

JAAC 68.107

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 12. März 2003 in
Sachen X AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft
[6D/2001-10]

Produits phytosanitaires. Statistique. Légalité.

Art. 164 LAgr. Statistique de commercialisation.

La statistique de commercialisation doit permettre de se rendre compte si les mesures prises en application de la nouvelle politique agricole ont effectivement conduit à une réduction de l'emploi de matières auxiliaires et des risques qui y sont liés pour l'environnement, donc à une agriculture non polluante (consid. 4.1 ss).

Art. 28 de l'ordonnance sur l'homologation de produits phytosanitaires. Constitutionnalité et légalité de la disposition.

- Par produit phytosanitaire, on entend non seulement les principes actifs, bien qu'ils représentent une composante importante, mais aussi le produit ou la préparation prête à l'emploi telle qu'elle est mise dans le commerce en vue d'une utilisation agricole (consid. 5.2).

- Avec l'art. 28 de l'ordonnance sur l'homologation de produits phytosanitaires, le Conseil fédéral a édicté une règle qui se tient dans les limites de la norme de délégation de l'art. 164 LAgr (consid. 5.2.1 ss).

- En raison de ses connaissances spéciales, l'Office fédéral de l'agriculture dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur le plan technique pour évaluer la nécessité de fournir des renseignements (consid. 6).

Pflanzenschutzmittel. Statistik. Gesetzmässigkeit.

Art. 164 LwG. Umsatzstatistik.

Die Umsatzstatistik soll zur Erkenntnis beitragen, ob die nach der neuen Agrarpolitik getroffenen Massnahmen tatsächlich zu einer Reduktion des Hilfsstoffeinsatzes und der damit verbundenen Risiken für die Umwelt, mithin zu einer umweltverträglicheren Landwirtschaft, führen (E. 4.1 ff.).

Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Bestimmung.

- Unter Pflanzenschutzmitteln sind nicht bloss Wirkstoffe zu verstehen, obwohl sie einen wesentlichen Bestandteil bilden, sondern das anwendungsbereite Mittel oder Präparat (Anwendungsprodukt), wie sie in Verkehr gelangen und in der Landwirtschaft zur Anwendung kommen (E. 5.2).

- Der Bundesrat hat mit Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung eine Regelung getroffen, die sich im Rahmen der Delegationsnorm (Art. 164 LwG) hält (E. 5.2.1 ff.).

- Dem Bundesamt für Landwirtschaft ist für die Beurteilung der Erforderlichkeit von Auskünften auf Grund seiner Fachkenntnis ein weiter technischer Ermessensspielraum zuzubilligen (E. 6).

Prodotti fitosanitari. Statistica. Principio della legalità.

Art. 164 LAgr. Statistica della commercializzazione.

La statistica della commercializzazione deve contribuire a riconoscere se le misure prese secondo la nuova politica agraria conducono effettivamente ad una riduzione dell'impiego di materie ausiliarie e dei rischi che ciò comporta per l'ambiente, vale a dire ad un'agricoltura rispettosa dell'ambiente (consid. 4.1 segg.).

Art. 28 Ordinanza sui prodotti fitosanitari. Costituzionalità e legalità della disposizione.

- Per prodotti fitosanitari non si intendono soltanto sostanze attive benché esse formino una componente essenziale, ma anche la sostanza o il preparato pronti all'uso come giungono in commercio e vengono applicati in agricoltura (consid. 5.2).

- Con l'art. 28 dell'ordinanza sui prodotti fitosanitari il Consiglio federale ha trovato una regola che si attiene al limite della norma di delegazione dell'art. 164 LAgr (consid. 5.2.1 segg.).

- Grazie alle sue conoscenze specialistiche, l'Ufficio federale dell'agricoltura dispone di un ampio potere di apprezzamento sul piano tecnico per valutare la necessità di fornire informazioni (consid. 6).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Verfügung vom 8. Juni 2001 setzte das Bundesamt für Landwirtschaft (im Folgenden: Bundesamt) der X AG Frist bis 8. Juli 2001, um Angaben über die im Jahr 2000 in Verkehr gebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu machen.

Gegen diese Verfügung reichte die X AG (Beschwerdeführerin) am 5. Juli 2001 Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (Rekurskommission EVD, REKO/EVD) ein. Sie beantragt, es sei die Verfügung vom 8. Juni 2001 aufzuheben, Art. 28 der Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittel-Verordnung, SR 916.161) sei als rechtswidrig und auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar zu erklären und *eventualiter* sei die angefochtene Verfügung wie folgt zu ändern: «Der X AG wird Frist bis 8. Juli 2001 gesetzt, um für jeden Wirkstoff die in Verkehr gebrachte Menge in Tonnen anzugeben».

