

JAAC 67.98

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 24. Januar 2002 in
Sachen X. AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft;
99/6D-008

Matières auxiliaires de l'agriculture. Réglementation de l'importation de produits phytosanitaires étrangers. Conditions de l'inscription de produits de substitution étrangers sur «la liste des produits phytosanitaires non soumis à autorisation en vertu de la législation agricole».

Art. 8 et 27 Cst. en relation avec l'art. 160 al. 7 LAgr (et avec l'art. 15 al. 3 de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires). Constitutionnalité et légalité de la réglementation de l'importation de produits phytosanitaires étrangers (produits de substitution).

- La notion de matières auxiliaires de l'agriculture - produits phytosanitaires inclus - ne se rapporte pas seulement à des articles de marque spécifiques ou à des articles présentant une composition chimique absolument identique, produits par un même fabricant et commercialisés sous le même nom; elle s'étend aussi à ceux qui présentent une teneur en substances actives, une formulation choisie et un domaine d'application similaires (consid. 4.2.4).

- La réglementation des conditions de l'importation prévue par l'ordonnance sur les produits phytosanitaires est conforme aux principes de légalité, de proportionnalité et d'égalité de traitement entre concurrents (consid. 5).

Art. 15 al. 3 let. a de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires. Caractère similaire des produits phytosanitaires.

Le caractère similaire de la teneur en substances actives entre un produit de référence suisse et des produits de substitution étrangers s'examine selon un système de tolérances établi sur la base des

spécifications publiées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans le «Manual on the development and use of FAO specifications for plant protection products» (consid. 6).

Landwirtschaftliche Hilfsstoffe. Einfuhrordnung für ausländische Pflanzenschutzmittel. Voraussetzungen für die Aufnahme ausländischer Substitutionsprodukte in die «Liste der nach der Landwirtschaftsgesetzgebung nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel».

Art. 8 und 27 BV in Verbindung mit Art. 160 Abs. 7 LwG (und mit Art. 15 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Einfuhrordnung für ausländische Pflanzenschutzmittel (Substitutionsprodukte).

- Unter landwirtschaftlichen Hilfsstoffen - darunter Pflanzenschutzmitteln - sind nicht nur spezifische Markenartikel oder unter einheitlichen Handelsnamen vertriebene Produkte desselben Herstellers mit absolut identischer chemischer Zusammensetzung zu verstehen, sondern auch solche, welche lediglich hinsichtlich Wirkstoffgehalt, Formulierungstyp und Anwendungsbereich «gleich» sind (E. 4.2.4).

- Die in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung vorgesehene Einfuhrordnung für ausländische Pflanzenschutzmittel ist grundsätzlich gesetzeskonform, respektiert das Gleichbehandlungsgebot unter Konkurrenten und ist verhältnismässig (E. 5).

Art. 15 Abs. 3 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung. Gleichartigkeit von Pflanzenschutzmitteln.

Die Gleichartigkeit der Wirkstoffgehalte von inländischem Referenzprodukt und ausländischen Substitutionsprodukten beurteilt sich nach den Toleranzen gemäss den Spezifikationen, welche im «Manual on the development and use of FAO specifications for plant protection products» der Food and Agriculture Organization der Organisation der Vereinten Nationen niedergelegt sind (E. 6).

Sostanze ausiliare dell'agricoltura. Disposizioni sull'importazione di prodotti fitosanitari esteri. Premesse per l'iscrizione di sostanze ausiliarie estere nella «lista di prodotti fitosanitari non sottoposti ad autorizzazione secondo la legislazione agricola».

Art. 8 e 27 Cost. in relazione con l'art. 160 cpv. 7 LAgr (e con l'art. 15 cpv. 3 dell'Ordinanza sui prodotti fitosanitari). Costituzionalità e legalità delle disposizioni sull'importazione di prodotti fitosanitari esteri (prodotti sostitutivi).

- Per sostanze ausiliare dell'agricoltura - delle quali fanno parte anche i prodotti fitosanitari - non si intendono solo articoli di marca specifici oppure prodotti dello stesso fabbricante con composizione chimica assolutamente identica distribuiti sotto un unico nome commerciale, bensì anche quelle che sono «identiche» soltanto dal punto di vista del tenore delle sostanze attive, del tipo di formulazione e del campo d'applicazione (consid. 4.2.4).

- Le disposizioni sulle importazioni previste nell'ordinanza sui prodotti fitosanitari per i prodotti fitosanitari esteri è di principio conforme alla legge, rispetta il principio della parità di trattamento tra concorrenti ed è proporzionale (consid. 5).

Art. 15 cpv. 3 lett. a Ordinanza sui prodotti fitosanitari. Omogeneità dei prodotti fitosanitari.

L'omogeneità del tenore delle sostanze attive dei prodotti di referenza indigeni e dei prodotti sostitutivi esteri, è giudicata in base alla tolleranza come iscritto nel disciplinare del «Manual on the development and use of FAO specifications for plant protection products» dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (consid. 6).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Das Bundesamt für Landwirtschaft (im Folgenden: Bundesamt) veröffentlichte am 10. August 1999 im Bundesblatt eine Allgemeinverfügung vom 2. August 1999. Danach nahm es die ausländischen Pflanzenschutzmittel «A.» und «B.» in die «Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel» auf. Dagegen erhob die X. AG (Beschwerdeführerin) am 14. September 1999 Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (Rekurskommission EVD, REKO/EVD) und beantragte, diese Allgemeinverfügung sei aufzuheben und das Beschwerdeverfahren sei vorerst zu sistieren, bis die Pflanzenschutzmittel «A.» und «B.» in die Giftliste gemäss Giftgesetz aufgenommen seien. In der Folge wies die Rekurskommission EVD am 3. November 1999 das Gesuch um Sistierung des Verfahrens ab. Mit Vernehmlassung vom 21. Februar 2000 beantragt das Bundesamt, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, *eventualiter* sei diese abzuweisen.

Aus den Erwägungen:

1. (Eintreten betreffend das Pflanzenschutzmittel «A.»; Beschwerdelegitimation des Inhabers der Bewilligung für das Referenzprodukt bejaht: vgl. Entscheid der REKO/EVD vom 21.12.2000 i. S. X. [99/6D-005]. Betreffend das Pflanzenschutzmittel «B.» ist das Verfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben, da das Bundesamt die angefochtene Allgemeinverfügung betreffend «B.» in Wiedererwägung gezogen hat).

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 fallen insbesondere Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial (Art. 158 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat kann die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen einer Zulassungspflicht unterstellen (vgl. Art. 160 Abs. 2 Bst. a LwG). Ausländische Zulassungen, Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen, die auf gleichwertigen Anforderungen beruhen, werden anerkannt, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Hilfsstoffe vergleichbar sind (Art. 160 Abs. 6 LwG). Die Einfuhr und das Inverkehrbringen von in der Schweiz und im Ausland zugelassenen landwirtschaftlichen Hilfsstoffen ist frei. Diese werden von der zuständigen Stelle bezeichnet (Art. 160 Abs. 7 LwG).

2.1. Der Bundesrat hat die Zulassung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zur Verwendung in der Landwirtschaft, im gewerblichen Gartenbau und in Hausgärten in der Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittel-Verordnung, SR 916.161) geregelt, welche seit dem 1. August 1999 in Kraft ist. Sie löste die Verordnung vom 26. Januar 1994 über das Inverkehrbringen von Pflanzenbehandlungsmitteln und Mitteln zum Schutz von Erntegütern ab (Pflanzenbehandlungsmittel-Verordnung, AS 1994 692, 1997 697, 1999 303, 1999 2060).

Pflanzenschutzmittel dürfen nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind (Art. 2 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Als Inverkehrbringen gilt die erstmalige entgeltliche oder unentgeltliche Übertragung oder Überlassung eines Pflanzenschutzmittels (Art. 3 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Ein Pflanzenschutzmittel ist in der Schweiz zugelassen, wenn (a) einer oder mehreren Personen eine Bewilligung für das Inverkehrbringen erteilt worden ist (Art. 4-14), oder (b) es in der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufgeführt ist (Art. 15-21), oder (c) es nach Art. 22 zugelassen ist (Art. 2 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Personen, welche Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen, sind verpflichtet, Angaben über die in Verkehr gebrachten Mengen zu machen (vgl. Art. 28 Pflanzenschutzmittel-Verordnung in Verbindung mit Art. 164 LwG). Bewilligungsinhaber müssen dem Bundesamt neue Erkenntnisse über das Pflanzenschutzmittel laufend und unaufgefordert melden (vgl. Art. 11 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Wenn neue Pflanzenschutzmittel angemeldet sind, die nachweislich für den vorgesehenen Zweck ebenso geeignet sind wie bereits bewilligte, jedoch weniger nachteilige Nebenwirkungen zur Folge haben und weder die Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden können, kann das Bundesamt auf eine bereits erteilte Bewilligung zurückkommen (vgl. Art. 12 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Das Bundesamt führt eine Liste von im Ausland bewilligten Pflanzenschutzmitteln, die nach der Landwirtschaftsgesetzgebung in der Schweiz ohne Bewilligung zugelassen sind (Art. 15 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Nach Art. 15 Abs. 3

Pflanzenschutzmittel-Verordnung bestimmt das Bundesamt per Allgemeinverfügung die Aufnahme eines Pflanzenschutzmittels in die Liste, sofern:

«a. in der Schweiz ein Pflanzenschutzmittel bewilligt ist, welches gleichartige wertbestimmende Eigenschaften, vor allem den gleichen Gehalt an Wirkstoffen, und den gleichen Formulierungstyp aufweist. Bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, verlässt sich das Bundesamt auf die Angaben im Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel im Herkunftsland; weiter gehende Angaben berücksichtigt es, soweit sie ihm vorliegen oder zur Kenntnis gebracht werden;

b. das Pflanzenschutzmittel im Ausland auf Grund gleichwertiger Anforderungen zugelassen ist und die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für seinen Einsatz mit jenen in der Schweiz vergleichbar sind;

c. der Schutz der Angaben der erstanmeldenden Person in der Schweiz gewährleistet ist; Artikel 14 findet sinngemäss Anwendung.»

