

**Art. 26 ff. und Art. 48 USG; Art. 9 f. und Anhang 4.3 StoV; § 1 und § 12 Verwaltungsgebührenverordnung. Verwendung von Unkrautvertilgungsmitteln an Feld- und Wegrändern. Kostenpflicht für Feststellungsverfügung bei Widerhandlung gegen die Stoffverordnung** (Entscheid des Obergerichts Nr. 60/1999/4 vom 7. Juli 2000 i.S. St.).

*Auf und an Strassen, Wegen und Plätzen sowie auf Böschungen und Grünstreifen entlang von Strassen und Geleiseanlagen dürfen keine Unkrautvertilgungsmittel verwendet werden. Ausgenommen ist die Einzelstockbehandlung von Problempflanzen unter gewissen Voraussetzungen (E. 2d – f).*

*Die massgebenden Vorschriften stützen sich auf Art. 29 Abs. 2 lit. a USG. Sie sind verhältnismässig und stellen keine Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit dar (E. 2g).*

*Die Kostenpflicht des Verursachers der Widerhandlung ergibt sich aus Art. 48 Abs. 1 USG. Die Höhe der Gebühr richtet sich nach der kantonalen Verwaltungsgebührenverordnung; der besondere Gebührentarif für das kantonale Laboratorium ist nicht auf den vorliegenden Fall zugeschnitten (E. 2i).*

*Aus den Erwägungen:*

2.– d) Bei den vom Beschwerdeführer eingesetzten Kontaktherbiziden (Glyphosat) handelt es sich unbestrittenerweise um Stoffe bzw. Erzeugnisse im Sinn der Umweltschutzgesetzgebung (vgl. Art. 7 Abs. 5 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01]; Art. 4 der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 [Stoffverordnung, StoV, SR 814.013]), konkret um *Unkrautvertilgungsmittel* (vgl. dazu auch Ziff. 1 des nachgenannten Anhangs 4.3 StoV). Für solche Pflanzenbehandlungsmittel gilt zunächst wie für alle Stoffe der Grundsatz der *Selbstkontrolle* und der *Selbstverantwortung*. Gemäss Art. 26 USG dürfen Stoffe nicht für Verwendungen in Verkehr gebracht werden, bei denen sie, ihre Folgeprodukte oder Abfälle bei vorschriftsgemäsem Umgang die Umwelt oder mittelbar den Menschen gefährden können (Abs. 1); der Hersteller oder der Importeur führt zu diesem Zweck eine Selbstkontrolle durch (Abs. 2), wobei der Bundesrat hierüber nähere Vorschriften erlässt (Abs. 3). Wer Stoffe in Verkehr bringt, muss die Abnehmer über deren umweltbezogenen Eigenschaften informieren und so anweisen, dass beim vorschriftsgemässen Umgang mit den Stoffen keine Umweltgefährdung entsteht (Art. 27 USG). Art.

28 USG bestimmt sodann, dass mit Stoffen nur so umgegangen werden darf, dass sie, ihre Folgeprodukte oder Abfälle die Umwelt oder mittelbar den Menschen nicht gefährden können (Abs. 1); die Anweisungen von Herstellern oder Importeuren sind einzuhalten (Abs. 2).

Im vorliegenden Fall bestehen jedoch nicht nur die erwähnten Regeln der Selbstkontrolle und der Selbstverantwortung, auf die der Beschwerdeführer sich sinngemäss beruft. Für *Pflanzenbehandlungsmittel* und *Unkrautvertilger insbesondere*, welche im offenen Gelände eingesetzt werden, hat der Bundesrat gestützt auf Art. 29, insbesondere Abs. 2 lit. a USG in der Stoffverordnung *besondere Vorschriften* erlassen. Zu beachten sind zunächst eine allgemeine Sorgfaltspflicht (Art. 9 Abs. 1 StoV), das Gebot des massvollen Ausbringens in die Umwelt (Art. 10 StoV) und dazu die entsprechenden Gebrauchsvorschriften der Hersteller (Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 3 StoV). Überdies bestehen im Anhang 4.3 der Stoffverordnung noch besondere Vorschriften für Pflanzenschutzmittel, worunter auch Unkrautvertilgungsmittel fallen (vgl. Ziff. 1 dieses Anhangs; vgl. zum Ganzen und zur Problematik des Einsatzes von Pflanzenbehandlungsmitteln in der Landwirtschaft auch *Rita Bose*, *Ausgewählte Probleme zum Schutz des Grundwassers*, URP 1996, S. 194 ff., insbesondere S. 203 f.).

