

Sachgebiet: Umweltschutzrecht

ID: Lfd. Nr.44/96

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 13.06.1996

Aktenzeichen: 3 C 13.95
(OVG 1 BA 19/94)

Leitsätze:

Das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf das Schotterbett von Gleisanlagen unterliegt dem Verbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 Pf1SchG und darf daher nur erfolgen, wenn die zuständige Behörde hiervon die in § 6 Abs. 3 Pf1SchG vorgesehene Ausnahme zugelassen hat.

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 1 Nr. 4 Pf1SchG, § 6 Abs. 1 S. 3 Pf1SchG, § 6 Abs. 2 S. 1 Pf1SchG, § 6 Abs. 2 S. 2 Pf1SchG, § 6 Abs.3 Pf1SchG,

Stichworte:

Genehmigungspflicht für Pflanzenschutzmitteleinsatz, Freilandflächen im Sinne des Pflanzenschutzgesetzes,

Urteil

(BVerwG, 3.Senat; BVerwG 3 C 13.95 – OVG 1 BA 19/94)

In der Verwaltungsstreitsache . . . auf mündliche Verhandlung . . . für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 7. Februar 1995 wird aufgehoben. Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 27. April 1994 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens und des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I.

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Einsatz von Pflanzenvernichtungsmitteln auf Gleisanlagen der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz - Pf1SchG) vom 15. September 1986 (BGBl I S. 1505) unterliegt.

Die Klägerin führt den Betrieb auf der Eisenbahnstrecke Ve.-Fa., die im Eigentum der Fa.-Ve.Eisenbahn-GmbH steht. Sie hat früher den Pflanzenbewuchs auf den Gleisanlagen, die einschließlich der Nebengleise und des Bahnhoftsnetzes eine Gesamtlänge von ca. 14,6 km besitzen, durch Einsatz von Pflanzenvernichtungsmitteln bekämpft. Nach dem Inkrafttreten des Pflanzenschutzgesetzes beantragte und erhielt die Klägerin für die Jahre 1988, 1989 und

1990 Ausnahmegenehmigungen von dem Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf Freilandflächen in § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG auf der Grundlage des § 6 Abs. 3 PflSchG. Ausgenommen von der Genehmigung war jeweils jener Streckenabschnitt, der durch die engere Schutzzone (Zone II) des Wasserschutzgebietes Bl. führt. Bei den anzuwendenden Mitteln wurde darüber hinaus berücksichtigt, daß die Strecke teilweise durch die weitere Schutzzone (Zone III) des Wasserschutzgebietes verläuft. Im Jahre 1989 war der Einsatz überdies auf den Bereich der Bahnübergänge und des Bahnhofs Fa. beschränkt worden.

Für das Jahr 1991 lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 23. Mai 1991 den beantragten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ab. Dieser sei nicht erforderlich. Ein Großteil der Strecke sei frei von Pflanzenbewuchs. Auf Flächen mit vorhandenem Pflanzenbewuchs sei eine Bekämpfung auf manuelle Art zumutbar. Im übrigen sei das Unkraut an diesen Stellen bereits so hoch gewachsen, daß eine wirksame Anwendung der Pflanzenschutzmittel ohnehin nicht zu erwarten sei.

Die Klägerin legte Widerspruch ein mit der Begründung, daß die Gleisanlagen entgegen der Behauptung der Beklagten in erheblichem Umfang verunkrautet seien. Dadurch werde die Sicherheit des Bahnbetriebs gefährdet. Mit Bescheid vom 5. Juli 1991 wies die Beklagte den Widerspruch zurück.

