

GSchG | WBG  
LEaux | LACE

Hettich | Jansen | Norer  
(Hrsg.)

# GSchG WBG

Kommentar zum  
Gewässerschutzgesetz und  
zum Wasserbaugesetz

# LEaux LACE

Commentaire de la loi sur la  
protection des eaux et de la loi  
sur l'aménagement des cours  
d'eau

Schulthess §

Hettich | Jansen | Norer (Hrsg.)

**GSchG**

**WBG**

Kommentar zum  
Gewässerschutzgesetz und  
zum Wasserbaugesetz

**LEaux**

**LACE**

Commentaire de la loi sur la  
protection des eaux et de la loi  
sur l'aménagement des cours  
d'eau

Peter Hettich | Luc Jansen | Roland Norer  
(Hrsg.)

# **GSchG**

# **WBG**

Kommentar zum  
Gewässerschutzgesetz und  
zum Wasserbaugesetz

# **LEaux**

# **LACE**

Commentaire de la loi sur la  
protection des eaux et de la loi  
sur l'aménagement des cours  
d'eau

Schulthess § 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2016  
ISBN 978-3-7255-7325-7

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

## **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

ANDEREGG MARTIN

Dr. iur., Amt für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen, Leiter der Abteilung Recht und UVP

Art. 70, 71, 72, 73 GSchG

BORLAT JULIEN

lic. iur., CAS, Diplomassistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III der Universität Freiburg i.Üe.

Art. 49 GSchG; 13, 14, 15 WBG

BRAHIER JEAN-MICHEL

Dr. iur., Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg i.Üe. und der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO)

Art. 6, 7, 8, 9, 10 WBG

BRIGUET JULIEN

MLaw, Rechtsanwalt

Art. 22, 24, 25, 28 GSchG; 11, 12 WBG

BRUNNER ARNOLD

Dr. iur., Generalsekretär der Baudirektion des Kantons Zug

Art. 19, 20, 21 GSchG

DI CICCIO DOMENICO

MLaw, Diplomassistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. iur. Jacques Dubey an der Universität Freiburg i.Üe.

Art. 6, 7, 8, 9, 10 WBG

DIZDAREVIC-HASIC AZRA

lic. iur. et lic. oec. HSG, Rechtsanwältin

Art. 55 GSchG

EGGENSCHWILER URSINA

M.A. HSG in Rechtswissenschaft

Art. 23, 26, 74, 85 GSchG

EGGS RAPHAËL

Dr. iur., Rechtsanwalt

Art. 17, 18, 44 GSchG

EICHBAUM NIKLAUS

Dr. iur., Rechtsanwalt, stv. Leiter der Rechtsabteilung des Baudepartements  
des Kantons St. Gallen

Art. 42 GSchG

EICHENBERGER KATINKA

lic. iur., Bezirksrichterin am Bezirksgericht Zürich

Vor Art. 70–73 GSchG

ERRASS CHRISTOPH

Dr. iur., Advokat, Titularprofessor für Öffentliches Recht an der Universität  
St. Gallen, Gerichtsschreiber am Schweizerischen Bundesgericht

Art. 52, 53 GSchG

FAVRE ANNE-CHRISTINE

Dr. iur., Rechtsanwältin, Professorin für Verwaltungs-, Umwelt- und Raum-  
planungsrecht an der Universität Lausanne

Art. 39a, 43a, 62c, 83a, 83b GSchG

FEHR-BOSSHARD DELIA

M.A. HSG in Rechtswissenschaft mit Wirtschaftswissenschaften, Rechtsan-  
wältin

Vor Art. 61 ff., Art. 61, 62, 63, 64, 64a, 65, 66, 84, Schlussbestimmung GSchG

FRITZSCHE CHRISTOPH

lic. iur., SIA, selbständiger Berater für Bau-, Planungs- und Umweltrecht

Art. 4 Bst. m, Vor Art. 36a–44, Art. 36a, 37, 38, 38a, 62b GSchG

GALBRAITH LOUISA

M.A. HSG in Rechtswissenschaften mit Wirtschaftswissenschaften

Art. 56 GSchG

GRANDJEAN GILDA

lic. iur., avocate, adjointe à la direction générale des greffes du pouvoir judi-  
ciaire du canton de Genève

Art. 22, 24, 25, 28 GSchG; 11, 12 WBG

HEPPERLE ERWIN

Dr. iur., dipl. Natw. ETH, ehem. Senior Scientist und Dozent für Umwelt- und Raumplanungsrecht am Institut für terrestrische Ökosysteme (ITES), ETH Zürich  
Art. 2, 3, 4, 5 WBG

HETTICH PETER

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt, Professor für Öffentliches Wirtschaftsrecht mit Berücksichtigung des Bau-, Planungs- und Umweltrechts an der Universität St. Gallen, Direktor IFF-HSG  
Einleitung, Art. 4 Bst. c-f, 6, 7, 8, 9 GSchG

HUBER-WÄLCHLI VERONIKA

Dr. sc. nat. ETH, lic. iur., ehem. juristische Mitarbeiterin im Amt für Natur und Umwelt Graubünden  
Art. 4 Bst. h-l, Vor Art. 29-36, Art. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59 GSchG

ITEN BERENICE

lic. iur., Mitarbeiterin in der Abteilung Recht im Bundesamt für Umwelt (BAFU)  
Art. 57, 58, 60 GSchG

JANSEN LUC

lic. iur., Rechtsanwalt und Notar  
Einleitung, Art. 60a, 60b GSchG

KEHRLI JEANNETTE

Dr. iur., juristische Sekretärin und stv. Leiterin des Rechtsdienstes des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich  
Art. 11, 12 GSchG

KOLLER JANNICK

M.A. HSG in Rechtswissenschaften, wissenschaftliche Assistentin und Doktorandin am Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics der Universität St. Gallen (IFF-HSG)  
Art. 78, 79 GSchG

MÄRKLI BENJAMIN

M.A. HSG in Rechtswissenschaften, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl von Prof. Dr. Benjamin Schindler an der Universität St. Gallen (FR-HSG)  
Art. 61a, 75 GSchG

MARTI ARNOLD

Dr. iur., Vizepräsident des Obergerichts des Kantons Schaffhausen, Titularprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich  
Art. 68 GSchG

NORER ROLAND

Dr. iur., Professor für Öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums an der Universität Luzern  
Einleitung, Art. 14, 27, 51, 62a, 77 GSchG; Art. 1 WBG

RIVA ENRICO

Dr. iur., LL.M., Fürsprecher, Professor i.R. für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel  
Vor Art. 80–83, Art. 80, 81, 82, 83 GSchG

RUCH ALEXANDER

Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor i.R. für Öffentliches Recht an der ETH Zürich  
Art. 43, 45, 46, 47, 48 GSchG

SALIBIAN KOLLY KARINE

lic. iur., Rechtsanwältin, stv. Generalsekretärin der Direktionen Wasser und Landwirtschaft des Kantons Genf  
Art. 39, 40, 41 GSchG

SAVARY FIONA

M.A. HSG in Rechtswissenschaft, wissenschaftliche Assistentin und Doktorandin am Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics der Universität St. Gallen (IFF-HSG)  
Art. 69, 75 GSchG



SCHINDLER BENJAMIN

Dr. iur., MJur, Rechtsanwalt, Professor für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

Art. 5, 67, 67a GSchG

STOCKER LUKAS

M.A. HSG in Rechtswissenschaft

Vor Art. 61, Art. 61, 62, 63, 64, 64a, 65, 66, 84, Schlussbestimmung GSchG

STUTZ HANS W.

Dr. iur., Leiter des Rechtsdienstes des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich

Art. 10, 11, 12, 13, 15, 16, 76 GSchG

SUTTER PATRICK

Dr. iur., Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter für Sicherheitsrecht an der ETH Zürich

Art. 1, 16, 17 WBG

THURNHERR DANIELA

Dr. iur., LL.M., Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel

Art. 2, 3, 4 Bst. a–c GSchG

TSCHOPP, SIMONE

MLaw, Rechtsanwältin und Notarin, wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Roland Norer an der Universität Luzern

Art. 4 Bst. g, 14, 27, 51, 62a, 77 GSchG; 18, 19, 20 WBG

TSCHUMI TOBIAS

Dr. phil.-nat., M.A. HSG in Rechtswissenschaft, Lehrbeauftragter für Bundesstaatsrecht an der Universität St. Gallen (FR-HSG)

Art. 4 Bst. c–f, 5, 6, 7, 8, 9, 67, 67a GSchG

VALLENDER KLAUS A.

Dr. oec. et lic. iur., Professor i.R. für Öffentliches Recht mit besonderer Berücksichtigung des Wirtschafts-, Umwelt- und Steuerrechts an der Universität St. Gallen

Art. 1 GSchG

WAGNER PFEIFER BEATRICE

Dr. iur., Advokatin, Titularprofessorin für Öffentliches Recht, insb. Umweltrecht an der Universität Basel

Art. 3a, 54 GSchG

WILD FLORIAN

Dr. iur., Leiter der Abteilung Recht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Mitglied der BAFU-Geschäftsleitung

Art. 50 GSchG

ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt, Professor für Verwaltungsrecht und Präsident des Instituts für Baurecht an der Universität Freiburg i.Üe.

Art. 17, 18, 44 GSchG

## Art. 3a GSchG/LEaux

### Verursacherprinzip

Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.

#### Principe de causalité

Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais.

#### Principio di causalità

I costi delle misure prese secondo la presente legge sono sostenuti da chi ne è la causa.