e) Gemäss Ziff. 3 Abs. 2 des Anhangs 4.3 zur Stoffverordnung dürfen Unkrautvertilgungsmittel aller Art und damit auch das im vorliegenden Fall eingesetzt Herbizid mit dem Wirkstoff Glyphosat – unter Vorbehalt der hier nicht zutreffenden Absätze 4 und 5 (Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln im Wald bzw. auf und an Geleiseanlagen) – *auf und an Strassen, Wegen und Plätzen* (lit. c) sowie *auf Böschungen und Grünstreifen entlang von Strassen und Geleiseanlagen* (lit. d) nicht verwendet werden. Ausgenommen sind im Fall von lit. c Einzelstockbehandlungen von Problempflanzen bei National- und Kantonsstrassen und im Fall von lit. d generell Einzelstockbehandlungen von Problempflanzen; in beiden Fällen allerdings nur dann, wenn diese Problempflanzen mit anderen Massnahmen, wie regelmässiges Mähen, nicht erfolgreich bekämpft werden können.

Der Sinn dieser Vorschriften besteht offensichtlich darin, dass Unkrautvertilgungsmittel zwar bei der Bewirtschaftung des Kulturlandes grundsätzlich eingesetzt werden dürfen, nicht aber an und auf Strassen, Wegen und Plätzen (lit. c) sowie auf Böschungen und Grünstreifen entlang von Strassen und Geleiseanlagen (lit. d), also auf Flächen, welche nicht landwirtschaftlich bewirtschaftet werden (vgl. zum weitergehenden Verbot des Einsatzes von Pflanzenbehandlungsmitteln aller Art in Naturschutzgebieten, Riedgebieten und Mooren, in Hecken und Feldgehölzen, an Oberflächengewässern und im

Fassungsbereich von Grundwasserzonen auch Anhang 4.3 Ziff. 3 Abs. 1 StoV). Die Einzelstockbehandlung von Problempflanzen soll jedoch möglich sein, soweit keine anderen Bekämpfungsmittel zur Verfügung stehen. Nicht völlig klar ist lediglich, weshalb im Fall von lit. c (Flächen auf und an Strassen, Wege und Plätze) eine Einzelstockbehandlung von Problempflanzen nur bei National- und Kantonsstrassen zulässig sein soll. Möglicherweise geht diese Regelung davon aus, dass sich eine solche Ausnahme bei untergeordneten Strassen und bei Wegen und Plätzen nicht rechtfertigt. Es fragt sich, ob eine solche Regelung mit dem Gleichbehandlungs- und Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar sei. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, stellt sich diese Frage jedoch im vorliegenden Fall nicht.

f) In dem zu entscheidenden Fall ist ... unbestritten, dass der Beschwerdeführer die mit Gras bewachsenen Feldränder der beiden fraglichen Grundstücke entlang der erwähnten Güterstrassen ganzflächig bis an den Strassenrand mit Kontaktherbizid behandelt hat. Er hat somit die entsprechenden Flächen entlang der Güterstrassen vollumfänglich mit Unkrautvertilgungsmitteln behandelt, obwohl sie landwirtschaftlich nicht bewirtschaftet werden und daher der Einsatz von Unkrautvertilgungsmitteln nach den erwähnten Vorschriften nicht zulässig ist. Damit hat er grundsätzlich gegen das in Anhang 4.3 Ziff. 3 Abs. 2 StoV statuierte Verwendungsverbot von Unkrautvertilgungsmitteln verstossen.

Wie die Vorinstanzen zu Recht festgehalten haben, kann sich der Beschwerdeführer zum vorneherein nicht auf die in Ziff. 3 Abs. 2 lit. c und d enthaltenen Ausnahmevorschriften berufen, da er keine Einzelstockbehandlung von Problempflanzen vorgenommen, sondern die betreffenden Flächen vollumfänglich mit dem Herbizid behandelt hat. Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers ist auch an National- und Kantonsstrassen nach der Stoffverordnung nur eine Einzelbehandlung von Problempflanzen zulässig, wobei überdies im Kanton Schaffhausen der Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln auf und an National- und Kantonsstrassen gänzlich verboten ist (§ 20 der kantonalen Chemikalienverordnung vom 15. November 1988 [ChemV, SHR 814.801]).