Daraufhin hat die Klägerin Klage erhoben, mit der sie in erster Linie geltend machte, für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf den Gleisanlagen sei eine Ausnahmegenehmigung nicht erforderlich, weil es sich nicht um Freilandflächen im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG handele. Hilfsweise hat sie vorgetragen, die Versagung der Genehmigung sei rechtswidrig gewesen.

während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens lehnte die Beklagte für 1992, wiederum die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ab. Die Klägerin ließ den Pflanzenbewuchs daraufhin mit einem Kostenaufwand von 53 361,89 DM manuell entfernen. 1993 erteilte die Beklagte eine Ausnahmegenehmigung für eine Gleisstrecke von 4,6 km. Auf der Reststrecke ließ die Klägerin das Unkraut manuell entfernen, wofür Kosten in Höhe von etwa 30 000 DM entstanden. Für 1994 haben die Beteiligten eine vergleichsweise Regelung getroffen. Daraufhin haben sie die Fortsetzungsfeststellungsklage wegen der Versagung der Ausnahmegenehmigung für 1991 übereinstimmend für erledigt erklärt. Die Klage auf Feststellung, daß für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Gleisanlagen eine Ausnahmegenehmigung nicht erforderlich sei, hat die Klägerin aufrechterhalten.

Zur Begründung hat die Klägerin vorgetragen, schon nach dem Wortsinn sei eine Freilandfläche ein unbebautes Areal mit gewachsener Erdoberfläche. Bauliche Anlagen, zu denen auch Gleisanlagen gehörten, würden von dem Begriff nicht erfaßt. Auch nach der Gesetzesbegründung gehörten dazu nur Flächen, die als Lebensraum für Tiere und Pflanzen geeignet seien. Das Schotterbett von Gleisanlagen gehöre dazu nicht. Für die Sicherheit des Bahnbetriebes sei es unerläßlich, wirksam den Pflanzenbewuchs im Bereich des Schotterbetts zu bekämpfen. Eine wirksame Unkrautbekämpfung werde nach dem derzeitigen Stand der Technik und aus Kostengründen nur durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln gewährleistet. Den Belangen des Umwelt- und Grundwasserschutzes werde dabei weitestgehend Rechnung getragen.

Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Sie hat vorgetragen, sie lege ihrer Praxis den im September 1988 von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Musterentwurf für eine Verwaltungsvorschrift zur Anwendung von § 6 Abs. 2 und 3 PflSchG zugrunde. Danach seien

Freilandflächen die nicht durch Gebäude oder Überdachungen ständig abgedeckten Landflächen, unabhängig von der Beschaffenheit der Bodenfläche.

Dazu gehörten auch Verkehrsflächen jeglicher Art. Nur diese Begriffsbestimmung trage dem Zweck des Pflanzenschutzgesetzes Rechnung. Im Gesetzgebungsverfahren habe sich die Bundesregierung, die zunächst Bundesbahnanlagen von der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 PflSchG habe ausnehmen wollen, nicht durchsetzen können. Wegen der Art der auf Gleisanlagen angewandten Pflanzenschutzmittel, bei denen es sich um Totalherbizide handele, sowie der schädlichen Auswirkungen, die solche Mittel insbesondere auf das Grundwasser haben könnten, bestehe aller Anlaß, deren Einsatz einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 27. April 1994 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes gäben hinreichend sicheren Aufschluß darüber; was unter einer Freilandfläche zu verstehen sei. Aus dem in § 1 Ziff. 4 PflSchG niedergelegten Zweck des Gesetzes, den Naturhaushalt und damit auch das Grundwasser vor Gefahren zu schützen, folge jedoch, daß der Begriff "Freilandflächen" weit verstanden werden müsse; er schließe deshalb auch Gleisanlagen ein.

Mit ihrer hiergegen eingelegten Berufung hat die Klägerin vorgetragen, die weite Auslegung des Begriffs Freilandflächen ignoriere den Willen des Gesetzgebers. Dieser habe erklärtermaßen nur solche Flächen einbeziehen wollen, die sich als Lebensraum für Tiere und Pflanzen eigneten. Bei dem Schotterbett von Gleisanlagen, auf das sich der Feststellungsantrag allein beziehe, sei das aber nicht der Fall. Das bedeute nicht, daß der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln dort unkontrolliert zulässig sei. Das Gesetz sehe zahlreiche weitere Bestimmungen vor, die den Einsatz solcher Mittel reglementierten; dazu zählten sowohl spezielle Zulassungsverfahren wie auch Anwendungsverbote und -beschränkungen. Durch die Beachtung dieser Bestimmungen sei gewährleistet, daß Gefährdungen des Naturhaushalts praktisch ausgeschlossen seien.