**Literatur:** BRUNNER URSULA, Auf dem Weg zur integralen Wasserwirtschaft: Das Solothurner Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA), in: URP 2013, 479 ff. (zit. Wasserwirtschaft); CARONI PI-O/SCHÖBI FELIX/EMMENEGGER SUSAN et. al., Berner Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Bd. I/1, Einleitung (Art. 1–9 ZGB), Bern 2012 (zit. BEARBEITER, BK ZGB); DONZEL VALÉRIE, Les redevances en matière écologique, Diss. Lausanne 2002 (zit. Redevances); EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, Umweltvölkerrecht – Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts, Bern 2000 (zit. Umweltvölkerrecht); FLEINER-GERSTER THOMAS, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, in: WuR 27 (1975), 193 ff. (zit. Verfassungsmässigkeit); FRICK MARTIN, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern 2003 (zit. Verursacherprinzip); FRIEDERICH UELI/WICHTERMANN JÜRIG, Umwelrelevante Abgaben in Gemeinden – Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung, Schriftenreihe der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ) Nr. 8, Bern 2006 (zit. Abgaben); HETTICH PETER/WALTHER SIMONE, Rechtsfragen um die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) für Elektrizität aus erneuerbaren Energien, in: ZBI 112 (2011), 143 ff. (zit. Rechtsfragen); HETTICH PETER/WETTSTEIN YANNICK, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, in: ASA 78 (2010), 537 ff. (zit. Kostenanlastungssteuern); HUBER-WÄLCHLI VERONIKA, Kostentragung für Massnahmen bei bestehenden Anlagen in neuen Grundwasserschutzzonen, in: URP 2003, 790 ff. (zit. Kostentragung); HUNGERBÜHLER ADRIAN, Grundsätze des Kausalabgabensrechts. Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: ZBI 104 (2003), 505 ff. (zit. Kausalabgabensrecht); KARLEN PETER, Zum Erfinden neuer öffentlicher Abgaben, in: ZBI 115 (2014), 1 f. (zit. Abgaben); KELLER HELEN/VON ARB CHRISTINE, Nachhaltige Entwicklung im Völkerrecht – Begriff, Ursprung, Qualifikation, in: URP 2006, 439 ff. (zit. Nachhaltige Entwicklung); KELLER PETER M., Sanierung in Grundwasserschutzzonen, in: URP 2003, 534 ff. (zit. Sanierung); MAHAIM RAPHAËL, Die abgaberechtliche Vielfalt in der Schweiz am Beispiel der Wassernutzung – Insbesondere zur Tarifgestaltung der für die Nutzung von Oberflächengewässern erhobenen Abgaben, in: Waldmann Bernhard/Hänni Peter/Belser Eva Maria (Hrsg.), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Bern 2011, 283 ff. (zit. Föderalismus); MEIER-HAYOZ ARTHUR, Berner Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Bd. IV/3, Grundeigentum II (Art. 680-701 ZGB), Bern 1974 (zit. BK Grundeigentum II); REICH MARKUS, Steuerrecht – Teil IV Mehrwertsteuerrecht verfasst von Philip Robinson, 2. Aufl., Zürich 2012 (zit. Steuerrecht); SANDS PHILIPPE/PEEL JACQUELINE, Principles of International Environmental Law, 3. Aufl., Cambridge 2012 (zit. Principles); WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht I, 3. Aufl, Zürich 2009 (zit. Umweltrecht I).

**Materialien und amtliche Publikationen:** Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt vom 4. Oktober 1993, BBl 1993 IV 293 ff. (zit. Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993); VERBAND SCHWEIZER ABWASSER- UND GEWÄSSERSCHUTZFACHLEUTE (VSA)/SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND/FACHORGANISATION FÜR ENTSORGUNG UND STRASSENUNTERHALT (FES) (Hrsg.), Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbandsebene (Module 11 und 12), Glattbrugg

1994 (zit. Finanzierung); Bericht des Bundesrates über die Reduktion der Umweltrisiken von Düngern und Pflanzenschutzmitteln vom 21. Mai 2003, BBl 2003 4802 ff. (zit. Bericht Umweltrisiken 2003).

### Inhaltsübersicht

I.	Entstehungsgeschichte .....	1
II.	Allgemeine Bemerkungen.....	4
	A. Verfassungsrechtliche Grundlage.....	4
	B. Völkerrechtliche Grundlagen .....	11
III.	Kommentierung .....	14
	A. Rechtsnatur des Verursacherprinzips .....	14
	B. Elemente der gesetzlichen Regelung .....	23
	1. Begriff des Verursachers.....	23
	2. Massnahmen nach diesem Gesetz.....	30
	3. Kostenfolgen .....	32
	C. Anwendungsbereiche.....	62
	1. Reinhaltung der Gewässer .....	62
	2. Planerischer Gewässerschutz.....	65
	3. Sicherung angemessener Restwassermengen.....	69
	4. Verhinderung und Behebung anderer nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer.....	74
	5. Kosten der Ermittlung des Sachverhalts .....	77
	6. Haushälterische Trink- und Brauchwasserversorgung.....	80

## I. Entstehungsgeschichte

- 1 Art. 3a GSchG wurde nachträglich ins Gesetz aufgenommen (in Kraft seit 1. November 1997), um angesichts der zunehmend knappen Mittel der öffentlichen Hand die Finanzierung von Infrastrukturanlagen im Abwasser- sowie im Abfallbereich auf längere Zukunft hinaus sicherstellen zu können. Der Bundesrat hatte bereits vier Jahre zuvor, im Rahmen der Sanierung des Bundeshaushalts, einen Rückzug des Bundes aus dem bisherigen System der Subventionierung und eine breitere Abdeckung der anfallenden Kosten durch die **Erhebung verursachergerechter Gebühren** angekündigt (Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993, 306 f.).
- 2 Die Gesetzesvorlage zur Verankerung des Verursacherprinzips im GSchG wurde 1996 zusammen mit den neuen Bestimmungen über die Entwässerungsplanung vorgelegt. Der Wortlaut des neuen Art. 3a GSchG wurde aus dem bereits geltenden Art. 2 USG übernommen. Damit wurde das **Verursacherprinzip** integral für die vom GSchG vorgesehenen Massnahmen eingeführt. Von der finanziellen Belastung der Verursacher wurde eine motivierende Wirkung zur Vermeidung nachteiliger Einwirkungen auf die Gewässer erwartet (Botschaft GSchG 1996, 1222, 1228).

Das Parlament verabschiedete den neuen Gesetzesartikel diskussionslos. 3  
Anlass zu Meinungsdivergenzen gaben nur die zu ändernden Bestimmungen  
über die Leistung von Abgeltungen (vgl. Komm. zu Art. 61–66 GSchG).

## II. Allgemeine Bemerkungen

### A. Verfassungsrechtliche Grundlage

Im Zeitpunkt der Aufnahme von Art. 3a ins GSchG war die neue verfas- 4  
sungsrechtliche Grundlage des Art. 74 Abs. 2 BV noch nicht in Kraft. Die BV  
1874 (Art. 24<sup>septies</sup>) hatte die umweltrechtlichen Grundprinzipien (Nachhal-  
tigkeit, Vorsorge- und Verursacherprinzip) noch nicht aufgeführt.

Verfassungsgrundlage für Art. 3a GSchG bildete ursprünglich allein die 5  
**Sachzuständigkeit des Bundes im Bereich des Gewässerschutzes** (heute  
Art. 76 BV). Die Zuständigkeit des Bundes für die generelle Einführung des  
Verursacherprinzips war unbestritten. Die konkretisierenden Vorschriften  
über die Finanzierung der Abwasseranlagen berührten demgegenüber die  
Autonomie der Kantone. Die Vorlage wurde jedoch als einheitliche Gesamt-  
lösung gewertet, mit der die landesweite Durchsetzung der materiellen Ver-  
fassungsziele im Bereich eines nachhaltigen Gewässerschutzes sichergestellt  
werden konnten. Eine bundesrechtliche Rahmenregelung wurde deshalb als  
gerechtfertigt erachtet (Botschaft GSchG 1996, 1238).

Der heute massgebliche **Art. 74 Abs. 2 BV** bestimmt, dass die Kosten der 6  
Vermeidung oder Beseitigung schädlicher oder lästiger Einwirkungen auf  
die natürliche Umwelt und den Menschen von den Verursachern zu tragen  
sind. Das verfassungsrechtlich verbindliche Verursacherprinzip knüpft da-  
mit an den Begriff der **Einwirkung** an. Das GSchG definiert in Art. 4 Bst. c  
den Begriff der **nachteiligen Einwirkung** als «Verunreinigung und andere  
Eingriffe, welche die Gestalt oder die Funktion eines Gewässers beeinträchti-  
gen».

Die Definition des Begriffs der «Einwirkung» in **Art. 7 Abs. 1 USG** bezieht 7  
**Gewässerverunreinigungen und andere Eingriffe in Gewässer** [...], die  
durch den Bau und Betrieb von Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen,  
Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens er-  
zeugt werden, ebenfalls mit ein.

- 8 **Gewässerverunreinigungen** sind nachteilige physikalische, chemische oder biologische Veränderungen des Wassers (Art. 4 Bst. d GSchG); bei den **anderen Eingriffen** geht es um nachteilige Einwirkungen, welche die Gestalt oder die Funktion eines Gewässers beeinträchtigen (Art. 4 Bst. c GSchG) (vgl. Komm. zu Art. 4 GSchG).
- 9 Der **Mensch** ist durch die Vorschriften über den Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Art. 74 Abs. 1 BV) nur geschützt, soweit er mittelbar, z.B. durch Verunreinigungen des Wassers, betroffen wird (Botschaft BV 1996, 248).
- 10 Alle Massnahmen, mit denen schädliche oder lästige Einwirkungen vermieden, begrenzt oder beseitigt werden, sind aufgrund von Art. 74 Abs. 2 BV gemäss den Grundsätzen des Verursacherprinzips zu **finanzieren**. Zu diesen Massnahmen und zu den möglichen Finanzierungsinstrumenten s. N 23 ff.