Die Verfügung wird im Bundesblatt veröffentlicht (vgl. Art. 15 Abs. 4 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Das Bundesamt verfügt die Streichung eines Pflanzenschutzmittels aus der Liste, wenn (a) neue Erkenntnisse ergeben, dass sich das Pflanzenschutzmittel zum vorgesehenen Gebrauch nicht hinreichend eignet oder dass der vorschriftsgemässe Gebrauch unannehmbare nachteilige Nebenwirkungen für Kulturpflanzen oder Erntegüter zur Folge hat oder die Umwelt oder mittelbar den Menschen gefährdet; oder (b) es im Herkunftsland nicht mehr zugelassen ist oder wenn in der Schweiz kein Pflanzenschutzmittel mehr bewilligt ist, das gleichartige wertbestimmende Eigenschaften aufweist (Art. 16 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

2.2. Nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz, SR 813.0) können die dem Giftgesetz unterstehenden landwirtschaftlichen Hilfsstoffe unter Vorbehalt der Abs. 4 und 5 frei eingeführt werden, wenn sie (a) in der Giftliste nach Art. 4 enthalten sind, und (b) nach der Landwirtschaftsgesetzgebung zugelassen sind (Art. 3a Abs. 1 Giftgesetz). Für die Prüfung, ob die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 Bst. a erfüllt sind, wird vor allem der Gehalt an Wirkstoffen berücksichtigt (Art. 3a Abs. 2 Giftgesetz). Um die in Abs. 1 beschriebene Einfuhr von Giften zu bewilligen, regelt der Bundesrat die Ausnahmen zu den Bestimmungen dieses Gesetzes. Er legt die im Interesse des öffentlichen Gesundheitsschutzes einzuhaltenden Bedingungen fest (Art. 3a Abs. 4 Giftgesetz). Das Bundesamt für Gesundheit erstellt die Liste der Gifte, welche die Bedingungen im Sinne von Abs. 1 erfüllen (Art. 3a Abs. 5 Giftgesetz).

Nach Art. 17a der Giftverordnung vom 19. September 1983 (GV, SR 813.01) verfügt das Bundesamt für Gesundheit die Aufnahme eines Erzeugnisses in die Liste der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe vom Amtes wegen, wenn das Erzeugnis vom Bundesamt für Landwirtschaft in Anwendung von Art. 160 Abs. 7 LwG als frei für die Einfuhr und das Inverkehrbringen verfügt wurde (und wenn die Voraussetzungen nach den Bst. a-f. erfüllt sind).

3. Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, «A.» sei zu Unrecht in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufgenommen worden. Nach Art. 160 Abs. 7 LwG dürften nur ausländische

Produkte in die Liste aufgenommen werden, die mit dem Referenzprodukt identisch seien. Ihr Referenzprodukt «C.» habe eine signifikant andere Wirkstoffzusammensetzung als das Substitutionsprodukt «A.». Insofern, als nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung bereits gleichartige wertbestimmende Eigenschaften für eine Zulassung ausländischer Pflanzenschutzmittel genügen, sei diese Bestimmung gesetzwidrig. Ferner erweise sich die Regelung in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung als nicht wettbewerbsneutral und verletze das Rechtsgleichheitsgebot sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Angesichts dieser Rügen ist vorab darzustellen, wie weit die Prüfungsbefugnis der Rekurskommission EVD reicht (E. 3.1). Sodann ist durch Auslegung Sinn und Tragweite der dem Bundesrat in Art. 160 Abs. 7 LwG eingeräumten Verordnungsbefugnis zu ermitteln (E. 4). Entsprechend dem Auslegungsergebnis ist zu klären, ob die Regelung in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung sich als gesetzmässig erweist (E. 5).

3.1. 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 (neu: Art. 190 BV nach dem Bundesbeschluss vom 8.10.1999 über die Reform der Justiz; BBl 1999 8633, BBl 2000 2990: noch nicht in Kraft; vgl. auch Art. 113 Abs. 3 und Art. 114^{bis} Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [aBV[24]; AS 30 659]). 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, Art. 113, Rz. 147 ff. [Stand 1995]).

Hingegen kann die Rekurskommission EVD, wie das Bundesgericht, Verordnungen des Bundesrates vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit überprüfen. 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).

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 verbindlich (vgl. Art. 191 BV). Das Bundesgericht darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen.

Die Prüfung des Bundesgerichts 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). Es 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. 2b](#), [BGE 121 II 465 E. 2a](#), [BGE 120 Ib 97 E. 3a](#), [BGE 118 IV 192 E. 2b](#), [BGE 104 Ib 412 E. 4c](#), je mit weiteren Hinweisen).

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

Diese Grundsätze sind auch für die Rekurskommission EVD massgebend (Art. 191 BV; vgl. REKO/EVD 96/6J-001 E. 6.1, publiziert in: [VPB 62.76](#); unveröffentlichter Entscheid der REKO/EVD vom 23.12.1998 i. S. M. AG [97/6H-017] E. 3.2).

3.2. Der Bundesrat regelt nach Art. 160 Abs. 1 LwG die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen. In diesem Rahmen kann er die Einfuhr und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen einer Zulassungspflicht unterstellen (vgl. Art. 160 Abs. 2 Bst. a LwG). Diese Ermächtigung zum Erlass von gesetzesvertretendem Ordnungsrecht wird durch zahlreiche sachliche Vorgaben konkretisiert und begrenzt (vgl. Art. 159, Art. 160 Abs. 6, Art. 161, Art. 164, Art. 165 Abs. 2 LwG). Insbesondere schreibt Art. 160 Abs. 7 LwG Folgendes vor:

«Die Einfuhr und das Inverkehrbringen von in der Schweiz und im Ausland zugelassenen landwirtschaftlichen Hilfsstoffen ist frei. Diese werden von der zuständigen Stelle bezeichnet.»

Sinn und Tragweite dieser Delegationsnorm gilt es im Folgenden zu ermitteln.

4. 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; unveröffentlichte Entscheide der REKO/EVD vom 24.12.1994 i. S. I. [94/4I-001] E. 3 ff. bzw. vom 26.3.1998 i. S. B. [97/LH-002] E. 3.1; vgl. zur Auslegung allgemein: *Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 92 ff.; sowie *Häfelin/Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 173 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. 175). 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).

4.1. Die Beschwerdeführerin leitet aus dem Wortlaut von Art. 160 Abs. 7 LwG ab, mit dem Erfordernis, wonach der landwirtschaftliche Hilfsstoff in der Schweiz und im Ausland zugelassen sein müsse, sei vollständige Identität von Referenzprodukt und ausländischem Substitutionsprodukt verlangt. Demgegenüber vertritt das Bundesamt die Auffassung, der Wortlaut der Gesetzesbestimmung lasse offen, ob das im Ausland zugelassene Pflanzenschutzmittel und das in der Schweiz zugelassene Referenzprodukt in ihrer Zusammensetzung hundertprozentig übereinstimmen müssten.

Vom Wortsinn her werfen die in Art. 160 Abs. 7 LwG erwähnte «Einfuhr» und das «Inverkehrbringen» von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen kaum Fragen auf. Letzteres umschreibt die dem Import nachgelagerte Verfügungsphase über das eingeführte Produkt; sie bezieht sich daher notwendigerweise in erster Linie auf die meist entgeltliche Übertragung der Ware vom Importeur auf weitere Marktbeteiligte.

