

# Ideelle Verbandsbeschwerde im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel? – Ein Beitrag zum Begriff der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG

- 411 I. Einleitung und Fragestellung
- 412 II. Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel
- 413 III. Voraussetzungen der Verbandsbe-  
schwerde nach NHG
- 413 1. Erfüllung von Bundesaufgaben
- 415 2. Kriterium der Raumrelevanz im Besonderen
- 418 IV. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln als  
Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne  
von Art. 2 Abs. 1 NHG
- 418 1. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln  
als Bundesaufgabe
- 419 2. Raumrelevanz des Zulassungsentscheids  
über Pflanzenschutzmittel
- 421 3. Auslegung des Begriffs der Bundesaufgabe  
im Lichte der Aarhus-Konvention
- 422 V. Fazit
- 423 VI. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts  
vom 25. April 2017 (B-64/2016)
- 423 1. Sachverhalt
- 423 2. Standpunkte der Parteien und  
Erwägungen des Gerichts

## Zusammenfassung

Im bundesrechtlich geregelten Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel hat das BLW die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe auf Mensch, Tier und Umwelt zu prüfen. Der Zulassungsentscheid betrifft die Erfüllung einer Bundesaufgabe mit engem Bezug zum Natur- und Heimatschutz, weshalb Natur- und Heimatschutzverbände nach Art. 12 NHG legitimiert sind, diesen Entscheid anzufechten.

## I. Einleitung und Fragestellung\*

Das Bewilligungsverfahren für Pflanzenschutzmittel trat zuletzt in den Fokus der Öffentlichkeit, als die Internationale Agentur für Krebsforschung (IARC) das weit verbreitete Herbizid Glyphosat als für den Menschen wahrscheinlich krebserregend einstufte.<sup>1</sup> Pflanzenschutzmittel können jedoch nicht nur die Gesundheit des Menschen bedrohen, sondern beeinflussen auch die Umwelt insgesamt,<sup>2</sup> weshalb das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gestützt auf die vom Bundesrat erlassene Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV)<sup>3</sup> in einem Zulassungsverfahren auf Gesuch hin die Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Mensch und Umwelt überprüft.<sup>4</sup> Das BLW hat in diesem Verfahren, an welchem neben den Behörden lediglich die Hersteller der Pflanzenschutzmittel als Gesuchsteller beteiligt sind, auch die Wirkungen des Pflanzenschutzmittels auf die Artenvielfalt zu untersuchen.<sup>5</sup> Da dieses Zulassungsverfahren somit den Naturschutz und insbesondere den Schutz der biologischen Vielfalt betrifft,<sup>6</sup> geht dieser Aufsatz der Frage nach, ob ein solcher Zulassungsentscheid der Erfüllung einer Bundesaufgabe dient und damit Anfechtungsobjekt einer ideellen Verbandbeschwerde gesamtschweizerischer Natur- und Heimatschutzverbände nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)<sup>7</sup> bilden könnte. Die Pflicht, eine solche

---

\* Der Verfasser dankt lic. iur. Heidi Reinert für den Hinweis auf die Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel; er war in der Sache weder gutachtend noch beratend tätig.

- 1 IARC Monographs Volume 112: Some Organophosphate Insecticides and Herbicides: Diazinon, Glyphosate, Malathion, Parathion, and Tetrachlorvinphos, <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol112/index.php>, zuletzt besucht am 8. Juni 2017. Das in der Schweiz zuständige Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) wie auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) sahen daraufhin aber keine Gründe, die Anwendung von Glyphosat grundsätzlich nicht weiter zu bewilligen. Vgl. Position BLW zur Neueinstufung von Glyphosat als krebserregend durch die IARC (30. Juli 2015), [https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Pflanzenschutz/Pflanzenschutzmittel/Allgemeine%20Informationen/Glyphosat.pdf.download.pdf/Glyphosat\\_d.pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Pflanzenschutz/Pflanzenschutzmittel/Allgemeine%20Informationen/Glyphosat.pdf.download.pdf/Glyphosat_d.pdf), zuletzt besucht am 8. Juni 2017. Die EFSA schlug jedoch vor, einen neuen Referenzwert für die Aufnahme von Glyphosat einzuführen. Vgl. EFSA Fact Sheet Glyphosat, [http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate\\_publications/files/efsaexplains-glyphosate151112de.pdf](http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/efsaexplains-glyphosate151112de.pdf), zuletzt besucht am 8. Juni 2017. Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) hat hingegen im März 2017 aufgrund der verfügbaren wissenschaftlichen Daten entschieden, Glyphosat nicht als krebserregend einzustufen, vgl. <https://echa.europa.eu/-/glyphosate-not-classified-as-a-carcinogen-by-echa>, zuletzt besucht am 8. Juni 2017.
- 2 Vgl. etwa BAFU/BWL, Umweltziele Landwirtschaft: Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen Nr. 0820, Bern 2008, S. 123.
- 3 Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 12. Mai 2010 (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161).
- 4 Vgl. Art. 1 Abs. 1 PSMV.
- 5 Vgl. Art. 4 Abs. 5 PSMV.
- 6 Vgl. Art. 1 Bst. d NHG.
- 7 SR 451.

Verbandsbeschwerde zuzulassen, könnte sich auch aus der für die Schweiz 2014 in Kraft getretenen Aarhus-Konvention<sup>8</sup> ergeben.

Mit Urteil vom 25. April 2017 hatte sich das Bundesverwaltungsgericht zum ersten Mal mit der Frage der Zulässigkeit der ideellen Verbandsbeschwerde im Überprüfungsverfahren von bewilligten Pflanzenschutzmitteln zu befassen (B-64/2016). Das Urteil wurde in der Zwischenzeit vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) an das Bundesgericht weitergezogen. Der vorliegende Text wurde vor Publikation dieses Urteils verfasst, weshalb dieses im Anschluss (Ziff. VI) im Lichte der Erkenntnisse des Beitrages gewürdigt wird.

## II. Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel

Ein Pflanzenschutzmittel setzt sich aus einem oder mehreren Wirkstoffen und anderen Bestandteilen<sup>9</sup> zusammen, welche das WBF vorab gestützt auf eine Bewertung des BLW auf unbestimmte Zeit «genehmigt».<sup>10</sup> Aus diesen genehmigten Stoffen stellen die Unternehmen ihre kommerziellen Produkte – die eigentlichen Pflanzenschutzmittel – her, für welche sie beim BLW eine Zulassung beantragen.<sup>11</sup> Beantragt eine Herstellerin die Zulassung für ein Pflanzenschutzmittel, welches neue Wirkstoffe enthält, so wird das Genehmigungsverfahren mit dem Zulassungsgesuch für das Pflanzenschutzmittel verbunden.<sup>12</sup> Das BLW lässt Pflanzenschutzmittel zu, sofern deren Rückstände keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie auf das Grundwasser und keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben.<sup>13</sup> Die Anwendung der Pflanzenschutzmittel darf darüber hinaus insbesondere keine unannehmbaren Auswirkungen auf Nichtzielarten<sup>14</sup> oder auf die Artenvielfalt haben.<sup>15</sup> Das BLW entscheidet in der Form einer Verfügung über das Bewilligungsgesuch.<sup>16</sup> Eine erteilte Bewilligung gibt der Gesuchstellerin das Recht, das Pflanzenschutzmittel während zehn Jahren in Verkehr zu bringen.<sup>17</sup> Das BLW erneuert die Bewilligung auf Gesuch hin,<sup>18</sup> kann die Bewilligung aber auch jederzeit überprüfen und allenfalls widerrufen,