Lediglich für die Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln auf und an Geleiseanlagen ausserhalb der Zonen S1 und S2 von Grundwasserschutz-zonen kann das Bundesamt für Verkehr besondere Regeln erlassen, die aber die zum Schutz der Umwelt erforderlichen Einschränkungen enthalten müssen (Anhang 4.3 Ziff. 3 Abs. 5 StoV). Der Beschwerdeführer tut jedoch nicht dar, dass solche Regeln erlassen worden sind und inwiefern dadurch die Rechtsgleichheit verletzt sein soll. Es ist zwar bekannt, dass die SBB auf Geleiseanlagen zum Teil Herbizide mit dem Wirkstoff Glyphosat einsetzen, also

ein gleiches oder ähnliches Unkrautvertilgungsmittel wie das im vorliegenden Fall verwendete (vgl. BGE 121 II 408 f. E. 16a), doch kann der Beschwerdeführer hieraus nichts zu seinen Gunsten ableiten, zumal auf der landwirtschaftlich bewirtschafteten Fläche dieses Herbizid ja grundsätzlich ebenfalls eingesetzt werden kann (soweit keine Beschränkungen im Zusammenhang mit der Förderung naturnaher, umweltfreundlicher Produktionsformen bestehen) und im übrigen die Verhältnisse bei Geleiseanlagen grosser Eisenbahnlagen nicht mit den vorliegend zu beurteilenden Grünflächen entlang von ländlichen Güterstrassen verglichen werden können.

g) Somit steht fest, dass der Beschwerdeführer durch sein Verhalten gegen die einschlägigen Vorschriften der Stoffverordnung verstossen hat. Ein zusätzlicher Nachweis, dass eine mittelbare oder unmittelbare Gefährdung von Menschen und Umwelt bestanden habe, ist bei dieser Sachlage nicht erforderlich. Dass die fraglichen Vorschriften mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar seien, macht der Beschwerdeführer nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich geltend. Der Erlass von Vorschriften über den Einsatz von Unkrautvertilgungsmitteln ist denn auch – wie bereits erwähnt – in Art. 29 Abs. 2 lit. a USG ausdrücklich vorgesehen (vgl. dazu auch *Tobias Winzeler*, Kommentar USG, Art. 29 N. 21 f.). Der Bundesrat kann gestützt auf diese Ermächtigung nicht nur Vorschriften erlassen, die für den Schutz des Menschen oder seiner natürlichen Umwelt zwingend erforderlich sind, um eine mittelbare oder unmittelbare Gefährdung auszuschliessen, sondern er kann – im Sinne des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips – auch dann eingreifen, wenn bestimmte Stoffe bzw. deren konkrete Anwendung für Menschen und Umwelt lediglich eine unnötige Belastung bilden (vgl. Art. 1 Abs. 2 USG und dazu *Heribert Rausch*, Kommentar USG, Art. 1 N. 18 ff., sowie neuerdings Art. 74 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Er kann hierbei neben den Zielen des Umweltschutzgesetzes auch weitere Aspekte berücksichtigen, insbesondere den Natur- und Heimatschutz, den Gewässerschutz und den Biotopschutz (vgl. zum Ganzen auch *Winzeler*, Art. 29 N. 6 f.). Die im vorliegenden Fall anwendbaren Vorschriften erscheinen im übrigen auch nicht als unverhältnismässig, zumal das Verwendungsverbot auf Flächen beschränkt wird, die nicht landwirtschaftlich bewirtschaftet werden, die Einzelstockbehandlung von Problempflanzen grundsätzlich ausgenommen wird und überdies zur Bekämpfung unerwünschter Pflanzen ... grundsätzlich auch andere Mittel zur Verfügung stehen. Da die fraglichen Vorschriften also auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, gesetzlich anerkannten öffentlichen Interessen dienen und nicht unverhältnismässig sind, liegt auch keine Verletzung der Eigen-

tumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit vor (vgl. Art. 26, Art. 27 und Art. 36 BV).

h) ...