Hingegen ist nicht eindeutig klar, was mit der Formulierung «in der Schweiz und im Ausland zugelassenen» landwirtschaftlichen Hilfsstoffen gemeint ist. Zwar umfassen die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe nach Art. 158 Abs. 1 LwG auch die hier interessierenden Pflanzenschutzmittel. Indessen lässt die Bezugnahme auf das Erfordernis der Zulassung die Frage offen, ob als zugelassene landwirtschaftliche Hilfsstoffe nur Pflanzenschutzmittel gemeint sind, welche unter spezifischen Marken oder Handelsnamen von einem bestimmten Unternehmen stammen und die sowohl im Ausland wie in der Schweiz zugelassen sind. Oder aber, ob auch Pflanzenschutzmittel mit unterschiedlichen Marken oder Handelsnamen von verschiedenen Herstellern in Frage kommen, welche lediglich hinsichtlich Wirkstoffgehalt, Formulierungstyp und Anwendungsbereich «gleich» sind und je im Ausland beziehungsweise in der Schweiz zugelassen sind.

4.1.1. Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung), aus dem Erfordernis einer Zulassung im Inland und im Ausland sei zwingend zu schliessen, der Gesetzgeber habe nur marken- und kennzeichnungsrechtlich identische Produkte - im Rahmen echter Parallelimporte - gemeint (vgl. zum Begriff «Parallelimporte»: Roger Zäch, Schweizerisches Kartellrecht, Bern 1999, Rz. 243 ff.; BGE 126 III 129 sowie Bericht des Bundesrates vom 8. Mai 2000 zum Thema Parallelimporte und Patentrecht, Ziff. 1.2, unter: http://www.ige.ch/d/jurinfo/pdf/j100_parallelimporte_d.pdf ; zuletzt konsultiert am 26. Mai 2003).

Indessen sagt das Erfordernis der Zulassung der Produkte im Inland und im Ausland für sich alleine noch nichts Zwingendes darüber aus, ob nicht auch ausländische Produkte, die hinsichtlich Wirkstoff, Formulierungstyp und Anwendungsbereich übereinstimmen (in Analogie zu «Generika» im Pharmabereich) für den Import in Frage kommen könnten. Art. 160 Abs. 7 LwG legt lediglich fest, dass eine Zulassung im Inland und im Ausland vorliegen müsse, mehr nicht.

Ohne Zweifel werden namentlich identische Markenprodukte erfasst. Aber aus diesem Umstand allein lässt sich angesichts der begrifflichen Unschärfe von «landwirtschaftlichen Hilfsstoffen» nicht zwingend auf einen Ausschluss «gleichartiger» Alternativprodukte folgern. Insofern fallen in ihrer Substanz gleichartige («generika-ähnliche») Substitutionsprodukte nicht von vornherein ausser Betracht.

Ausgeräumt wären begriffliche Zweifel, wenn der Gesetzgeber Art. 160 Abs. 7 LwG wie folgt formuliert hätte (genau so namentlich der ständerätliche Kommissionsentwurf: AB 1998 S 158):

«Die Einfuhr und das Inverkehrbringen identischer landwirtschaftlicher Hilfsstoffe, welche in der Schweiz und im Ausland zugelassenen sind, sind frei. Diese werden von der zuständigen Stelle bezeichnet.»

Diesem Vorschlag wurde indessen in den Räten letztlich nicht gefolgt (vgl. E. 4.2.3).

4.1.2. Auch der Umkehrschluss der Beschwerdeführerin überzeugt nicht, wonach der Bundesgesetzgeber, wenn er bloss ähnliche ausländische Produkte zur freien Einfuhr hätte zulassen wollen, statt der Konjunktion «und» das Wort «oder» verwendet hätte. Wollte man eine solche alternative Formulierung mit «oder» wörtlich auffassen, wäre damit eine vollends liberalisierte Einfuhrordnung statuiert. Es müssten dann nämlich neben eigentlichen Parallelimporten von Produkten, die in der Schweiz zugelassen sind, auch sämtliche im Ausland zugelassene Pflanzenschutzmittel eingeführt und in Verkehr gesetzt werden dürfen. Insofern erlaubt diese Hypothese nicht zwingend den Schluss, dass mit dem Erfordernis kumulativer Zulassung im Inland und im Ausland nur Parallelimporte derselben, identischen Produkte zulässig wären.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin erlaubt somit die grammatikalische Auslegung des Zulassungserfordernisses «im Inland und im Ausland zugelassen» keineswegs den Schluss auf Identität von schweizerischen Referenz- und ausländischen Substitutionsprodukten hinsichtlich Inhalt, Kennzeichnung oder Marke.

Insofern bleibt der Wortlaut von Art. 160 Abs. 7 LwG im Lichte der grammatikalischen Auslegung unklar.

4.2. Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 160 Abs. 7 LwG zieht die Beschwerdeführerin weitere Argumente, um ihren Standpunkt zu stützen. Sie vermag den Voten im Parlament keine Hinweise zu entnehmen, wonach beabsichtigt war, die Einfuhr bloss ähnlicher Pflanzenschutzmittel ohne Einzelbewilligung zuzulassen.

4.2.1. Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass in beiden Räten Streichungsanträge zu Art. 160 Abs. 7 LwG gescheitert seien. Indessen hätten verschiedene Parlamentarier eine undifferenzierte Umsetzung dieser Bestimmung für problematisch gehalten.

Der Ständerat habe als Zweitrat in Art. 160 Abs. 7 LwG das Erfordernis «identischer landwirtschaftlicher Hilfsstoffe» festschreiben wollen. Damit hätte verdeutlicht werden sollen, dass nur in der Schweiz bereits registrierte

ausländische Produkte unter erleichterten Voraussetzungen hätten importiert werden dürfen. Der Nationalrat habe demgegenüber am bundesrätlichen Entwurf festgehalten.

Dieser Punkt sei erst wieder am 12. März 1998 während der Differenzvereinbarung vor dem Ständerat diskutiert worden, als dieser einen neuen Textvorschlag seiner Kommission beraten habe. Danach sollte dem Bundesrat lediglich die Kompetenz zur Erleichterung der Einfuhr landwirtschaftlicher Hilfsstoffe eingeräumt werden. Damals habe Ständerat Eric Rochat die ursprüngliche Version des Bundesrates unterstützt und festgehalten, dass es um «dieselben Produkte» («mêmes produits») gehe, bei welchen grosse Preisgefälle zum Ausland bestünden. Diese Aussage sei deshalb wichtig, weil sie von einem Befürworter der ins LwG eingeflossenen Version stamme und als einzige Stellungnahme die hier strittige Frage beantworte.

Nachdem das Geschäft im Sinne der ständerätlichen Kommission zurück an den Nationalrat geschickt worden war, hätten sich Nationalräte am 18. März 1998 für eine Öffnung des Marktes unter Beachtung aller bestehenden Gesetze und Vereinbarungen beziehungsweise gegen eine «libéralisation sauvage» ausgesprochen. Insbesondere Nationalrat Hans-Rudolf Nebiker habe zum Ausdruck gebracht, dass es «hier um die Parallelimporte von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen» gehe.

In der Folge habe sich der Ständerat, der Einigungskonferenz folgend, dem Willen des Nationalrats unterzogen. Befürworter wie auch Gegner dieser «heiss umkämpften» Bestimmung hätten somit nur «eigentliche Parallelimporte» frei geben wollen.

4.2.2. Diese Interpretation der Entstehungsgeschichte von Art. 160 Abs. 7 LwG erachtet das Bundesamt indessen für unhaltbar. Den Materialien könne gerade nicht entnommen werden, dass nur solche Pflanzenschutzmittel im Rahmen dieser Bestimmung eingeführt werden dürften, welche mit schweizerischen Produkten identisch seien.

Bereits zu Beginn der Debatte habe Nationalrat Johannes Randegger mit der Begründung, die Gefährlichkeit von Chemikalien könne nur beurteilt werden, wenn die Gesamtzusammensetzung der Wirkstoffe und Beistoffe umfassend bekannt sei, erfolglos die Streichung des Art. 160 Abs. 7 LwG beantragt. Auch sein Vorschlag, Art. 160 Abs. 7 LwG nur in Bezug auf jene Länder anzuwenden, welche Gegenrecht gewährten, sei vom Parlament nicht weiter verfolgt worden.

Demgegenüber habe sich der Ständerat am 22. Januar 1998 für einen Wortlaut ausgesprochen, wonach nur das Inverkehrbringen identischer (in der Schweiz und im Ausland zugelassener) landwirtschaftlicher Hilfsstoffe frei sein sollte. Laut Ständerat Rolf Büttiker habe man damit nur die Einfuhr effektiv identischer Produkte ermöglichen wollen. Diese Frage sei dann am 12. März 1998 ausführlich erörtert worden. Damals habe Ständerat Eric Rochat als Minderheitsstimme entgegnet:

«Le Conseil des États avait prévu dans une première version <l'identité> qui était le moyen le plus sûr d'interdire toute importation. Il existe encore des secret de fabrication, non pas seulement sur les substances actives, mais sur

la façon dont elles sont présentées. Le fait de dire qu'il faut le faire sur l'entier, et pas seulement sur les substances actives, est un très bon moyen d'empêcher l'homologation et l'importation.»

Der Ständerat habe damals in Kenntnis dieser Auffassungen vom Erfordernis der Identität der Produkte klar Abstand genommen.