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Nach dem Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen (Art. 160 Abs. 1 LwG). Als landwirtschaftliche Hilfsstoffe gelten Stoffe und Organismen, die der landwirtschaftlichen Produktion dienen, darunter insbesondere Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial (Art. 158 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat kann die Hilfsstoffproduzenten und die Handelsfirmen verpflichten, Angaben über die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Hilfsstoffmengen zu machen (Art. 164 LwG).

Der Bundesrat hat - unter anderem gestützt auf das LwG, das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01; Art. 29 und 29c) und das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0; Art. 9 und 10) - die Zulassung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zur Verwendung in der Landwirtschaft, im gewerblichen Gartenbau und in Hausgärten in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung geregelt.

Auf Ersuchen des Bundesamtes sind Personen, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen, verpflichtet, Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu machen (Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Als Inverkehrbringen gilt die erstmalige entgeltliche oder unentgeltliche Übertragung oder Überlassung eines Pflanzenschutzmittels (Art. 3 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

3. (...)

4. Die Beschwerdeführerin betrachtet Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung als rechtswidrig und auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar. Sie nimmt mit dieser Rüge auf das akzessorische Prüfungsrecht Bezug (vgl. *Kölz / Häner*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 637 ff.), wonach die Rekurskommission EVD, wie das Bundesgericht, Verordnungen des

Bundesrates in Verbindung mit einer Verfügung (Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021) vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit überprüfen kann. Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegationsnorm stützen, prüft sie, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat.

Indessen kann nicht überprüft werden, ob die Delegationsnorm als solche oder deren Umfang zulässig ist (vgl. [BGE 120 Ib 97](#) E. 3a, [BGE 119 Ia 241](#) E. 5a, [BGE 118 Ib 367](#) E. 4). Nach Art. 191 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden namentlich Bundesgesetze massgebend. Insofern ist es diesen Organen verwehrt, Gesetze und die darin enthaltenen Delegationsnormen im Rahmen der Anwendung von Bundesrecht auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen (vgl. *René Rhinow*, Die Bundesverfassung 2000, Basel 2000, S. 196 ff.; *Walter Haller* in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Band IV, zu Art. 113, Rz. 147 ff. [Stand 1995]).

Um den Delegationsrahmen zu bestimmen, gilt es im Folgenden, Sinn und Tragweite der massgebenden gesetzlichen Delegationsnorm (Art. 164 LwG) zu ermitteln. Sie bestimmt unter der Artikelüberschrift Umsatzstatistik:

«Der Bundesrat kann die Hilfsstoffproduzenten und die Handelsfirmen verpflichten, Angaben über die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Hilfsstoffmengen zu machen.»

4.1. Der vom Gesetzgeber beschlossene und in Übereinstimmung damit amtlich veröffentlichte Wortlaut des Rechtssatzes bildet Gegenstand und Ausgangspunkt der Auslegung (vgl. [BGE 122 V 362](#) E. 4a, [BGE 120 V 95](#) E. 4b, mit weiteren Hinweisen). Hingegen ist die Auslegung nicht an den Sprachsinn des Rechtssatzes oder den Wortsinn seiner Ausdrücke gebunden und ebenso wenig auf den Wortlaut beschränkt. Massgebend ist der Rechtssinn des Rechtssatzes. Ist daher eine Bestimmung trotz ihres scheinbar klaren Wortlautes unklar, so ist nach dem wahren Sinn und Zweck der Norm zu suchen ([BGE 122 V 362](#) E. 4a mit weiteren Hinweisen; unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 27. Dezember 1994 i. S. I. [94/4I-001] E. 3 ff. und veröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 26. März 1998 i. S. B. [97/LH-002] E. 3.1, abrufbar unter: www.reko.admin.ch; vgl. zur Auslegung allgemein: *Häfelin / Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 90 ff.; sowie *Häfelin / Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 214 ff.). Dieser ergibt sich in erster Linie aus der Entstehungsgeschichte und dem Willen des Gesetzgebers. Bei der Auslegung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegung zur Anwendung (Häfelin / Müller, a. a. O., N. 216).

Nach herrschender Meinung kommt keiner dieser Auslegungsmethoden ein grundsätzlicher Vorrang zu; das Bundesgericht befolgt vielmehr einen «pragmatischen Methodenpluralismus» ([BGE 125 II 206](#) E. 4a mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Gesetzesmaterialien können als

Auslegungshilfe herangezogen werden; ihre Bedeutung ist unterschiedlich je nachdem, ob es sich um neuere oder ältere Gesetze handelt ([BGE 116 II 411](#) E. 5b mit Hinweisen).

4.2. Vom Wortsinn her werfen die in Art. 164 LwG als Adressaten einer entsprechenden Regelung des Bundesrats ins Auge gefassten «Hilfsstoffproduzenten» und «Handelsfirmen» kaum Fragen auf. Naheliegenderweise sind die Produzenten jene, welche die Hilfsstoffe herstellen und die Handelsfirmen jene, welche Hilfsstoffe von Produzenten im Inland beziehen oder aus dem Ausland einführen und weitergeben.

