

Das Verursacherprinzip im Bereich problematischer Stoffe unter besonderer Berücksichtigung von PFAS

Tagung: PFAS –
Eine rechtliche Standortbestimmung und Lösungsansätze

Prof. Dr. Felix Uhlmann (Zürich), LL.M., Advokat

Aarau, 20. März 2026



I. Einleitung



Cy Twombly
Nini's Painting, 1971

I. Einleitung

- I. Einleitung
- II. Verursacherprinzip
- III. Verursacher
- IV. Schäden aus diffusen Quellen
- V. Gesetzgeberische Ansätze

I. Einleitung

- 1 Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) legte am 14. Mai 2024 ihren Bericht «Querschnittsprüfung des Umgangs des Bundes mit problematischen Stoffen» (nachfolgend EFK-Bericht) vor. Der Bericht (S. 36) enthält die folgende Beurteilung und Empfehlung an das Bundesamt für Umwelt (BAFU):

*«Aufgrund der durchgeführten Fallstudien kommt die EFK zum Schluss, dass das Verursacherprinzip **im engeren Sinn** nur ungenügend zum Tragen kommt. Je nach Situation müssen allenfalls heutige Eigentümer oder die Allgemeinheit für nicht durch sie verursachte Schäden aufkommen. Betreffen die Schäden beispielsweise die menschliche Gesundheit, tragen die Versicherer bzw. die Versicherten die Kosten. Je nach Anwendungsbreite eines Stoffs und je nach Zeitraum zwischen Inverkehrbringung und Erkennung schädlicher Auswirkungen ist die Eruiierung des Verursachers bzw. der Verursacherin erschwert.*

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten (BAG, BLW, BLV, SECO) zu prüfen, wie das Verursacherprinzip künftig zu gestalten ist, damit sich die Herstellerinnen und Importeurinnen finanziell an der Behebung von Schäden beteiligen müssen.»

Gutachten Uhlmann/Imwinkelried, 25. April 2025

II. Verursacherprinzip

101

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024)

Art. 74 Umweltschutz

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

- Prinzip der Kostenverteilung
- «Er» (der Bund) – Gesetzgeber oder Gerichte?
- Wer ist «Verursacher»?

III. Verursacher

BGE 138 II 111, 125 E. 5.3.2

«Dort, wo unmittelbar anwendbare Rechtsnormen den Begriff des Verursachers ohne nähere Konkretisierung verwenden (namentlich Art. 32d oder 59 [bzw. 58a] USG; Art. 54 GSchG), hat die Rechtsprechung für die Umschreibung des Verursacherbegriffs zur Begrenzung der Kostenpflicht das **Erfordernis der Unmittelbarkeit** aufgestellt ([...]) und in weitgehender Anlehnung an den polizeirechtlichen Störerbegriff sowohl den Zustands- als auch den Verhaltensstörer kostenpflichtig erklärt ([...]).»

III. Verursacher

BGer., Urteil 1C_339/2023 E. 2.2

«Nur wer eine Verunreinigung unmittelbar verursacht hat, gilt als kostenpflichtiger Verhaltensstörer. Entferntere, lediglich mittelbare Ursachen scheiden hingegen aus. Die Abgrenzung lässt sich vielfach nicht allein anhand des äusseren Kausalverlaufs beurteilen, sondern hängt auch von einer **wertenden Beurteilung** des in Frage stehenden Handlungsbeitrags ab.»

III. Verursacher

Verhaltensstörer

Unmittelbare Verursachung durch eigenes Verhalten. In erster Linie kostenpflichtig.

Zustandsstörer

Inhaber tatsächlicher/rechtlicher Gewalt über die störende Sache.

Zweckveranlasser

Durch Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf genommen, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet

III. Verursacher

Bestimmung	Bereich	Kernaussage
Art. 2 USG	Grundsatz	Kostenpflicht des Verursachers; nicht unmittelbar anwendbar
Art. 26–28 USG	Umweltgef. Stoffe	Selbstkontrolle, Informationspflicht, allgemeine Sorgfaltspflicht
Art. 32a USG	Siedlungsabfälle	Verursachergerechte Gebühren der Kantone («Sackgebühr»); VP i.w.S.
Art. 32d USG	Altlastensanierung	Detaillierte Kostenverteilung; Entlastung gutgläubiger Zustandsstörer
Art. 58a USG	Ersatzvornahme	Überwälzung der Kosten antizipierter Ersatzvornahmen
Art. 3a GSchG	Gewässerschutz	Parallelbestimmung zu Art. 2 USG; Massnahmenpflichten
Art. 60a GSchG	Abwasserabgaben	Verursachergerechte Finanzierung durch Kantone; VP i.w.S.
Art. 48a WaG	Waldschutz	Nur schuldhafte Verursacher kostenpflichtig – Abweichung von allg. Praxis