Neben Art. 160 Abs. 7 LwG sei auch der Entwurf zu einem neuen Art. 3a Giftgesetz beraten worden. In einer ersten Fassung habe die nationalrätliche Kommission vorgeschlagen, bei der gesundheitspolizeilichen Prüfung landwirtschaftlicher Hilfsstoffe sei «ausschliesslich der Gehalt an Wirkstoffen» zu berücksichtigen. Im Rahmen der Einigungskonferenz hätten sich beide Räte am 19. März 1998 im Sinne des Ständerates darauf geeinigt, dass «vor allem der Gehalt an Wirkstoffen» zu berücksichtigen sei. Ständerat Christoffel Brändli habe zu dieser Lösung ausgeführt, die Behörden wären so ermächtigt, bei den frei importierbaren landwirtschaftlichen Hilfsstoffen nötigenfalls neben den Wirkstoffen auch andere Elemente (z. B. Beistoffe) zu berücksichtigen; für unproblematische Produkte blieben jedoch die Wirkstoffe massgebend. Nationalrat Hans-Rudolf Nebiker habe dazu am 19. März 1998 Folgendes ausgeführt:

«[...] können auch Zusatzstoffe darauf hin geprüft werden, ob sie toxisch sind oder nicht, und zwar hat sich diese Prüfung ganz allgemein auf die Gesundheitsgefährdung, die Umweltgefährdung oder die Gefährdung von Tieren zu beschränken. Diese Ausweitung der Prüfung auf gewisse Zusatzstoffe darf nicht dazu führen, dass der Parallelimport von Pflanzenschutzmitteln verunmöglicht wird, sondern es geht ausschliesslich um ein Element des Gesundheits- und Umweltschutzes. Nur dann können diese Zusatzstoffe bei der Prüfung, ob die Einfuhr möglich ist oder nicht, mit berücksichtigt werden»

Nationalrat Jean-Michel Gros habe diese Vorstellung mit folgenden Ausführungen bestätigt:

«L'office fédéral compétent pourra donc également examiner les substances annexes à la matière active, mais seulement pour observer si elles présentent un danger pour la protection de la santé humaine ou pour la protection de l'environnement. La Conférence de conciliation a bien insisté sur le fait qu'on devait avoir une interprétation restrictive de cet alinéa et qu'en aucun cas l'analyse des substances annexes ne pourrait permettre la non-mise en vigueur de l'article 184 [= art. 3a GiftG] tel que notre Conseil l'a décidé. Seuls de solides soupçons qu'une substance pourrait être nuisible à la protection de l'environnement pourraient donc être valables pour empêcher une importation.»

Deshalb habe schliesslich auch der Ständerat vom Erfordernis der Identität von ausländischen und schweizerischen Pflanzenschutzmitteln Abstand genommen.

Der Gesetzgeber sei sich bewusst gewesen, dass die Voraussetzung der Identität jeglichen Import ausländischer Pflanzenschutzmittel verunmöglichen würde, da den Schweizer Behörden die genaue Zusammensetzung der ausländischen Pflanzenschutzmittel nicht zugänglich sei. Daher hätten die Räte in Art. 3a Giftgesetz auch festgelegt, dass «vor allem der Gehalt an Wirkstoffen» berücksichtigt werden müsse.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei daher keineswegs beabsichtigt gewesen, nur «wirklich» identische Produkte ohne Bewilligungsverfahren zum Import freizugeben. Mit Art. 160 Abs. 7 LwG habe der Gesetzgeber unabhängig davon, ob schweizerische Unternehmen unter gleichen Bedingungen auch ins Ausland exportieren können, zwecks Kostensenkung den Preiswettbewerb im Pflanzenschutzmittelbereich fördern wollen.

Die Materialien zeigten somit klar auf, dass der Gesetzgeber nicht nur identische Pflanzenschutzmittel zum freien Import zulassen wollte.

4.2.3. Die Darstellung des Bundesamtes zur Entstehungsgeschichte trifft im Wesentlichen zu und gibt die Motive und den Willen, der sich aus der Beratung im Parlament ergibt, sinngemäss richtig wieder. Das intensive Ringen zwischen National- und Ständerat um die Ausgestaltung von Art. 160 Abs. 7 LwG lässt letztlich keine anderen Schlüsse zu als jene der Vorinstanz (vgl. AB 1997 N 2092-2099, AB 1998 S 158 f., AB 1998 N 311, 314, AB 1998 S 345-347, AB 1998 N 637-639, AB 1998 S 428, AB 1998 S 444, AB 1998 N 695).

In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere der enge Konnex zwischen Art. 160 Abs. 7 LwG und Art. 3a Giftgesetz bedeutsam, gegen dessen Einfügung sich namentlich Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz vor den Räten - im Ergebnis erfolglos - ausgesprochen hatte (vgl. AB 1997 N 2093 f., AB 1998 S 347, AB 1998 N 638 f.). Durch diese Anpassung des Giftgesetzes wollte der Nationalrat erreichen, dass der bereits anlässlich des «Agrarpakets 1995» beschlossene, aber in der Praxis wegen «interdepartementaler Differenzen» nie umgesetzte Art. 160 Abs. 7 LwG nicht länger toter Buchstabe bleibe (vgl. AS 1997 1193 zu Art. 72 Abs. 7 des alten Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 [LwG von 1951], welcher inhaltlich Art. 160 Abs. 7 LwG entspricht, sowie dazu: AB 1996 N 493 f., AB 1996 S 426; vgl. auch: Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 275, 351; vgl. zu den «Vollzugsproblemen» betr. Art. 72 Abs. 7 LwG von 1951: AB 1998 S 159, AB 1998 S 345). Diese Revision des Giftgesetzes sollte berechtigten gesundheitspolizeilichen Anliegen Rechnung tragen, welche mit der vom Nationalrat verfochtenen Liberalisierung der Einfuhrordnung für landwirtschaftliche Hilfsstoffe verbunden waren.

Anlässlich der Debatte vom 12. März 1998 (AB 1998 S 345 ff.) wollte der Ständerat, nachdem der Nationalrat nicht auf seinen Vorschlag betreffend «Identität» eingeschwenkt war (AB 1998 N 311, 314) - an Stelle einer generell freien Einfuhr - den Bundesrat lediglich ermächtigen, eine solche allenfalls zu «erleichtern» (AB 1998 S 345). Damit wollte der Ständerat offenbar seinem Anliegen auf anderem Wege zum Durchbruch verhelfen. Aus diesem Grunde lehnte er am 12. März 1998 - mit Unterstützung von Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz - auch die vom Nationalrat vorgeschlagene Fassung von Art. 3a des Giftgesetzes deutlich ab (AB 1998 S 347).

Die damals intensiv geführte Kontroverse zwischen den Ständeräten Eric Rochat und Gian-Reto Plattner belegt zusätzlich, dass die Grundsatzfrage klar erkannt war, wonach der Nationalrat neben identischen Pflanzenschutzmitteln auch solche Produkte zulassen wollte, welche sich lediglich durch gleichartige wertbestimmende Eigenschaften und den Anwendungsbereich auszeichnen.

Angemerkt sei, dass der Terminus «Parallelimporte» von den Befürwortern der nationalrätlichen Fassung offensichtlich nicht im immaterialgüterrechtlich engen Sinn gebraucht wurde, sondern im weiteren Sinn als «Einfuhr bewilligungspflichtiger Güter ohne separates Zulassungsverfahren im Inland» (vgl. zur Terminologie Bericht des Bundesrates vom 8. Mai 2000 zum Thema Parallelimporte und Patentrecht, a. a. O. [E. 4.1.1.], Ziff. 1.2). Dies mag die vehemente Opposition von Ständerat Gian-Reto Plattner gegen den Beschluss des Nationalrats erklären (vgl. AB 1998 S 346 f.). Ständerat Gian-Reto Plattner wies nämlich auf den ausländischen Erstanmelderschutz hin, welcher es den Schweizer Behörden praktisch verunmögliche, Informationen zur genauen Zusammensetzung ausländischer Pflanzenschutzmittel zu beschaffen. Diesbezüglich kritisierte er, dass die nationalrätliche Vorlage bereits den Nachweis gleicher Wirkstoffe genügen lasse (vgl. AB 1998 347). Aus diesem Votum wird ersichtlich, dass die damals vom Nationalrat gestützte Version von Art. 160 Abs. 7 LwG gerade nicht auf «Produkteidentität» zielte, wie sie die Beschwerdeführerin versteht, und daher auch im Ständerat auf entsprechenden Widerstand stiess.

Der Entscheid zu Art. 160 Abs. 7 LwG muss gerade auch vor der Erfahrungstatsache verstanden werden, dass die vollständige Zusammensetzung eines Pflanzenschutzmittels auch im Ausland ein Geschäftsgeheimnis des Herstellers darstellt und der Öffentlichkeit sowie den Behörden in der Schweiz nicht frei zugänglich ist. Die Schweizer Behörden haben somit - jedenfalls solange die betroffenen Hersteller nicht kooperieren wollen - keine Möglichkeit, Kenntnis von der vollständigen Zusammensetzung eines im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmittels zu erlangen.

