

Urteilstkopf

144 II 218

19. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung gegen WWF Schweiz (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C\_312/2017 vom 12. Februar 2018

Regeste (de):

Parteistellung und Beschwerderecht der Naturschutzorganisationen im Verfahren der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln nach Art. 29 PSMV (Art. 12 NHG; Art. 78 Abs. 2 BV).

Die gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln durch die Zulassungsbehörde stellt eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV dar (E. 3). Das Beschwerderecht der Naturschutzorganisationen nach Art. 12 NHG setzt nicht voraus, dass die angefochtene Verfügung einen konkreten räumlichen Bezug aufweist (E. 4-6).

Regeste (fr):

Qualité de partie et droit de recours des organisations de protection de la nature dans la procédure de réexamen d'autorisations de mise en circulation de produits phytosanitaires au sens de l'art. 29 OPPh (art. 12 LPN; art. 78 al. 2 Cst.).

Le réexamen ciblé d'autorisations de mise en circulation de produits phytosanitaires par les autorités compétentes constitue une tâche fédérale au sens de l'art. 78 al. 2 Cst. (consid. 3). Le droit de recours des organisations de protection de la nature de l'art. 12 LPN ne présuppose pas que la décision attaquée ait un champ d'application territorial déterminé (consid. 4-6).

Regesto (it):

Qualità di parte e diritto di ricorso delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura nella procedura di riesame dell'autorizzazione di immettere sul mercato prodotti fitosanitari secondo l'art. 29 OPF (art. 12 LPN; art. 78 cpv. 2 Cost.).

Il riesame mirato di prodotti fitosanitari da parte dell'autorità di omologazione costituisce un compito della Confederazione ai sensi dell'art. 78 cpv. 2 Cost. (consid. 3). Il diritto di ricorso delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura secondo l'art. 12 LPN non presuppone che la decisione impugnata presenti un riferimento spaziale concreto (consid. 4-6).

Sachverhalt ab Seite 219

BGE 144 II 218 S. 219

A. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist nach Art. 71 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV; SR 916.161) die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel. Bestehen Anzeichen dafür, dass gewisse Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, führt sie gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und 4 PSMV Überprüfungsverfahren durch, um über Weiterbestand, Änderung oder Widerruf entsprechender Bewilligungen entscheiden zu können. Informationen dazu veröffentlicht sie auf ihrer Homepage.

Aufgrund einer solchen Veröffentlichung erfuhr die Stiftung WWF Schweiz im Laufe des Jahres 2015, dass Überprüfungsverfahren zu verschiedenen Pflanzenschutzmitteln mit den Wirkstoffen Dimethoate, Epoxiconazole, Etofenprox und Quinoclamine durchgeführt wurden. Sie gelangte am 30. September 2015 an das BLW mit den Anträgen, sie sei zu diesen Verfahren beizuladen und es sei ihr Akteneinsicht zu gewähren. Sofern die Verfahren bereits abgeschlossen worden seien, seien ihr die entsprechenden Verfügungen zu eröffnen. Zur Begründung erklärte sie, die Wirkstoffe Dimethoate, Epoxiconazole, Etofenprox und Quinoclamine seien für Wildbienen und andere Insekten hochgiftig und gefährdeten die einheimische Tierwelt sowie die biologische Vielfalt. Am 26. November 2015 wies das BLW den Antrag auf Beiladung ab, soweit es darauf eintrat. Es hielt fest, dass nur noch das Überprüfungsverfahren zu quinoclaminehaltigen Pflanzenschutzmitteln hängig sei; alle anderen Verfahren seien bereits abgeschlossen worden. Die Stiftung WWF könne an Verfahren der gezielten Überprüfung nicht als Partei beteiligt und ihr auch keine Akteneinsicht gewährt werden.

B. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 5. Januar 2016 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Mit Urteil (B-64/2016) vom 25. April 2017 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung

BGE 144 II 218 S. 220

vom 26. November 2015 auf und wies die Sache an das BLW zurück, um der Stiftung WWF Schweiz im Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Quinoclamine Parteistellung einzuräumen.

C. Gegen diesen Entscheid hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (im Folgenden: Departement) am 2. Juni 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.  
(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Streitig ist vorliegend, ob Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) der Beschwerdegegnerin das Beschwerderecht einräumt und ihr damit Parteistellung verschafft.

