Urteilskopf

103 Ib 227

36. Urteil vom 1. Juli 1977 i.S. Landwirtschaftliche Konsumgenossenschaft Wehntal gegen Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Bewilligung für den Verkehr mit Giften.

- Einer Firma im Sinne von Art. 8 Abs. 2 GG können mehrere Bewilligungen für den Verkehr mit Giften abgegeben werden (E. 1).

- Art. 7 GG verlangt, dass an jedem Ort, wo der Verkehr mit Giften betrieben wird, eine Person anwesend ist, die eine Bewilligung innehat oder aufgrund deren Kenntnisse der Firma eine Bewilligung ausgestellt worden ist (E. 2, 3); Verhältnismässigkeit der Bestimmung (E. 6).

Regeste (fr):
Autorisation pour le commerce de produits toxiques.

- Selon l'art. 8 al. 2 LTox., plusieurs autorisations pour le commerce des toxiques peuvent être délivrées à une entreprise (consid. 1).

- L'art. 7 LTox. exige qu'à chaque endroit où le commerce des toxiques est exercé une personne présente possède une autorisation ou qu'une telle autorisation ait été délivrée à l'entreprise d'après les connaissances de cette personne (consid. 2, 3); proportionnalité de la disposition légale (consid. 6).

Regesto (it):
Autorizzazione per il commercio dei veleni.

- A una ditta ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 LV possono essere rilasciate più autorizzazioni per il commercio dei veleni (consid. 1).

- L'art. 7 LV esige che in ogni luogo in cui è esercito il commercio dei veleni sia presente una persona munita di autorizzazione o le cui conoscenze abbiano consentito il rilascio di un'autorizzazione alla ditta (consid. 2, 3). Proporzionalità di tale disposizione legale (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 227

Die Landwirtschaftliche Konsumgenossenschaft Wehntal, deren Verwalter eine Bewilligung C für den Verkehr mit Giften innehat, verkaufte in ihren Depots in Niederweningen und Schöfflinsdorf Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel der Giftklassen 3 und 4. Das Kantonale Laboratorium Zürich forderte die Genossenschaft am 10. Oktober 1975 auf, für die beiden Depots je eigene Bewilligungen C einzuholen oder auf den Verkauf von Erzeugnissen der Giftklasse 2-4

zu verzichten. Gleichzeitig verbot es ihr einstweilen, in den beiden Depots Erzeugnisse mit Giften dieser Klassen zu verkaufen. Eine beim Regierungsrat des Kantons Zürich gegen diese Verfügung eingereichte Beschwerde hatte keinen Erfolg. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Genossenschaft die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides. Sie macht geltend, es sei ausreichend, wenn in einer Firma der Geschäftsführer über eine Bewilligung für den Verkauf von Gift verfüge.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Art. 8 Abs. 2 GG legt fest, dass die allgemeine Bewilligung für den Verkehr mit Giften Personen zu erteilen ist, die dafür über die nötigen persönlichen und fachlichen Voraussetzungen verfügen, oder Firmen, Betrieben, Anstalten und Instituten, in denen Personen, welche diese Voraussetzungen erfüllen, für den Verkehr mit Giften verantwortlich sind. Damit wird gesagt, dass Bewilligungen nicht nur an natürliche Personen erteilt werden, sondern auch an kaufmännische Unternehmungen und die genannten weiteren Einrichtungen. Diese Bestimmung lässt aber nicht den Schluss zu, dass einer Unternehmung nur eine Bewilligung abgegeben werden könne. Die Möglichkeit, dass Bewilligungen Anstalten (établissements, stabilimenti) und Instituten, die nicht selbständige juristische Personen oder Unternehmungen zu sein brauchen, sondern Teile davon darstellen können, erteilt werden, deutet im Gegenteil darauf hin, dass einer Firma auch mehrere Bewilligungen abgegeben werden können. Wieviele Bewilligungen in einem gegebenen Fall für eine Unternehmung erforderlich sind, geht aus Art. 8 Abs. 2 GG allerdings nicht direkt hervor.