## B. Völkerrechtliche Grundlagen

- 11 Das Verursacherprinzip ist in mehreren internationalen Übereinkommen enthalten. Die **Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung (1992)** ruft die Staaten in ihrem Grundsatz 16 dazu auf, «die Internalisierung von Umweltkosten und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zu fördern» und den Ansatz zu verfolgen, wonach «grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung zu tragen hat.»
- 12 Im Bereich des Gewässerschutzes ist das Verursacherprinzip namentlich in der **UNECE-Wasserkonvention** und in der **OSPAR-Konvention** festgehalten.
- 13 Eine **völkergewohnheitsrechtliche** Geltung wird zumeist verneint, da keine Klarheit bezüglich der Inhalte des Prinzips besteht. Die Pflicht zur Kostentragung bezieht sich auf Privatpersonen und von einer Einigkeit über eine Staatenverantwortlichkeit kann nicht ausgegangen werden (EPINEY/SCHYLLI, Umweltvölkerrecht, 92; SANDS/PEEL, Principles, 228 ff.).

### III. Kommentierung

#### A. Rechtsnatur des Verursacherprinzips

Das Verursacherprinzip wird in der Lehre teilweise als **allgemeiner Rechtsgrundsatz** qualifiziert (EMMENEGGER/TSCHECHSCHER, BK ZGB, Art. 1 ZGB N 97), d.h. als Grundsatz, der wegen seiner allgemeinen Tragweite in allen Rechtsgebieten Geltung hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 184 f.). Teilweise wird in unbestimmterer Weise von einem «allgemeinen Grundsatz» oder einem «Handlungsprinzip» gesprochen (BGE 134 II 142, unpubl. E. 4.2, publ. in: URP 2008, 576; SEILER, Kommentar USG, Art. 2 N 132; KELLER/VON ARB, Nachhaltige Entwicklung, 467; EPINEY/SCHEILY, Umweltvölkerrecht, 84 f.).

Aufgrund der Verankerung in Art. 74 Abs. 2 BV stellt das Verursacherprinzip auf dem Gebiet des Umwelt- und Gewässerschutzrechts einen **verfassungsrechtlichen Grundsatz** dar, der den Gesetzgeber bindet. Als Folge von Art. 190 BV müssen jedoch auch bundesgesetzliche Bestimmungen zur Anwendung gebracht werden, welche Kostenfolgen abweichend vom Verursacherprinzip regeln. Bundesgesetze sind indessen verfassungskonform ausulegen. Zudem bedarf auch das Verursacherprinzip selber der Auslegung, was gewisse Abweichungen aus überwiegenden öffentlichen, insb. ökologischen Gründen zulässt (vgl. N 40).

Die **unmittelbare Anwendbarkeit** des Verursacherprinzips wird vom BGer und von der Mehrheit der Lehre verneint (BGE 125 I 449, unpubl. E. 1b, publ. in: URP 2000, 133; FRICK, Verursacherprinzip, 140 ff., m.w.H.; a.M. GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG Ergänzungsband, Art. 2 N 13 ff.). Dennoch ist die **Justiziabilität** insofern gegeben, als eine unrichtige Auslegung von Art. 74 Abs. 2 BV bzw. Art. 3a GSchG im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Beschwerde vor BGer gegenüber kantonalen Erlassen und Entscheiden gestützt auf Art. 95 Bst. a BGG als Verletzung von Bundesrecht gerügt werden kann (WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, N 48).

Dagegen gewährt das Verursacherprinzip keine verfassungsmässigen Rechte im Sinne von Art. 98 und Art. 116 BGG (BGer 2P.266/2003 vom 5. März 2004, E. 1.1).

Die **Konkretisierung** des Verursacherprinzips erfolgt durch gesetzliche Bestimmungen auf eidg. und kt. Ebene. Die föderalistische Zuständigkeit richtet sich nach der Sachmaterie. So fällt z.B. die Finanzierung von Abwasseranla-

gen in die Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden). Der Bund bejaht demgegenüber seine Kompetenz zur Erhebung von Lenkungsabgaben kraft Sachzusammenhang. Danach können eidg. Abgaben eingeführt werden, wenn ihr «gesetzgeberisches Leitmotiv in der Verhaltensbeeinflussung der Wirtschaftssubjekte zu sehen ist, und nicht in der Einnahmenerzielung». Eine «unvermeidbare Einnahmenerzielung» soll die verfassungsrechtliche Finanzkompetenzordnung nicht tangieren (Botschaft USG 1993, 1538 f.; zustimmend GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG Ergänzungsband, Vorbem. zu Art. 35a–35c N 8; Näheres zur Verfassungsmässigkeit von Lenkungsabgaben N 48 ff.).

- 19 Stets geht es bei der Umsetzung des Verursacherprinzips um **Kostenregelungen**, nicht dagegen um Verhaltenspflichten (GRIFFEL, Grundprinzipien, Nr. 236). Richtet sich eine Verhaltenspflicht an eine andere Person als den Verursacher, so kann dieser die ihm entstehenden Kosten nicht unter Berufung auf das Verursacherprinzip auf den oder die (Mit-) Verursacher überwälzen. Ein solcher Kostenausgleichsanspruch ist nur bei Vorliegen einer entsprechenden (formell-) gesetzlichen Grundlage gegeben (SEILER, Kommentar USG, Art. 2 N 94). Im Einzelnen kann gesetzlicher Auslegungsbedarf bestehen (Näheres N 62 ff.).
- 20 Die Qualifikation des Verursacherprinzips als Kostenzurechnungsregel macht eine **Abgrenzung zum Haftpflichtrecht** erforderlich. Im Unterschied zu den haftpflichtrechtlichen Regelungen (Art. 59a–d USG, dazu N 59 f.) geht es beim Verursacherprinzip nicht um die Schädigung individueller Rechtsgüter, sondern um sog. «uncharged disservices», d.h. um **volkswirtschaftliche Verluste**, wie z.B. verunreinigte Gewässer, die bei den Verursachern «internalisiert» werden sollen (dazu N 32 f.). Die Ursprünge des Verursacherprinzips liegen in ökonomischen Theorien über die Nutzung öffentlicher Güter. Die gegenwärtigen und die zukünftig zu erwartenden Nutzungen sollen monetarisiert und den Nutzern als Kosten angelastet werden. Dadurch sollen die Verursacher einen Anreiz erhalten, übermässige Nutzungen zu vermeiden (WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, N 46 ff.).
- 21 Das Verursacherprinzip setzt daher weder einen Schaden im haftpflichtrechtlichen Sinn noch Widerrechtlichkeit des Verhaltens des Verursachers voraus. Im Haftpflichtrecht kommt demgegenüber eine reine Billigkeitshaftung, d.h. eine Haftung trotz Rechtmässigkeit des Handelns, nur kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung in Frage (vgl. Art. 52 Abs. 2, Art. 54 OR, Art. 701 ZGB und dazu MEIER-HAYOZ, BK Grundeigentum II, Art. 701 ZGB N 23).



Haftpflichtrechtliche Regelungen entsprechen zwar ihrem Sinn und Geist nach ebenfalls dem Verursacherprinzip, jedoch ermöglichen sie wegen der dargelegten Unterschiede keine zureichende Internalisierung externer Umweltkosten. Eine solche erfolgt über das öffentlich-rechtliche **Abgaberecht** (dazu N 32 ff.) oder über die spezielle Form der **Kostenüberwälzung** nach einer **Ersatzvornahme** (dazu N 57 f.).

## B. Elemente der gesetzlichen Regelung

### 1. Begriff des Verursachers

Der Begriff des Verursachers wird in Art. 3a GSchG nicht definiert. Bei der Konkretisierung des Verursacherprinzips besteht ein Gestaltungsspielraum. Die Bestimmung des massgeblichen Verursachers erfordert eine normative, wertende Zuordnung.

Verwendet eine Rechtsnorm den Begriff des Verursachers ohne nähere Umschreibungen, so ist für die Begründung einer Kostenpflicht zunächst ein **natürlicher Kausalzusammenhang** erforderlich. Zur weiteren Begrenzung des Kreises der Kostenpflichtigen hat das BGer bei solchen Rechtsnormen das Erfordernis der **Unmittelbarkeit der Verursachung** aufgestellt und in weitgehender Anlehnung an den polizeirechtlichen Störerbegriff sowohl den Zustands- als auch den Verhaltensstörer für kostenpflichtig erklärt (BGE 138 II 111, 125, E. 5.3.2; 132 II 371, 380, E. 3.5).

Als **Verhaltensstörer** gilt gemäss st. Rspr., wer durch eigenes Verhalten oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter den Schaden oder die Gefahr verursacht hat; **Zustandsstörer** ist, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Als Zustandsstörer fallen neben dem Eigentümer auch Mieter, Pächter, Verwalter, Beauftragte usw. in Betracht (BGer 1A.178/2003 vom 27. August 2004, E. 4).