Auch der Verlauf des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen den Räten belegt die grundsätzliche Richtigkeit der These des Bundesamtes. Nach der vom Ständerat zuerst vorgeschlagenen - in der Folge aber fallen gelassenen - Fassung von Art. 160 Abs. 7 LwG, hätten nur «identische» (im In- und Ausland zugelassene) landwirtschaftliche Hilfsstoffe frei eingeführt werden dürfen. Wäre der Nationalrat von der substanzuell gleichen Konzeption wie der Ständerat ausgegangen, wäre es nahe liegend gewesen, die ständerätliche Ergänzung betreffend «Produkteidentität» lediglich als eine sprachliche Präzisierung aufzufassen. Der Nationalrat hätte somit keinen ernsthaften Anlass gehabt, an seiner bisherigen Version festzuhalten (vgl. AB 1998 N 311, 314). Sein Festhalten zeigt daher, dass er mit seiner offeneren Formulierung jedenfalls mehr als nur «Produkteidentität» meinte.

4.2.4. Diese Überlegungen zur Entstehungsgeschichte von Art. 160 Abs. 7 LwG zeigen, dass der Gesetzgeber das Erfordernis der «Produkteidentität» intensiv diskutiert hatte, jedoch im Ergebnis darauf verzichtete.

Demnach sind unter landwirtschaftlichen Hilfsstoffen - darunter Pflanzenschutzmitteln - nicht spezifische Markenartikel oder unter einheitlichen Handelsnamen vertriebene Produkte desselben Herstellers mit absolut identischer chemischer Zusammensetzung zu verstehen. Vielmehr sollten auch solche Mittel in Frage kommen, welche lediglich hinsichtlich Wirkstoffgehalt, Formulierungstyp und Anwendungsbereich «gleich» sind.

Insofern verkennt die Beschwerdeführerin den gesetzgeberischen Willen, wenn sie «vollständige Substanz- und Produzentenidentität» zwischen den im In- und Ausland zugelassenen Produkten fordert.

Den berechtigten gesundheitspolizeilichen und umweltbezogenen Bedenken im Zusammenhang mit gefährlichen Zusatz- oder Beistoffen in ausländischen Pflanzenschutzmitteln ist mit Art. 3a Giftgesetz Rechnung getragen worden. Danach ist das Bundesamt für Gesundheit (BAG) nicht darauf eingeschränkt, bei der gesundheitspolizeilichen Zulassung nur auf den Wirkstoffgehalt abzustellen; vielmehr hat es je nach Umständen weitere Bestandteile in die Beurteilung einzubeziehen. Der parlamentarischen Beratung lässt sich denn auch nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Erleichterung der Einfuhr nach Art. 160 Abs. 7 LwG eine Senkung des Niveaus der gesundheitspolizeilichen und umweltschützerischen Anforderungen an die Produkte ins Auge gefasst hätte.

Da die Materialien zur Gesetzgebung aus jüngster Vergangenheit stammen und auf die hier strittige Frage eindeutige Antworten geben, sind sie für die Auslegung von Art. 160 Abs. 7 LwG massgebend.

4.3. Zu keinem anderen Ergebnis führt auch die von der Beschwerdeführerin angerufene «teleologische Auslegung». Danach bezwecke Art. 160 Abs. 7 LwG, dass «der Verordnungsgeber für Pflanzenschutzmittel-Importe die Harmonisierung mit EU-Recht realisieren» solle, indem er nur «eigentliche» Parallelimporte erleichtert zulässt, und diese Einfuhrerleichterungen erst in Kraft treten sollten, wenn die betroffenen Exportländer Gegenrecht gewährten.

Dem ist im Sinne der Ausführungen des Bundesamtes entgegen zu halten, dass der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95 betreffend die Teilrevision des alten Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 lediglich die Absicht bekundet hatte, zwecks Abbau technischer Handelshemmnisse die Vorschriften im Bereich landwirtschaftlicher Hilfsstoffe mit denjenigen der Europäischen Union (EU) vermehrt zu harmonisieren (vgl. BBl 1995 IV 691, sowie dazu: AS 1997 1190 ff. zu Art. 60 ff. LwG von 1951).

Im Rahmen der Beratungen zum neuen LwG («Agrarpolitik 2002») wurden die von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen im Parlament nur gestreift. Ohnehin wollte der Ständerat bis zur Einigungskonferenz im März 1998 mit seiner Opposition zur Änderung des Giftgesetzes faktisch den «status quo» beibehalten. Das trug ihm im Nationalrat denn auch den Vorwurf ein, er wolle trotz der sich öffnenden Märkte in einem «unzeitgemässen Protektionismus» verharren (Votum Nationalrat Gros, AB 1998 N 638). Neben Nationalrat Johannes Randegger (AB 1997 N 2094) sprach einzig Nationalrat Pascal Couchepin das Problem der grenzüberschreitenden Reziprozität an. Er erachtete es für denkbar, den Anwendungsbereich von Art. 160 Abs. 7 LwG auf diejenigen Staaten einzuschränken, welche Gegenrecht gewährten (AB 1997 N 2093).

Der Nationalrat hat von solchen Vorschlägen, wie das Bundesamt erwähnt, bewusst Abstand genommen (AB 1997 N 2095). Auch war anlässlich der parlamentarischen Beratungen nie davon die Rede, die EU-Regelung betreffend Pflanzenschutzmittel vollständig ins inländische Recht zu übernehmen. Vielmehr wurde eine im Vergleich zur EU offenere Regelung bewusst in Kauf genommen. Im Nationalrat wurde dazu auch erwähnt, dass

eine mit den Grundsätzen der Welthandelsorganisation (WTO) kompatible, ja sogar noch liberalere Ordnung geschaffen würde (vgl. Votum Nationalrat Gros, AB 1998 N 638).

Nach diesen Überlegungen war insofern, als Art. 160 Abs. 7 LwG nicht nur «eigentliche Parallelimporte» zulässt und auch keinen Gegenrechtsvorbehalt enthält, gerade keine «Harmonisierung» mit dem Recht der EU angestrebt.

Somit lässt auch eine teleologische Auslegung von Art. 160 Abs. 7 LwG erkennen, dass primär das Ziel verfolgt wird, durch eine effektiv wirksame Zulassung ausländischer Substitutionsprodukte den inländischen Pflanzenschutzmittelmarkt dem Preiswettbewerb auszusetzen, um mit einer Senkung der Produktionskosten die inländischen Landwirte zu entlasten und die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweizerischen Landwirtschaft zu fördern (vgl. AB 1997 N 2092 f., AB 1998 N 637, AB 1998 S 346).

Im Interesse der Durchsetzung des Gesetzeszweckes muss es daher genügen, wenn die fraglichen Substitutionsprodukte lediglich hinsichtlich Wirkstoffen und Formulierungstyp gleichartige wertbestimmende Eigenschaften aufweisen sowie für denselben Anwendungsbereich gedacht sind.

5. Nachfolgend ist entsprechend den in E. 3.1 angeführten Kognitionsgrundsätzen vorfrageweise zu prüfen, ob namentlich Art. 15 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung den Delegationsrahmen des LwG offensichtlich sprengt und damit nicht gesetzmässig ist - wie die Beschwerdeführerin behauptet. Diese Bestimmung lautet folgendermassen:

«Das Bundesamt bestimmt per Allgemeinverfügung die Aufnahme eines Pflanzenschutzmittels in die Liste, sofern:

a. in der Schweiz ein Pflanzenschutzmittel bewilligt ist, welches gleichartige wertbestimmende Eigenschaften, vor allem den gleichen Gehalt an Wirkstoffen, und den gleichen Formulierungstyp aufweist. Bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, verlässt sich das Bundesamt auf die Angaben im Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel im Herkunftsland; weiter gehende Angaben berücksichtigt es, soweit sie ihm vorliegen oder zur Kenntnis gebracht werden;

b. das Pflanzenschutzmittel im Ausland auf Grund gleichwertiger Anforderungen zugelassen ist und die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für seinen Einsatz mit jenen in der Schweiz vergleichbar sind;

c. der Schutz der Angaben der erstanmeldenden Person in der Schweiz gewährleistet ist; Artikel 14 findet sinngemäss Anwendung.»

5.1. Wie die Auslegung von Art. 160 Abs. 7 LwG ergeben hat, setzt diese Gesetzesbestimmung den Rahmen für eine Regelung der Einfuhr und des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzmitteln, die je im Ausland beziehungsweise in der Schweiz zugelassen sind, und welche hinsichtlich Wirkstoffen und Formulierungstyp gleichartige wertbestimmende Eigenschaften aufweisen sowie für denselben Anwendungsbereich gedacht sind.