3.1 Die Beschwerdegegnerin gehört zu den nach dieser Bestimmung beschwerdeberechtigten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG i.V.m. Ziff. 3 des Anhangs zur bundesrätlichen Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]).

3.2 Nach ständiger Rechtsprechung steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft (vgl. z.B. BGE 123 II 5 E. 2c S. 7 f.). Voraussetzung hierfür ist insbesondere, dass sich die angefochtene Verfügung auf hinreichend detailliertes, direkt anwendbares Bundesrecht stützt (BGE 142 II 509 E. 2 S. 511 ff. mit Hinweisen). Dies ist vorliegend unstrittig der Fall, werden doch Pflanzenschutzmittel durch eine Bundesbehörde (BLW) gestützt auf eine umfassende bundesrechtliche Regelung in der PSMV zugelassen bzw.

überprüft.

3.3 Verlangt wird ferner ein Bezug der Aufgabe zum Natur- und Heimatschutz, sei es, weil die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) dem Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat dient, oder aber der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Ortsbilder oder Landschaften in sich birgt und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und

BGE 144 II 218 S. 221

Heimatschutzes sichergestellt werden muss (BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 mit Hinweisen). Auch diese Voraussetzung ist vorliegend unstreitig erfüllt:

Pflanzenschutzmittel sind Stoffe, die u.a. dazu bestimmt sind, Nutzpflanzen oder ihre Erzeugnisse vor schädlichen Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern (Schadorganismen) zu schützen, unerwünschte Pflanzen zu vernichten oder deren Wachstum zu hemmen (vgl. Art. 4 lit. e des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Die dazu eingesetzten Wirkstoffe können sich auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt (Art. 1 lit. d NHG) schädlich auswirken und die biologische Vielfalt (Art. 1 lit. dbis NHG) erheblich beeinträchtigen. Art. 18 Abs. 2 NHG sieht denn auch ausdrücklich vor, dass bei der Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, darauf zu achten ist, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden. Diese Vorgabe wird in verschiedenen Bestimmungen der PSMV konkretisiert: So soll die Verordnung sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben; sie soll ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 PSMV). Die Bestimmungen der Verordnung beruhen daher auf dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4 PSMV). Ein Pflanzenschutzmittel darf unter realistischen Verwendungsbedingungen keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 4 Abs. 5 lit. e PSMV), unter besonderer Berücksichtigung von Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Gewässern, des Grundwassers, der Luft und des Bodens (Ziff. 1), der Auswirkung auf Nichtzielarten (Ziff. 2) und auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem (Ziff. 3). Hierfür enthalten die Verordnung und ihre Anhänge detaillierte Vorgaben; zu bewerten sind u.a. Verbleib und Verteilung im Grundwasser und in Oberflächengewässern, Möglichkeiten der Verflüchtigung in die Luft, Risiken für Vögel, Wasserorganismen, Honigbienen und andere Nützlinge wie Insekten, Raubmilben und Spinnen, Regenwürmer oder Bodenmikroorganismen (WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, 2013, S. 45 f. Rz. 198).

4. Streitig ist, ob als zusätzliches Erfordernis für das Vorliegen einer Bundesaufgabe bzw. für die Zulässigkeit der Verbandsbeschwerde ein Raumbezug erforderlich ist.

BGE 144 II 218 S. 222

4.1 Das Departement macht geltend, die Verbandsbeschwerde komme nur bei Bundesaufgaben mit räumlichem Bezug zum Tragen, wie namentlich den in Art. 2 Abs. 1 NHG genannten Konzessions-, Planungs-, Projektbewilligungs- und Beitragsverfahren; an diesem Raumbezug fehle es vorliegend. Bei der Bewilligung von Pflanzenschutzmitteln werde kein konkreter Raum für deren Anwendung bestimmt, auch wenn eine Beschränkung auf bestimmte Kulturen verfügt werde: Wo solche Kulturen angebaut und ob sie mit Pflanzenschutzmitteln behandelt würden, entscheide allein der Käufer eines solchen Mittels. (...) Dementsprechend sei das Bundesamt für Justiz in einem unveröffentlichten Rechtsgutachten über die Bewilligung von Sprühflügen vom 27. Januar 1989 zum Ergebnis gekommen, dass die Verbandsbeschwerde mangels Raumbezugs nicht ge-