Das Erfordernis der **Unmittelbarkeit** der Verursachung bedeutet im Zusammenhang mit der polizeilichen Gefahrenabwehr, dass die kostenbegründende Verhaltensweise bereits selber **die Grenze zur Gefahr überschritten** haben muss und entferntere, lediglich mittelbare Ursachen ausscheiden (BGE 114 Ib 44, 48, E. 2a; BGer Urteil vom 29. April 1988, E. 2a, in: BVR 1988, 406; vgl. Komm. zu Art. 54 GSchG N 47 ff.). Je nach Sachzusammenhang kann auch von Relevanz sein, ob dem Verursacher durch die Einwirkung oder als

Folge ihrer Abwehr oder Beseitigung **wirtschaftliche Vorteile** erwachsen (BGE 139 II 106, 119, E. 6.1, betr. Art. 32d USG); ferner können u.U. **Praktikabilitätserwägungen** eine Rolle spielen (SEILER, Kommentar USG, Art. 2 N 64, m.w.H.). Die Mitberücksichtigung von Gesichtspunkten wie der wirtschaftlichen Interessenlage oder der Billigkeit und Praktikabilität rechtfertigt jedoch nicht die Begründung einer solidarischen Haftung zu Lasten einzelner Verursacher (BGer Urteil vom 12. Oktober 1990, E. 6a, in: ZBl 1991, 212). Dennoch hat das BGer auch schon darauf abgestellt, ob jemand die von ihm eingeforderten Kosten aufgrund eines Rechtsverhältnisses auf denjenigen überwälzen kann, der den Schaden unmittelbar verursacht hatte (BGer 1A.178/2003 vom 27. August 2004, E. 7; vgl. auch BGE 138 II 111, 125 f., E. 5.3.2). Damit relativierte das BGer in einzelnen Fällen das Unmittelbarkeitserfordernis.

- 27 Im Unterschied zur Auslegung eines nicht näher eingegrenzten Verursacherbegriffs durch die Verwaltungsbehörden ist der **Gesetzgeber** bei der Konkretisierung des Verursacherprinzips nicht an das Unmittelbarkeitserfordernis gebunden. Verlangt wird aber auch hier, dass ein **hinreichender direkter funktioneller Zusammenhang** besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt. Denn es geht beim Verursacherprinzip stets um eine möglichst gerechte Verteilung der Kosten nach Massgabe der zurechenbaren Verantwortung im Einzelfall (BGE 139 II 106, 110, 112, E. 3.1.2, 3.2; 138 II 111, 126, 129, E. 5.3.3, 5.4.3).
- 28 GRIFFEL verwendet für die Unterscheidung der unterschiedlich dichten Anforderungen an die Zurechenbarkeit der Kostenverursachung die Begriffe des **Verursacherprinzips im engeren bzw. im weiteren Sinn** (GRIFFEL, Grundprinzipien, Nr. 210 ff.; GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG Ergänzungsband, Art. 2 N 3 ff.). Das Erfordernis der Unmittelbarkeit soll danach nur für das Verursacherprinzip im engeren Sinn gelten. Dieses setze «einen individualisierbaren Kausalzusammenhang zwischen einem konkreten umweltbelastenden Verhalten einerseits und den daraus konkret entstehenden externen Kosten andererseits voraus». Das Instrument zur Umsetzung des Verursacherprinzips im engeren Sinn sei typischerweise die Verfügung. Das Verursacherprinzip im weiteren Sinn erfordere zwar ebenfalls einen Kausalzusammenhang, jedoch gehe es hier nicht um eine individuelle Zurechenbarkeit, weshalb pauschalisierende Zumessungen möglich seien. Das Instrument zur Umsetzung des Verursacherprinzips im weiteren Sinne seien öffentliche Abgaben. Nur beim Verursacherprinzip im weiteren Sinn würden

demnach die strengeren abgaberechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zur Geltung kommen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich des Legalitätsprinzips bestehen 29  
allerdings nicht nur für Steuern und Lenkungsabgaben. Auch dort, wo verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip die Funktion der Gesetzesform übernehmen, sind Lockerungen hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage stets nur in Bezug auf die **Bemessung der Höhe** der Kostenpflicht zulässig, nicht dagegen für die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstandes der Abgabe (BGE 132 I 117, 121, E. 4.2). **Wer** als Verursacher kostenpflichtig wird, kann daher nicht von den Behörden im Einzelfall *ex aequo et bono* entschieden werden. Das gilt sowohl für die Erhebung von Gebühren als auch für die Kostenüberbindung nach einer Ersatzvornahme. Einer Grundlage im formellen Gesetz bedarf deshalb z.B. die Begründung einer Kostenpflicht aufgrund des Kriteriums des «wirtschaftlichen Vorteils». Andernfalls kann ein solcher Vorteil höchstens bei der Bemessung des individuellen Kostenanteils und innerhalb der Schranken des behördlichen Ermessensspielraums berücksichtigt werden (kritisch zu würdigen unter diesem Aspekt BGer 1A.178/2003 vom 27. August 2004, E. 7 betr. Begründung einer solidarischen Haftbarkeit für den Kostenanteil eines anderen Verursachers aufgrund eines vermuteten wirtschaftlichen Vorteils).

## 2. Massnahmen nach diesem Gesetz

Im Unterschied zu Art. 74 Abs. 2 BV bezieht sich das Verursacherprinzip des 30  
Art. 3a GSchG nicht nur auf Massnahmen zur Vermeidung oder Beseitigung von Einwirkungen, sondern in umfassender Weise auf sämtliche Massnahmen, die sich auf das GSchG oder seine Ausführungsverordnungen stützen. Betroffen sein können alle Regelungsbereiche, d.h. sowohl das Kapitel Reinhaltung (Art. 6–28 GSchG) als auch die Bestimmungen über Restwassermengen (Art. 29–36 GSchG) und über die Verhinderung anderer nachteiliger Einwirkungen (Art. 36a–44 GSchG) sowie schliesslich auch der Vollzug (Art. 54 GSchG). Näheres zu diesen verschiedenen Anwendungsbereichen bei N 62 ff.

Bei den Massnahmen nach GSchG kann es sich auch um Massnahmen von 31  
Privaten handeln. So ist eine private Kanalisation ebenfalls nach Verursacherprinzip zu finanzieren, wenn sie im Sinne von Art. 10 Abs. 3 GSchG öffentlichen Zwecken dient (BGer 1C\_533/2010 vom 20. Juli 2011, E. 5.1, 5.3).

### 3. Kostenfolgen

#### Kausalabgaben, Lenkungsabgaben und Kostenanlastungssteuern

- 32 Nach dem Wortlaut des Gesetzes trägt der Verursacher die Kosten der von ihm verursachten gewässerschutzrechtlichen Massnahmen. Das auf ökonomische Theorien zurückgehende **Polluter Pays Principle** geht davon aus, dass Umweltbeeinträchtigungen auf eine Übernutzung von Umweltgütern zurückzuführen sind, die als kollektive Güter nicht dem marktwirtschaftlichen Preis- und Ausschlussmechanismus unterworfen sind. Obwohl solche Umweltgüter einen wirtschaftlichen Wert haben, haben sie keinen Preis. Nach der vom Engländer **Arthur Cecil Pigou** entwickelten These ist deshalb durch Abgaben und andere marktwirtschaftliche Instrumente («Pigou-Steuern») einer Übernutzung solcher öffentlicher Güter entgegenzuwirken (vgl. zu den Konzepten für eine Internalisierung externer Umweltkosten FRICK, Verursacherprinzip, 7 ff.).
- 33 Im Vordergrund des abgaberechtlichen Instrumentariums stehen die bei den Verursachern erhobenen Kausalabgaben.
- Kausalabgaben*
- 34 Der Aufwand, der bei den Behörden für den Vollzug des GSchG und die vom Staat zu treffenden Massnahmen anfällt, ist aufgrund des Verursacherprinzips mittels **Gebühren** oder **Vorzugslasten** auf die Verursacher zu überwälzen. Auch die für Vollzugsaufgaben beigezogenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privaten (Art. 49 Abs. 3 GSchG) können ermächtigt werden, Kostenverfügungen zu erlassen (vgl. BRUNNER, Kommentar USG, Art. 43 N 26).
- 35 Auf Bundesebene sieht **Art. 55 GSchG** in diesem Sinne vor, dass der **Bund** für die in seine Zuständigkeit fallenden Bewilligungen und Kontrollen sowie für die besonderen Dienstleistungen, die im GSchG und in den Ausführungsbestimmungen näher geregelt sind, Gebühren erhebt. Die GebV-BAFU regelt die Bemessung der Gebühren und legt feste Gebührenansätze fest. Eine Pflicht zur Gebührenerhebung bei **kantonalen** Hoheitsakten und Dienstleistungen ist in Art. 55 GSchG nicht vorgesehen (anders diesbezüglich die parallele Vorschrift des Art. 48 USG).
- 36 Das Verursacherprinzip wird in Art. 55 GSchG nicht ausdrücklich erwähnt. Der Bundesrat ging in seiner Botschaft davon aus, dass es sich um Mass-

nahmen handelt, die einem Verursacher bestehender oder künftiger Gewässerbelastungen eindeutig zugeordnet werden können (Botschaft GSchG 1987, 1151 f.). Im Zusammenhang mit Art. 48 USG hat das BGer den Bezug zum Verursacherprinzip wiederholt festgehalten (BGer 1C\_78/2012 vom 10. Oktober 2012, E. 5.1, m.w.H.; BGE 138 II 111, 120, E. 4.3.4).

Die Pflicht, bei den Verursachern Gebühren zu erheben, schliesst eine Finanzierung nach dem **Gemeinlastprinzip** aus. Früher, d.h. bis zum Inkrafttreten der Art. 3a und 60a GSchG, waren die kommunalen Abwasser- und Abwasserinfrastrukturanlagen noch durch Beiträge von Bund und Kantonen aus allgemeinen Steuermitteln subventioniert worden (dazu STUTZ, Abwasserrecht, 92 ff.).