- 
- 8 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07), in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2014.
- 9 Weitere Bestandteile von Pflanzenschutzmitteln sind Grundstoffe, Safener und Synergisten, vgl. das 2. Kapitel der PSMV. Für Beistoffe enthält der Anhang 3 der PSMV eine Negativliste.
- 10 Vgl. Art. 4 Abs. 2–4, Art. 5 Abs. 1 sowie Art. 8–10 PSMV.
- 11 Vgl. Art. 14 Abs. 1 PSMV; vgl. zur Terminologie Art. 1 Abs. 2 PSMV. Vgl. für eine kurze Darstellung des Verfahrens AEBERLI CAROLINE, Regulierung von persistenten organischen Verbindungen, Sicherheit & Recht 2015 82, S. 98 f.; WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht: Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a., Zürich/St. Gallen 2013, N. 180 ff.
- 12 Vgl. Art. 5 Abs. 1 PSMV sowie Ziff. 2 Weisung des BLW für das Einreichen von Gesuchen für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz, [https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Pflanzenschutz/Pflanzenschutzmittel/Bewilligungsverfahren/Bewilligungsgesuche/Informationen%20zum%20Einreichen%20von%20Gesuchen/Weisung\\_2016.pdf.download.pdf/Weisung%20f%C3%BCr%20das%20Einreichen%20von%20Gesuchen%20f%C3%BCr%20das%20Inverkehrbringen%20von%20Pflanzenschutzmitteln%20in%20der%20Schweiz%20\(9\\_2016\).pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Pflanzenschutz/Pflanzenschutzmittel/Bewilligungsverfahren/Bewilligungsgesuche/Informationen%20zum%20Einreichen%20von%20Gesuchen/Weisung_2016.pdf.download.pdf/Weisung%20f%C3%BCr%20das%20Einreichen%20von%20Gesuchen%20f%C3%BCr%20das%20Inverkehrbringen%20von%20Pflanzenschutzmitteln%20in%20der%20Schweiz%20(9_2016).pdf), zuletzt besucht am 8. Juni 2017.
- 13 Art. 4 Abs. 3 PSMV.
- 14 Die Pflanzenschutzmittel sind biologisch aktiv, sollen aber soweit möglich nur gegen unerwünschte Organismen wirken.
- 15 Art. 4 Abs. 5 PSMV.
- 16 Art. 18 Abs. 2 PSMV.
- 17 Vgl. Art. 19 und Art. 3 Abs. 1 Bst. j PSMV.
- 18 Art. 28 Abs. 1 und 2 PSMV.

falls das Mittel die Anforderungen nicht mehr erfüllt.<sup>19</sup> Neben dem gewöhnlichen Bewilligungsverfahren<sup>20</sup> sieht die PSMV auch ein alternatives – d. h. verkürztes – Verfahren für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln vor, welche bereits im Ausland zugelassen wurden.<sup>21</sup> Um den Parallelimport dieser Produkte zu erleichtern, nimmt das BLW solche Pflanzenschutzmittel durch im Bundesblatt publizierte Verfügung in eine Liste auf, wenn sie Mitteln entsprechen, welche bereits in der Schweiz zugelassen sind.<sup>22</sup>

### III. Voraussetzungen der Verbandsbeschwerde nach NHG

#### 1. Erfüllung von Bundesaufgaben

Nach Art. 78 Abs. 1 Bundesverfassung (BV)<sup>23</sup> sind grundsätzlich die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig, wobei der Bund nach Art. 78 Abs. 2 BV bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen hat. In der Ausführungsgesetzgebung zu dieser Verfassungsnorm im ersten Abschnitt des NHG räumt der Gesetzgeber den gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen das ideelle Verbandsbeschwerderecht gegen Verfügungen ein, welche den Natur- und Heimatschutz, die Denkmalpflege oder verwandte Ziele betreffen.<sup>24</sup> Da der Gesetzgeber die Verbandsbeschwerde im ersten Abschnitt des NHG über den Natur- und Heimatschutz im Zusammenhang mit Bundesaufgaben nach Art. 78 Abs. 2 BV eingeordnet hat,<sup>25</sup> erachten Lehre und Praxis die Verbandsbeschwerde nur dann als zulässig, wenn die betreffende Behörde im Rahmen der angefochtenen Verfügung eine Bundesaufgabe wahrnimmt.<sup>26</sup> Lehre und Praxis sind sich aber ebenfalls einig, dass die Verbandsbeschwerde nicht auf die im NHG erwähnten Bundesaufgaben beschränkt bleibt, sondern auch im Zusammenhang mit anderen Erlassen des Bundes, wie etwa dem Gewässerschutz-

19 Art. 29 PSMV.

20 Art. 15 Bst. a PSMV.

21 Art. 15 Bst. b PSMV in Verbindung mit Art. 36 ff. PSMV sowie Art. 160 Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1); ausführlich zu diesem Verfahren WAGNER PFEIFER (Fn. 11), N. 211 f.

22 Art. 36 ff. PSMV.

23 SR 101.

24 Art. 12 Abs. 1 Bst. b. NHG; DAJCAR NINA / GRIFFEL ALAIN, in: WALDMANN BERNHARD / BELSER EVA MARIA / EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung: Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 78 N. 12. Vgl. zu den möglichen Anfechtungsobjekten einer Verbandsbeschwerde nach NHG etwa MEIER REGINA, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht: Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Diss. Zürich 2015, S. 28 ff. Das Bundesgericht lässt unter Umständen auch eine Verbandsbeschwerde gegen einen Erlass zu, vgl. BGE 124 II 19 sowie RAUSCH HERIBERT / MARTI ARNOLD / GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht: Ein Lehrbuch, hrsg. von HALLER WALTER, Zürich / Basel / Genf 2004, N. 817.

25 REGINA MEIER fordert zu Recht, die Normen zur Verbandsbeschwerde seien eher in einem allgemeinen Teil zur Rechtspflege einzuordnen, vgl. MEIER (Fn. 24), S. 31 f.; in diesem Sinne auch KELLER PETER M., in: KELLER PETER M. / ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / FAHRLÄNDER KARL LUDWIG (Hrsg.), Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 12 N. 4.

26 DAJCAR NINA, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Zürich 2011, S. 24 ff.; RAUSCH / MARTI / GRIFFEL (Fn. 24), N. 496, 807; MEIER (Fn. 24), S. 31; ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 4 (Ziff. 1).

gesetz (GSchG)<sup>27</sup> oder dem Jagdgesetz (JSG)<sup>28</sup> anwendbar sein kann.<sup>29</sup> Nach der Praxis des Bundesgerichts können sich Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes auch direkt aus einer Verfassungsbestimmung ergeben, wie beispielsweise aus Art. 78 Abs. 5 BV<sup>30</sup> oder – wie das Bundesgericht 2013 festgehalten hat – aus der Verfassungsbestimmung über den Anteil Zweitwohnungen in den Gemeinden (Art. 75b BV).<sup>31</sup> Der Gesetzgeber hat den Begriff der Bundesaufgabe nicht abstrakt definiert, sondern in Art. 2 Abs. 1 NHG lediglich Beispiele von Bundesaufgaben genannt.<sup>32</sup> In der Botschaft zum NHG bekräftigte der Bundesrat, damit bewusst eine weite Formulierung gewählt zu haben.<sup>33</sup> Das Bundesgericht hat eine reichhaltige Praxis zum Begriff der Bundesaufgabe entwickelt.<sup>34</sup> Die Verfügung muss eine Rechtsmaterie betreffen, welche in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist.<sup>35</sup> Bei der verfügenden Behörde muss es sich aber nicht um eine Bundesbehörde handeln, die Verbandsbeschwerde des NHG ist auch gegen Rechtsakte kantonaler Behörden zulässig,<sup>36</sup> solange diese dabei (auch) Bundesaufgaben wahrnehmen.<sup>37</sup> Das Bundesgericht fasst eine Tätigkeit eher als Bundesaufgabe auf, falls der Bund im betreffenden Bereich über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt und diesen abschliessend gesetzlich geregelt hat.<sup>38</sup> Grosse Bedeutung kommt der Beschränkung auf Bundesaufgaben im Bereich der Raumplanung zu, da der Bund hierbei nach Art. 75 Abs. 1 BV lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt.<sup>39</sup> Im Zusammenhang mit der Revision von Art. 15 Raumplanungsgesetz (RPG)<sup>40</sup> hat das Bundesgericht etwa vor kurzem entschieden, die Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone generell als Bundesaufgabe aufzufassen.<sup>41</sup> Während es grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegt, das Siedlungsgebiet zu gestalten, betrifft die Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbauland einen zentralen Grundsatz der

---

27 SR 814.20.

28 SR 922.0.

29 BGE 139 II 271 E. 9.3 S. 274 f.; vgl. zur Kasuistik DAJCAR (Fn. 26), S. 26 ff.; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 31 ff.; MEIER (Fn. 24), S. 31 f.; vgl. auch RAUSCH/MARTI/GRIFFEL (Fn. 24), N. 503 f.; speziell zum Artenschutz auch ROHRER JOSEF, Kommentar NHG, 1. Kapitel N. 19.