gen die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes offenstehe, sondern nur, wenn es um den Einsatz solcher Stoffe in einem geografisch abgegrenzten Raum gehe, wie bei der Bewilligung von Sprühflügen, deren Perimeter parzellenscharf abgegrenzt werde (vgl. dazu BAFU/BAZL [Hrsg.], Ausbringen aus der Luft von Pflanzenschutzmitteln, Biozidprodukten und Düngern, 2016, S. 13, Ziff. 1.6.2).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht ging dagegen davon aus, die Verbandsbeschwerde setze bei Vorliegen einer Bundesaufgabe keinen Raumbezug voraus; dieses Kriterium ergebe sich weder aus Art. 12 NHG, noch aus der - nicht abschliessenden - Aufzählung in Art. 2 NHG oder aus Art. 78 Abs. 2 BV. Eine solche Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts wäre auch nicht sachgerecht, da die Behörden beim Vollzug von Bundesaufgaben die verfassungsrechtlich geschützten Natur- und Heimatschutzinteressen immer berücksichtigen müssten. (...)

4.3 Die Beschwerdegegnerin teilt die Auffassung der Vorinstanz (...). Selbst wenn man aber einen räumlichen Bezug verlangen würde, wäre dieser bei der Zulassung und der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln gegeben (...).

4.4 Das BAFU (...) weist darauf hin, dass die Zulassung oder die Überprüfung eines Pflanzenschutzmittels einen Raumbezug (...) haben könne, weil die Zulassungsstelle die Anforderungen für die Verwendung des Pflanzenschutzmittels festlege (Art. 18 Abs. 3 und 6 PSMV) und im Überprüfungsverfahren ändern könne. Dazu gehörten insbesondere die Art der Verwendung (Art. 5 Abs. 2 lit. e PSMV)

#### BGE 144 II 218 S. 223

und die Festlegung von Gebieten, in denen die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht oder nur unter spezifischen Bedingungen zugelassen werden dürfe (Art. 5 Abs. 2 lit. h PSMV).

5. Im Folgenden ist zunächst ein Überblick über Rechtsprechung und Literatur zum Kriterium der Raumrelevanz zu geben.

5.1 Soweit ersichtlich, wurde dieses Kriterium erstmals im Urteil A.269/1983 der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 2. Dezember 1983 (in: ZBl 85/1984 S. 281) aufgestellt. Damals verneinte das Bundesgericht die Beschwerdeberechtigung eines Umweltschutzverbands gegen die Bewilligung einer befristeten Versuchsperiode für Ultraleichtflugzeuge mit der Begründung, Art. 2 lit. b NHG beschränke - gleich wie Art. 55 USG - die Beschwerdebefugnis auf Verfügungen betreffend die Planung, Errichtung und Änderung von ortsfesten Anlagen; Versuche mit neuen Verkehrsmitteln seien nicht genannt. Zudem sei die Frage, ob der von Ultraleichtflugzeugen ausgehende Lärm ein Grund für die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung sei, typischerweise eine solche des Umweltschutzes und nicht des Naturschutzes. Dieses Urteil wurde in der Literatur kritisiert, weil die Aufzählung in Art. 2 lit. b NHG nicht abschliessend sei, und daraus nicht geschlossen werden könne, dass nur Bewilligungen für feste Anlagen anfechtbar seien. Richtig sei indessen das Bestreben, den Begriff des Natur- und Heimatschutzes nicht ausufern zu lassen und eine Abgrenzung namentlich auch gegenüber dem Umweltschutz zu suchen (HANS PETER MOSER, ZBl 85/1984 S. 283 f.; zustimmend JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY in: Kommentar NHG, Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], 1997, Art. 2 NHG, Fn. 24).

5.2 Im bereits erwähnten Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz vom 27. Januar 1989 über die Bewilligung von Sprühflügen wurde die Auffassung vertreten, Art. 2 NHG setze zwar keine ortsfeste Anlage voraus, wohl aber müsse die Verfügung irgendeinen lokalen, räumlich begrenzten Bezug aufweisen; dieser fehle bei der generellen Zulassung von Stoffen. Dieses Gutachten wird von ZUFFEREY (a.a.O., N. 14 zu Art. 2 NHG) und PETER M. KELLER (in: Kommentar NHG, 1997, N. 4 zu Art. 12 NHG; derselbe, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, Was gilt nach der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes?, AJP 1995 S.