Nach der vom Bundesrat in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung getroffenen Regelung dürfen Pflanzenschutzmittel nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind (Art. 2 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Ein Pflanzenschutzmittel ist in der Schweiz zugelassen, wenn einer oder mehreren Personen eine Bewilligung für das Inverkehrbringen erteilt worden ist (Art. 4-14), oder es in der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufgeführt ist (Art. 15-21), oder es nach Art. 22 zugelassen ist (Art. 2 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Der Bundesrat hat somit auch die in Art. 160 Abs. 7 LwG vorgesehene «freie Einfuhr» von einer formellen «Zulassung» abhängig gemacht. Diese wird von Amtes wegen erteilt, indem die entsprechenden ausländischen Produkte im Sinne von Art. 160 Abs. 7 LwG von der zuständigen Stelle bezeichnet und durch die Aufnahme in die «Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel» bekannt gemacht werden. Diese Regelung befreit somit von der Pflicht, im Einzelfall eine Bewilligung für das Inverkehrbringen einzuholen. Insofern ist die Einfuhr nicht «frei» und voraussetzungslos möglich, sondern sinngemäss auf Grund einer von Amtes wegen erteilten generellen Einfuhrbewilligung.

In diesem Sinne regelt Art. 15 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung Voraussetzungen für die generelle Bewilligung der «freien» Einfuhr von Pflanzenschutzmitteln.

5.1.1. Die Voraussetzung, wonach «in der Schweiz ein Pflanzenschutzmittel bewilligt ist, welches gleichartige wertbestimmende Eigenschaften, vor allem den gleichen Gehalt an Wirkstoffen, und den gleichen Formulierungstyp aufweist» (Art. 15 Abs. 3 Bst. a Satz 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung), deckt sich betreffend die Frage der «Identität» der Pflanzenschutzmittel mit dem vorstehend ermittelten Sinn von Art. 160 Abs. 7 LwG. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich die relevanten «gleichartigen wertbestimmenden Eigenschaften» im Einzelfall nicht abschliessend auf Wirkstoffgehalt und Formulierungstyp beschränken müssen oder dürfen.

Indem sich diese Regelung auf «gleichartige wertbestimmende Eigenschaften» bezieht, sprengt sie entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin den gesetzlichen Delegationsrahmen nicht. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit nicht zu beanstanden.

5.1.2. Das Erfordernis, wonach «das Pflanzenschutzmittel im Ausland auf Grund gleichwertiger Anforderungen zugelassen ist und die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für seinen Einsatz mit jenen in der Schweiz vergleichbar sind (Art. 15 Abs. 3 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung) setzt die Vergleichbarkeit der Daten und Verhältnisse voraus (vgl. Art. 6 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Insofern stellt dieses Erfordernis - in Verbindung mit einem in der Schweiz zugelassenen Referenzprodukt - sicher, dass im Sinne von Art. 159 LwG nur Pflanzenschutzmittel eingeführt oder in Verkehr gebracht werden, die: (a) sich zur vorgesehenen Verwendung eignen; (b) bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben; und (c) Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, welche die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen.

Die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, ausländische Zulassungen, Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen in Betracht zu ziehen ist durch Art. 160 Abs. 6 LwG ausdrücklich vorgesehen. Darin ist keine

«Konzession» des Gesetzgebers an die zum Schutz von Gesundheit und Umwelt festgelegten Anforderungen zu erblicken, sondern es sollen unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Insofern nimmt der Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit der Einfuhr nach Art. 160 Abs. 7 LwG und Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung kein niedrigeres Schutzniveau in Kauf.

Somit sprengt Art. 15 Abs. 3 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung den gesetzlichen Delegationsrahmen nicht und ist insofern gesetzmässig.

5.1.3. Die Anweisung, wonach das Bundesamt bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, sich auf die «Angaben im Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel im Herkunftsland» verlässt und weiter gehende Angaben berücksichtigt, soweit sie ihm vorliegen oder zur Kenntnis gebracht werden (vgl. Art. 15 Abs. 3 Bst. a Satz 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung), stellt die Beschwerdeführerin unter zwei Gesichtspunkten in Frage. Einmal rügt sie, das Bundesamt stütze sich nicht immer auf die offiziellen amtlichen Verzeichnisse und sodann bezweifelt sie, dass sich aus den entsprechenden Angaben mit genügender Sicherheit die Vergleichbarkeit der Pflanzenschutzmittel belegen lasse.

Mit dieser Regelung klärt der Bundesrat einen Verfahrensschritt, der sich aus einem Sachzwang ergibt, welcher bereits in der parlamentarischen Beratung von Art. 160 Abs. 7 LwG erkannt worden ist (vgl. E. 4.2.3): Es ist praktisch unmöglich, ohne Kooperation des entsprechenden Herstellers Informationen zur genauen Zusammensetzung ausländischer Pflanzenschutzmittel zu beschaffen. Daher bleiben als Informationsquellen in erster Linie die ausländischen Verzeichnisse der zugelassenen Pflanzenschutzmittel. Dabei darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden, dass als Basis für eine amtliche Zulassung nur offizielle amtliche Verzeichnisse in Betracht fallen.

Indem der Bundesrat in der Pflanzenschutzmittel-Verordnung vorschreibt, es sei auf solche Verzeichnisse abzustellen, hat er im Rahmen des Ermessens, das sich aus dem weiten Delegationsrahmen ergibt, eine Regelung getroffen, welche sachlich nachvollziehbar ist. Für deren Zweckmässigkeit trägt indessen er die Verantwortung. Die Rekurskommission EVD darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit der verordneten Regelung nicht ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (vgl. E. 3.1). Insofern lässt sich auch diese Bestimmung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit nicht beanstanden.

5.1.4. Die Voraussetzung, wonach der Schutz der Angaben der erstanmeldenden Person in der Schweiz gewährleistet ist und Art. 14 sinngemäss Anwendung findet (Art. 15 Abs. 3 Bst. c Pflanzenschutzmittel-Verordnung), gibt im Rahmen der Delegationsnorm zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

5.2. Zusammenfassend erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach Art. 15 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung den Rahmen von Art. 160 Abs. 7 LwG grundsätzlich sprengt, als unbegründet.

5.3. Die Beschwerdeführerin bemängelt weiter, Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung sei nicht wettbewerbsneutral ausgestaltet und verletze daher das Rechtsgleichheitsgebot. Inländische Pflanzenschutzmittelhersteller - insbesondere Erstanmelder - würden ungerechtfertigt benachteiligt durch gesamthaft höhere Registrierungskosten

infolge fehlender Reziprozität, unterschiedliche Anforderungen an die Meldepflicht sowie eine Ungleichbehandlung bei der Deklaration und Etikettierung von Pflanzenschutzmitteln. Schliesslich ermögliche das einseitige Abstellen auf Wirkstoffgehalt und Formulierungstyp die Einfuhr technologisch veralteter sowie ökologisch und gesundheitspolizeilich problematischer Mittel.

Nach Auffassung der Vorinstanz stellen gewisse von der Beschwerdeführerin beklagte Umstände notwendige Konsequenzen der vom Gesetzgeber beabsichtigten Liberalisierung der Einfuhrordnung dar; sie lägen im Rahmen der gesetzlichen Delegationsnorm.

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. 397 ff.).

Nach Lehre und Rechtsprechung enthält die in Art. 27 BV statuierte Wirtschaftsfreiheit (früher als «Handels- und Gewerbefreiheit» bezeichnet; vgl. Art. 31 aBV) insbesondere ein spezifisches Gleichbehandlungsgebot, wonach sich der Staat aller Massnahmen enthalten soll, welche nicht wettbewerbsneutral sind und den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten (Gewerbetreibenden) verzerren (vgl. *Fritz Gygi / Paul Richli*, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1997, S. 16 mit weiteren Hinweisen).

5.3.1. Zur angeblichen Benachteiligung der Erstanmelder bei der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels in der Schweiz gegenüber der generellen Zulassung eines ausländischen Pflanzenschutzmittels durch das Bundesamt nach den Anforderungen von Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung - die auch für gewerbsmässige Importeure gilt - ist Folgendes auszuführen.

Zweifellos ist der Marktzugang für Erstanmelder ungleich schwerer zu erreichen als für einen Importeur, der Pflanzenschutzmittel aus der entsprechenden Liste des Bundesamtes einführt. Dem Vorwurf, wonach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung zu Lasten der Hersteller beziehungsweise Erstbewilligungsinhaber den Wettbewerb verfälsche, ist jedoch entgegen zu halten, dass der Gesetzgeber mit Art. 160 Abs. 7 LwG die Grundlage für Preissenkungen durch vermehrten Wettbewerb schaffen wollte.