30 BGE 139 II 271 E. 9.3 S. 275; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 12.

31 BGE 139 II 271 E. 11.1 S. 276 f.

32 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III 89, S. 94 f.; statt vieler BGE 139 II 271 E. 9.1 S. 273; vgl. auch DAJCAR (Fn. 26), S. 25 f.; DAJCAR/GRIFFEL, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 78 N. 15.

33 Vgl. Botschaft NHG (Fn. 32), S. 92 f.; vgl. auch DAJCAR (Fn. 26), S. 25 f.

34 Vgl. die Kasuistik bei DAJCAR (Fn. 26), S. 36 ff.; SEITZ ANDREAS/ZIMMERMANN WILLI, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, URP 2008 103, S. 112 ff.; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 31 ff.

35 BGE 139 II 271 E. 9.3 S. 274 f.; MEIER (Fn. 24), S. 32; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL (Fn. 24), N. 807; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 12.

36 Vgl. auch Art. 12 Abs. 1 NHG.

37 Vgl. BGE 139 II 271 E. 9.2 S. 273 f. sowie auch Art. 3 Abs. 1 NHG; WAGNER PFEIFER (Fn. 11), N. 1038; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 15.

38 BGE 139 II 271 E. 10 S. 275 f.; vgl. auch DAJCAR (Fn. 26), S. 36 f.; MEIER (Fn. 24), S. 34 ff.

39 Vgl. zum Umfang dieser Kompetenz GRIFFEL ALAIN, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 75 N. 25 ff.; RUCH ALEXANDER, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 75 N. 27 ff.

40 SR 700.

41 BGer 1C\_315/2015 und 1C\_321/2015 vom 24. August 2016 E. 2.5, 2.7. Vgl. dazu auch THURNHERR DANIELA, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil vom 24. August 2016 (1C\_315/2015, 1C\_321/2015); BGE-Publikation vorgesehen, in: URP 2017 1, S. 7 ff.

Raumentwicklung, für welchen der Bund gestützt auf Art. 15 RPG eine direkt anwendbare bundesrechtliche Bestimmung geschaffen hat.<sup>42</sup>

Die ideelle Verbandsbeschwerde nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG ist aber nicht bei jeder Anwendung von Bundesrecht zulässig, sondern nur bei Vorliegen einer «konkreten» Bundesaufgabe, womit diese – zumindest auch – dem Natur- oder Heimatschutz zu dienen hat.<sup>43</sup> In einem älteren Entscheid hat das Bundesgericht diese Voraussetzung noch eher streng verstanden und die Legitimation zur Verbandsbeschwerde verneint in Bezug auf die Normen des alten Gewässerschutzgesetzes, weil der Gewässerschutz «durch technische und planerische Gegebenheiten bestimmt» sei und nicht in erster Linie dem Landschaftsschutz diene.<sup>44</sup> Heute ist das Bundesgericht wesentlich grosszügiger und lässt die Verbandsbeschwerde zu, wenn die Bundesaufgabe entweder den Natur- und Heimatschutz bezweckt oder wenn vom Bundesauftrag eine Gefahr für den Natur- und Heimatschutz ausgeht.<sup>45</sup> Solche Bundesaufgaben finden sich nach der Praxis des Bundesgerichts nicht nur im NHG, sondern auch in der Bundesverfassung, im RPG oder im Bundesgesetz über die Fischerei (BGF)<sup>46,47</sup> So handelt es sich etwa bei der Baubewilligung für Mobilfunkanlagen auch innerhalb der Bauzone um eine Bundesaufgabe, denn der flächendeckende Bau von Mobilfunkanlagen durch die Konzessionäre kann den Landschaftsschutz insgesamt beeinträchtigen.<sup>48</sup> Im Jahre 2013 bejahte das Bundesgericht auch die Beschwerdelegitimation von Natur- und Heimatschutzverbänden gegen Baubewilligungen über Bauprojekte für Zweitwohnungen innerhalb von Bauzonen, da diese Bauprojekte zwar nicht direkt Objekte des Natur- oder Heimatschutzes bedrohen, diese aber Baulandreserven verbrauchen, womit der Druck steigt, für anderweitige Bauprojekte Neueinzonungen vorzunehmen.<sup>49</sup> Das Gericht dehnte damit den Begriff der Bundesaufgabe nach NHG weiter aus, da die Bundesaufgabe damit nur noch einen indirekten Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufzuweisen hat, wie es zuvor bereits für Vorhaben im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. c NHG der Fall war, bei welchen die Bundesaufgabe durch die finanzielle Unterstützung des Bundes begründet wird.<sup>50</sup>

## 2. Kriterium der Raumrelevanz im Besonderen

Nach der älteren Lehre muss die in Frage stehende Bundesaufgabe zudem raumrelevant sein, also einen gewissen räumlichen Bezug aufweisen, wobei meist nicht klar abgegrenzt wird, ob bereits die Bundesaufgabe oder erst die anzufechtende

42 BGer 1C\_315/2015 und 1C\_321/2015 vom 24. August 2016 E. 2.7; vgl. THURNHERR, URP 2017 1 (Fn. 41), S. 7 f.; im Allgemeinen auch MEIER (Fn. 24), S. 34; zur Trennung von Bau- und Nichtbaugelände GRIFFEL, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 75 N. 27 f.; RUCH, SG-Kommentar BV (Fn. 39), Art. 75 N. 37.

43 Besonders deutlich BGer vom 17. Juni 1981 (I. Öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBl 1981 548, S. 551 (E. II.b); vgl. auch BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 sowie ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 12.

44 BGE 100 Ib 445 E. 3c S. 450 f.; vgl. zur Kasuistik im Gewässerschutz auch DAJCAR (Fn. 26), S. 27 ff.

45 BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275.

46 SR 923.0.

47 Vgl. die Hinweise in BGE 139 II 271 E. 9.4 S. 275 sowie ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 12.

48 BGE 131 II 545 E. 2.2 S. 547 f.

49 BGE 139 II 271 E. 11.2 S. 276 ff.

50 DAJCAR (Fn. 26), S. 25 f.; KELLER PETER M., Was gilt nach der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes?, AJP 1995 1125, S. 1126; PFEIFFER LAURENT, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Diss. Lausanne, Genf 2013, S. 186.