2. Für die Frage der erforderlichen Anzahl von Bewilligungen in einer Firma ist vor allem Art. 7 GG massgebend. Diese Bestimmung stellt den Grundsatz auf, dass der Verkehr mit Giften, unter Vorbehalt bestimmter Ausnahmen, einer Bewilligung bedarf. Es hängt somit von der Bedeutung des Begriffs des Giftverkehrs ab, in welchen Fällen eine Bewilligung erforderlich ist. Nach Art. 3 Abs. 1 GG gilt als Verkehr insbesondere das Herstellen, Verarbeiten, Aufbewahren, Verwenden, Einführen, Abgeben, Beziehen, Anpreisen, Anbieten

oder Beseitigen. Dieser Begriff ist somit sehr weit gefasst. Nach der Botschaft zum Giftgesetz wurde mit dieser weiten Fassung bezweckt, den gesamten Verkehr mit Giften von der Einfuhr oder Herstellung an bis zum Verbrauch so zu regeln, dass der Schutz von Leben oder Gesundheit in jeder Phase so gut als möglich gewährleistet wird (BBl 1968 I 1440). Ein solch umfassender Schutz von Leben und Gesundheit ist aber nur durchführbar, wenn grundsätzlich an jedem Ort, wo der Verkehr mit Giften betrieben wird, eine Person vorhanden ist, welche die Gefahren der Gifte in einem bestimmten Umfang kennt. Um zu gewährleisten, dass an den Giftverkaufsstellen Personen tätig sind, die diese Voraussetzungen erfüllen, ist es unerlässlich, dass deren Kenntnisse in geeigneter Form geprüft werden, und dass der Giftverkehr nur an Stellen betrieben wird, welchen aufgrund solcher Prüfungen Bewilligungen erteilt worden sind. Dieser Schluss ergibt sich auch aus verschiedenen Be-

stimmungen der Verordnung zum Giftgesetz. Nach Art. 31 GV muss die für den Giftverkauf verantwortliche Person beispielsweise fähig sein, erste Hilfe zu leisten. Dies wäre bei einer Überwachung aus Distanz nicht möglich. Ferner ist der Verkäufer von Gift nach Art. 60 GV verpflichtet, den Empfänger auf die Gefährlichkeit des Giftes aufmerksam zu machen. Auch diese Pflicht wäre durch eine stichprobeweise Überwachung nicht erfüllbar. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um Vorschriften, welche die Zielsetzungen des Giftgesetzes präzisieren und verdeutlichen. Sie sind deshalb gesetzmässig, und es kann nicht beanstandet werden, dass die Vorinstanz sie zur Auslegung des Erlasses herangezogen hat (vgl. BGE 99 Ib 62 f., 195; BGE 98 Ia 287 mit Verweisungen; IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung. 5. Aufl. I, S. 50 f.). Gewiss muss die verantwortliche Person nicht ununterbrochen zugegen sein. Ein bloss sporadisches Erscheinen in der Giftverkaufsstelle ist aber keinesfalls genügend (vgl. BGE 94 I 230 betreffend die Präsenzpflicht des Apothekers).

3. Das Giftgesetz enthält keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Verantwortlichkeit für verschiedene Giftverkaufsstellen von ein und derselben Person übernommen werden könnte, solange diese Giftverkaufsstellen rechtlich miteinander verbunden sind. Der Inhaber einer solchen Bewilligung C könnte unter diesen Voraussetzungen nur stichprobeweise die

verschiedenen Giftverkaufsstellen überwachen. Es leuchtet ein, dass eine genügende Überwachung des Giftverkehrs durch verantwortliche und ausgebildete Personen nicht gewährleistet wäre, wenn in einer Grossverteilerorganisation mit zahlreichen Verkaufsstellen ein Direktor am Zentralsitz eine allgemeine Bewilligung C inne hätte. Das Giftgesetz verlangt vielmehr, dass jede Giftverkaufsstelle einer Bewilligung bedarf, unabhängig von der Rechtsform, in welcher sie betrieben wird. Es ist sogar denkbar, dass je nach der Grösse eines Betriebes und dem Umfang des Verantwortlichkeitsbereiches ein einziger Bewilligungsträger pro Giftverkaufsstelle nicht ausreicht. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann nicht der Schluss gezogen werden, dass in Supermärkten oder Grossverkaufsstellen eine einzige verantwortliche Person genüge, und dass daher zugelassen werden müsse, dass für mehrere örtlich getrennte Verkaufsstellen ebenfalls nur eine Bewilligung erworben werde.