1125 ff., 1126) zustimmend zitiert.

5.3 ZUFFEREY (a.a.O.) führt aus, die in Frage stehende Aktivität müsse eine bestimmte räumliche Begrenzung aufweisen und eine gewisse

BGE 144 II 218 S. 224

Auswirkung auf dieses lokale Gebiet haben (räumlicher Bezug). Art. 2 NHG erfasse somit nicht jegliche Aktivität, die geeignet sei, Natur und Landschaft zu beeinträchtigen. Dagegen sei keine äusserliche und dauerhafte Veränderung eines Gebiets zu verlangen, namentlich durch Bauten oder Anlagen: Art. 2 lit. b NHG sei nicht abschliessend und erwähne selbst Betriebsbewilligungen, die keine ortsfeste Anlage voraussetzten. KELLER (in: Kommentar NHG, 1997, N. 4 zu Art. 12 NHG) verweist auf die Ausführungen von ZUFFEREY, regt allerdings an, bei einer allfälligen NHG-Revision auf das Kriterium der Erfüllung einer Bundesaufgabe und damit auch der Raumrelevanz zu verzichten. In AJP 1995 (S. 1126) führt er aus, es liesse sich als Bundesaufgabe nur eine Verfügung denken, der ein räumlicher Bezug, mit anderen Worten Raumrelevanz, zukomme. Allerdings relativiert er diese Aussage für Verfügungen zum Biotop- und Artenschutz sowie zum Moor- und Moorlandwirtschaftsschutz nach Art. 24sexies Abs. 4 und 5 aBV (heute: Art. 78 Abs. 4 und 5 BV): Diese liessen sich den in Art. 2 NHG erwähnten Kategorien schlecht zuordnen; gegen sie stehe stets die Verbandsbeschwerde offen, ohne dass die unmittelbare Auswirkung auf Natur oder Landschaft und die Raumrelevanz gesondert nachzuweisen wären. Verschiedene Autoren verweisen auf die Ausführungen von ZUFFEREY und KELLER oder verlangen (ohne weitere Begründung) eine gewisse räumliche Wirkung (vgl. z.B. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2013, N. 985 S. 349; LAURENT PFEIFFER, *La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Etude de droit fédéral et vaudois*, 2013, S. 187).

5.4 Dagegen wird das Kriterium der Raumrelevanz in jüngeren Publikationen zum Verbandsbeschwerderecht abgelehnt: Nach NINA DAJCAR (*Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes*, 2011, S. 41) ist die Umschreibung von Tätigkeiten als raumrelevant eher als Typisierung denn als Einschränkung zu sehen. Ihres Erachtens ist das Kriterium unpassend, weil die Materialien zum NHG zeigten, dass im Rahmen der Kompetenzen des Bundes ein möglichst umfassender Schutz für Natur und Heimat erreicht werden sollte; für eine enge Betrachtungsweise seien keine Hinweise zu finden (a.a.O. S. 39). (...)

BGE 144 II 218 S. 225

REGINA MEIER (*Das ideelle Verbandsbeschwerderecht: eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene*, 2015, S. 34) teilt diese Auffassung. Sie weist insbesondere auf den Artenschutz als nicht raumrelevante Bundesaufgabe im Natur- und Heimatschutzbereich hin. Das Kriterium sei im Gesetz nicht vorgesehen und finde sich auch nicht in den Materialien. (...) Das Kriterium der Erfüllung einer Bundesaufgabe stelle einzig klar, dass die NHG-Verbandsbeschwerde nicht möglich sei, wenn selbstständiges kantonales Recht angewendet werde (a.a.O. S. 190 f.). Auch für GORAN SEFEROVIC (*Ideelle Verbandsbeschwerde im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel? - Ein Beitrag zum Begriff der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG*, URP 2017 S. 410 ff., 420 f.) dient das Kriterium der Bundesaufgabe vor allem der förderalistischen Rücksichtnahme. (...) Die Beschränkung der Verbandsbeschwerde auf raumrelevante Entscheide sei zu restriktiv und würde auch der Stoßrichtung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07) entgegenlaufen (a.a.O., S. 421 f.). (...) Bereits ENRICO RIVA (*Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht*, 1980) gelangte zum Ergebnis, dass nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte

sowie Sinn und Zweck der Norm keine Anhaltspunkte für eine eingeschränkte Tragweite von Art. 12 NHG vorlägen (S. 90 f.), sondern sich der Anwendungsbereich der Verbandsbeschwerde mit demjenigen von Art. 24sexies Abs. 2-4 aBV decke (a.a.O., S. 63 und S. 87): Der Bund sei bei der Ausübung seiner Kompetenzen verpflichtet, Rücksicht auf die Interessen von Natur- und Heimatschutz, einschliesslich dem Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, zu nehmen, weshalb auch die Verbandsbeschwerde in allen Bereichen zur Anwendung gelange, in denen dem Bund Kompetenzen zustünden (a.a.O., S. 88 f.). Zu verlangen sei lediglich, dass die angefochtenen, sich auf Bundesrecht stützenden Verfügungen irgendwelche Auswirkungen auf die Belange von Natur- und Heimatschutz zeitigten (...) (a.a.O., S. 91, 100).

5.5 In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde die im Urteil A.269/1983 (vgl. oben E. 5.1) vertretene Beschränkung auf feste Anlagen nicht mehr aufgegriffen. Auch das Kriterium der Raumbezogenheit wurde, soweit ersichtlich, nicht mehr thematisiert. Soweit in verschiedenen Urteilen das Vorliegen einer "konkreten Bundesaufgabe" verlangt wird, wird damit kein räumlicher Bezug, sondern ein Bezug der Bundesaufgabe zum Natur- und Heimatschutz verlangt (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 mit Hinweisen).

#### BGE 144 II 218 S. 226

Dem Departement ist einzuräumen, dass fast alle bundesgerichtlichen Entscheide zu Art. 12 NHG Verfügungen mit einem klaren lokalen, räumlich begrenzten Bezug betrafen. Dies gilt auch für den (von der Vorinstanz) zitierten Entscheid BGE 125 II 29, da sich der Gifteinsatz zur Bekämpfung nicht einheimischer Krebse auf einen bestimmten Weiher im Kanton Zürich beschränkte. Diesem Element wurde allerdings im bundesgerichtlichen Entscheid kein Gewicht beigemessen: Dieser stellte ausschliesslich darauf ab, dass die umstrittene Massnahme im Interesse des Artenschutzes und damit in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies aBV getroffen worden war (E. 1b S. 32 f.). Unklar war die räumliche Begrenzung dagegen im Fall BGE 141 II 233, wo es um Abschussanordnungen des Berner Jagdinspektorats "betreffend Graureiher und Gänsesäger an der Schüss wie auch an anderen Gewässern" ging. Streitig war, ob solche Anordnungen den Naturschutzverbänden in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen seien. Das Bundesgericht bejahte dies, ohne näher zu prüfen, ob sich die Abschussanordnung auf einen geografisch abgegrenzten Raum bezog. (...) (E. 4.2.3 S. 239). (...)

5.6 Das Departement beruft sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1187/2011 vom 29. März 2012 zur Verbandsbeschwerde gegen die Errichtung eines Flugbeschränkungsgebiets für Flugtrainings der Armee. Es ging somit um flugsicherungstechnische Massnahmen für ein bestimmtes Gebiet ohne Zusammenhang mit baulichen Einrichtungen oder physischen Eingriffen. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich (a.a.O. in E. 4.1) der Auffassung von DAJCAR an, wonach in einem Sachbereich, in dem eine umfassende Bundeskompetenz bestehe, immer eine Erfüllung von Bundesaufgaben vorliege. (...) Zu verlangen sei weiter, dass die fragliche Aktivität tatsächlich mit gewissen Auswirkungen auf die Natur und das Landschaftsbild verbunden sein könne (potenzielle Betroffenheit), da andernfalls die Schutznormen des NHG für den Entscheid der Behörde von vornherein nicht einschlägig seien (E. 4.2). Das nach ZUFFEREY erforderliche Kriterium der Raumrelevanz erwähnte das Bundesverwaltungsgericht (a.a.O. in E. 4.1), allerdings nur um festzuhalten, dass auch dieses keine äusserliche oder dauernde Veränderung eines Gebiets erfordere, sondern nur einen gewissen Einfluss auf einen lokal begrenzten Raum. Da dieses Kriterium klar erfüllt war, bestand für das Gericht keine Veranlassung, sich näher damit auseinanderzusetzen.