Jedoch bleibt die Leistung desjenigen, der die erstmalige Zulassung eines Pflanzenschutzmittels beantragt und die entsprechenden Unterlagen beschafft, nicht unbeachtet. Ein Hersteller oder Vertreiber von Pflanzenschutzmitteln, der den Aufwand für das Erlangen der Bewilligung auf sich genommen hat, muss nicht damit rechnen, unmittelbar nach Vorliegen seiner Bewilligung mit dem Import des gleichen (oder eines gleichwertigen) Produktes durch Konkurrenten konfrontiert zu werden. Art. 14 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung gewährt ihm einen Innovations- und Investitionsschutz. Insofern wäre - wenn im Rahmen der Pflanzenschutzmittel-Verordnung überhaupt von einem

Eingriff in die Wettbewerbsneutralität die Rede sein kann - ein solcher eher zu Gunsten von Erstanmeldern vorgesehen (vgl. Art. 15 Abs. 3 Bst. c Pflanzenschutzmittel-Verordnung).

Die gewährten Schutzfristen (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. b und c Pflanzenschutzmittel-Verordnung) sollen die Amortisation des Forschungs- und Entwicklungs- sowie Bewilligungsaufwandes ermöglichen. Andererseits sollen, wie das Bundesamt plausibel darlegt, nach Ablauf der Schutzfristen nach Art. 14 Abs. 2 Pflanzenschutzmittel-Verordnung Wirkstoffe und damit zusammenhängende Erkenntnisse zum Wohl der Volkswirtschaft mithin im öffentlichen Interesse allgemein genutzt werden können. In diesem Sinne wirkt sich die Regelung der Pflanzenschutzmittel-Verordnung durchaus im Sinne der Erwartungen aus, die der Gesetzgeber mit Art. 160 Abs. 7 LwG verband.

Demnach sind auch die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin zur Gefährdung des Forschungsstandortes in der Schweiz und der nur unvollständig vollzogenen Harmonisierung mit dem Recht der EU unbegründet. Im Zusammenhang mit Art. 160 Abs. 7 LwG ging es dem Gesetzgeber nicht darum, die Marktstruktur im Pflanzenschutzmittelbereich zu bewahren oder das EU-Recht integral ins inländische Recht zu übernehmen. Art. 160 Abs. 7 LwG verfolgt vielmehr das Ziel, mittels freier Einfuhr von gleichwertigen und im Ausland zugelassenen Substitutionsprodukten mehr Wettbewerb auf dem schweizerischen Pflanzenschutzmittelmarkt zu ermöglichen (vgl. E. 4.3).

Insofern kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wenn sie behauptet, die Pflanzenschutzmittel-Verordnung sehe keinen Ausgleich für die innovative Tätigkeit des Erstanmelders vor.

5.3.2. Der Bewilligungsinhaber hat dem Bundesamt neue Erkenntnisse über Pflanzenschutzmittel laufend und unaufgefordert zu melden (Art. 11 Pflanzenschutzmittel-Verordnung). Eine entsprechende Verpflichtung fehlt für den Importeur eines Produkts aus der Liste nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung. Darin sieht die Beschwerdeführerin eine rechtsungleiche Behandlung.

Für die Beurteilung dieses Streitpunktes sind die unterschiedlichen Ausgangssituationen in Betracht zu ziehen. Der Erstanmelder erhält die Bewilligung für ein neues Produkt, das sich in der Anwendungspraxis erst noch bewähren muss. Demgegenüber haben die Produkte, welche das Bundesamt durch die Aufnahme in die Liste für den Import frei gibt, bereits im Ausland auf Grund gleichwertiger Anforderungen ein Zulassungsverfahren bestanden, wobei die relevanten Einsatzbedingungen mit jenen der Schweiz vergleichbar sein müssen. Zudem kann das Bundesamt bei solchen Mitteln auf die Erfahrung mit dem entsprechenden schweizerischen Referenzprodukt zurückgreifen. Die entscheidende Information zieht das Bundesamt nach dem Konzept von Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung aus der Erfahrung mit dem Referenzprodukt. Dazu ergibt sich aus Art. 16 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung die Verpflichtung, die Anwendung im Auge zu behalten, und als Vollzugsbehörde gegebenenfalls einzuschreiten.

Insofern liegen unterschiedliche tatsächliche Verhältnisse vor, die auch eine unterschiedliche Meldepflicht als angebracht erscheinen lassen. Im Lichte des polizeigüterschutzrechtlichen Kontrollzwecks der Pflanzenschutzmittel-Verordnung ist hierin keine sachfremde Differenzierung zu erkennen.

5.3.3. Die Beschwerdeführerin nennt ferner die unterschiedlichen Anforderungen für die Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln und die Deklaration des Inhalts. Diese ergeben sich aus den Art. 23 und 24 beziehungsweise den Art. 19 und 26 Pflanzenschutzmittel-Verordnung. Danach übernimmt das Bundesamt die Erstellung einer Gebrauchsanweisung für jene Pflanzenschutzmittel, die nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung frei eingeführt werden dürfen, und gibt sie dem Importeur in mindestens einer Landessprache ab.

Diese Regelung folgt dem Konzept der «freien» Einfuhr, wonach das Bundesamt die Initiative ergreift. Es wählt das Produkt aus und legt anhand der Kenntnisse, die ihm über das ausländische Produkt und das inländische Referenzprodukt zugänglich sind, fest, für welchen Anwendungsbereich das ausländische Substitutionsprodukt in die Schweiz eingeführt werden darf. Insofern erbringt der Bund im Zusammenhang mit der Einfuhr «nicht bewilligungspflichtiger» Produkte eine Leistung, welche sich wirtschaftlich zu Gunsten des entsprechenden Importeurs und letztlich im Sinne eines günstigeren Produktes für die Landwirtschaft auswirken kann. Dies geschieht im Sinne der Intentionen des Gesetzgebers und ist insofern nicht zu beanstanden.

Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln auf Grund einer Erstbewilligung beziehungsweise auf Grund der Liste des Bundesamtes, die einen sachlichen Hintergrund haben, ist in der unterschiedlichen Regelung der Verantwortung für die Kennzeichnung und Deklaration kein Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot zu erkennen.

Immerhin ist die Frage berechtigt, ob es unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden angebracht ist, nicht nur den Landwirt, der Pflanzenschutzmittel für den Eigenbedarf einführt, sondern auch den gewerbsmässigen Importeur davon zu entbinden, Pflanzenschutzmittel aus der Liste in der üblichen Weise mit Etiketten und Gebrauchsanweisung zu versehen. Insofern erscheint die Kritik der Beschwerdeführerin verständlich. Für die Zweckmässigkeit dieser Regelung trägt indessen letztlich der Bundesrat die Verantwortung (vgl. E. 3.1). Sie entzieht sich daher der Überprüfung durch die Rekurskommission EVD.

Im Übrigen trifft die Behauptung der Beschwerdeführerin nicht zu, wonach in der Gebrauchsanweisung zu ausländischen Substitutionsprodukten der Gehalt an flüchtigen organischen Verbindungen (VOC-Gehalt) nicht aufgeführt sei. Art. 19 Abs. 1 Pflanzenschutzmittel-Verordnung schreibt die entsprechende Deklaration vor.

5.3.4. Mit der Befürchtung, das einseitige Abstellen auf Wirkstoffgehalt und Formulierungstyp ermögliche die Einfuhr technologisch veralteter sowie ökologisch und gesundheitspolizeilich problematischer Mittel, wird sinngemäss geltend gemacht, die Regelung nach Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung erlaube Einfuhren auf einem tieferen

Schutzniveau. Die Beschwerdeführerin erblickt darin - ausgehend vom polizeilichen Präventionsgedanken der Zulassungsregelung für Pflanzenschutzmittel - eine unzulässige Ungleichbehandlung sowie Gefährdung von Gesundheit und Umwelt.

Unbestrittenermassen dürfen in der Schweiz zugelassene Pflanzenschutzmittel im Sinne von Art. 159 LwG (in Verbindung mit Art. 4 Bst. a und b Pflanzenschutzmittel-Verordnung) keine unannehmbaren Nebenwirkungen zur Folge haben und weder Umwelt noch mittelbar den Menschen gefährden können, wenn sie vorschriftsgemäss gebraucht werden.

Soweit der Bundesrat die Regelung von Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung mit dieser Prämisse verbindet, ist sie nicht zu beanstanden. Für die Zweckmässigkeit dieser Ausführungsbestimmungen sowie deren Vollzugstauglichkeit angesichts der vorhandenen persönlichen und sachlichen Ressourcen der mit der Aufgabenerfüllung betrauten Behörden trägt der Bundesrat die Verantwortung.

Folglich obliegt es den Vollzugsbehörden im Rahmen des gesetzlichen Instrumentariums dafür zu sorgen, dass diese Grundanforderung in der Praxis auch wirksam umgesetzt wird. Dem Bundesamt ist aufgetragen, angesichts seiner Erfahrungen mit den in der Schweiz zugelassenen Referenzprodukten und auf Grund einer Beurteilung der Vergleichbarkeit der Verhältnisse, unter denen das ausländische Substitutionsprodukt zugelassen wurde, zu entscheiden, ob die geforderte Sicherheit für die Zulassung gegeben ist. Zudem hat das BAG im Rahmen des gesundheitspolizeilichen Bewilligungsverfahrens (vgl. Art. 3a Giftgesetz in Verbindung mit Art. 17a ff. GV) den entsprechenden Schutzaspekten gebührend Rechnung zu tragen.