Desgleichen gibt der geografische Rahmen «in der Schweiz» zu keinen weiteren Fragen Anlass.

Hingegen ist nicht von vorneherein klar, was mit «Angaben» über «die in Verkehr gebrachten» «Hilfsstoffmengen» gemeint ist.

Art. 158 Abs. 1 LwG umschreibt den Begriff der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe allgemein als «Stoffe und Organismen, die der landwirtschaftlichen Produktion dienen» und nennt dann in einer nicht abschliessenden Aufzählung einzelne Hilfsstoffe, darunter namentlich «Pflanzenschutzmittel». Was unter Pflanzenschutzmittel sowie Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen zu verstehen sei, wird nicht weiter verdeutlicht.

Insofern ermächtigt Art. 164 LwG den Bundesrat, Pflanzenschutzmittel-Produzenten und Pflanzenschutzmittel-Handelsfirmen zu verpflichten, Angaben über Pflanzenschutzmittel-Mengen zu machen.

In diesem Verfahren ist vor allem umstritten, ob unter Pflanzenschutzmittel spezifische «Handelsprodukte» einer Firma verstanden werden können. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu prüfen, ob sich aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Bestimmung eine weitere Klärung des Regelungsbereichs ergibt, welcher dem Bundesrat offen steht.

4.3. Die Entstehungsgeschichte von Art. 164 LwG beginnt mit Art. 73c des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG von 1951, AS 1953 1073), welcher mit der Änderung vom 21. Juni 1996 eingefügt wurde (AS 1997 1190; vgl. Botschaft vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629 ff., S. 697). Diese Bestimmung ist in der Folge praktisch unverändert - und ohne erneute vertiefende Diskussion in den Räten - ins neue Landwirtschaftsgesetz überführt worden.

Im Ständerat gab Art. 73c LwG von 1951 zu keinen Diskussionen Anlass (vgl. AB 1995 S 1232).

Im Nationalrat wies Nationalrat John Dupraz darauf hin, dass auf freiwilliger Basis bereits eine Statistik bestehe, welche Auskunft über den Verbrauch an Pflanzenschutzmitteln gebe. Weiter würden Pflanzenschutzmittelproduzenten schon jetzt den Behörden Antworten auf spezifische Anfragen erteilen. Die Daten, welche mit der geplanten Statistik gefordert würden, kämen einer Veröffentlichung von Marktdaten gleich, was für die betroffenen Unternehmen nicht akzeptabel sei. Nachdem er von Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz darauf hingewiesen wurde, dass der Datenschutz gewährleistet sei, zog er seinen Streichungsantrag zurück (vgl. AB 1996 N 494 f.).

Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz machte darauf aufmerksam, dass die Pflanzenschutzmittel-Statistik insbesondere dazu diene, die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik auf die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe aufzuzeigen. Dazu reiche die bisherige Statistik nicht aus, da diese nicht alle nötigen Informationen aufweise (vgl. AB 1996 N 495).

Aus diesen Voten geht nicht ausdrücklich hervor, was unter «Pflanzenschutzmittel» verstanden werden sollte. Immerhin deutet das Votum Dupraz daraufhin, dass zumindest er darunter «Marktdaten» von unmittelbarer betriebswirtschaftlicher Bedeutung verstand, deren Veröffentlichung für den Betrieb nicht akzeptabel wäre. Diesbezüglich sicherte Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz den Datenschutz zu, was den Schluss zulässt, dass nicht nur anonyme statistische Daten gemeint waren.

Unbestritten war indessen der Zweck von Art. 73c LwG von 1951, wonach es darum gehen sollte, die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik zu verfolgen (vgl. Berichterstatter Wyss William, AB 1996 N 494).

Insofern ergibt die Auswertung der parlamentarischen Beratung, dass jene Angaben gefordert werden können, die nötig sind, um die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik zu verfolgen. Somit ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass darunter «Handelsprodukte» verstanden werden könnten.

4.4. Als Anknüpfungspunkt der teleologischen Auslegung zur Ermittlung des Zwecks der Regelung bietet sich die Botschaft zum Agrarpaket 95 an. Zu Art. 73c LwG von 1951 führt der Bundesrat Folgendes aus (vgl. BBl 1995 IV 697):

«Die Erfassung der in Verkehr gebrachten Mengen soll es ermöglichen, die Entwicklung der verwendeten Mengen und damit die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik zu verfolgen. Der Bund ist gegenüber der Öffentlichkeit verpflichtet, die Ergebnisse der Agrarpolitik transparent darzustellen.»

In der parlamentarischen Beratung blieb diese Zweckumschreibung unbestritten (vgl. E. 4.3).