#### BGE 144 II 218 S. 227

6. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Element der Raumrelevanz in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Rolle spielt; der Entscheid A.269/1983 steht insoweit allein. Es handelt sich um ein

Kriterium, das in der Literatur z.T. postuliert, aber nicht näher begründet wird. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, gibt es weder im Wortlaut, noch in der Entstehungsgeschichte der Norm, noch nach deren Sinn und Zweck Anhaltspunkte für eine derartige Beschränkung.

6.1 Art. 12 NHG bezog sich in der am 1. Januar 1967 in Kraft getretenen ursprünglichen Fassung (AS 1966 1645) auf alle kantonalen Verfügungen und Verfügungen von Bundesbehörden, gegen welche die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig war, d.h. auf alle Verfügungen nach Art. 5 VwVG (SR 172.021). Diese Formulierung wurde mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege angepasst und bezog sich neu auf kantonale Verfügungen oder Verfügungen von Bundesbehörden, "gen die letztinstanzlich die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht oder an das Bundesgericht zulässig ist" (AS 2006 2197 ff., S. 2251 Nr. 43; vgl. dazu Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4429 Ziff. 30). Diese Umschreibung wurde in der nachfolgenden Revision vereinfacht (Änderung vom 20. Dezember 2006, AS 2007 2701 ff., S. 2705); sie umfasst nunmehr "Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden" (...). Anknüpfungspunkt für die Verbandsbeschwerde ist somit in erster Linie das Vorliegen einer Verfügung. Dies setzt begrifflich eine konkrete Anordnung voraus (Einzel- oder Allgemeinverfügung), d.h. die Regelung eines konkreten Falls oder einer konkreten Fallgruppe. In der Regel wird sich diese auf eine bestimmte örtliche Situation beziehen; eine konkrete Anordnung kann aber auch in anderen Fällen vorliegen, z.B. wenn sich die Regelung auf ein bestimmtes Produkt bezieht. Wie das Bundesverwaltungsgericht ausführlich dargelegt hat, stellte sich die Frage der Verbandsbeschwerde gegen die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln bis Mitte der 90er Jahre nur in Ausnahmefällen, weil diese regelmässig als landwirtschaftliche Hilfsstoffe in der Form eines Rechtssatzes zugelassen wurden (gemäss Art. 71 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 [aLwG; AS 1953 1073]). Nachheutigem Recht erfolgt die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels indessen durch eine Verfügung des BLW, in der Regel in Form einer Einzelbewilligung (Art. 15 lit. a PSMV) und ansonsten in Form

BGE 144 II 218 S. 228

einer Allgemeinverfügung (Art. 15 lit. b PSMV). Die Bewilligung gilt für ein Pflanzenschutzmittel in einer bestimmten Zusammensetzung, mit einem bestimmten Handelsnamen, für bestimmte Verwendungszwecke und einer bestimmten Herstellerin (Art. 14 Abs. 3 PSMV). Diese Bewilligung, wie auch ihr Widerruf oder ihre Änderung im Überprüfungsverfahren, sind daher unstreitig als Verfügungen zu qualifizieren.