Verfügung raumwirksam sein muss.<sup>51</sup> Soweit ersichtlich hat sich die Voraussetzung der Raumrelevanz in zwei Stufen entwickelt. Am Anfang steht dabei ein unveröffentlichter Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahre 1983. Das Gericht hatte in diesem Entscheid zu prüfen, ob die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz berechtigt sein sollte, gegen eine Bewilligung für ein Versuchsprogramm mit Ultraleichtflugzeugen Verbandsbeschwerde nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG zu erheben. Aus der beispielhaften Aufzählung von möglichen Bewilligungen im Bereich von Bundesaufgaben in Art. 2 NHG schloss das Gericht, damit seien nur Bewilligungen für feste Anlagen erfasst und keine Bewilligungen für Versuche mit neuen Verkehrsmitteln.<sup>52</sup> Das Bundesgericht ging somit in diesem Entscheid vom engeren Begriff der Raumwirksamkeit aus. Raumwirksam sind im Bereich der Raumplanung Tätigkeiten, welche «die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten.»<sup>53</sup> Das Bundesgericht begründete seine Ansicht aber noch mit zwei weiteren Argumenten. So seien die Versuche vor allem in Bezug auf ihre Lärmemissionen umstritten und Lärm sei eine typische Frage des Umweltschutzgesetzes (USG)<sup>54</sup> und nicht des NHG.<sup>55</sup> Zudem sei es für die Behörden kaum praktikabel, den beschwerdeberechtigten Organisationen solche Verfügungen zustellen zu müssen, um diesen zu ermöglichen, innerhalb der Frist eine Beschwerde erheben zu können.<sup>56</sup> Neben diesem Urteil, stützt sich die Lehre für das Kriterium der Raumrelevanz massgeblich auf ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) über die Bewilligung von Sprühflügen aus dem Jahre 1989. Das Gutachten sprach sich dafür aus, Art. 2 NHG nicht so eng zu fassen, als dass nur Bewilligungen über Bauten und Anlagen und damit dauerhafte Geländeänderungen erfasst werden.<sup>57</sup> Um die Beschwerdeberechtigung der Naturschutzorganisationen gleichzeitig nicht allzu sehr auszudehnen, wollte das BJ – ohne konkrete Begründung – immerhin daran festhalten, dass Bewilligungen nach Art. 2 NHG einen «lokalen, räumlich begrenzten Bezug» haben müssen.<sup>58</sup> Tätigkeiten, welche zwar nicht die Schwelle zur Raumwirksamkeit überschreiten, gleichwohl aber eine minimale Wirkung auf den Raum haben, erfasst das RPG als «übrige Tätigkeiten». Die Lehre bezeichnet sie als «raumbedeutsam», «raumbeeinflussend» oder eben «raumrelevant».<sup>59</sup> Dabei

---

51 ZUFFEREY ordnet die Raumrelevanz unter den Voraussetzungen einer Bundesaufgabe ein und spricht von der Tätigkeit (activité), welche einen räumlichen Bezug haben müsse, ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 14. KELLER (Fn. 50), S. 1126, spricht einerseits von der Verfügung, welche raumrelevant sein müsse und an anderem Ort von einem raumrelevanten Rechtsverhältnis, welches durch den staatlichen Hoheitsakt geregelt werde, vgl. KELLER PETER M., Das Ausbauprojekt «KWO plus» im Lichte des bundesrechtlichen Schutzes der Grimsellandschaft, URP 2002 749, S. 763.

52 BGer vom 2. Dezember 1983 (II. öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBI 1984 281, S. 282 f. (E. 2b).

53 Art. 1 Abs. 1 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1); vgl. auch Art. 2 Abs. 1 im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 2 RPG. Vgl. zu dieser Abgrenzung ausführlich TSCHANNEN PIERRE, in: TSCHANNEN PIERRE / AEMISEGGER HEINZ / MOOR PIERRE / RUCH ALEXANDER (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009–2015, Art. 2 N. 8 ff.

54 SR 814.01.

55 BGer vom 2. Dezember 1983 (II. öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBI 1984 281, S. 282 f. (E. 2b). Vgl. zur Abgrenzung von USG und NHG im Allgemeinen RAUSCH / MARTI / GRIFFEL (Fn. 24), N. 494; ROHRER, Kommentar NHG (Fn. 25), 1. Kapitel N. 9.

56 BGer vom 2. Dezember 1983 (II. öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBI 1984 281, S. 283 (E. 2c).

57 BJ, Bewilligung von Sprühflügen, Unveröffentlichtes Gutachten vom 27. Januar 1989, S. 5; vgl. auch ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 14.

58 Gutachten Sprühflüge (Fn. 57), S. 7 f.

59 Vgl. TSCHANNEN, Kommentar RPG (Fn. 53), Art. 2 N. 57 f.

scheint die Lehre zumindest im Raumplanungsrecht keine hohen Anforderungen an die Raumrelevanz zu stellen, erachtet sie doch selbst finanz-, wirtschafts- oder sozialpolitische Massnahmen wie den Finanzausgleich oder Massnahmen im Bereich der Bildung als raumrelevante Tätigkeiten, falls diese – selbst als ungewollte Nebenerscheinungen – räumliche Auswirkungen haben.<sup>60</sup> Das Gutachten des BJ sah diesen räumlichen Bezug bei Bewilligungen für konkrete Sprühflüge erfüllt, nicht jedoch bei der generellen Zulassung von Hilfsstoffen für die Landwirtschaft. Die ältere Lehre hat diese Ansicht übernommen und will die generelle Zulassung von chemischen Stoffen nicht als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG verstehen.<sup>61</sup> Während das Bundesgericht die Verbandsbeschwerde im bereits erwähnten Entscheid zum Versuchsprogramm mit Ultraleichtflugzeugen noch auf Verfügungen über feste Anlagen im Sinne des Wortlautes von Art. 2 NHG beschränkt hatte,<sup>62</sup> hat es die vom Gutachten des BJ vorgeschlagene Lockerung, wonach nicht nur raumwirksame, sondern auch raumrelevante Hoheitsakte unter Art. 2 NHG fallen sollen, soweit ersichtlich nicht übernommen.<sup>63</sup> Gleichzeitig hat das Gericht aber auch die strenge Beschränkung auf Bauten und Anlagen in späteren Entscheiden nicht mehr angewendet.

Die neuere Lehre will das Kriterium der Raumrelevanz lediglich noch als Typisierungshilfe auffassen und nennt insbesondere den Artenschutz als Bundesaufgabe, welche gerade nicht raumrelevant sei.<sup>64</sup> Das mag vom Konzept des Artenschutzes her und noch mehr für den Erhalt der Biodiversität nach Art. 1 Bst. d<sup>bis</sup> NHG zutreffen,<sup>65</sup> bei den für diese Begründung gewöhnlich angeführten Entscheiden des Bundesgerichts handelt es sich aber trotzdem regelmässig um Fälle mit räumlichem Bezug. So hatte das Bundesgericht in BGE 125 II 29 zu überprüfen, ob die Bekämpfung des invasiven Roten Sumpfkrebs in einem Weiher im Kanton Zürich mit einem Insektizid zulässig sein sollte. In diesem Entscheid fasste das Gericht den Artenschutz mit Verweis auf Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 4 der alten BV (aBV)<sup>66</sup> (heute Art. 78 Abs. 4 BV) und Art. 1 Bst. d NHG zwar ausdrücklich als Bundesaufgabe auf,<sup>67</sup> die Ausnahmebewilligung war jedoch auf den betreffenden Weiher beschränkt, womit die Anordnung auf einen konkreten Raum bezogen war. Abstrakter war hingegen die Anordnung der Behörden des Kantons Bern, welche das Bundesgericht in BGE 141 II 233 zu beurteilen hatte. In diesem Fall ordneten Behörden des Kantons Bern an, Graureiher und Gänsesäger an verschiedenen Orten im Kanton abzuschliessen, um deren Bestände zu regulieren. Die Behörden stellten sich auf den Standpunkt, sie hätten solche Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG nicht zu eröffnen, solange die Abschüsse weniger als zehn Prozent der jeweiligen lokalen Population betroffen hätten.<sup>68</sup> Im Urteil thematisierte das

60 TSCHANNEN, Kommentar RPG (Fn. 53), Art. 2 N. 58; WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz: Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG): Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, Art. 2 N. 56.

61 KELLER (Fn. 50), S. 1126; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 14.

62 BGer vom 2. Dezember 1983 (II. öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBI 1984 281, S. 282 f. (E. 2b).

63 Vgl. demgegenüber Entscheid des Bundesrates vom 11. November 1992, VPB 58.13 E. 2e.

64 DAJCAR (Fn. 26), S. 41; MEIER (Fn. 24), S. 34. Vgl. auch RAUSCH/MARTI/GRIFFEL (Fn. 24), N. 494.

65 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Kritik der mangelnden Wirksamkeit der Artenschutzbestimmungen des NHG bei MAURER, Kommentar NHG (Fn. 25), Vorbemerkungen Art. 18–23 N. 3.

66 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, BS 1 3 (aufgehoben).