Hinweise auf die «Auswirkungen der neuen Agrarpolitik» lassen sich dem Siebten Bericht vom 27. Januar 1992 über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (Siebter Landwirtschaftsbericht, BBl 1992 II 130 ff.) entnehmen. Danach hat die Agrarpolitik die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Landwirtschaft in optimaler Weise die folgenden Aufgaben erfüllt: a) Wesentlicher Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen, gesunden Nahrungsmitteln zu günstigen Preisen, b) Nutzung und Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen, c) Erhaltung und Pflege von Kulturlandschaften, d) Beitrag zum wirtschaftlichen und kulturellen Leben im ländlichen Raum (Siebter Landwirtschaftsbericht, a. a. O., S. 475). Konkret sollte die neue Agrarpolitik unter anderem eine umweltgerechte Produktion, eine dem natürlichen Standort angepasste Produktionsintensität und ein dadurch reduzierter Hilfsstoffeinsatz bezwecken; als weiterer Schritt werden gesamtbetriebliche Konzepte wie die Integrierte Produktion und der Biologische Landbau betrachtet (Siebter Landwirtschaftsbericht, a. a. O., S. 476 ff., insbesondere S. 477).

Die Umsatzstatistik sollte somit dazu beitragen zu erkennen, ob die nach der neuen Agrarpolitik getroffenen Massnahmen tatsächlich zu einer Reduktion des Hilfsstoffeinsatzes und der damit verbundenen Risiken für die Umwelt, mithin zu einer umweltverträglicheren Landwirtschaft, führen.

Welche Daten dazu im Einzelnen nötig sind, ergibt sich aus der Zweckbestimmung nicht ausdrücklich - sie schränkt jedenfalls die in Betracht fallenden Daten nicht auf Wirkstoffe ein, noch schliesst sie «Handelsprodukte» aus. Insofern ergibt auch die teleologische Auslegung, dass jene Angaben gefordert werden können, die nötig sind, um die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik zu verfolgen.

5. Im Folgenden ist wie erwähnt (E. 4) zu prüfen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. In diesem Sinne ist zu untersuchen, ob Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung den vorstehend ausgeloteten Delegationsrahmen des LwG offensichtlich sprengt und damit nicht gesetz- und verfassungsmässig ist, wie die Beschwerdeführerin behauptet. Diese Bestimmung lautet unter der Artikelüberschrift Umsatzstatistik:

«Auf Ersuchen des Bundesamtes sind Personen, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen, verpflichtet, Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu machen.»

Nach den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen, die auch für die Rekurskommission EVD massgebend sind (Art. 191 BV; vgl. REKO/EVD 96/6J-001 E. 6.1, publiziert in: [VPB 62.76](#); unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 23. Dezember 1998 i. S. M. AG [97/6H-017] E. 3.2), ist Folgendes zu beachten.

Die entsprechende Prüfung beschränkt sich auf die Frage, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist ([BGE 126 II 283](#) E. 3b mit Hinweisen). Die Rekurskommission EVD kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen (vgl. [BGE 104 Ib 205](#) E. 3b mit Hinweisen). In diesem Sinne ist zu untersuchen, ob mit der Verordnung der Zweck des Gesetzes erfüllt werden kann und ob der Bundesrat sein Ermessen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgeübt hat. Dies kann bejaht werden, wenn die in der Verordnung vorgesehenen Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zu dem im Gesetz anvisierten Zweck stehen (vgl. [BGE 122 II 411](#) E. 3b, [BGE 121 II 465](#) E. 2a, je mit weiteren Hinweisen).

Für die Zweckmässigkeit der geregelten Massnahmen trägt jedoch der Bundesrat die Verantwortung; es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts beziehungsweise der Rekurskommission EVD sein, zu untersuchen, ob die in der Verordnung getroffenen Massnahmen wirtschaftlich und agrarpolitisch zweckmässig sind (vgl. [BGE 99 Ib 159](#) E. 3b S. 169).

Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, ist dieser Spielraum für das Bundesgericht und damit auch für die Rekurskommission EVD verbindlich (vgl. Art. 191 BV). Das Bundesgericht beziehungsweise die Rekurskommission EVD darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht das eigene Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen.

5.1. Wie die Auslegung von Art. 164 LwG ergeben hat, setzt diese Gesetzesbestimmung den Rahmen für eine Regelung durch den Bundesrat, wonach Pflanzenschutzmittel-Produzenten und Pflanzenschutzmittel-Handelsfirmen verpflichtet werden können, Angaben über Pflanzenschutzmittel-Mengen zu machen, um nach den Vorstellungen des Gesetzgebers die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik zu verfolgen.

Insofern, als die Delegationsnorm eine Regelung erlaubt, welche auf die Beschaffung von «Angaben» über «die in Verkehr gebrachten» «Hilfsstoffmengen» abzielt, räumt sie dem Bundesrat einen sehr weiten Regelungsspielraum ein.