Soweit sich bei der Erstbewilligung und der Zulassung eines ausländischen Substitutionsproduktes die Ausgangslage unterscheidet, ist mit Art. 15 Pflanzenschutzmittel-Verordnung auch keine unverhältnismässige Erleichterung zu Lasten der Erstbewilligungsinhaber verbunden.

5.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vom Bundesrat vorgesehenen Modalitäten der Aufnahme eines Pflanzenschutzmittels in die Liste einen ausgewogenen Ausgleich anstreben zwischen den Interessen der Bewilligungsinhaber, denen der «Erstanmelderschutz» zusteht, und den Landwirten, denen mittelbar eine Senkung ihrer Produktionskosten dank preiswerterer Pflanzenschutzmittel zugestanden wird. Die bundesrätliche Regelung erscheint mit Blick auf Art. 160 Abs. 7 LwG geeignet und erforderlich und sie steht in einem sachlich vertretbaren Verhältnis zum Gesetzeszweck. Somit erweist sich Art. 15 Abs. 3 Pflanzenschutzmittel-Verordnung als gesetzmässig und insbesondere auch als verhältnismässig.

6. Betreffend den Inhalt der angefochtenen Allgemeinverfügung rügt die Beschwerdeführerin, das Pflanzenschutzmittel «A.» sei zu Unrecht in die Liste aufgenommen worden. Es weise nicht den gleichen Gehalt an Wirkstoffen auf (a 300 g/l, ß 100 g/l und c 100 g/l) wie ihr Referenzprodukt «C.» (a 303 g/l, ß 103 g/l und c 103 g/l). Infolge der «signifikanten Unterschiede» wiesen die Produkte trotz gleichem Formulierungstyp nicht gleichartige wertbestimmende Eigenschaften auf.

Zu diesen Rügen führt das Bundesamt aus, «A.» weiche betreffend a um ein Prozent, betreffend ß und c um 2,9 Prozent vom Referenzprodukt «C.» ab. Bedingt durch den Herstellungsprozess seien gewisse Gehaltsschwankungen bei der Herstellung eines Produktes unvermeidlich. Deshalb erachte es den gleichen Gehalt an Wirkstoffen als gegeben, solange sich die Abweichungen innerhalb der Grenzwerte nach dem «Manual on the development and use of FAO specifications for plant protection products, pesticide specifications, fifth edition, Rome 1999» bewegen (zitiert Handbuch der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen [FAO-Manual]; FAO Plant Production and Protection Paper 149; FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome). Dies sei hier der Fall, weshalb beim Substitutionsprodukt «A.» von einem gleichen Wirkstoffgehalt wie beim Referenzprodukt «C.» ausgegangen werden könne.

6.1. Soweit es hier um eine technische Fragestellung geht, welche den Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörde berührt, auferlegt sich die Rekurskommission EVD Zurückhaltung bei deren Beurteilung.

Die Beschwerdeführerin bestreitet in ihren Eingaben nirgends diese von der FAO empfohlene Praxis zur einheitlichen Spezifizierung von Pflanzenschutzmitteln. Die im FAO-Manual enthaltenen Spezifikationen sind das Ergebnis von jahrelanger Expertenarbeit der massgebenden interessierten Kreise, einschliesslich der Industrie (vgl. FAO-Manual, a. a. O., Ziff. 1.1-1.3, S. 1 ff.). Die Spezifikationen sind namentlich vorgesehen, um der zuständigen Behörde die Prüfung zu ermöglichen, ob die Qualität der Formulierung eines Pflanzenschutzmittels den registrierten Werten entspricht. Diese Spezifikationen sind indessen nicht dazu bestimmt, nationale oder internationale Registrierungsanforderungen zu ersetzen (vgl. FAO-Manual, a. a. O., Ziff. 1.4.2, S. 3). Insofern ist davon auszugehen, dass sie die massgebenden Elemente für die Beschreibung und Beurteilung von Pflanzenschutzmitteln enthalten. Die Ausführungen der Vorinstanz sind gut dokumentiert und erscheinen angesichts der vorgebrachten Rügen nicht von vornherein als unhaltbar.

6.2. Nach FAO-Manual (a. a. O., Ziff. 3.3.2, S. 18) ist - wie das Bundesamt zutreffend erwähnt - (bei einer Temperatur von $20 \pm 2^\circ\text{C}$) bei einem Wirkstoffgehalt von 100 bis 250 g/l eine Toleranz von ± 6 Prozent bezogen auf den deklarierten Wirkstoffgehalt vorgesehen; bei einem Wirkstoffgehalt von 250 bis 500 g/l beträgt die Toleranz ± 5 Prozent.

Diese Messtoleranzen werden festgelegt, weil sowohl in der Produktion wie auch bei Einzeluntersuchungen methodisch nicht mit absoluter Genauigkeit gearbeitet werden kann. Im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln hält das FAO-Manual (a. a. O., Ziff. 3.3.2, S. 19) Folgendes fest:

«The technical materials, technical concentrates or formulations will be considered to comply with the specification if the mean analytical result lies within the tolerance range of the declared content.»

Nach dieser Umschreibung kann eine Bedingung, wie in diesem Zusammenhang der Gehalt an einem Wirkstoff, als erfüllt betrachtet werden, wenn sich das Analyseergebnis innerhalb der entsprechenden Toleranzgrenzen bewegt.

Es stellt sich noch die Frage, ob diese Toleranzen nur anwendbar seien, wenn - wie die Beschwerdeführerin meint - im Rahmen einer Einzelfalluntersuchung zu prüfen ist, ob das entsprechende Produkt betreffend den Wirkstoffgehalt mit den Angaben im Registrierungsossier übereinstimmt oder auch dann, wenn es darum geht, verschiedene Produkte mit einander zu vergleichen.

Stichhaltige Gründe, weshalb für den Vergleich von Wirkstoffgehalten von Pflanzenschutzmitteln nicht auch Produktionstoleranzen heranzuziehen wären, werden nicht vorgebracht. Auch liegen solche nicht ohne weiteres auf der Hand.

Soweit es darum geht, ein ausländisches Substitutionsprodukt mit einem schweizerischen Referenzprodukt zu vergleichen, bestimmt das Referenzprodukt den «Soll-Wert». Insofern ist diese Situation nicht grundsätzlich anders, als wenn der Wirkstoffgehalt eines bestimmten Produktes mit den entsprechenden, registrierten Daten verglichen wird. Folglich ist nicht einsehbar, weshalb hier beim Entscheid über die Vergleichbarkeit der Wirkstoffgehalte von «C.» und «A.» die Toleranzen nach den Spezifikationen des FAO-Manuals nicht anwendbar sein sollten.

Demnach wäre also bezogen auf das Referenzprodukt «C.» bei einem Soll-Gehalt von 303 g/l a beim einzelnen Produkt eine Spannweite von 288-318 g/l zulässig (entspricht: $\pm 15,15$ g/kg oder $\pm 5\%$); betreffend den Soll-Gehalt von je 103 g/l ß und c betrüge die zulässige Spannweite 97-109 g/l (entspricht: $\pm 6,18$ g/kg oder $\pm 6\%$). Die Abweichungen im Wirkstoffgehalt um - 1,0 Prozent (-3/303) betreffend a sowie um - 2,9 Prozent (-3/103) betreffend ß und c liegen somit klar innerhalb der durch das FAO-Manual spezifizierten Toleranzen.

Angesichts dieser Umstände erscheint auch nach Auffassung der Rekurskommission EVD eine Abweichung im Wirkstoffgehalt um - 1,0 Prozent betreffend a beziehungsweise um - 2,9 Prozent betreffend ß und c als zu geringfügig, um Probleme aufzuwerfen.

6.3. Somit ist das Bundesamt bei «A.» und «C.» zu Recht von «gleichartigen» Wirkstoffgehalten im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Bst. a Pflanzenschutzmittel-Verordnung ausgegangen.

Daher durfte das Bundesamt angesichts des gleichen Anwendungsbereiches von Referenz- und Substitutionsprodukt (Art. 15 Abs. 3 Bst. b Pflanzenschutzmittel-Verordnung) und der abgelaufenen Schutzfrist betreffend die im Referenzprodukt «C.» enthaltenen Wirkstoffe a, ß und c (Art. 15 Abs. 3 Bst. c Pflanzenschutzmittel-Verordnung) das gegenwärtig in Frankreich zugelassene «A.» in die Liste der nach LWG nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel aufnehmen. Deshalb ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde gegen die Aufnahme des Pflanzenschutzmittels «A.» in die Liste der nicht bewilligungspflichtigen Pflanzenschutzmittel ab. Betreffend das Pflanzenschutzmittel «B.» wird die Beschwerde als gegenstandslos geworden abgeschrieben.)

[24] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf

**JAAC 67.98 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 24.
Januar 2002 in Sachen X. AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 99/6D-008**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 182

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.