67 BGE 125 II 29 E. 1b S. 32 f.

68 Vgl. BGE 141 II 233 Sachverhalt S. 234 f.



Bundesgericht den räumlichen Bezug der Anordnung im Hinblick auf die Legitimation der Beschwerdeführerin nicht. Das Gericht begnügte sich mit dem Hinweis, das vorinstanzliche Urteil sei in «Anwendung und Auslegung» des JSG ergangen, welches unter Verweis auf den Tier- und Artenschutz (Art. 79 f. BV) die Erfüllung einer Bundesaufgabe betreffe.<sup>69</sup> Anordnungen über den Abschuss von geschützten Tieren nach Art. 12 JSG könnten die Schutzziele des NHG beeinträchtigen, weshalb sie dem Beschwerderecht nach Art. 12 NHG unterliegen.<sup>70</sup> Falls die Anordnung die Vogelbestände im ganzen Kantonsgebiet oder zumindest in Teilen des Kantons betrifft, so ist fraglich, ob die Anordnung überhaupt noch einen räumlichen Bezug hat. Sie bezieht sich potenziell auf das ganze Kantonsgebiet und damit auf den ganzen Zuständigkeitsbereich der Behörden des Kantons Bern. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass das Bundesgericht sich zum räumlichen Bezug der Anordnung nicht geäußert hat. Womöglich will das Bundesgericht der in der Lehre geäußerten Kritik Rechnung tragen und die Voraussetzung des räumlichen Bezuges aufgeben.<sup>71</sup> Da das Gericht sich aber nicht dazu geäußert hat, bleibt die Bedeutung des Kriteriums der Raumrelevanz für das Vorliegen einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG aber vorderhand unklar.<sup>72</sup>

## **IV. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln als Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 NHG**

### **1. Zulassung von Pflanzenschutzmitteln als Bundesaufgabe**

Für die Regelung des Pflanzenschutzes und der Pflanzenschutzmittel kann sich der Bund auf Art. 104 Abs. 3 Bst. d BV stützen, wonach dieser die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch landwirtschaftliche Hilfsstoffe schützt.<sup>73</sup> Die Ausführungsbestimmungen zu dieser Verfassungsbestimmung finden sich vor allem in den Art. 148 ff. LwG und werden unter anderem durch die PSMV konkretisiert,<sup>74</sup> wobei die Aufgabe auch in engem Zusammenhang zum Umwelt- und Gewässerschutz steht (Art. 74 und 76 BV).<sup>75</sup> Seit dem Gutachten des BJ zur Bewilligung von Sprühflügen haben Bundesversammlung und Bundesrat nicht nur das Verfahren für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln tiefgreifend reformiert, sondern auch materielle umweltrechtliche Voraussetzungen definiert, welche die Pflanzenschutzmittel erfüllen müssen. Das frühere Recht definierte im Wesentlichen lediglich Qualitäts-

---

69 BGer 2C\_1176/2013 vom 17. April 2015 E. 1.3, nicht publiziert in BGE 141 II 233.

70 Vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.4 S. 239. Weil der Natur- und Heimatschutz eine Querschnittsaufgabe darstellt, kommt dem NHG auch neben spezielleren Gesetzen Bedeutung zu, solange diese die Anwendung des NHG nicht ausschliessen. Nach diesem Grundsatz der kumulierten Anwendung ist das anzuwendende Recht bei einem Widerspruch der Regelungen durch Auslegung zu ergründen, vgl. MAURER, Kommentar NHG (Fn. 25), 4. Kapitel N. 2 ff.

71 Vgl. zur Kritik am Kriterium der Raumrelevanz bereits die Hinweise in Fn. 64.

72 Vgl. MEIER (Fn. 24), S. 34.

73 Vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 313, sowie OESCH MATTHIAS, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 104 N. 44.

74 OESCH MATTHIAS, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 104 N. 45.

75 Vgl. VALLENDER KLAUS/HETTICH PETER, SG-Kommentar BV (Fn. 39), Art. 104 N. 33.

anforderungen an die in der Landwirtschaft verwendeten Hilfsstoffe<sup>76</sup> und erwähnte allfällige Nebenwirkungen nur ganz am Rande, indem die Stoffe allenfalls durch andere ersetzt werden konnten, sofern diese keine ungünstigen Wirkungen hatten und sich «wesentlich besser» eigneten.<sup>77</sup> Die PSMV verfolgt hingegen ausdrücklich den Zweck, sowohl den Menschen als auch die Tiere und die Umwelt zu schützen.<sup>78</sup> Die Zulassungsbehörden haben sicherzustellen, dass die Pflanzenschutzmittel bei ihrer Anwendung keine unannehmbaren Auswirkungen auf Nichtzielarten oder die biologische Artenvielfalt haben.<sup>79</sup> Sowohl der Artenschutz als auch der Schutz der biologischen Vielfalt stellen Bundesaufgaben dar,<sup>80</sup> welche einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz haben. Der Bezug ist dabei enger, als ihn das Bundesgericht im Falle der Bauprojekte für Zweitwohnungen im Baugebiet vorausgesetzt hat,<sup>81</sup> denn von der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels geht nicht nur eine mittelbare Gefahr für den Natur- und Heimatschutz aus. Die Zulassungsbehörde hat sich im Gegenteil gerade davon zu überzeugen, dass keine solche Gefahr besteht, bevor sie ein Pflanzenschutzmittel zulassen darf.

## 2. Raumrelevanz des Zulassungsentscheids über Pflanzenschutzmittel

Der Entscheid über die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels hat keinen konkreten räumlichen Bezug, sondern erlaubt der Gesuchstellerin vielmehr, das Mittel in Verkehr zu bringen, womit dieses schliesslich in der ganzen Schweiz nach den Vorgaben der Bewilligungsbehörde angewendet werden kann. Erst diese konkrete Anwendung des Pflanzenschutzmittels auf den dafür vorgesehenen Flächen ist unmittelbar raumrelevant, da Natur, Landschaft oder Heimat erst mit der Anwendung konkret beeinträchtigt werden können. Für die Anwendung der Pflanzenschutzmittel sind jedoch grundsätzlich keine Bewilligungen notwendig und weit überwiegend sind es Private, welche die Mittel anwenden. In Anlehnung an das Gutachten des BJ zu den Sprühflügen könnte man die Ansicht vertreten, Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a–c hätten in jedem Fall einen – wenn im Falle von Bst. c auch nur mittelbaren – Bezug zum Raum aufzuweisen. Da der Bund im Falle von Pflanzenschutzmitteln lediglich Zulassungsbewilligungen aber keine Anwendungsbewilligungen erteilt, wäre die Verbandsbeschwerde des NHG damit ausgeschlossen. Gegen diese Ansicht lassen sich jedoch gewichtige Einwände vorbringen.

So ist der Begriff der Raumrelevanz, welcher besonders im Raumplanungsrecht eine bedeutende Rolle spielt, nicht geklärt. Die ältere Lehre begründete das Kriterium, wenn überhaupt,<sup>82</sup> mit dem blossen Hinweis, es seien gar keine nicht raumrelevanten Bundesaufgaben im NHG denkbar.<sup>83</sup> Im Raumplanungsrecht spielt

76 Vgl. Art. 71 Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz), AS 1953 1073 (aufgehoben).

77 Art. 6 Abs. 3 Bst. b Verordnung über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Hilfsstoffen vom 4. Februar 1955, AS 1955 12 (aufgehoben).

78 Vgl. Art. 1 Abs. 1 PSMV sowie die im Ingress der PSMV erwähnten Bestimmungen des LWG.

79 Art. 4 Abs. 5 Bst. e Ziff. 2 und 3 PSMV

80 Vgl. Art. 78 Abs. 4 BV sowie Art. 1 Bst. d NHG.

81 Vgl. dazu bereits oben III.1.

82 Vgl. ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 2 N. 14.

83 KELLER (Fn. 50), S. 1126.

vor allem die Abgrenzung zwischen raumwirksamen und bloss raumrelevanten Tätigkeiten eine Rolle, da das Gesetz nur erstere der Planungspflicht des RPG unterstellt.<sup>84</sup> Die Lehre scheint jedoch zumindest im RPG keine hohen Anforderungen an die Raumrelevanz zu stellen, denn sie fasst selbst finanz-, wirtschafts- oder sozialpolitische Massnahmen wie den Finanzausgleich oder Bildungsmassnahmen oder die Steuerordnung als raumrelevant i. S. v. Art. 2 Abs. 2 RPG auf, sofern diese Tätigkeiten, räumliche Wirkungen haben, die der Tätigkeit zugerechnet werden können, selbst wenn sie nicht voraussehbar sind.<sup>85</sup> In Analogie zum Raumplanungsrecht muss auch die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln als raumrelevant aufgefasst werden, denn die Zulassung erfolgt gerade zum Zweck, die Pflanzenschutzmittel daraufhin im Raum anwenden zu können.