Vergleicht man den Wortlaut von Delegationsnorm und daraus abgeleiteter Verordnungsbestimmung, fällt auf, dass im Wesentlichen der allgemeine Begriff «Hilfsstoffmengen» durch «Mengen an Pflanzenschutzmitteln» ersetzt wurde und im Übrigen die zur Meldung Verpflichteten allgemein als «Personen, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen» ins Recht gefasst werden. Dazu wurde festgehalten, dass die Meldungen auf «Ersuchen des Bundesamtes» zu erstatten sind.

Ferner hat der Bundesrat in Art. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung umschrieben, was unter Pflanzenschutzmittel und Inverkehrbringen zu verstehen sei.

Abgesehen von der Bezeichnung des Bundesamtes als Vollzugsorgan, welches die Meldungen anfordern darf, sowie der begrifflichen Präzisierung von Pflanzenschutzmittel und Inverkehrbringen, lehnt sich die Ausführungsbestimmung mit einer redaktionell etwas abweichenden Fassung inhaltlich eng an die Delegationsnorm an.

Insofern ist nicht zu erkennen, inwiefern sie den Delegationsrahmen sprengen könnte, weshalb sich die Bestimmung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit nicht beanstanden lässt.

5.2. Die Beschwerdeführerin lehnt sich vor allem dagegen auf, dass das Bundesamt Mengenangaben über die von ihr in Verkehr gesetzten «Handelsprodukte» und nicht lediglich über die darin enthaltenen Wirkstoffmengen erwartet.

Nach der Pflanzenschutzmittel-Verordnung ist das Bundesamt berechtigt, Angaben über «Pflanzenschutzmittel» zu verlangen und die Beschwerdeführerin ist als Unternehmen beziehungsweise Person, welche solche in Verkehr bringt, «verpflichtet, Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu machen».

Die Pflanzenschutzmittel-Verordnung (Art. 3) umschreibt Pflanzenschutzmittel als

«Schutzmittel, Regulatoren für die Pflanzenentwicklung und Mittel zum Schutz von Erntegütern:

a. Schutzmittel: Stoffe, Präparate, Organismen und andere Mittel, die landwirtschaftliche Nutzpflanzen, einschliesslich des Vermehrungsmaterials, vor Krankheiten, Schädlingen, Unkräutern usw. schützen;

b. Regulatoren für die Pflanzenentwicklung: Stoffe, Präparate, Organismen und andere Mittel, welche die Entwicklung landwirtschaftlicher Nutzpflanzen beeinflussen, aber nicht deren Ernährung dienen;

c. Mittel zum Schutz von Erntegütern: Stoffe, Präparate, Organismen und andere Mittel, die landwirtschaftliche Erntegüter vor Krankheiten, Schädlingen usw. schützen oder die Haltbarkeit verbessern oder verlängern.»

Demnach sind unter Pflanzenschutzmitteln ganz offensichtlich nicht bloss Wirkstoffe zu verstehen, obwohl sie einen wesentlichen Bestandteil bilden, sondern das anwendungsbereite Mittel oder Präparat, mithin Handelsprodukte, wie sie in Verkehr gelangen und in der Landwirtschaft zur Anwendung kommen.

Insofern stellt sich nicht so sehr die Frage, ob das Bundesamt die spezifischen Angaben über die Handelsprodukte verlangen darf, sondern ob der Bundesrat mit dieser Regelung den Delegationsrahmen nach Art. 164 LwG sprengt.

5.2.1. Da das Gesetz dem Bundesrat einen weiten Regelungsspielraum belässt, stellt sich vor allem die Frage, ob mit der Bestimmung, wonach sinngemäss Angaben über Handelsprodukte zu machen sind, der Zweck des Gesetzes erfüllt werden kann und ob der Bundesrat sein Ermessen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgeübt hat. Für die Zweckmässigkeit trägt indessen der Bundesrat die Verantwortung (vgl. E. 4.2).

In dieser Hinsicht sind die Ausführungen des Bundesamtes für Umwelt in der Eingabe vom 8. Juli 2002 und des Bundesamtes für Gesundheit im Schreiben vom 12. Juli 2002 aufschlussreich.

Das Bundesamt für Umwelt führt aus, Daten über umweltbelastende Stoffe seien ein wichtiger Bestandteil eines effizienten Vollzugs des Umweltschutzgesetzes im Stoffbereich. Bei der Risikoabschätzung spiele die Formulierung der Produkte eine wichtige Rolle. Diese könne die Art und Weise der Applikation wesentlich beeinflussen und damit das Umweltverhalten des Produkts. Angaben über die verkauften Produkte seien eine wichtige Grundlage zur Schätzung der effektiv in die Umwelt ausgebrachten Pflanzenschutzmittel und der damit verbundenen Stoffflüsse.

