenntnis sollte dazu führen, dass man sich nicht einseitig auf das Verursacherprinzip und dessen Umsetzungsinstrumente – beispielsweise Umweltabgaben – stützt. Vielmehr sollte jeweils dasjenige Instrument zur Anwendung gelangen, welches eine hohe Effizienz aufweist. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die internationale Klimapolitik, welche flexible Mechanismen unterstützt – etwa die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten durch Industrieländer (Joint Implementation), die

gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism) oder der zwischenstaatliche Handel mit Emissionsrechten (International Emissions Trading)<sup>4</sup>.

Der bewusstere Umgang mit dem Verursacherprinzip führt im Alltag dazu, dass Verursachungsprobleme plötzlich auch aus einer anderen Sicht wahrgenommen werden können. Doch wie soll im Alltag konkret mit Verursachungsproblemen umgegangen werden? Soll die verfolgte Umweltpolitik einzig gesamtwirtschaftliche Effizienzziele erfüllen? Denkbar wäre auch das bewusste Befolgen von allgemeinen normativen Regeln im Umgang mit Verursachungsproblemen. Die liberale Regel «Wer zuerst kommt mahlt zuerst» könnte beispielsweise mit einer Regel kombiniert werden, welche allen Menschen einen Mindestschutz vor Immissionen garantiert.

## Ausblick

Die Einsichten von Ronald Coase könnten dazu führen, dass Verursachungsprobleme differenzierter wahr genommen werden. Eine besondere Rolle kommt der Raumplanung zu. Ihre Hausaufgaben heissen Verhinderung von Nutzungskonflikten und möglichst klare und stabile Zuordnung von Nutzungsrechten. Die auf dem Verursacherprinzip aufbauende Umweltpolitik wird dabei auch in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Mit der Sicht von Coase entsteht jedoch Offenheit gegenüber anderen institutionellen Lösungen, die sich eventuell im einzelnen Anwendungsfall als überlegen erweisen. Vor voreiligen Schlüssen muss aber gewarnt werden. Einerseits basieren die Einsichten von Coase auf einer anthropozentrischen Wahrnehmung, welche der «stummen» Natur als solches keine eigenen Rechte zugesteht. Und andererseits besteht die Gefahr, dass bei einem zeitlichen Auseinanderklaffen von Emission und Empfang die Problemsituation unvollständig erkannt wird, weil der Empfänger nicht gegenwärtig ist (Bild 4). Probleme wie überdüngte Seen, Artenverlust, globale Klimaveränderungen oder radioaktive Abfälle können auch mit den Einsichten von Ronald Coase nicht angemessen analysiert werden.

---

Martin Hostettler, Dipl. Ing. ETH, Tensor Umweltberatung AG, Langmauerweg 12, 3011 Bern, [www.tensor.ch](http://www.tensor.ch), [martin.hostettler@tensor.ch](mailto:martin.hostettler@tensor.ch)

## Literatur

- 1 Coase, R. H. (1960): The problem of social cost. *J. Law Econ.* 3: 1-44.
- 2 Pies, I., Leschke, M. (eds.) (2000): Ronald Coase' Transaktionskosten-Ansatz. Mohr Siebeck, Tübingen, 261 Seiten.
- 3 Bonus, H. (1996): Institutionen und Institutionelle Ökonomie: Anwendungen für die Umweltpolitik. *Z. f. angew. Umweltforsch.*, Sonderheft 8: 26-41.
- 4 Martynova, M., Lüchinger, A., Brodmann, U. (1999): Industrie und Staat vereint gegen Treibhausgase: Möglichkeiten im weltweiten Kampf gegen die Erwärmung. *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. Juni 1999.