Nach heutiger Rechtslage verlangt **Art. 60a GSchG**, dass die Kantone dafür sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Art. 60a Abs. 1 GSchG legt die Kriterien fest, welche die Kantone und Gemeinden bei der Bemessung der von ihnen erhobenen Abgaben zu berücksichtigen haben. Dem kt. (bzw. kommunalen) Gesetzgeber steht bei der Ausgestaltung der konkretisierenden Abgaberegulungen jedoch erheblicher Spielraum offen. Erhoben werden können Anschlussgebühren, Erschliessungsbeiträge (Vorzugslasten) und/oder Benützungsgebühren (vgl. zur Terminologie BGE 106 Ia 241, 242 f., E. 3b; STUTZ, Abwasserrecht, 192 ff.). Die von den Kantonen und Gemeinden erlassenen Gesetzesbestimmungen behalten dabei trotz der bundesrechtlich geregelten Rahmenbedingungen ihre **selbständige Natur** (BGer 2C\_817/2008 vom 27. Januar 2009, E. 5.1; BGE 128 I 46, 51, E. 1b/cc).

Unter dem Aspekt des Verursacherprinzips zulässig ist ein System, das mengenabhängige **Verbrauchs- (Benützungs-) Gebühren** (Gebühren, welche nach der tatsächlichen Benützung der Abwasseranlagen bemessen werden) kombiniert mit einer **Grundgebühr** («Bereitstellungsgebühr»), welche als Entgelt für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur konzipiert ist (BGE 128 I 46, 55 f., E. 5b/bb). Empfohlen wird eine solche Aufteilung von den Fachvereinigungen (VSA/SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND/FES, Finanzierung). Nicht mehr mit Art. 60a GSchG bzw. mit dem Verursacherprinzip vereinbar ist jedoch eine Abwassergebühr, die im Wesentlichen oder ausschliesslich auf der mengenunabhängigen Grundgebühr basiert und nur eine marginale Mengengebühr enthält (BGer 2C\_995/2012 vom 16. Dezember 2013, E. 6.4). Denn dem Kostenfaktor der Dimensionierung der Anlagen und den mögli-

chen, dabei zu berücksichtigenden Spitzenbelastungen wird bereits mit den einmaligen Beiträgen oder Anschlussgebühren Rechnung getragen. Deshalb soll die als Teil der Benützungsgebühren veranlagte Grundgebühr i.d.R. einen niedrigeren Kostenanteil abdecken als die mengenabhängige Gebühr, mit der ein Lenkungseffekt anzustreben ist (BGer 2P.266/2003 vom 5. März 2004, E. 3.2).

- 40 **Abweichungen vom Verursacherprinzip** sind zulässig, wenn andernfalls eine umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährdet wäre (Art. 60a Abs. 2 GSchG). Dabei ging es dem Gesetzgeber weniger um die Gefahr einer «wilden» Abwasserentsorgung, wie dies bei der Parallelvorschrift des Art. 32a Abs. 2 USG der Fall war. Im Vordergrund stand vielmehr die Sorge um möglicherweise unterbleibende Investitionen, wenn diese eine sprunghafte Erhöhung der Abwassergebühren zur Folge hätten (Botschaft GSchG 1996, 1230; vgl. SEILER, Kommentar USG, Art. 2 N 134).
- 41 Für die Erhebung aller Kausalabgaben gelten neben dem Verursacherprinzip die **allgemeinen abgaberechtlichen Grundsätze**, d.h. die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe müssen im formellen Gesetz festgelegt werden (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Kt. Gebühren und Vorzugslasten können deshalb nicht direkt gestützt auf Art. 3a GSchG erhoben werden, vielmehr setzt diese Bestimmung ergänzendes Ausführungsrecht voraus (BGer 1C\_78/2012 vom 10. Oktober 2012, E. 5.3; BGE 119 Ib 389, 394, E. 4b).
- 42 Gelockerte Vorgaben an die gesetzliche Grundlage gelten für die **Abgabebemessung**, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 132 I 117, 121, E. 4.2). In diesem Sinne gelangen bei den Kausalabgaben, mit denen das Verursacherprinzip umgesetzt wird, das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zur Anwendung.
- 43 Das **Kostendeckungsprinzip** ist als Maximalgrenze zum Schutz des einzelnen Abgabepflichtigen zu verstehen. Darin unterscheidet es sich vom Verursacherprinzip, das grundsätzlich eine **Vollkostenüberwälzung** verlangt. Es muss demnach der Gesamtaufwand des betroffenen Verwaltungszweigs (dazu HUNGERBÜHLER, Kausalabgabenrecht, 520 f.) aufgrund des Verursacherprinzips überwältzt werden, jedoch bildet dieser Aufwand zugleich auch die Obergrenze für die Kostenüberwälzung.

Bei **Abwasseranlagen** kann das Kostendeckungsprinzip unterschiedlich ausgelegt werden, indem es sich entweder auf die Gesamtheit von Anschluss- und Benützungsgebühren beziehen kann oder indem es für die verschiedenen Verwaltungszweige separat beurteilt wird. Das Bundesrecht schreibt eine Aufgliederung nicht vor, steht aber einer solchen auch nicht entgegen, wenn dieses Vorgehen als sachgerecht erscheint. Dies ist namentlich der Fall, wenn damit Querfinanzierungen vermieden werden und so eine vollumfängliche Erfüllung des Kostendeckungsprinzips ermöglicht wird (BGer 2C\_644/2009 vom 16. August 2010, E. 4.2; 2C\_322/2010 vom 22. August 2011, E. 4).

Bei kostenunabhängigen Kausalabgaben kommt das Kostendeckungsprinzip nicht zum Tragen. Darunter fallen sämtliche **Konzessions- und Wassernutzungsgebühren** (MAHAIM, *Föderalismus*, 298, 318). Das Verursacherprinzip ist auch bei diesen Gebühren zu beachten (MAHAIM, *Föderalismus*, 286). Die Höhe der Abgabe muss aus der formellgesetzlichen Grundlage in hinreichend bestimmter Weise hervorgehen. Zulässig ist es jedoch, wenn der kt. Gesetzgeber für die Bestimmung des Satzes des Wasserzinses auf den im WRG vorgesehenen Maximalsatz verweist (BGE 128 II 112, 122, E. 7).

Das **Äquivalenzprinzip** konkretisiert für den Bereich des Abgaberechts den Verhältnismässigkeitsgrundsatz sowie das Gleichheitsgebot und das Willkürverbot (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, N 2642). Die Höhe von Gebühren und Vorzugslasten muss demnach in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung bzw. zum bezogenen Sondervorteil stehen. Massgeblich sind der Nutzen für den Pflichten oder der Kostenaufwand des Gemeinwesens bzw. der Mehrwert, der dem Beitragspflichtigen zuwächst. Sowohl bei Gebühren als auch bei Vorzugslasten sind gewisse Schematisierungen zulässig, sofern sie nicht zu sachlich unhaltbaren oder rechtsungleichen Ergebnissen führen (BGer 2C\_356/2013 vom 17. März 2014, E. 5.2.2–5.2.3; 2C\_722/2009 vom 8. November 2010, E. 3.2–3.3; MAHAIM, *Föderalismus*, 298, m.w.H.).

Während sich das Äquivalenzprinzip darauf beschränkt, zu verlangen, dass sich der zur Anwendung gelangende Massstab auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen lässt, konkretisiert das **Verursacherprinzip** solche Gründe, indem es eine Bemessung der Abgabe nach Kriterien wie Art, Menge oder Gewicht der Verursachungsanteile fordert und verlangt, dass eine beim Verursacher erhobene Abgabe eine **Lenkungswirkung** entfaltet. Ein gewisser Schematismus bleibt aber auch beim Verursacherprinzip zulässig, solange

die Lenkungswirkung dadurch nicht verloren geht (vgl. für die Parallelvorschrift des Abfallrechts, Art. 32a USG: BGE 137 I 257, 269 ff., E. 6.1.1).

#### *Lenkungsabgaben*

- 48 Kausalabgaben, namentlich Gebühren und Vorzugslasten, können neben dem Finanzierungszweck einen Nebenzweck der Verhaltenslenkung verfolgen (**Lenkungskausalabgaben**). In solchen Fällen gelten für denjenigen Teil der Abgabe, der über die erforderliche Kostendeckung hinausgeht, die verfassungsrechtlichen Anforderungen des **Legalitätsprinzips im Abgaberecht** (formellgesetzliche Grundlage).
- 49 Es gibt aber auch Lenkungsabgaben, welche direkt auf die Verhaltenslenkung ausgerichtet sind und keine Finanzierungszwecke verfolgen. Die Kompetenz zur Erhebung solcher **reiner Lenkungsabgaben** folgt der Kompetenz in der Sachmaterie. Die **Kantone** können im Bereich des Gewässerschutzrechts Lenkungsabgaben nur erheben, soweit der Bund keine abschliessenden Regelungen getroffen hat. So wäre z.B. die Erhebung einer kt. Abgabe im Bereich des Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen aufgrund der in diesem Bereich bestehenden umfassenden eidg. Vorschriften (GSchV, ChemRRV, PSMV, DüV) nicht zulässig.
- 50 Auf **Bundesebene** leitet sich die Kompetenz zur Erhebung gewässerschutzrechtlicher Lenkungsabgaben, mit denen keine Finanzierungszwecke verfolgt werden, aus Art. 76 BV her. Als verfassungsrechtliche Grundlage kommen aber auch andere Bundesaufgaben in Frage (insb. Umweltschutz: Art. 74 BV; Energie: Art. 89 BV). Übernimmt eine vom Bund erhobene Abgabe zusätzlich auch Finanzierungsfunktionen, so ist nach der immer noch vorherrschenden Lehre eine besondere **verfassungsrechtliche** Grundlage erforderlich (DONZEL, *Redevances*, 220, m.w.H.; HETTICH/WALTHER, *Rechtsfragen*, 156 ff.; vgl. für die ältere Lehre FLEINER, *Verfassungsmässigkeit*, 306 ff.; eine restriktive Auslegung vertritt auch heute noch REICH, *Steuerrecht*, 51 f.). Teilweise billigt die neuere Lehre allerdings die Verwendung des Abgabenaufkommens für lenkungszielkonforme Zwecke (DONZEL, *Redevances*, 196 ff., m.w.H.).
- 51 Das GSchG sieht in seiner gegenwärtigen Fassung keine Lenkungsabgaben vor. Eine Motion der UREK-S (94.3005 vom 27. Januar 1994), mit welcher die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Mineraldüngern, regionalen Hofdünger-Überschüssen und Pflanzenschutzmitteln im Interesse des Gewässerschutzes verlangt worden war, wurde vom Bundesrat unter Hinweis auf die Möglichkeiten eines konsequenteren Vollzugs der bestehenden Vorschriften



abgelehnt (Bericht Umweltrisiken 2003, 4802). Im Rahmen der Vorlage für eine verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser wurde eine Produkt- oder Lenkungsabgabe insb. aus aussenhandelstechnischen Gründen verworfen (Botschaft GSchG 2013, 5555). Beschlossen wurde nun eine Abgabe, mit welcher technische Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen bei Abwasserreinigungsanlagen abgegolten werden sollen. Diese Abgabe stellt allerdings keine Lenkungsabgabe dar. Auf ihre rechtliche Qualifizierung ist im nachfolgenden Abschnitt einzugehen.