Das Verfahren zur Beurteilung von Risiko und Umweltbelastung durch Pflanzenschutzmittel sei komplex. Neben der grundlegenden Risikoanalyse im Rahmen des Zulassungsverfahrens seien für eine umfassende Risikobeurteilung und für eine gezielte Erhebung der Umweltbelastung auch Kenntnisse über die Menge der tatsächlich verwendeten Pflanzenschutzmittel sowie über Art und Weise ihrer Anwendungen notwendig. Diese könnten nicht ausschliesslich über das Zulassungsverfahren gewonnen werden.

Das Bundesamt für Gesundheit betont, in der Landwirtschaft würden Produkte, und nicht Wirkstoffe zur Schädlingsbekämpfung eingesetzt. Eine Statistik, welche allein Angaben über Wirkstoffe enthalte, sei ungenügend, um

in umfassender Weise Massnahmen wie die Ermittlung des Risikos auf die menschliche Gesundheit oder die Reduktion dieses Risikos zu treffen. Eine umfassende Statistik sei für das Bundesamt für Gesundheit ebenfalls nützlich bei der Neubewertung von bereits existierenden Produkten, um die Bedeutung jedes Produkts abzuschätzen.

Im selben Sinn erklärt das Bundesamt, die Erfassung der in Verkehr gebrachten Mengen solle es ermöglichen, die Entwicklung der verwendeten Mengen und damit der neuen Agrarpolitik zu verfolgen. Weiter dienen die Daten dem Risikomanagement. Produkte mit demselben Wirkstoff könnten nämlich unterschiedlich gefährdend sein, je nach Konzentration des Wirkstoffs und der Gesamtzusammensetzung des Produkts unter Berücksichtigung der Formulierungshilfsstoffe. Insofern bestehe ein öffentliches Interesse an den verlangten Daten.

Diese Ausführungen der zuständigen Fachämter des Bundes belegen auf einleuchtende Weise, dass die vom Bundesrat getroffene Regelung auf der Linie der Zweckbestimmungen von Landwirtschaftsgesetz, Umweltschutzgesetz und Giftgesetz liegt. Insofern sind keine berechtigten Zweifel angebracht, wonach die durch die Pflanzenschutzmittel-Verordnung vorgeschriebenen Angaben nicht einem gesetzlichen Zweck dienen würden.

Es ist auch nicht erkennbar, inwiefern die Regelung unverhältnismässig sein könnte, werden doch Angaben gefordert, die jedes ordentlich geführte Unternehmen ohne weiteres zur Hand haben sollte.

Auch unter den eben erwogenen Gesichtspunkten der Ausrichtung am gesetzlichen Zweck und der Verhältnismässigkeit erweist sich die Bestimmung demnach als gesetzmässig.

5.2.2. Die Beschwerdeführerin betont weiter ihr Interesse an einer Bewahrung der als Geschäftsgeheimnis zu betrachtenden Daten über ihren Produkteumsatz und behauptet, für eine Umsatzstatistik brauche es die geforderten detaillierten Angaben zu den Produkten nicht.

Nach der Artikelüberschrift von Art. 164 LwG zu schliessen, hat der Gesetzgeber eine Umsatzstatistik im Auge. Insofern stellt sich die Frage, ob das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) in diesem Zusammenhang anwendbar und Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung damit vereinbar ist.

Das Bundesstatistikgesetz bezweckt namentlich, dem Bund die statistischen Grundlagen bereitzustellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (vgl. Art. 1 Bst. a BStatG). Das BStatG gilt für alle statistischen Arbeiten, die der Bundesrat anordnet (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BStatG). Die Bundesstatistik dient namentlich der Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von Bundesaufgaben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a BStatG).

Aus diesem fragmentarischen Hinweis auf die entsprechenden Bestimmungen des BStatG lässt sich ohne weiteres entnehmen, dass das BStatG in diesem Zusammenhang anwendbar ist. Bei den durch Art. 164 LwG und Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung anvisierten Daten handelt es sich um Verwaltungsdaten im Sinne von Art. 4 Abs. 1 BStatG.

Nach den Ausführungen des Bundesamtes sollen die Daten verwendet werden, um die Auswirkungen der neuen Landwirtschaftspolitik zu beobachten. Dazu gehört nach den Vorstellungen des Bundesrats (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht, a. a. O., S. 477) unter anderem, mittels geeigneter Massnahmen eine umweltgerechte Produktion, eine dem natürlichen Standort angepasste Produktionsintensität und ein dadurch reduzierter Hilfsstoffeinsatz zu erzielen. Um diese Ziele zu verwirklichen, betreibt das Bundesamt, wie es ausführt, ein Risikomanagement zur Erkennung, Abschätzung und Handhabung der von Pflanzenschutzmitteln ausgehenden Risiken.

