

Sachgebiet: Planfeststellungsrecht

ID: Lfd. Nr. 28/95

Gericht: OVG Bremen

Datum der Verkündung: 07.02.1995

Aktenzeichen: 1 BA 19/94
(VG 5 A 19/92)

Leitsätze:

Das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf Gleisanlagen (beschränkt auf Schotterbett) unterliegt nicht der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 PflSchG. Die Einschränkung des § 6 Abs. 2 PflSchG für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bezieht sich nur auf Freilandflächen nach Überzeugung des Gerichts ausschließlich Vegetationsflächen, die nach ihrer Beschaffenheit als Lebensstätte für Pflanzen und Tiere in Betracht kommen. Bahngleise einschließlich Schotterbett sind hingegen ihrer Zweckbestimmung nach vom Pflanzenbewuchs freizuhalten Flächen. Grund- und Trinkwasser werden vor Verunreinigungen geschützt durch ein besonderes Prüfungsverfahren für Pflanzenschutzmittel, bei dem Grundwasserschutz eine vorrangig zu berücksichtigende Zulassungsvoraussetzung ist und durch Einhaltung der Anwendungsvorschriften.

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 6 Abs. 2 PflSchG, § 6 Abs. 3 PflSchG

Stichworte:

Pflanzenschutzmittel auf Gleisanlagen, Freilandfläche i. S. v. § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG, Pflanzenschutzmittel und Grundwasserschutz.

Urteil - (noch nicht rechtskräftig)

(OVG der Freien Hansestadt Bremen, 1. Senat)

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen - 5. Kammer - vom 27.04.1994 wie folgt abgeändert:

Es wird festgestellt, daß für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf den Gleisanlagen der Farge-Vegesacker Eisenbahn der Klägerin (beschränkt auf das Schotterbett) eine Genehmigung nach § 6 Abs. 3 Pflanzenschutzgesetz nicht erforderlich ist.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Beklagte. Die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens tragen die Beklagte zu 3/4 und die Klägerin zu 1/4.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der Kostenfestsetzung abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand :

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Einsatz von Pflanzenvernichtungsmitteln auf Gleisanlagen der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 PflSchG unterliegt.

Die Klägerin führt den Betrieb auf der Eisenbahnstrecke Ve.-Fa., die im Eigentum der Fa.-Ve.-Eisenbahn-Gesellschaft steht. Sie hat in der Vergangenheit den Pflanzenbewuchs auf den Gleisanlagen, die einschließlich der Nebengleise und des Bahnnetztes eine Gesamtlänge von ca. 14,6 km besitzen, durch Einsatz von Pflanzenvernichtungsmitteln bekämpft.

Nach dem Pflanzenschutzgesetz vom 15.09.1986 (BGBl. I, S. 1505), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.06.1994 (BGBl. I, S. 1440), gelten auch Stoffe als Pflanzenschutzmittel, die dazu bestimmt sind, Pflanzen abzutöten oder den Pflanzenbewuchs zu verhindern (§ 2 Nr. 9 PflSchG). § 6 Abs. 2 und 3 PflSchG sehen vor:

(2) Pflanzenschutzmittel dürfen auf Freilandflächen nur angewandt werden, soweit diese landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden. Sie dürfen jedoch nicht in oder unmittelbar an oberirdischen Gewässern und Küstengewässern angewandt werden.

(3) Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von Abs. 2 genehmigen, wenn der angestrebte Zweck vordringlich ist und mit zumutbarem Aufwand auf andere Weise nicht erzielt werden kann und überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere der Schutz von Tier- und Pflanzenarten, nicht entgegenstehen.

Ob Gleisanlagen zu den Freilandflächen im Sinne von § 6 Abs. 2 PflSchG gehören und der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zwecks Unkrautvernichtung auf ihnen damit genehmigungsbedürftig ist, war zwischen den Behörden des Bundes und der Länder zunächst strittig. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erstellte schließlich einen Musterentwurf für eine Verwaltungsvorschrift zur Anwendung von § 6 Abs. 2 und 3 PflSchG, der im September 1988 zur Annahme empfohlen wurde und folgende Definition enthält:

"Freilandflächen sind die nicht durch Gebäude oder Überdachungen ständig abgedeckten Landflächen, unabhängig von der Beschaffenheit der Bodenfläche. Dazu gehören auch Verkehrsflächen jeglicher Art wie Gleisanlagen, Straßen, Wege, Hof- und Betriebsflächen sowie sonstige durch Tiefbaumaßnahmen veränderte Landflächen."