Darüber hinaus überzeugt die Auffassung nicht, die Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 Abs. 1 NHG seien auf raumrelevante Tätigkeiten beschränkt, denn die Beschränkung auf Bundesaufgaben ist vor allem föderalistischer Rücksichtnahme geschuldet. Im Gegensatz zum Heimatschutz kommt dem Bund im Bereich des Naturschutzes eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu.<sup>86</sup> Diese Verfassungsbestimmung hat der Gesetzgeber im NHG durch Art. 18 ff. ausgeführt, wobei sich auch im JSG und im BGF wichtige Bestimmungen zum Naturschutz finden.<sup>87</sup> In Bezug auf den Schutz von wildlebenden Säugetieren und Vögeln hat das Bundesgericht mit Verweis auf das JSG denn auch bereits festgehalten, es handle sich dabei um eine Bundesaufgabe im Sinne des NHG.<sup>88</sup> Anders als der Biotopschutz mit seinem raumbezogenen Konzept erstreckt sich der Artenschutz nicht auf bestimmte Lebensräume, sondern betrifft die Sicherung und Entwicklung der Bestände und den Schutz einzelner Individuen. Der Naturschutz erschöpft sich damit nicht im Schutz der Biotope,<sup>89</sup> wie bereits der Wortlaut von Art. 78 Abs. 4 BV zeigt.<sup>90</sup> In seiner ursprünglichen Fassung regelte das NHG im Gegenteil vorab den Artenschutz.<sup>91</sup> Lässt das BLW ein Pflanzenschutzmittel in der Schweiz zu, so kann dieses ohne weitere Bewilligungen angewendet werden und damit potenziell in der ganzen Schweiz Auswirkungen auf den Naturschutz und insbesondere auf die Artenvielfalt haben,<sup>92</sup> welche seit 2004 ausdrücklich als selbständiges Schutzziel

84 Art. 2 Abs. 1 RPG.

85 EJPD/ARE, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 2 N. 7 f.; LENDI MARTIN/ELSASSER HANS, Raumplanung in der Schweiz: Eine Einführung, 3. Aufl., Zürich 1991, S. 177 f.

86 KELLER PETER M., Das heutige Naturschutzrecht – Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, in: URP 2016 155, S. 159 f.; vgl. auch Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 24<sup>sexies</sup> betreffend den Natur- und Heimatschutz vom 19. Mai 1961, BBl 1961 I 1093, S. 1115 f.; DAJCAR/GRIFFEL, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 78 N. 33; MARTI ARNOLD, SG-Kommentar BV (Fn. 39), Art. 78 N. 15. Vgl. zur Bedeutung des Umfanges der Bundeskompetenz im Bereich der Zonenplanung auch THURNHERR, URP 2017 1 (Fn. 41), S. 11 f.

87 DAJCAR/GRIFFEL, Basler Kommentar BV (Fn. 24), Art. 78 N. 30; KELLER, URP 2016 155 (Fn. 86), S. 159 f.; ROHRER, Kommentar NHG (Fn. 25), 1. Kapitel N. 19.

88 BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103; vgl. auch BGer 2C\_1176/2013 vom 17. April 2015 E. 1.3, nicht publiziert in BGE 141 II 233 (mit Verweis auf Art. 79 f. BV).

89 Vgl. zur Differenzierung von Arten- und Biotopschutz DAJCAR (Fn. 26), S. 1 f.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL (Fn. 24), N. 499 f.; ZUFFEREY, Kommentar NHG (Fn. 25), 2. Kapitel N. 10; ROHRER, Kommentar NHG (Fn. 25), 1. Kapitel N. 17 ff.; MAURER, Kommentar NHG (Fn. 25), Vorbemerkungen Art. 18–23 N. 1 ff.

90 Vgl. auch Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG («andere geeignete Massnahmen»); dazu auch FAHRLÄNDER, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 18 N. 11.

91 Vgl. FAHRLÄNDER, Kommentar NHG (Fn. 25), Art. 18 N. 1.

92 Vgl. zum Inhalt der Bewilligung Art. 18 PSMV.

im NHG genannt wird.<sup>93</sup> Diese Wirkungen können auch unabhängig von allfälligen besonders schützenswerten Biotopen eintreten, in deren Nähe der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln eingeschränkt wird,<sup>94</sup> denn Pflanzenschutzmittel können durch Wind, Abschwemmung, Versickerung und Drainagerohre in die Luft, angrenzende Lebensräume oder in die Gewässer eingetragen werden und die Biodiversität über den konkreten Anwendungsraum hinaus beeinflussen.<sup>95</sup>

### 3. Auslegung des Begriffs der Bundesaufgabe im Lichte der Aarhus-Konvention

Die für die Schweiz 2014 in Kraft getretene Aarhus-Konvention regelt neben dem Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.<sup>96</sup> Art. 9 Abs. 2 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit – worunter gemäss Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention auch Umweltverbände zu verstehen sind – Zugang zu einem Gericht oder einer anderen durch Gesetz geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zu schaffen, um die Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art. 6 der Konvention gilt.<sup>97</sup> Art. 6 erfasst die in Anhang I aufgeführten Entscheide oder Verfügungen (Abs. 1 Bst. a) sowie nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts weitere Entscheide mit erheblichen Umweltauswirkungen (Abs. 1 Bst. b).<sup>98</sup> Die in Anhang I erwähnten Vorhaben entsprechen heute weitgehend den Vorhaben, für welche in der Schweiz eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt wird, womit diese grundsätzlich dem Verbandsbeschwerderecht des USG unterliegen.<sup>99</sup>

Art. 9 Abs. 3 der Konvention verpflichtet die Mitgliedstaaten hingegen lediglich, Mitgliedern der «Öffentlichkeit» Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren zu ermöglichen, um sich gegen Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts wehren zu können. Das Verfahren nach Art. 9 Abs. 3 hat gemäss Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention angemessenen und effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Der Bundesrat stellte sich in seiner Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention auf den Standpunkt, die Schweiz erfülle Art. 9 Abs. 3 der Konvention bereits mit der sowohl im Bund als

93 Art. 1 Bst. d NHG, AS 2003 4803; Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 1. März 2000, BBl 2000 2391, S. 2418.

94 In gewissen Bereichen ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verboten, wobei unter gewissen Umständen Ausnahmegewilligungen erteilt werden können, vgl. Art. 4 sowie Anhang 2.5 Ziff. 1.1 und 1.2 Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81).

95 Vgl. BAFU/BLW, Umweltziele Landwirtschaft (Fn. 2), S. 123.

96 Vgl. für eine Übersicht dieser als «drei Pfeiler» bezeichneten Verpflichtungen EPINEY ASTRID / SCHEYLI MARTIN, Die Aarhus-Konvention: Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Fribourg 2000, S. 28 ff.

97 Vgl. VON ARB CHRISTINE, Durchsetzung von Umweltrecht: Völkerrechtliche Instrumente für Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Diss. Zürich, Zürich / Basel / Genf 2015, S. 94 f.; EPINEY / SCHEYLI (Fn. 96), S. 49 ff.; MEIER (Fn. 24), S. 204 f.

98 Vgl. VON ARB (Fn. 97), S. 101 f.; THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Diss. Zürich, Zürich / Basel / Genf 2003, S. 64 ff.