Mit Blick auf die wegleitenden Grundsätze nach dem BStatG (repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz [Art. 3 Abs. 1 BStatG]; Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von Bundesaufgaben [Art. 3 Abs. 2 Bst. a BStatG]; grundsätzlich keine andere Verwendung der Daten [Art. 14 Abs. 1 BStatG]; Information der Öffentlichkeit [Art. 18 BStatG]), erscheint die vom Bundesamt ins Auge gefasste Verwendung der Daten unproblematisch. Das Bundesamt weist denn auch darauf hin, das Bundesamt für Statistik habe die Erhebung der fraglichen Daten nicht als problematisch angesehen.

Betreffend die von der Beschwerdeführerin befürchtete Gefahr einer Verletzung von Geschäftsgeheimnissen fallen die das Bundesamt einschränkenden Verpflichtungen auf Grund des «Statistikgeheimnisses» in Betracht (vgl. Art. 18 Abs. 3 BStatG und Art. 10 und 11 der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Organisation der Bundesstatistik, SR 431.011). Insofern tangieren die von der Beschwerdeführerin geäusserten Befürchtungen, die Daten könnten in unbefugte Hände geraten, die Gesetzmässigkeit von Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung nicht.

5.2.3. Im Übrigen erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 164 LwG betreffend weitere Hilfsstoffe Regelungen, welche Produzenten und Handelsfirmen analog zu Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung verpflichten, statistische Angaben zu machen.

Namentlich nach der Verordnung vom 10. Januar 2001 über das Inverkehrbringen von Düngern (Dünger-Verordnung [DüV], SR 916.171; Art. 28) sind Firmen und Personen, welche Dünger herstellen und/oder in Verkehr bringen, verpflichtet, auf Anfrage hin dem Bundesamt Angaben über ihre umgesetzten Produkte und Mengen zu machen. Diese Umsatzstatistik unterliegt den Bestimmungen der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1).

Nach dieser Bestimmung erwartet der Bundesrat ebenfalls, dass die «umgesetzten Produkte und Mengen» zu melden sind. Damit ist belegt, dass es sich bei Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung nicht um eine singuläre Regelung handelt und dass es um eine statistische Erhebung geht, die den Regeln des Bundesstatistikgesetzes zu folgen hat.

Auch dieser Blick auf entsprechende Regelungen in verwandten Rechtsbereichen ergibt keinen Hinweis, wonach Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung gesetzwidrig sein könnte.

5.2.4. Die Beschwerdeführerin vertritt ferner die Auffassung, Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung verletze das Rechtsgleichheitsgebot, weil Importeure, welche Produkte aus der Liste der frei importierbaren Pflanzenschutzmittel (Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung) einführen, keine Angaben über die entsprechenden Hilfsstoffe machen müssten.

Das Bundesamt räumt ein, dass bei Produkten, die in der Liste der frei importierbaren Pflanzenschutzmittel aufgeführt seien, in der Regel nur Angaben über den Wirkstoffgehalt bekannt seien. Die entsprechende Regelung gründe auf dem diesbezüglichen Willen des Gesetzgebers. Nach Angaben der Zollbehörden handle es sich indessen nur um sehr kleine Mengen im Vergleich zu den Mengen, die von den inländischen Herstellern in Verkehr gebracht würden. Insofern würde die Statistik nur gering von der Realität abweichen.

Ein Erlass oder ein Rechtsanwendungsakt verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird und sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 122 II 113 E. 2b, BGE 121 II 198 E. 4a, BGE 117 Ia 97 E. 3a, mit Hinweisen; vgl. Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 488 ff.).

Die Bestimmung erlaubt dem Bundesamt ganz allgemein, von Personen, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen, Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen zu verlangen. Insofern sind Einfuhren nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung nicht von vorneherein ausgenommen; eine andere Frage ist es, welche Praxis das Bundesamt befolgt. In Wortlaut und Sinn von Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung (vgl. E. 4.2 und 4.4) ist insofern keine sachfremde Differenzierung im Sinne einer rechtsungleichen Regelung zu erkennen.

5.3. Die Beschwerdeführerin befürchtet schliesslich, es bestünde die Gefahr, dass das Bundesamt die gewonnenen Daten missbräuchlich dazu verwende, um die am meisten gefragten Produkte in die Liste der frei importierbaren Pflanzenschutzmittel aufzunehmen. Dies würde die entsprechenden Hersteller benachteiligen.

Zu diesem Punkt führt das Bundesamt aus, für die Aufnahme in die Liste sei die Gleichartigkeit der wertbestimmenden Eigenschaften wesentlich. Dass vorzugsweise vielverkaufte Produkte ausgewählt würden, ergebe sich aus dem Zweck des «Listenimports». Im Übrigen fielen vorwiegend ältere Produkte in Betracht, deren Erstanmelderschutz abgelaufen sei. Es treffe nicht zu, dass die Daten spezifisch für den «Listenimport» ausgewertet würden.