6.2 Aus den Materialien zum NHG ergibt sich, dass das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzverbände zusammen mit den übrigen Bestimmungen des ersten Abschnitts ein aufeinander abgestimmtes Ganzes bildet (Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III S. 94), und der Gesetzgeber mit dieser Regelung die durch den neuen Verfassungsartikel (Art. 24sexies aBV) geschaffenen Möglichkeiten voll ausschöpfen wollte (BBl 1965 III 92 f.; Hervorhebung im Original): "Ein Grundsatz wies bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes von Anfang an den Weg: Die durch den neuen Verfassungsartikel geschaffenen Möglichkeiten, auf Bundesebene unsere Heimat in ihrer natürlichen Schönheit und ihrer geschichtlich gewachsenen Eigenart zu schützen und zu erhalten, sollten voll ausgeschöpft werden, soweit dies mit einer rechtlich zu verantwortenden Auslegung vereinbar war. Hiefür sprachen drei Gründe: Einmal war Artikel 24sexies der Bundesverfassung bewusst mit grosser Zurückhaltung formuliert worden, weil der Bund - mit Rücksicht auf den überlieferten föderalistischen Aufbau unseres Staates - so wenig als möglich in die Zuständigkeit der Kantone eingreifen wollte (Art. 24sexies Abs. 1 BV). Ein zurückhaltend formulierter Verfassungsartikel darf aber nicht noch einschränkend ausgelegt werden, wenn er seiner Wirksamkeit nicht völlig entkleidet werden soll. Zum gleichen Schluss führt uns auch die starke Annahme der Verfassungsvorlage mit einem Volksmehr von rund 4 : 1 und allen Standesstimmen. Darin lag ein eindrücklicher Auftrag an den Gesetzgeber, seine Aufgabe mit Entschlossenheit und Konsequenz

anzupacken. Schliesslich zwingt ihn hiezu die ständig zunehmende Dringlichkeit der Aufgabe: Die stürmische Entwicklung von Wirtschaft, Technik und Verkehr bedroht das Antlitz unserer Heimat jeden Tag stärker; sie lässt beim Schaffen von gesetzlichen Abwehrmitteln keine Zaghaftheit mehr zu." Bereits in der Botschaft zu Art. 24sexies BV vom 19. Mai 1961 (BBl 1961 I 1093 ff., S. 1111) hatte der Bundesrat den umfassenden Charakter des Auftrags zur Erhaltung und Schonung von Natur und Landschaft und dessen Rechtsverbindlichkeit hervorgehoben: "Es ist sodann nicht einzusehen, weshalb der Bund nur auf einzelnen Sachgebieten durch in Bundesgesetzen enthaltene Natur- und

BGE 144 II 218 S. 229

Heimatschutzbestimmungen zur Schonung von Natur und Landschaft ausdrücklich verpflichtet sein soll, auf anderen Sachgebieten dagegen nicht. In dieser Beziehung schliesst der vorgeschlagene Absatz 2 zweifellos eine empfindliche Lücke, indem er die Beachtung des allgemeinen staatlichen Ziels des Schutzes von Natur und Heimat zur verbindlichen Bundespflicht erklärt. Absatz 2 ist demnach nicht eine blossе Programmbestimmung, sondern eine Norm mit rechtsverbindlichem Inhalt. Die Rechtsverbindlichkeit wird sich darin auswirken, dass der Bund in allen seinen zukünftigen Erlassen und bei sämtlichen in seine Kompetenz fallenden Massnahmen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen hat." Dies spricht für eine umfassende Zulassung der Verbandsbeschwerde im Bereich der bundesrechtlichen Zuständigkeiten, ohne Einschränkung auf raumbezogene Verfügungen.

6.3 Auch Sinn und Zweck der Verbandsbeschwerde sprechen gegen eine solche Einschränkung. Zwar steht diese nur gegen Verfügungen offen, die sich (potenziell) negativ auf Natur und Landschaft auswirken können. Dies ist typischerweise der Fall bei Anordnungen, die einen bestimmten, lokal begrenzten Raum betreffen. Denkbar sind aber auch Verfügungen ohne Beschränkung auf einen bestimmten, geografisch abgegrenzten Raum, die Schutzgüter des NHG tangieren, z.B. im Bereich des Artenschutzes oder beim Schutz beweglicher Naturobjekte und Kulturgüter (vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht: ein Lehrbuch, 2004, N. 494 f. S. 164). Es ist kein Grund ersichtlich, diese vom Anwendungsbereich der Verbandsbeschwerde auszunehmen, wie gerade der vorliegend streitige Fall belegt: Da ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel ohne weitere Bewilligung eingesetzt werden kann, müssen die potenziellen Auswirkungen auf schützenswerte Tier- und Pflanzenarten, die biologische Vielfalt und das Ökosystem schon im Zulassungsverfahren geprüft und vorsorglich begrenzt werden, sei es durch die Verweigerung bzw. den Widerruf der Bewilligung, sei es durch einschränkende Vorgaben zu Verwendungsart, -zeit und -ort. Der Zulassungsentscheid ist darauf ausgerichtet, dass die zugelassenen Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft verwendet und damit Stoffe mit einem potenziell erheblichen Schädigungspotenzial freigesetzt werden. Dabei beschränken sich die Auswirkungen nicht von vornherein auf bestimmte Gebiete, sondern können Böden, Gewässer und Lebensräume in der ganzen Schweiz betreffen. Dies verstärkt jedoch nur das Schutzbedürfnis und spricht somit nicht gegen, sondern für die Zulassung der Verbandsbeschwerde. Wie die ausdrückliche Vorschrift in Art. 18 Abs. 2 NHG zeigt, gehört der vorsorgliche Schutz von Tieren und Pflanzen gegen