4. Die Regelung, wonach von den Servicemonteuren keine Bewilligung C verlangt wird, kann ebenfalls nicht dazu führen, dass vom Gesetz abgewichen wird. Dies kann umso weniger geschehen, als diese Regelung in Überprüfung steht. Die bei den Servicemonteuren verfolgte Praxis stützt sich auf ein Kreisschreiben, also auf eine Verwaltungs- und nicht eine Rechtsvorschrift, so dass sie ohnehin nur unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit von Belang sein könnte (GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Aufl., S. 144 f.). Eine rechtsungleiche Behandlung liegt aber im vorliegenden Fall nicht vor, weil die Regelung für die Servicemonteure einen anderen Sachverhalt betrifft.

5. Die Beschwerdeführerin stützt sich auch zu Unrecht auf Art. 13 GG. Diese Bestimmung enthält eine Aufzählung einer Reihe von Formen des Giftverkehrs, die auch dann verboten sind, wenn eine individuelle Verkehrsbewilligung vorliegt. Art. 13 GG hat nicht die Aufgabe, alle Möglichkeiten des verbotenen Giftverkehrs aufzuzählen. Aus der Tatsache, dass der Giftverkauf in Filialgeschäften ohne eigene Bewilligung in Art. 13 GG nicht ausdrücklich verboten wird, kann die Konsumgenossenschaft Wehntal somit nichts für sich ableiten.

6. Die Beschwerdeführerin ruft im weiteren das Verhältnismässigkeitsprinzip an. In dieser Hinsicht darf nicht ausser

acht gelassen werden, dass die Bewilligung C mit einem zumutbaren Aufwand auch von Personen ohne höhere Schulbildung erlangt werden kann (vgl. Reglement über Kurse und Prüfungen zum Erwerb einer allgemeinen Bewilligung C für den Verkehr mit Stoffen und Erzeugnissen der Giftklassen 2 bis 4 für den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Bedarf; SR 814.832.531.7). Die Auslegung des Giftgesetzes, wonach pro Giftverkaufsstelle eine Bewilligung vorhanden sein muss, kann im Rahmen der verfassungskonformen Interpretation deshalb nicht als unverhältnismässig gelten. Es stehen gerade im landwirtschaftlichen Verkehr mit Giften (Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel) besonders hoch zu wertende Rechtsgüter wie Menschen, Tiere und Pflanzen auf dem Spiel. Fehl geht auch der Einwand, der Entscheid der Vorinstanz sei unverhältnismässig, weil im aktuellen Fall keine polizeiliche Gefahr vorliege. Polizeivorschriften wie das Giftgesetz sind dazu bestimmt, abstrakte Gefährdungen eines Polizeigutes abzuwehren, die nach der Lebenserfahrung wahrscheinlich eine konkrete Bedrohung eines Polizeigutes nach sich ziehen würden. Solche Polizeivorschriften entheben die rechtsanwendende Behörde von der Verpflichtung, im Einzelfall zu prüfen, ob ein polizeiliches Interesse ein Eingreifen verlangt. Dieses polizeiliche Interesse gilt als begründet und dargetan, wenn ein Sachverhalt von der betreffenden Polizeivorschrift erfasst wird (IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung 5. Aufl., II S. 973 f.; JOST, Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1975, S. 91; vgl. auch BGE 100 Ib 98 f.).

7. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, dass die mit der Erlangung einer Bewilligung C verbundene finanzielle Belastung verschiedene Depots von landwirtschaftlichen Genossenschaften zwinge, den Giftverkauf einzustellen. Dies führe zu einer Unterversorgung mit Giftstoffen. Eine solche Befürchtung, die im übrigen durch nichts belegt ist, kann keinesfalls dazu führen, dass eine gesetzlich nicht vorgesehene Ausnahme gewährt wird.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.