Die Klägerin hat beantragt,

unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts festzustellen, daß für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf ihren Gleisanlagen (beschränkt auf das Schotterbett) der Fa.-Ve.-Eisenbahn eine Genehmigung nach § 6 Abs. 3 PflSchG nicht erforderlich ist.

Die Beklagte hat Zurückweisung der Berufung beantragt. Dazu hat sie vorgetragen, die weite Auslegung des Freilandbegriffs sei im Hinblick auf den Gesetzeszweck, das Grund- und Trinkwasser zu schützen, geboten. Diese Auslegung werde sowohl vom Bundesrat als auch von der Bundesregierung geteilt. Nach neueren Untersuchungen müsse davon ausgegangen werden, daß die Totalherbizide, die auf Gleisanlagen angewandt würden, für das Grundwasser ein erhebliches Gefahrenpotential darstellten.

Das Oberverwaltungsgericht hat der Berufung durch Urteil vom 7. Februar 1995 stattgegeben. Es hat ausgeführt, das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf dem Schotterbett von Gleisanlagen sei nicht nach § 6 Abs. 3 PflSchG genehmigungspflichtig, weil diese Flächen nicht dem Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG unterlägen. Freilandflächen im Sinne dieser Bestimmung seien nur Vegetationsflächen, also Flächen, die nach ihrer Beschaffenheit als Lebensstätte für Pflanzen oder Tiere in Betracht kämen. Keine Freilandflächen seien dagegen die ihrer Zweckbestimmung nach von Pflanzenbewuchs

freizuhaltenden Flächen, die entweder versiegelt seien oder auf andere Weise keinen biologischen Kontakt zum Erdboden hätten, bei denen also unerwünschter Pflanzenbewuchs nicht vom Erdboden, sondern von angeflogenen Staub oder Pflanzensamen ausgehe. Schon vom Wortsinn her beinhalte der Begriff Freilandfläche die beiden Elemente des Vorhandenseins von Vegetation im Freien. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift belege, daß § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG kein umfassendes flächenbezogenes Anwendungsverbot für Pflanzenschutzmittel enthalte. Sowohl die Gesetzesbegründung der Bundesregierung als auch die Stellungnahme des Bundesrates betonten, daß das Anwendungsverbot Vegetationsräume erhalten solle, die wegen der intensiven Bodenbewirtschaftung der landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen zu Ausweichräumen für verschiedene wildgewachsene Pflanzen und wildlebende Tierarten geworden seien. Die Freistellung asphaltierter oder betonierter Straßenfahrbahnen sowie der Schotterbetten von Gleisanlagen vom Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 PflSchG bedeute nicht, daß auf diesen Flächen Pflanzenschutzmittel unkontrolliert eingesetzt werden dürften. Sowohl das Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel als auch die sonstigen Regelungen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln böten einen ausreichenden Schutz gegen Gefährdungen des Grundwassers.

Gegen dieses Urteil hat die Beklagte die vom Berufungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung trägt sie vor, der Begriff Freiland sei vom Wortsinn her nicht notwendig auf Vegetationsflächen beschränkt. Im übrigen werde die vom Berufungsgericht vorgenommene Abgrenzung vegetationsloser Flächen, zu denen das Schotterbett gehören solle, und sonstiger Flächen den Realitäten nicht gerecht. Das Schotterbett stehe in enger Beziehung zu den umgebenden Flächen der Gleisanlagen, so daß sich ausgebrachte Herbizide durch Verwehung auch in diesen Bereichen auswirken könnten. Außerdem bestehe ein enges Beziehungsgeflecht zu dem darunterliegenden Erdreich einschließlich des Grundwassers, weil das Gleisbett auf optimale Entwässerung hin angelegt sei. Bei der Auslegung des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG dürfe der grundlegende Schutzzweck des Pflanzenschutzgesetzes, das Grundwasser zu schützen, nicht ausgeblendet werden. Die auf Gleiskörpern eingesetzten Totalherbizide seien für die Umwelt und vor allem für das Grundwasser besonders problematisch. Deshalb bedürfe dieser Einsatz der strengen Kontrolle nach § 6 Abs. 3 PflSchG, ob er nach Ort, Zeit und eingesetztem Mittel unbedingt notwendig und sachlich vertretbar sei. Die Erfahrungen der Vergangenheit hätten gezeigt, daß die Anwendungsbestimmungen der biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft bei der Zulassung der Pflanzenschutzmittel gerade im Bereich von Gleisanlagen keinen hinreichenden Schutz gegen Verunreinigungen des Grundwassers böten.