99 EPINEY / SCHEYLI (Fn. 96), S. 86; MEIER (Fn. 24), S. 205 f.

auch in den Kantonen vorgesehenen Aufsichtsbeschwerde.<sup>100</sup> Die Praxis des von der Tagung der Vertragsparteien eingesetzten Compliance Committee<sup>101</sup> lässt an dieser Auffassung zweifeln. So schien das Committee in Bezug auf einen Abschluss von Krähen in Dänemark den Rechtsschutz durch ein Gericht vorzusetzen.<sup>102</sup> Die Lehre in der Schweiz hat sich dem Thema bisher wenig gewidmet,<sup>103</sup> scheint aber davon auszugehen, Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention verlange Zugang zu einem Gericht. So erwähnen etwa THURNHERR und EPINEY / SCHEYLI die damals auch auf Bundesebene noch bestehende verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege und verlangen, diese Rechtspflege habe in jedem Fall unabhängig zu erfolgen, um die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 4 der Konvention erfüllen zu können.<sup>104</sup> Da eine Aufsichtsbeschwerde als blosser Rechtsbehelf weder Parteistellung noch Anspruch auf Eintreten der Behörde vermittelt, kann diese die Voraussetzungen der Konvention aber gerade nicht erfüllen.<sup>105</sup> Im Fall von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ist der Begriff der Öffentlichkeit jedoch enger als bei Art. 9 Abs. 2 und der Regelungsspielraum der Vertragsstaaten damit grösser, denn die Legitimation von «Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen» ergibt sich aus den innerstaatlichen Rechtsvorschriften.<sup>106</sup> Gleichwohl haben die Vertragsstaaten – so sie denn ein Verbandsbeschwerderecht vorsehen – die Voraussetzungen dieses Beschwerderechts im Sinne der Aarhus-Konvention grosszügig auszulegen.<sup>107</sup> Auch das Bundesgericht legte den Begriff der Bundesaufgabe und damit die Zulässigkeit der Verbandsbeschwerde nach NHG in Zusammenhang mit Neueinzonungen unlängst eher weit aus, um der «Stossrichtung» der Aarhus-Konvention zu entsprechen.<sup>108</sup> Die Beschränkung des Begriffs der Bundesaufgabe auf lediglich raumrelevante Entscheide liefe dieser Stossrichtung aber gerade entgegen.

## V. Fazit

Im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel prüft das BLW die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe auf Mensch, Tier und Umwelt, womit dieses

100 Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4348.

101 Vgl. Art. 10 und 15 Aarhus-Konvention; zu Stellung und Bedeutung des Committee etwa HESELHAUS SEBASTIAN, Das Verbandsbeschwerderecht im Vorfeld der Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Schweiz, in: FELIX BOMMER / STEPHEN V. BERTI (Hrsg.), Verfahrensrecht am Beginn einer neuen Epoche: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2011, Zürich/Basel/Genf 2001, S. 5 f.; vgl. auch BGE 141 II 233 E. 4.3.4.

102 Economic Commission for Europe, Third Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Item 6 (b) of the provisional agenda, Procedures and mechanisms facilitating the implementation of the Convention: Compliance mechanism, Report by the Compliance Committee, Addendum Compliance by Denmark with its Obligations under the Convention, N. 32 ff; vgl. auch HESELHAUS (Fn. 101), S. 9 f. Auch EPINEY / SOLLBERGER scheinen einen gerichtlichen Rechtsschutz vorzusetzen, vgl. EPINEY ASTRID / SOLLBERGER KASPAR, Verwaltungsergerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: Rechtsvergleich, europa- und völkerrechtliche Vorgaben und Implikationen für die Schweiz, Bern 2003, S. 173.

103 HESELHAUS (Fn. 101), S. 9 f.

104 THURNHERR (Fn. 98), S. 64 ff.; EPINEY / SCHEYLI (Fn. 96), S. 48.

105 So wohl auch HESELHAUS (Fn. 101), S. 26. Vgl. zur Aufsichtsbeschwerde im Allgemeinen HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1199 f.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, §28 N. 45.

106 Vgl. Art. 2 Abs. 4 Aarhus-Konvention.

107 In diesem Sinne wohl auch EPINEY / SCHEYLI (Fn. 96), S. 29; THURNHERR (Fn. 98), S. 100.

108 BGer 1C\_315/2015 und 1C\_321/2015 vom 24. August 2016 E. 2.6 S. 10, vgl. zur Bedeutung der Aarhus-Konvention in diesem Zusammenhang auch THURNHERR, URp 2017 1 (Fn. 41), S. 9 f.

bundesrechtlich geregelte Zulassungsverfahren der Erfüllung einer Bundesaufgabe mit engem Bezug zum Natur- und Heimatschutz dient. Dass bei diesem Zulassungsentscheid noch nicht bestimmt ist, auf welchen Flächen die Pflanzenschutzmittel dereinst konkret angewendet werden, kann in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen. Einerseits ist der Zulassungsentscheid für Pflanzenschutzmittel in Analogie zum RPG raumrelevant, da die Mittel gestützt auf diesen Entscheid auf den landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz angewendet werden und andererseits kommt dem Bund im Bereich des Naturschutzes eine umfassende Rechtssetzungskompetenz zu, womit die föderalistische Rücksichtnahme und damit eine enge Auslegung des Begriffs der Bundesaufgabe unbegründet ist. Eine solche weite Auslegung des Begriffs der Bundesaufgabe drängt sich umso mehr vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention auf, welche die Mitgliedstaaten in Art. 9 Abs. 3 verpflichtet, die Voraussetzungen eines den Mitgliedern der Öffentlichkeit gewährleisteten Rechtsschutzes gegen Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grosszügig auszulegen. Beim Entscheid über die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels handelt es sich somit um eine Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe, womit ideale Organisationen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG legitimiert sein können, diese Verfügung im Rahmen einer Verbandsbeschwerde anzufechten.

## **VI. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2017 (B-64/2016)**

### **1. Sachverhalt**

Das BLW führte im Jahre 2015 mehrere Verfahren zur gezielten Überprüfung von bestehenden Bewilligungen für Pflanzenschutzmittel i. S. v. Art. 29 Abs. 1 und 4 PSMV durch. Die Stiftung WWF Schweiz erfuhr von diesen Verfahren aufgrund von Informationen, welche das BLW auf seiner Homepage veröffentlichte und stellte in der Folge unter anderem den Antrag, sie sei zu diesen Verfahren beizuladen und ihr sei Akteneinsicht zu gewähren. Das BLW lehnte es ab, die Stiftung als Partei an Verfahren der gezielten Überprüfung der Bewilligungen für Pflanzenschutzmittel zu beteiligen, da weder das NHG noch die Aarhus-Konvention ihr ein Verbandsbeschwerderecht in diesen Verfahren einräumen würden.<sup>109</sup> Die Stiftung WWF Schweiz erhob gegen diese Verfügung Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, welches sich aus prozessualen Gründen im vorliegenden Fall vorerst nur mit dem gegenwärtig noch hängigen Überprüfungsverfahren der Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Quinoclamine beschäftigte.<sup>110</sup>

### **2. Standpunkte der Parteien und Erwägungen des Gerichts**

Das BLW stellte sich in diesem Verfahren auf den Standpunkt, die Beschwerdeführerin sei nicht befugt, die in Frage stehende Verfügung anzufechten, da es sich dabei nicht um eine Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe i. S. v. Art. 2 Abs. 1 NHG handle. Mit Bundesaufgaben seien nach dieser Bestimmung und der darauf beruhenden Rechtsprechung nur solche gemeint, welche raumbezogene

109 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 Sachverhalt A.a–A.e S. 2 ff.

110 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 Sachverhalt B., C.b S. 4 ff.