IV. Schäden aus diffusen Quellen



Félix Vallotton
Der Teich (Honfleur), 1909

IV. Schäden aus diffusen Quellen

Herausforderungen

- Aufgrund des Ursprungs aus diffusen Quellen wird es in den meisten Fällen nicht möglich sein, eine **Verunreinigung einzelnen (Verhaltens-)Verursachern** individuell zuzuordnen.
- Setzen mehrere Verursacher sog. Miniursachen, so ist ein Nachweis der **Kausalität** zwischen Verursacher und Umweltbeeinträchtigung praktisch nicht zu erbringen.
- In Lehre und Rechtsprechung bestehen Meinungsverschiedenheiten in welchen Fällen eine unmittelbare Verursachung zu bejahen ist. Es geht um eine **wertende Beurteilung** der einzelnen Verursachungsbeiträge (Verhaltensstörer, Zustandsstörer, Zweckveranlasser).

IV. Schäden aus diffusen Quellen

Herausforderungen

- Die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips stösst an Grenzen der **Praktikabilität**, denn wenn zahlreiche Verursacher zu sehr kleinen Teilen eine Massnahme verursachen, ist die verursachergerechte Zurechnung dieser Kosten häufig zu aufwändig.
- Verschiedene Verursacher werden **nicht mehr existieren** oder können aus anderen Gründen nicht mehr in Anspruch genommen werden.
- In normativer Hinsicht stellt sich die Frage der **Verjährung**.

V. Gesetzgeberische Ansätze

BGE 138 II 111, 126 E. 5.3.3

«Das Gesetz kann auch Personen als Verursacher bezeichnen, die nicht Störer im polizeirechtlichen Sinne oder unmittelbare Verursacher sind, sofern ein hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt («Zweckveranlasser»; [...]). So wird es z.B. als zulässig erachtet, den Hersteller eines Produkts als kostenpflichtig zu bezeichnen für Umweltbeeinträchtigungen, die durch das produzierte Gut als solches verursacht werden ([...]). Auch die Rücknahmepflicht für Abfälle (Art. 30b Abs. 2 USG) belastet Personen, die am Anfang der Abfallkaskade stehen und die Abfälle nicht selber unmittelbar verursachen, mit Kosten, die allenfalls mittels Pfandgebühren auf die Konsumenten überwältzt werden können.»

V. Gesetzgeberische Ansätze

Lösungsansätze

- Regelung EU und weitere Staaten (Sebastian Heselhaus)
- Zweckgebundene Abgabe analog Art. 32e USG
- Regelung analog Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabe: Art. 85 Abs. 1 BV: «Der Bund kann auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind»)
- Ökologische Steuerreform (Griffel/Rausch)
- Allgemeinheit

V. Gesetzgeberische Ansätze

140 Entsprechend kann hier auch kein einfacher «Königsweg» zur besseren Durchsetzung des Verursacherprinzips vorgeschlagen werden. Die Unterzeichnenden sind skeptisch, dass es gelingt, über eine Revision der Grundsatzbestimmungen zum Verursacherprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV; Art. 2 USG; Art. 3a GSchG) wesentliche Verbesserungen zu erzielen, mit denen die Bedenken der EFK beseitigt werden können. Das Verursacherprinzip tritt oft in Widerstreit mit gegenläufigen verfassungsrechtlichen Interessen, die eine differenzierte Lösung verlangen. In diesem Sinne besteht unseres Erachtens kein dringlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Der Gesetzgeber ist aber gehalten, die Situation rund um die problematischen Stoffe (PFAS, Mikroplastik, Pflanzenschutzmittel, etc.) genau zu beobachten und laufend zu überprüfen, welche gesetzgeberischen Massnahmen (Verbote, Grenzwerte, Abgaben, etc.) aus der Perspektive des Umweltschutzes und gestützt auf die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse geboten erscheinen. Es ist davon auszugehen, dass sich die geeigneten Massnahmen je nach Stoffgruppe oder Anwendungsbereich unterscheiden.

V. Gesetzgeberische Ansätze

141 Schliesslich ist darauf zurückzukommen, dass die gesetzgeberische Konkretisierung des Verursacherprinzips immer auch eine *politische Entscheidung* ist (oben Ziff. 15). Insbesondere bei Stoffen, welche von der Gesellschaft breit verwendet werden (wie z.B. einige PFAS in Alltagsgegenständen) oder der Gesellschaft im Allgemeinen dienen (wie z.B. Pflanzenschutzmittel), ist zu fragen, ob es wirklich so «falsch» ist, wenn die Gesellschaft (bzw. das Gemeinwesen) zumindest in einer ersten Phase für die Kosten des damit verbundenen Umweltschutzes aufzukommen hat und erst in einer zweiten Phase eine Verteilung der Kosten nach «politischen» Gesichtspunkten vornimmt.

Gutachten Uhlmann/Imwinkelried, 25. April 2025

V. Gesetzgeberische Ansätze



Antonio Tempesta
Reiterschlacht, um 1600