Das Berufungsgericht habe bei seiner Entscheidung auch das Aufklärungsgebot mißachtet. Es hätte nicht ohne weitere Aufklärung davon ausgehen dürfen, daß das Schotterbett der Gleisanlagen der Klägerin keine vegetationsmäßige Verbindung zu dem darunterliegenden Erdreich habe.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 7. Februar 1995 aufzuheben und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 27. April 1994 zurückzuweisen.

Die Klägerin beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend.

Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren. Er vertritt die Auffassung, das Berufungsurteil verletze mit der einengenden Definition des Begriffs Freilandflächen Bundesrecht. Aus der Entstehungsgeschichte des § 6 Abs. 2 und 3 PflSchG ergebe sich eindeutig, daß grundsätzlich alle Flächen im Freien von der Regelung erfaßt sein sollten. Dies gebiete auch der Schutzzweck des § 1 Nr. 4 PflSchG, Gefahren für den Naturhaushalt abzuwehren.

II.

Die Revision der Beklagten ist begründet. Die Feststellung des Berufungsgerichts, die Klägerin bedürfe für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf den Gleisanlagen der von ihr betriebenen Eisenbahn - beschränkt auf das Schotterbett - keiner Ausnahmegenehmigung nach § 6 Abs. 3 PflSchG, verletzt Bundesrecht. Das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln indem genannten Bereich unterliegt dem Verbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG und darf daher nur erfolgen, wenn die zuständige Behörde hiervon die in § 6 Abs. 3 PflSchG vorgesehene Ausnahme zugelassen hat.

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG dürfen Pflanzenschutzmittel auf Freilandflächen nur angewandt werden, soweit diese landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden. Zu Unrecht meint das Berufungsgericht, das damit grundsätzlich ausgesprochene Verbot greife hier nicht ein, weil es sich bei dem Schotterbett der Gleisanlagen nicht um Freilandflächen im Sinne dieser Bestimmung handele.

Der Wortsinn des Begriffs "Freilandflächen" schließt entgegen der Auffassung der Vorinstanz die Einbeziehung des Schotterbetts in das generelle Anwendungsverbot nicht aus. Im allgemeinen Sprachgebrauch findet dieser Begriff üblicherweise Anwendung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen und gärtnerischen Produkten: Er bezeichnet dann eine nicht überdachte Fläche, auf der Pflanzen gezogen oder Tiere gehalten werden. § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG verwendet den Begriff aber ersichtlich nicht in dieser eingeschränkten Bedeutung. Da die landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Flächen ausdrücklich vom Anwendungsverbot freigestellt werden, muß der Begriff "Freilandflächen" auch Flächen umfassen, die keiner dieser Nutzungsarten unterliegen und für die die Verwendung des Begriffs daher im allgemeinen nicht üblich ist. Dabei liegt auf der Hand, daß es sich um Flächen handeln muß, auf denen ein Pflanzenbewuchs zumindest möglich ist. Wo diese Voraussetzung fehlt, wäre das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln unsinnig mit der Folge, daß das Anwendungsverbot ins Leere ginge. Für eine weitergehende Einschränkung dahin, daß auch Flächen unter freiem Himmel ausscheiden, bei denen die Erdoberfläche baulich verändert worden ist und die ihrer Zweckbestimmung nach von Bewuchs frei bleiben sollen, gibt der Wortsinn jedoch nichts her.