#### *Kostenanlastungssteuern*

Kostenanlastungssteuern sind Sondersteuern, die einer bestimmten Gruppe von Personen auferlegt werden, weil diese zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens in einer näheren Beziehung stehen als die übrigen Steuerpflichtigen. Im Unterschied zu den Kausalabgaben sind Kostenanlastungssteuern voraussetzungslos geschuldet, d.h. unabhängig von einem konkreten Nutzen des Einzelnen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person (BGer 2C\_1158/2012 vom 27. August 2013, E. 4.2).

Die am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Abgabe für die **Finanzierung der Abgeltung technischer Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen** bei Abwasserreinigungsanlagen wird bei den Inhabern der ARA erhoben und auf die angeschlossenen Einwohner als «Verursacher» überwält (Art. 60b Abs. 1 und 5 GSchG). Gemäss Botschaft handelt es sich dabei um eine **Kausalabgabe mit «qualifizierter Gruppenäquivalenz»**, mit welcher Tätigkeiten finanziert werden, die zwar nicht den einzelnen Beaufichtigten individuell zugutekommen, jedoch dem Kreis der Abgabepflichtigen als Gruppe. Die Zuständigkeit des Bundes zur Erhebung einer solchen Abgabe und deren Verfassungsmässigkeit sollen sich gemäss Bundesrat, wie bei einer reinen Lenkungsabgabe, aus der Verfassungsgrundlage des Art. 76 Abs. 3 BV, d.h. aus dem Sachzusammenhang, herleiten lassen (Botschaft GSchG 2013, 5565).

Der Bundesrat bezieht sich bei dieser rechtlichen Beurteilung auf die «Praxis des Bundesamtes für Justiz». Diese Praxis wurde im Zusammenhang mit den verschiedenen Sonderabgaben entwickelt, die seit einigen Jahren auf Bundesebene im Bereich der Wirtschaftsaufsicht in zunehmender Fülle erhoben werden. Die Verfassungsmässigkeit dieser Art von Abgaben ist in der Lehre jedoch erheblich umstritten und wurde vom BGer bisher nicht bestätigt (vgl. 2C\_726/2007 vom 2. Oktober 2008, E. 4.2.2; MARTI, St. Galler Kommentar,

Art. 76 BV N 19; KARLEN, Abgaben, 1 f.; HETTICH/WETTSTEIN, Kostenanlastungssteuern, 551 ff.)

- 55 Da zwischen der Nachrüstung ausgewählter ARA einerseits und den von sämtlichen ARA-Benützern der ganzen Schweiz verursachten Abwässern andererseits kein Zusammenhang besteht, der eine Kostenzurechnung erlauben würde, ist die Qualifikation als Kausalabgabe abzulehnen. Nach der hier vertretenen Auffassung handelt es sich vielmehr um eine voraussetzungslos geschuldete Kostenanlastungssteuer, deren Einführung auf Bundesebene einer besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfte (vgl. BGE 131 II 271, 276 ff., E. 5).
- 56 Eine weitere gewässerschutzrechtliche Finanzierungsabgabe ist im EnG geregelt ist. **Art. 15a<sup>bis</sup> EnG** bestimmt, dass die **Kosten für Sanierungsmassnahmen nach Art. 39a GSchG (Schwall und Sunk) und nach Art. 43a GSchG (Geschiebehaushalt)**, ebenso wie die **Kosten für fischereirechtliche Sanierungsmassnahmen (Art. 10 BGF)**, den Inhabern von Wasserrechtskonzessionen vollständig zu ersetzen sind. Zu diesem Zweck wird auf den Übertragungskosten der Hochspannungsnetze ein Zuschlag von 0,1 Rappen/kWh erhoben (**Netzzuschlag**; Art. 15b Abs. 4 EnG). Damit finanzieren im Endeffekt die Strombezügler Massnahmen des Gewässerschutzes, die als Folge der Nutzung von Gewässern für die Stromproduktion erforderlich werden. In diesem Sinne entspricht die Abgabe dem **Verursacherprinzip**. Auch wenn mit der Mittelverwendung die Ziele der Energiegesetzgebung (Art. 1 Abs. 1 EnG: umweltverträgliche Energieversorgung) unterstützt werden, handelt es sich nicht um eine Lenkungsabgabe. Es ist vielmehr auch bei dieser Abgabe von einer **Kostenanlastungssteuer** auszugehen (HETTICH/WALTHER, Rechtsfragen, 153 ff., qualifizieren diese Abgabe als allgemeine Zwecksteuer).

### **Kostenüberbindung nach einer Ersatzvornahme**

- 57 Die Überbindung der Kosten für Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Gewässer sowie zur Feststellung und zur Behebung eines Schadens getroffen haben (Art. 54 GSchG), erfolgt unter direkter Anwendung der **Grundsätze des Verursacherprinzips**. Ergänzende abgaberechtliche Regelungen gibt es auf Bundesebene nicht; das kt. Recht kann jedoch besondere Regelungen vorsehen, insb. für die Inrechnungstellung von Kosten der Ereignisdienste.
- 58 Zur Auslegung des gewässerschutzrechtlichen Verursacherprinzips im Zusammenhang mit einer **antizipierten Ersatzvornahme** gibt es eine vielfältige

Kasuistik, die bereits unter den alten gewässerschutzrechtlichen Erlassen (1955, 1971) entwickelt wurde. Ausgangspunkt bildete das aus dem Verkehrspolizeirecht übernommene **Störerprinzip**, das sich sowohl auf die Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen als auch auf die damit verbundenen Kostenfolgen bezieht (vgl. die Kasuistik zum Gewässerschutzrecht bei WAGNER PFEIFER, Kostentragungspflichten, 121 ff.). Auch heute noch wird für die Kostenzurechnung nach Art. 54 GSchG an den polizeirechtlichen Störerbegriff und an die Unterscheidung von Zustands- und Verhaltensstörern angeknüpft (BGer 1C\_146/2011 vom 29. November 2011, E. 2; Näheres bei Komm. zu Art. 54 GSchG N 38 ff.).

### **Privatrechtliche Haftungsansprüche**

Normen, welche geschädigten Personen haftungsrechtliche Ansprüche gewähren, sind nicht direkt auf das **öffentlich-rechtliche** Verursacherprinzip zurückzuführen. Es handelt sich vielmehr um **privatrechtliche Schadenersatzansprüche**. Solche Ansprüche können auch dem Gemeinwesen zustehen, wenn die Voraussetzungen für eine Überbindung des Schadens auf den Verursacher mittels hoheitlicher Kostenverfügung nicht erfüllt sind (vgl. zu den Voraussetzungen für eine Kostenüberbindung von Schadenbehebungskosten nach Art. 54 GSchG die Komm. zu Art. 54 GSchG N 35 ff.).

Das geltende GSchG kennt keine privatrechtliche Haftungsnorm mehr. Art. 69 GSchG wurde mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der **Art. 59a–d USG** per 1. Juli 1997 aufgehoben. Da der Anwendungsbereich des USG heute auch Gewässerverunreinigungen mit-einschliesst (Art. 7 Abs. 1 USG), gelten die haftungsrechtlichen Regelungen des USG seither auch bei Schäden, die durch nachteilige Einwirkungen auf ein Gewässer entstehen.

Haftbar sind nach diesen Bestimmungen die Inhaber besonders umwelt- oder gewässergefährdender Betriebe oder Anlagen sowie Personen, die mit Organismen umgehen, welche eine Gefahr für Wasserorganismen darstellen. Auch das Gemeinwesen kann als Inhaber eines Betriebs oder einer Anlage den haftungsrechtlichen Bestimmungen des USG unterworfen sein (vgl. zu den haftungsrechtlichen Voraussetzungen nach den Bestimmungen des USG und zu deren Geltung im Anwendungsbereich des GSchG WAGNER PFEIFER, Umweltrecht Handbuch, N 1808 ff., 1873 f.).