BGE 144 II 218 S. 230

Giftstoffe bei der Schädlingsbekämpfung zu den zentralen Anliegen des NHG. Der Ausschluss der Verbandsbeschwerde in diesem Bereich würde damit den Intentionen des Gesetzgebers klar widersprechen.

7. Das Departement macht weiter geltend, die gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln erfolge in auf-

wändigen Verfahren, die rund eineinhalb Jahre dauerten. Die Zulassung von Umwelt- und Naturschutzorganisationen zu diesen Verfahren würde das an der EU orientierte Wirkstoffüberprüfungsverfahren beeinträchtigen bzw. in erheblichem Masse verzögern. Dies hätte zur Folge, dass die neusten Erkenntnisse betreffend die einzelnen Wirkstoffe nicht so zeitnah umgesetzt werden könnten, wie dies der Schutz von Gesundheit, Mensch und Tier erfordere. Weiter könnte dadurch dem Naturschutz im Vergleich zu den übrigen Schutzgütern (Grundwasser-, Konsumenten-, Anwender- und Arbeiterschutz) ein übermässiges Gewicht verliehen werden. Schliesslich würde ein Präjudiz geschaffen für verschiedene weitere Zulassungsverfahren betreffend Pflanzenschutzmittel, Biozide, Arzneimittel, etc. Eine derartige massive Ausweitung des Verbandsbeschwerderechts bedürfte unbedingt einer demokratischen Legitimierung. Diese Einwände sind unbehelflich:

Das BLW kann unnötige Beweisanträge der Verbände ablehnen und das Verfahren durch Fristansetzung für Stellungnahmen straff führen. Im Übrigen haben die Verbände kein Interesse an der Verschleppung von Überprüfungsverfahren und werden sich der Umsetzung von neuen Erkenntnissen zum Schutz von Gesundheit, Natur und Umwelt kaum widersetzen, sondern allenfalls die Prüfung von weitergehenden Massnahmen beantragen. Dies kann u.U. in ein zweites, nachgelagertes Verfahren verschoben werden; in dringenden Fällen können auch vorsorgliche Massnahmen während laufendem Verfahren angeordnet werden (Art. 3a PSMV).

Es entspricht einem bewussten Entscheid des Gesetzgebers, die Verbandsbeschwerde nur für die Interessen des Naturschutzes zuzulassen, um der "sprachlosen" Natur gebührende Berücksichtigung gegenüber den - i.d.R. durchschlagskräftigeren - Nutzinteressen zu verschaffen (ALAIN GRIFFEL, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, URP 2006 S. 95 ff., 105). Die Zulassung der Verbandsbeschwerde zur Durchsetzung anderer Interessen bedürfte einer gesetzlichen Grundlage.

#### BGE 144 II 218 S. 231

Vorliegend geht es indessen nicht um eine Ausweitung des Verbandsbeschwerderechts, sondern um dessen korrekte Anwendung. Wie dargelegt, steht den Naturschutzverbänden im Verfahren der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln die Beschwerdebefugnis nach Art. 12 NHG zu. Ob dies auch für die anderen vom Departement erwähnten Verfahren gilt, ist hier nicht zu entscheiden. Ist die Verbandsbeschwerde bereits nach Art. 12 NHG gegeben, erübrigen sich weitere Ausführungen zur Aarhus-Konvention (vgl. dazu ausführlich BGE 141 II 233 E. 4.3 S. 240 ff.).