Rechtsanwendungsverfahren betreffen. Die Verfügung im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens eines Pflanzenschutzmittels weise – wie die Verfügung über die generelle Zulassung eines umweltgefährdenden Stoffes – keinen räumlichen Bezug auf, weshalb das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG nicht greife. Ein solches sei auch nicht aus der Aarhus-Konvention abzuleiten, da das Schweizer Recht u. a. mit dem Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG den Anforderungen der Konvention genüge und Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht unmittelbar anwendbar sei.<sup>111</sup> Die Beschwerdeführerin machte hingegen mit Verweis auf die Gefährlichkeit der betreffenden Pflanzenschutzmittel für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt geltend, die angefochtene Verfügung könnte Schutzziele des NHG gefährden, weshalb sie zur Verbandsbeschwerde sowohl nach Art. 12 NHG als auch nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention legitimiert sei.<sup>112</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht beginnt seine Erwägungen mit einer Darstellung der Grundlagen und Zielsetzungen des Verbandsbeschwerderechts des NHG, um sich daraufhin zur umstrittenen Voraussetzung zu äussern, wonach die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG nur insoweit offensteht, als der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe i. S. v. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft. Mit Verweis auf die Praxis des Bundesgerichts setzt auch das Bundesverwaltungsgericht voraus, dass es für die Annahme einer konkreten Bundesaufgabe einer hinreichend detaillierten bundesrechtlichen Norm bedarf, welche – zumindest auch – den Schutz der Natur bezweckt oder wenn von einem Bundesauftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur-, Ort- oder Landschaftsbilder ausgeht.<sup>113</sup> Der Anwendungsbereich der Verbandsbeschwerde beschränke sich aber nicht auf das NHG, sondern diene vielmehr als Mittel zur Durchsetzung des Verfassungsartikels über den Natur- und Heimatschutz.<sup>114</sup> Das Gericht erwähnt zwar die Meinungen der älteren Lehre, wonach Verfügungen über die generelle Zulassung von umweltgefährdenden Stoffen nicht mittels Verbandsbeschwerde angefochten werden könnten, weil sie nicht raumrelevant seien, lehnt es mit Verweis auf Art. 78 Abs. 2 BV aber gleichzeitig ab, Bundesaufgaben auf besonders konkrete oder raumrelevante Aufgaben zu beschränken.<sup>115</sup> Zur Begründung führt das Gericht den Umstand an, dass sich die Kommentare einzig auf das in diesem Beitrag erwähnte Gutachten des BJ über Sprühflüge beziehen würden und unterlässt es damit, das unveröffentlichte Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 1983 zu erwähnen, in welchem das Gericht den Begriff der Bundesaufgabe noch weit enger fasste und auf Verfügungen über Bauten und Anlagen beschränkte.<sup>116</sup> Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet denn auch durchwegs nicht zwischen raumwirksamen und raumrelevanten Aufgaben, obwohl es ein direktes Zitat von LAURENT PFEIFFER anführt, in welchem dieser die Praxis für das Vorliegen einer Bundesaufgabe darstellt, welche solche zwar nicht auf feste Installationen beschränken will (implantation fixe), gleichwohl aber verlangt, dass die Tätigkeit eine ge-

---

111 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 4.1 S. 10 f.

112 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 4.2 S. 11 ff.

113 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.4 S. 16.

114 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.5 S. 17.

115 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.5.1 S. 18.

116 BGer vom 2. Dezember 1983 (II. öffentlich-rechtliche Abteilung) = ZBl 1984 281, S. 282 f. (E. 2b); vgl. dazu ausführlich oben Ziff. III.2.

wisse Auswirkung auf den Raum hat.<sup>117</sup> Auch die vom Gericht angeführten Urteile des Bundesgerichts betreffen wiederum Fälle, bei welchen die fraglichen Tätigkeiten ohne Zweifel raumrelevant sind.<sup>118</sup> Aus diesem Grund ist auch der Hinweis wenig hilfreich, wonach das Bundesgericht «seit vielen Jahren» keine Entscheide mehr getroffen habe, in welchem die Erfüllung einer Bundesaufgabe verneint wurde, obwohl gestützt auf Bundesrecht in Natur- und Heimatschutzinteressen eingegriffen wurde. Solche Eingriffe werden nur in äusserst seltenen Fällen keinen räumlichen Bezug aufweisen. Das Bundesverwaltungsgericht verweist denn zu Recht ebenfalls auf BGE 141 II 233, wo sich das Bundesgericht nicht zum räumlichen Bezug der Anordnung über den Abschuss von Graureihern und Gänsesägern geäussert hat.<sup>119</sup> Überzeugender wäre es aber, auf das Kriterium der Raumrelevanz im Bereich des Naturschutzes ganz zu verzichten, weil die Beschränkung auf Bundesaufgaben vor allem föderalistischer Rücksichtnahme geschuldet ist und dem Bund im Bereich des Naturschutzes im Gegensatz zum Heimatschutz eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zukommt.<sup>120</sup>

Wenngleich die wenig differenzierten Ausführungen des Gerichts zur Frage, ob Bundesaufgaben i. S. v. Art. 2 NHG einen räumlichen Bezug haben müssen, kaum zu überzeugen vermögen, so ist dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, wenn es ausführt, es könne bei der Frage der Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht darauf ankommen, wie «direkt» das umwelt- und naturschutzrelevante Schutzziel nach Art. 1 Bst. d NHG beeinträchtigt werden kann.<sup>121</sup> Spätestens seit das Bundesgericht den Begriff der Erfüllung einer Bundesaufgabe in BGE 139 II 271 im Zusammenhang mit Bauprojekten für Zweitwohnungen ausdehnte,<sup>122</sup> braucht die Bundesaufgabe nur noch einen indirekten Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufzuweisen, wie es zuvor bereits für Vorhaben im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. c NHG der Fall war, bei welchen die Bundesaufgabe durch die finanzielle Unterstützung des Bundes begründet wird.<sup>123</sup> So kommt das Gericht denn trotz der wenig überzeugenden Begründung für den Verzicht auf das Kriterium, wonach die Erfüllung einer Bundesaufgabe einen räumlichen Bezug aufweisen müsse, zum Schluss, es handle sich beim Überprüfungsverfahren von Bewilligungen für Pflanzenschutzmitteln – und damit auch beim Zulassungsverfahren im Allgemeinen – um ein bundesrechtlich geregeltes Verfahren, welches den Schutz der Natur bezweckt, womit vom Bundesauftrag auch eine Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur ausgehen kann. Das BLW handelt dabei in Erfüllung einer konkreten Bundesaufgabe i. S. v. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG, welche einen genügenden Bezug zum Naturschutz aufweist.<sup>124</sup> Natur- und Heimatschutzverbände sind damit gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG im Rahmen einer ideellen Verbandsbeschwerde legitimiert, Beschwerde gegen solche Verfügungen zu erheben.<sup>125</sup> Ob auch Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention eine Legitimationsgrundlage für eine solche Beschwerde bilden könnte, erörterte das Gericht aus diesem Grund nicht.

117 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.5.2 S. 19 mit Verweis auf PFEIFFER (Fn. 50), S. 187.

118 Es sind dies BGer 1C\_636/2015 E. 2.1 (mit Verweis auf BGE 139 II 271) sowie BGE 125 II 29 E. 1b.

119 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.5.2 S. 19; vgl. dazu auch oben III.2.

120 Vgl. oben Ziff. IV.2.

121 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 5.6 S. 20 f.

122 BGE 139 II 271 E. 11.2 S. 276 ff.

123 Vgl. dazu ausführlich oben III.1.

124 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 6.3 S. 25.

125 BVerwGer B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 7.1 S. 26.

## Résumé

Dans la procédure d'homologation des produits phytosanitaires réglée par le droit fédéral, l'OFAG doit contrôler les effets des matières auxiliaires de l'agriculture sur l'être humain, les animaux et l'environnement. La décision d'homologation est prise dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération présentant un lien étroit avec la protection de la nature et du paysage, raison pour laquelle les associations se vouant à la protection de la nature et du paysage sont légitimées à attaquer cette décision, conformément à l'art. 12 LPN.

## Riassunto

La procedura di omologazione dei prodotti fitosanitari è regolata dal diritto federale e in questo ambito l'UFAG è tenuto a valutare l'impatto delle sostanze ausiliarie dell'agricoltura sull'uomo, sugli animali e sull'ambiente. La decisione di omologazione concerne l'adempimento di un compito federale strettamente connesso alla protezione della natura e del paesaggio. Per questo motivo le organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio sono legittimate, in base all'art. 12 LPN, a ricorrere contro questa decisione.