## C. Anwendungsbereiche

### 1. Reinhaltung der Gewässer

- 62 Die Reinhaltung der Gewässer ist das Hauptanwendungsgebiet des Verursacherprinzips. Art. 10 GSchG (vgl. Komm. zu Art. 10 GSchG) verpflichtet die Kantone, für die Erstellung öffentlicher Kanalisationen und zentraler Anlagen zur Reinigung von verschmutztem Abwasser zu sorgen. Der Bund verzichtete jedoch darauf, die erforderlichen Abgaben für die Beseitigung und Reinigung der Abwässer selber festzulegen. Er übertrug diese Aufgabe den **Kantonen** und überliess ihnen dabei einen grossen Spielraum (vgl. N 38). Das Bundesrecht regelt in **Art. 60a GSchG** (vgl. Komm. zu Art. 60a GSchG) immerhin die Rahmenbedingungen einer kostendeckenden und verursachergerechten Abgabenerhebung für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz aller **Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen**. Nach Verursacherprinzip zu finanzieren ist auch eine **private Kanalisation**, wenn der Inhaber der Leitung nach Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 Abs. 3 GSchG (vgl. Komm. zu Art. 10 und 11 GSchG) verpflichtet ist, Abwasser einer anderen Liegenschaft abzunehmen (BGer 1C\_533/2010 vom 20. Juli 2011, E. 5.1, 5.3). Die Tatsache, dass eine private Kanalisation von mehreren Grundeigentümern benützt wird, bedeutet aber noch nicht, dass sie öffentlichen Zwecken dient (BGer 1C\_721/2013 vom 15. Juli 2014, E. 3.2; vgl. dazu auch N 31).
- 63 **Nicht** unter die nach Art. 3a GSchG zu finanzierenden Massnahmen fallen die **regionale** ebenso wie die **kommunale Entwässerungsplanung**, mit der eine zweckmässige Siedlungsentwässerung zu gewährleisten ist (Art. 7 Abs. 3 GSchG; Art. 4, 5 GSchV; vgl. Komm. zu Art. 7 GSchG). Die Entwässerungsplanung dient lediglich den Behörden als Vorbereitung allfälliger Massnahmen und sie ist nur behördenverbindlich. Eine finanzielle Beteiligung Privater an dieser Planung und den dafür notwendigen Grundlagen, wie z.B. an einem geologischen Gutachten oder einem «Zustandsbericht Versickerung», müsste ausdrücklich gesetzlich vorgesehen sein (VGer GR, Urteil vom 17. Mai 2004, in: URP 2004, 352 ff.).
- 64 **Art. 54 GSchG**, der die Kostenüberbindung nach den Grundsätzen des Verursacherprinzips für behördliche Massnahmen zur Abwehr einer **unmittelbar drohenden Gefahr für die Gewässer** sowie zur Feststellung und zur Behebung eines Schadens regelt, ist ebenfalls auf die Interessen der Gewässerreinigung ausgerichtet (Näheres bei Komm. zu Art. 54 GSchG N 7).

## 2. Planerischer Gewässerschutz

Art. 19–21 GSchG (vgl. Komm. zu Art. 19–21 GSchG) verpflichten die Kantone zur Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen und zur Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und -arealen. Kostenfragen und die Frage nach der Geltung des Verursacherprinzips können sich hier stellen, wenn bei bestehenden Bauten und Anlagen aufgrund der Neuausscheidung von Schutz zonen nachträglich **Schutzmassnahmen** notwendig werden, um Gefährdungen für die Trinkwassernutzung oder für die Grundwasserfassungs- und -anreicherungsanlagen zu vermeiden (Art. 31 GSchV). 65

Konflikte zwischen Grundwasserschutz und baulichen Nutzungen sollten allerdings primär durch eine geeignete Standortwahl für Grundwasserfassungen vermieden werden. Müssen dennoch bei bestehenden Fassungen nachträglich in bereits baulich genutzten Gebieten Schutz zonen ausgeschieden werden und kommt eine Verlegung oder Aufgabe der Fassung nicht in Frage, so legen die Kantone die notwendigen Eigentumsbeschränkungen zu Lasten der betroffenen Bauten und Anlagen fest. Die Inhaber der Grundwasserfassungen müssen für allfällige **Entschädigungen** aufkommen (Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG; vgl. Komm. zu Art. 20 GSchG). 66

Eine Abweichung vom Verursacherprinzip ist in dieser Bestimmung nicht zu sehen. Denn grundsätzlich ist es Aufgabe der Inhaber gewässergefährdender Bauten und Anlagen, Massnahmen, welche zum Schutz des Grund- und Trinkwassers bei ihren Anlagen ergriffen werden müssen, auf ihre eigenen Kosten durchzuführen. Ein Anspruch auf Entschädigung gegenüber dem Inhaber der Grundwasserfassung besteht nur, wenn die angeordneten Eigentumsbeschränkungen so schwer wiegen, dass sie einer Enteignung gleichkommen, d.h. wenn eine materielle Enteignung vorliegt. Die nachträgliche Verpflichtung, bei bestehenden Bauten oder Anlagen zusätzliche bauliche Schutzmassnahmen zu ergreifen (z.B. doppelwandige Abwasserleitungen), stellt für sich allein noch keine materielle Enteignung dar (VGer SG, Urteil vom 25. November 2008, in: URP 2009, 198 ff. Näheres bei WAGNER PFEIFER, Umweltrecht Handbuch, N 919 ff.). 67

Als **Verursacher** sind demnach in erster Linie die Inhaber derjenigen Bauten und Anlagen anzusehen, die mit gewässergefährdenden Nutzungen verbunden sind und deshalb Schutzmassnahmen nach Art. 31 GSchV erforderlich machen (HUBER-WÄLCHLI, Kostentragung, 802 f.). Die Tatsache, dass Gewässerschutzbereiche oder Grundwasserschutz zonen und -areale erst 68

nachträglich bezeichnet und ausgeschieden werden, kann für die Bestimmung des kostenpflichtigen Verursachers jedoch ebenfalls Bedeutung erlangen. Sind nämlich bestehende Nutzungskollisionen auf Planungsfehler und mangelnde Koordination zwischen Grundwasserschutz und Nutzungsplanung zurückzuführen, so kann dies die Annahme einer materiellen Enteignung rechtfertigen. Die Entschädigungspflicht trifft in solchen Fällen nicht allein die Inhaber der Grundwasserfassungen, sondern auch das planende Gemeinwesen (BGE 106 Ib 336, 340, E. 5c/bb; 131 II 72, 79, E. 3.6; HUBER-WÄLCHLI, Kostentragung, 805 ff.; KELLER, Sanierung, 548 ff.).

### 3. Sicherung angemessener Restwassermengen

- 69 Beim quantitativen Gewässerschutz kann sich die Frage nach der Anwendbarkeit des Verursacherprinzips insb. im Zusammenhang mit der **Sanierung von Fliessgewässern**, die durch Wasserentnahmen wesentlich beeinflusst werden, stellen (Art. 80–83 GSchG; vgl. Komm. zu Art. 80–83 GSchG). Das Gesetz regelt weder, wer die Sanierung solcher Gewässer vorzunehmen hat noch wer die Kosten trägt. Nur wenn ein entschädigungsbegründender Eingriff in bestehende Wassernutzungsrechte vorliegt, bestimmt Art. 80 Abs. 2 GSchG, dass die Bestimmungen des Enteignungsrechts zur Anwendung kommen (vgl. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht Handbuch, N 941 ff.).
- 70 Für Sanierungsmassnahmen nach Art. 80 Abs. 1 GSchG ebenso wie nach Abs. 2 gelten demnach die allgemeinen Grundsätze, wonach zur Ermittlung des Sanierungspflichtigen das **Störerprinzip** heranzuziehen ist. Ist der Sanierungsbedarf auf eine Wasserentnahme zurückzuführen, so steht der Inhaber der Bewilligung nach Art. 29 GSchG (vgl. Komm. zu Art. 29 GSchG) dem Gefahrenherd am nächsten und verfügt i.d.R. auch über die persönlichen und sachlichen Mittel, um die Störung beseitigen zu können (BGE 107 Ia 19, 25, E. 2b).
- 71 Da der Gesetzgeber für die Kostenfolgen keine abweichenden Regelungen erlassen hat, obliegt dem realleistungspflichtigen Störer zugleich auch die ausschliessliche Kostentragungspflicht (HUNGER, Sanierungspflicht, 271).
- 72 Besteht demgegenüber Anspruch auf eine **enteignungsrechtliche Entschädigung** nach Art. 80 Abs. 2 GSchG, so stellt sich die Frage, ob der Enteigner (i.d.R. der Kanton) eine volle Entschädigung für den Minderwert schuldet, der aus der Teilenteignung des betroffenen Wasserrechts resultiert, oder ob auch Aspekte des **Verursacherprinzips** in die Bemessung der Höhe der Ent-

schädigung miteinfließen sollen. Wird der Verweis in Art. 80 Abs. 2 GSchG bei solchen regulatorischen Eingriffen nur auf das anwendbare Verfahren bezogen, nicht dagegen auf die materiellen Regeln der **Entschädigungsbe-messung** (so auch RIVA, Wohlerworbene Rechte, 207 f., 126; vgl. auch BGE 139 II 28, 42, E. 3.1), so ist nach den Grundsätzen des Verursacherprinzips eine Entschädigung nur für denjenigen Teil der Sanierungsmassnahmen zu gewähren, welcher über das nach Art. 80 Abs. 1 GSchG Gebotene hinausgeht (RIVA, Wohlerworbene Rechte, 209; vgl. BGE 139 II 28, 45, E. 3.7). Denn im Rahmen von Art. 80 Abs. 1 GSchG hat der Konzessionär als Verursacher ausser den Kosten der von ihm als Störer zu ergreifenden Massnahmen auch die daraus resultierenden wirtschaftlichen Einbussen zu tragen (HUNGER, Sanierungspflicht, 258 ff.).