Gegen eine solche Einschränkung spricht entscheidend der Sinn und Zweck der Regelung. § 1 Nr. 4 PflSchG bezeichnet es als Zweck des Gesetzes, Gefahren abzuwenden, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt; entstehen können. Der Verwirklichung dieses Schutzes dienen die in § 6 PflSchG getroffenen Regelungen einschließlich der hier in Rede stehenden Bestimmung des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG. § 6 Abs. 1 Satz 3 PflSchG enthält die allgemeine Regel, daß Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden dürfen, soweit der Anwender damit rechnen muß, daß ihre Anwendung schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat. Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 PflSchG dürfen Pflanzenschutzmittel nicht in oder

unmittelbar an oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern angewandt werden. Schließlich bestimmt § 6 Abs. 3 PflSchG, daß Ausnahmen von den Verboten des Abs. 2 nur zulässig sind, wenn überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere des Schutzes von Tier- und Pflanzenarten, nicht entgegenstehen. Gerade diese Beschränkung der Ausnahmemöglichkeit belegt, daß auch das zugrunde liegende generelle Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG auf den Schutz des Naturhaushalts zielt.

Einer der wesentlichen Bestandteile des Naturhaushalts ist das Grundwasser (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2. § 1 a Abs. 1 WHG). Es ist ein besonders empfindliches Gut, weil sich Verunreinigungen über weite Strecken auswirken können, und ist besonders schutzbedürftig, weil es eine wichtige Grundlage der Trinkwasserversorgung bildet, so daß sich Beeinträchtigungen unmittelbar auf das Wohlergehen von Menschen und Tieren auswirken können. Dem entspricht es, wenn in § 6 Abs. 1 Satz 3 PflSchG das Grundwasser ausdrücklich als Schutzgut erwähnt wird.

Es steht außer Zweifel, daß Pflanzenschutzmittel, die in das Grundwasser gelangen, für dieses eine schwere Belastung darstellen. Diese Gefahr läßt sich gerade auch bei den Gleisanlagen der Bahnen nicht von der Hand weisen. Da es hier bestimmungsgemäß weitgehend an Bewuchs fehlt, findet eine Resorption ausgebrachter Pflanzenschutzmittel durch Pflanzen nur sehr eingeschränkt statt. Überschüssige Mittel können daher leicht in das Erdreich einsickern und in das Grundwasser gelangen. Es besteht daher ein dringendes öffentliches Interesse zu verhindern, daß Pflanzenschutzmittel in diesen Bereichen im Übermaß oder unsachgemäß ausgebracht werden.

Dieses Interesse rechtfertigt die Geltung des generellen Anwendungsverbots des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG, wobei gleichzeitig die Ausnahmemöglichkeit nach § 6 Abs. 3 PflSchG die berechtigten Interessen des Bahnbetreibers berücksichtigt. Die Vorschrift stellt ausdrücklich darauf ab, ob der angestrebte Zweck vordringlich ist und mit zumutbarem Aufwand auf andere Weise nicht erzielt werden kann. Insgesamt ermöglicht die Regelung damit eine vorbeugende behördliche Kontrolle, ohne die berechtigten Belange des Betreibers unangemessen zu vernachlässigen.

Zu Unrecht meint das Berufungsgericht, der notwendige Schutz des Grundwassers sei bereits durch das Verbot des § 6 Abs. 1 Satz 3 PflSchG gewährleistet, Pflanzenschutzmittel anzuwenden, soweit der Anwender mit schädlichen Auswirkungen auf das Grundwasser rechnen muß. Dieses an den Anwender selbst gerichtete Verbot steht in seiner Schutzwirkung der in § 6 Abs. 2 und 3 PflSchG vorgesehenen vorbeugenden Kontrolle nicht gleich.