i) Umstritten ist noch die *Kostenbelastung* des Beschwerdeführers durch die Vorinstanzen. Bezüglich der vom Kantonalen Laboratorium auferlegten Kosten hat der Regierungsrat zu Recht auf Art. 48 Abs. 1 USG hingewiesen, wonach insbesondere für Kontrollen aufgrund des Umweltschutzgesetzes eine Gebühr zu erheben ist. Gemeint sind damit zwar primär die periodischen Kontrollen im Sinne von Art. 45 USG, aber darüber hinaus auch weitere Kontrollen, insbesondere Stichprobenkontrollen und Kontrollen aufgrund von Zwischenfällen und Anzeigen im ganzen Anwendungsbereich der Umweltschutzgesetzgebung (vgl. dazu *Ursula Brunner*, Kommentar USG, Art. 48 N. 13 ff., insbesondere N. 15; zu den verschiedenen Arten von erfassten Kontrollen *Brunner*, Art. 45 N. 8 ff.). Diese Gebühren sind sodann aufgrund des Verursacherprinzips auf den Verursacher zu überwälzen, im vorliegenden Fall also auf den Beschwerdeführer, welcher gegen die Vorschriften der Stoffverordnung verstossen und damit das Einschreiten der Behörden notwendig gemacht hat (Art. 2 USG und dazu *Rausch*, Art. 2 N. 12, sowie *Brunner*, Art. 48 N. 11, 22; vgl. auch BGE 119 Ib 393 ff. E. 4, insbesondere S. 394, E. 4c).

Was die Höhe der Gebühren anbetrifft, stellt Art. 48 USG freilich noch keine genügende gesetzliche Grundlage dar. Vielmehr hat das zuständige kantonale Gesetzgebungsorgan die massgebenden Gebührenansätze zu erlassen (Art. 48 Abs. 2 USG; vgl. dazu *Brunner*, Art. 48 N. 17 ff.). Im Kanton Schaffhausen hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 13 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (VRG, SHR 172.200) die Verwaltungsgebührenverordnung vom 16. Oktober 1973 (SHR 172.201) geschaffen, welche grundsätzlich in allen Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons Schaffhausen Anwendung findet, soweit nicht besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen (vgl. insbesondere § 1, § 5 und § 12 der Verwaltungsgebührenverordnung). Im angefochtenen Entscheid erwähnt der Regierungsrat neben dieser Verordnung auch den besonderen Gebührentarif für das Kantonale Laboratorium vom 24. Dezember 1996 (SHR 817.003). Dieser Tarif sieht eine Verrechnung nach Aufwandpunkten vor, welches Verfahren jedoch primär auf die Lebensmittelpolizei zugeschnitten ist (vgl. insbesondere § 3 f.). § 5 des Tarifs bestimmt allerdings, dass dieser Tarif für Aufwendungen auf dem Gebiete des Vollzugs von Gift-, Gewässer- und Umweltschutzgesetzgebung sinngemäss gelte. Dies dürfte insbesondere dann zutreffen, wenn das Kantonale Laboratorium selber Messungen und Kontrollen durchführt. Im vorliegenden Fall erfolgte die Tat-

bestandsaufnahme jedoch durch das Kantonale Landwirtschaftsamt, weshalb die Anwendung des erwähnten Tarifs nicht in Frage kommen kann. Das Kantonale Laboratorium hat die Gebühr in der angefochtenen Verfügung denn auch nicht nach den erwähnten Aufwandpunkten berechnet, sondern pauschal festgesetzt, allerdings ohne Angabe der Rechtsgrundlage. Diese besteht jedoch – wie dargelegt – in der kantonalen Verwaltungsgebührenverordnung. Diese Verordnung sieht in § 8 ausdrücklich vor, dass die Gebühr auch bei Zusammenwirken verschiedener Amtsstellen durch die entscheidende Behörde festgesetzt wird. Die Gebühr für die Ausübung behördlicher Kontrollfunktionen durch kantonale Dienststellen wie das Kantonale Laboratorium beträgt nach § 12 der Verwaltungsgebührenverordnung Fr. 50.– bis Fr. 2'000.–. Innerhalb des Gebührenrahmens sind die Gebühren nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand sowie nach der Bedeutung des Geschäfts zu bemessen, wobei das Interesse des Gebührenpflichtigen und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden können (§ 6 der Verwaltungsgebührenverordnung). In Anwendung dieser Grundsätze erscheint die vom Kantonalen Laboratorium festgesetzte Gebühr von Fr. 400.– als angemessen.