Das Verursacherprinzip kann im Weiteren bei der **Kostentragung im Ver-fahren der Sanierung** Bedeutung erlangen. Sieht eine kantonale Gebühren-verordnung die Festsetzung von Abgaben und Gebühren für die Erteilung und Abänderung von Bewilligungen zur Wasserentnahme vor, so gilt diese Kostenfolge auch für das Verfahren zur Restwassersanierung. Denn der Sa-che nach handelt es sich dabei um die Abänderung einer Bewilligung (VGer BE, Urteil in: BVR 1998, 111, 130, E. 14b). 73

#### 4. **Verhinderung und Behebung anderer nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer**

Im 3. Kapitel des 2. Titels über die Verhinderung und Behebung nachteiliger Einwirkungen (Art. 36a–44 GSchG; vgl. Komm. zu Art. 36a–44 GSchG) finden sich verschiedene Vorschriften, welche sich an die Inhaber bestimmter Anlagen und Werke richten und diesen Pflichten zur Ergreifung von Massnahmen zur Verhinderung und Behebung nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer auferlegen. Die Kosten dieser Massnahmen fallen grundsätzlich direkt bei den Massnahmenpflichtigen an, so dass sich die Frage nach möglichen kostenpflichtigen Verursachern nicht stellt. 74

Sind allerdings bauliche Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung von **Schwall und Sunk** (Art. 39a GSchG) oder geeignete Massnahmen zur Verhinderung beeinträchtigender Veränderungen des **Geschiebehaushalts** (Art. 43a GSchG) als **Sanierungsmassnahmen** bei bestehenden Wasserkraftwerken oder anderen Anlagen an Gewässern zu ergreifen (Art. 83a GSchG; vgl. Komm. zu Art. 83a GSchG), so steht den Inhabern einer Konzession ein 75

Anspruch auf Rückerstattung der vollständigen Kosten zu (Art. 15a<sup>bis</sup> EnG). Schuldner dieses Anspruchs ist die Nationale Netzgesellschaft (Swissgrid), welche zu diesem Zweck einen Zuschlag auf den Kosten der Stromübertragung auf dem Hochspannungsnetz erhebt. Dieser Zuschlag beträgt 0,1 Rappen/kWh und wird auf die Endverbraucher, d.h. die Strombezüger, überwältzt (Art. 15b EnG).

- 76 Der Gesetzgeber bezieht mit dieser Abgabe die Stromverbraucher in die Kostentragungspflicht mit ein, obwohl sie nicht unmittelbare Verursacher der zu ergreifenden gewässerschutzrechtlichen Sanierungsmassnahmen sind. Das Unmittelbarkeitserfordernis bindet den Gesetzgeber aber nicht, wenn zwischen der Kostenpflicht und dem Verwendungszweck ein hinreichender direkter funktioneller Zusammenhang besteht (vgl. N 27). In diesem Sinne beinhaltet der Begriff des Verursachers eine normative Wertung, welche dem formellen Gesetzgeber bei der Umsetzung des Verursacherprinzips Spielraum lässt.

## 5. Kosten der Ermittlung des Sachverhalts

- 77 Das Verursacherprinzip kann schliesslich auch im Rahmen der Regelung der Verfahrenskosten zum Tragen kommen, insb. wenn über die Kostenverteilung für Massnahmen zur Feststellung des Sachverhalts zu entscheiden ist. Die Kostentragungspflicht kann dabei nicht direkt aus Art. 3a GSchG hergeleitet werden, da das Verursacherprinzip als allgemeiner Grundsatz der Umsetzung durch Gebührenregelungen und -tarife bedarf (BGer 1C\_78/2012 vom 10. Oktober 2012, E. 5.3; BGE 119 Ib 389, 394, E. 4b).
- 78 Auf **Bundesebene** ermächtigt Art. 46a RVOG den Bundesrat zum Erlass von Bestimmungen über die Erhebung angemessener Gebühren im erstinstanzlichen Verfahren (KRAUSKOPF/EMMENEGGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 12 N 61).
- 79 In **eidg.** ebenso wie in **kt. Verfahren** werden die Parteien durch Art. 52 Abs. 1 Satz 3 GSchG (vgl. Komm. zu Art. 52 GSchG) zur Mitwirkung und zur **Erteilung von Auskünften gegenüber den Behörden** verpflichtet. Obwohl im Verwaltungsverfahren der Untersuchungsgrundsatz gilt und die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich den Behörden obliegt, kann daher z.B. der Inhaberin einer Einleitungsbewilligung die Pflicht auferlegt werden, Abklärungen oder Studien zur Möglichkeit einer Schadstoffreduktion in Auftrag zu geben (BGE 134 II 142, unpubl. E. 4). Die Kosten fallen in einem solchen



Fall direkt bei der mitwirkungspflichtigen Partei an. Damit bedarf es keiner speziellen Kostenregelung zur Umsetzung des Verursacherprinzips mehr.

## 6. Haushälterische Trink- und Brauchwasserversorgung

Die Trink- und Brauchwasserversorgung wird im GSchG nicht geregelt. Gemäss Art. 1 Bst. b GSchG (vgl. Komm. zu Art. 1 GSchG) wird aber mit den Regelungen dieses Gesetzes auch die Sicherstellung und haushälterische Nutzung des Trink- und Brauchwassers bezweckt. Insofern lassen sich auch die Massnahmen zur Trink- und Brauchwasserversorgung unter Art. 3a GSchG subsumieren. Kantonale Regelungen, welche eine kostendeckende Gebührenerhebung für den Frischwasseranschluss und den Wasserverbrauch vorsehen, sind deshalb grundsätzlich mit dem eidg. GSchG und dem **Verursacherprinzip** vereinbar (BRUNNER, Wasserwirtschaft, 492 f.). Eine Pflicht zur Einführung des Verursacherprinzips im Bereich der Wasserversorgung wird jedoch verneint (STUTZ, Herausforderungen, 524 f.).

Der gesetzgeberische Spielraum der Kantone und Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Abgaben für die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser ist noch grösser als bei der Abwasserentsorgung, da es an konkretisierenden Bestimmungen auf Bundesebene fehlt (vgl. zu einzelnen gesetzlichen Vorgaben des Bundesrechts im Bereich der Wasserversorgung FRIEDERICH/WICHTERMANN, Abgaben, 94). Im Sinne des Verursacherprinzips ist eine Regelung, welche bei der Benützungsgebühr eine Kombination von **Grund- und Mengengebühren** vorsieht und dabei den Anteil der Grundgebühr nicht strikt gemäss dem Fixkostenanteil festsetzt, sondern einen erhöhten Anteil der verbrauchsabhängigen Mengengebühr vorsieht, um damit grössere Sparanreize zu erzielen. Das Äquivalenzprinzip muss jedoch gewahrt bleiben (VGer ZH, Urteil vom 28. Februar 2012 [AN.2011.00004], E. 4., 6).

### Résumé

L'art. 3a LEaux dispose que celui qui est à l'origine d'une mesure en supporte les frais. Cette disposition concrétise le principe de causalité que l'on retrouve aux art. 74 al. 2 Cst. et 2 LPE (principe du pollueur payeur).

L'art. 3a LEaux ne définit pas la notion de pollueur. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la situation ou le comportement du perturbateur doit être en relation de causalité naturelle avec la menace ou l'atteinte. De plus, il faut

que le lien de causalité soit immédiat, c'est-à-dire que la cause elle-même ait franchi les limites de la mise en danger. Seules des mesures prescrites par la loi peuvent être mises aux frais du pollueur. Ces frais peuvent être mis à la charge du pollueur par des taxes causales, soit des émoluments ou des charges de préférence.

En vertu de l'art. 55 LEaux, la Confédération perçoit des émoluments pour les autorisations qu'elle délivre, les contrôles qu'elle effectue, ainsi que pour les prestations spéciales qu'elle fournit conformément à la LEaux. Le Tribunal fédéral a retenu que l'application simultanée des art. 48 LPE et art. 55 LEaux est soumise au principe du pollueur-payeur. L'art. 60a LEaux exige que les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Afin de respecter le principe de causalité, les cantons doivent prévoir un système combinant des taxes de bases et des taxes de consommation d'eau déterminées en fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer. Ces taxes causales doivent respecter le principe de la couverture des frais, ainsi que le principe de proportionnalité, en particulier le principe d'équivalence. Les taxes d'orientation, au contraire des taxes causales, n'ont pas un but fiscal mais uniquement un but incitatif, c'est-à-dire d'agir sur le comportement des particuliers. Elles se fondent sur l'art. 76 Cst. et sur les lois fédérales. La LEaux n'en contient toutefois aucune.

Les impôts d'affectation sont des impôts spéciaux prélevés auprès d'un groupe déterminé de particuliers à raison des dépenses que ceux-ci occasionnent à la communauté dans une proportion supérieure à celle des autres contribuables. On trouve déjà actuellement un impôt d'affectation à l'art. 15a<sup>bis</sup> LEne.

Le terme «mesures» de l'art. 3a LEaux comprend principalement les mesures prises pour le traitement des eaux que ce soit lors de la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées (art. 60a LEaux) ou lors de coûts résultant des mesures de prévention et de réparation des dommages (art. 54 LEaux) qui sont donc à la charge de celui qui a provoqué ces interventions ou de celui qui a produit les eaux usées. Par contre, la planification de l'évacuation régionale ou communale des eaux (art. 7 al. 3 LEaux) ne constitue pas une mesure au sens de l'art. 3a LEaux et les frais doivent donc être pris en charge par la collectivité publique. Le prin-

cipe de causalité trouve également son application dans le cadre des mesures d'organisation du territoire, en particulier pour les détenteurs de captages d'eaux souterraines qui sont tenus de prendre à leur charge les indemnités à verser en cas de restriction au droit de propriété (art. 20 al. 2 let. c LEaux). Les mesures d'assainissement de l'art. 80 LEaux ou les mesures pour garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel sont également soumises au principe de causalité. Enfin, les frais de procédure, et plus particulièrement les frais dus à l'établissement des faits, ne peuvent être perçus en se fondant directement sur l'art. 3a LEaux. Il faut, pour ce faire, que les cantons édictent des dispositions et fixent un tarif. Au niveau fédéral, l'art. 46 LOGA autorise le Conseil fédéral à édicter des dispositions prévoyant la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale.