Fehl geht auch der Einwand der Klägerin, ihre Unterwerfung unter das Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG stehe außer jedem Verhältnis zur Privilegierung der gesamten Land- und Forstwirtschaft und des Gartenbaus in derselben Vorschrift. Es kann hier offenbleiben, ob der Umfang dieser Privilegierung in jeder Hinsicht sachlich voll gerechtfertigt ist. Jedenfalls unterscheiden sich die genannten Bereiche in einem gravierenden Punkt von dem Anwendungsgebiet, das die Klägerin freigestellt wissen will. Auf Flächen, die landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden, gebietet schon die Gefahr einer Schädigung der Nutzpflanzen eine gewisse Zurückhaltung im Umgang mit Pflanzenschutzmitteln. Diese natürliche Bremse fehlt beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Verkehrsanlagen. Das Ziel dieser Maßnahme, jeden Pflanzenwuchs möglichst radikal zu verhindern oder zu beseitigen, stellt geradezu einen Anreiz für den möglichst umfangreichen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln dar. Angesichts dieser Interessenlage erscheint die vorbeugende Beteiligung einer Behörde, die Art und Umfang der einzusetzenden

Pflanzenschutzmittel festlegt und kontrolliert, sachgerecht.

Diese sich aus Sinn und Zweck der Regelung ergebende Auslegung wird durch eine systematische Betrachtung des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG bestätigt. Der Gesetzgeber hat im Privilegierungstatbestand dieser Norm bestimmte Nutzungsarten ausdrücklich vom generellen Anwendungsverbot ausgenommen. Es wäre ohne weiteres möglich gewesen, weitere Nutzungsarten wie etwa die zu Verkehrszwecken in die Privilegierung einzubeziehen. Das ist nicht geschehen. Dann erscheint es nicht gerechtfertigt, durch eine einengende Auslegung des Begriffs "Freilandflächen" zusätzliche Privilegierungsbereiche zu schaffen.

Das würde auch im Widerspruch zur Entstehungsgeschichte der Regelung stehen. Bei deren Erlass hatte die Bundesregierung eine entsprechende Privilegierung für die Bundesfernstraßen, die Bundesbahn und die Bundeswasserstraßen durch Freistellung vom Genehmigungsvorbehalt des § 6 Abs. 3 PflSchG vorgeschlagen (vgl. BTDrucks 10/1262 S. 8, 24). Dies wurde im Gesetzgebungsverfahren gestrichen (vgl. BTDrucks 10/1262 S. 33; BTDrucks 10/4618 S. 46). Es geht nicht an, diese vom Gesetzgeber bewußt abgelehnte Privilegierung durch eine einschränkende Auslegung des Begriffs "Freilandflächen" doch noch einzuführen.

Schließlich sprechen gegen die vom Berufungsgericht vorgenommene Eingrenzung auch Gründe der Praktikabilität. Die Herausnahme des Schotterbetts mit der Begründung, es handele sich um eine versiegelte Fläche, die ihrer Bestimmung nach von Bewuchs freibleiben solle, ermöglicht keine sachgerechte Abgrenzung des Bereichs für den das Anwendungsverbot nicht gelten soll. Einerseits steht fest, daß neben dem Schotterbett auch andere Teile der Gleisanlagen bestimmungsgemäß von Bewuchs freigehalten werden müssen. Erwähnt seien nur die Umgebung der Signalanlagen, aber auch die Randwege, die den Gleiskörper begleiten. Zumindest für Teile der Gleisanlagen bliebe damit das Genehmigungserfordernis bestehen, ohne daß es für die Differenzierung sachgerechte Gründe gäbe. Zum anderen hat bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf das Problem der Verwehung ausgebrachter Pflanzenschutzmittel hingewiesen (vgl. BTDrucks 10/1262 S. 33). Gerade auf versiegelten Flächen wie der Fahrbahn einer Straße, der Rollbahn eines Flughafens oder auch dem Schotterbett einer Gleisanlage ist diese Gefahr besonders groß. Das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf solchen Flächen kann sich daher sehr leicht nachteilig auf die Randbereiche dieser Anlagen auswirken, die der Gesetzgeber wegen ihrer besonderen ökologischen Bedeutung durch das Verbot des § 6 Abs. 2 Satz 1 PflSchG ebenfalls schützen wollte (vgl. BTDrucks 10/1262 S. 24, 33). Schon deshalb liegt es in der Logik des Gesetzes, daß in einem Genehmigungsverfahren festgelegt wird, ob und inwieweit im Bereich des Schotterbettes Pflanzenschutzmittel angewendet werden dürfen und wie dies gegebenenfalls zu geschehen hat.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.