Die Möglichkeit, dass das Bundesamt aus der Datenerhebung Schlüsse für die Aufnahme von Produkten in die Liste der frei importierbaren Pflanzenschutzmittel ziehen könnte, spricht noch nicht *a priori* gegen die Gesetzmässigkeit von Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung.

Der Vollzug der Einfuhrregelung nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung ist eine von Art. 160 Abs. 7 LwG vorgesehene Aufgabe, mit welcher der Gesetzgeber die Erwartung verband, mit mehr Wettbewerb im Pflanzenschutzmittelbereich eine Senkung der Produktionsmittelkosten für die Landwirtschaft zu erreichen (vgl. unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 24. Januar 2002 i. S. O. [99/6D-008] E. 4.3). Das Bundesamt ist indessen in seinem Ermessensentscheid, ob es ein Pflanzenschutzmittel in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufnehmen will - nach den Schranken, die sich aus der Rechtsordnung ergeben - nicht völlig frei. Es hat sich insbesondere nach dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 9 und 29 BV) mit der Frage auseinander zu setzen, ob eine Aufnahme in die Liste angebracht sei oder nicht (unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 12. Juni 2002 i.S. A. [01/6D-002] E. 3.2).

Auch unter diesem Gesichtspunkt ist nicht erkennbar, inwiefern Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung gesetzwidrig sein könnte.

5.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung eine Regelung getroffen hat, die sich im Rahmen der Delegationsnorm (Art. 164 LwG) hält. Es sind auch im Übrigen keine Gründe erkennbar, wonach die Regelung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit zu beanstanden und ihr die Anwendung in diesem Fall zu versagen wäre.

6. Das Bundesamt fordert von der Beschwerdeführerin mit der angefochtenen Verfügung in Verbindung mit dem Schreiben vom 8. Januar 2001 an die Inhaber von Bewilligungen für Pflanzenschutzmittel betreffend «Umsatzstatistik 2000 für Pflanzenschutzmittel» und einer Datenliste der Produkte, für welche die Beschwerdeführerin eine Bewilligung hat, für jedes Produkt die im Jahr 2000 in Verkehr gebrachte Menge in Tonnen.

Wie vorstehend dargelegt, ist das Bundesamt nach Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung berechtigt, von der Beschwerdeführerin als «Person, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringt» Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu verlangen, und die Beschwerdeführerin ist verpflichtet, solche Angaben zu machen.

Es genügt, dass das Bundesamt diese konkrete Verpflichtung aus Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung anruft, um die Beschwerdeführerin zur Meldung der entsprechenden Daten zu verpflichten. Eine weiter gehende Begründung betreffend Ziel und Zweck der Datenerhebung ist an sich nicht notwendig, weil das Bundesamt keinen Ermessensentscheid getroffen hat, sondern lediglich eine als gesetzmässig erkannte konkrete Ermächtigung des Bundesrats vollzieht (vgl. [BGE 98 Ia 460](#) E. 5a). Dass Mengenangaben in Tonnen gefordert werden, bedarf ebenfalls keiner weiteren Erörterung.

Im Übrigen ist das Bundesamt durchaus berechtigt, die im Einzelnen geforderten Angaben im Sinn der Umsatzstatistik zu spezifizieren (vgl. E. 4.4). Das Bundesamt soll die Voraussetzungen schaffen können, auf Grund der eingeforderten Auskünfte Massnahmen zu treffen, welche zu einer Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes und letztlich zu einer umweltverträglicheren Landwirtschaft führen. Dies macht deutlich, dass als «erforderlich» all diejenigen Daten gelten müssen, welche das

Bundesamt zur Beurteilung des Umweltverhaltens von Pflanzenschutzmitteln braucht. Dem Bundesamt ist für die Beurteilung der Erforderlichkeit von Auskünften auf Grund seiner Fachkenntnis ein weiter technischer Ermessensspielraum zuzubilligen (zum technischen Ermessensspielraum des Preisüberwachers vgl. veröffentlichter Entscheid der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen vom 25. November 1998 i. S. S. [98/GB-001] E. 3.2, abrufbar unter: www.reko.admin.ch; vgl. auch [BGE 121 II 147](#) E. 3a und [BGE 116 Ib 193](#) E. 2d betreffend Ermessen der Bankenkommission).

Insofern sind die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin bereits mit der Feststellung entkräftet, dass sich Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung als gesetzmässig erweist.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es nicht ausreichen kann, lediglich Angaben über die Mengen der insgesamt in Verkehr gesetzten Wirkstoffe zu machen, um den Gesetzeszweck zu erreichen. Nötig sind Angaben über die insgesamt umgesetzten Mengen an Handelsprodukten.

(...)

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab.)

JAAC 68.107 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 12. März 2003 in Sachen X AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft [6D/2001-10]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 212

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.