Ergänzend dazu wurde für die Deutsche Bundesbahn eine Verfahrensregelung getroffen, wonach für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf deren Gleisanlagen eine regelmäßige Anzeige bei der zuständigen Landesbehörde genügt.

Der Klägerin wurden für die Jahre 1988 (Genehmigung vom 28.4.1988), 1989 (Genehmigung vom 29.06.1989) und 1990 (Genehmigung vom 14.05.1990) Ausnahmen nach § 6 Abs. 3 PflSchG erteilt. Ausgenommen von der Genehmigung war jeweils jener Streckenabschnitt, der durch die engere Schutzzone (Zone II) des Wasserschutzgebietes Blumenthal 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 23.05.1991 den beantragten Einsatz von Pflanzenschutzmittel ab. Dieser sei nicht erforderlich. Ein Großteil der Strecke sei frei von Pflanzenbewuchs. Auf Flächen mit Pflanzenbewuchs sei eine Bekämpfung auf manuelle Art zumutbar. Aufgrund des hochhorstigen Bewuchses sei eine wirksame Anwendung solcher Mittel ohnehin nicht zu erwarten.

Die Klägerin legte Widerspruch ein, den sie damit begründete, daß die Gleisanlagen entgegen der Behauptung der Beklagten in erheblichem Umfang verunkrautet seien, was die Sicherheit des Bahnbetriebs gefährde.

Die Beklagte wies diesen Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 05.07.1991, zugestellt am 18.7.1991, zurück.

Die Klägerin hat am 15.08.1991 Klage erhoben, mit der sie zunächst die Feststellung erstrebte, daß die Versagung der Ausnahmegenehmigung rechtswidrig war.

Für 1992 erteilte die Beklagte wiederum keine Genehmigung. Die Klägerin ließ den Pflanzenbewuchs daraufhin manuell entfernen, wofür Kosten in Höhe von DM 53.361,89 entstanden.

1993 erteilte die Beklagte für eine Gleisstrecke von 4,6 km (1,9 km Hauptgleise und 2,7 km Nebengleise) eine Ausnahmegenehmigung nach § 6 Abs. 3 PflSchG. Auf der Reststrecke ließ die Klägerin das Unkraut manuell entfernen, wofür Kosten in Höhe von etwa DM 30.000,-- entstanden.

Für 1994 wurde eine vergleichsweise Regelung getroffen, nach der im Anschluß an eine gemeinsame Ortsbesichtigung die Maßnahmen zur Unkrautbekämpfung, einschließlich einer im Einzelfall erforderlichen Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, festgelegt werden sollten.

Im Hinblick auf diesen Vergleich haben die Beteiligten die zunächst erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 27.04.1994 übereinstimmend für erledigt erklärt.

Die Klägerin hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Gleisanlagen eine Genehmigung nach § 6 Abs. 3 PflSchG überhaupt nicht erforderlich sei. Die Beklagte überdehne den Begriff der Freilandfläche in § 6 Abs. 2 PflSchG. Dieser erfasse, wie sich der Gesetzesbegründung entnehmen lasse, nur Flächen, die als Lebensräume für Tiere und Pflanzen geeignet seien. Das Schotterbett von Gleisanlagen, bei dem es sich um eine bauliche Anlage handle und auf das allein Pflanzenschutzmittel aufgebracht werden sollten, gehöre nicht zu diesen Flächen.

Für die Sicherheit des Bahnbetriebs sei es unerlässlich, wirksam den Pflanzenbewuchs im Bereich des Schotterbetts zu bekämpfen. Eine wirksame Unkrautbekämpfung werde nach

dem derzeitigen Stand der Technik und auch aus Kostengründen nur durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln gewährleistet. Den Belangen des Umwelt- und Grundwasserschutzes werde dabei weitestgehend Rechnung getragen.

Die Klägerin hat beantragt,

festzustellen, daß für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf ihren Gleisanlagen der Fa.-Ve.-Eisenbahn eine Genehmigung nach § 6 Abs. 3 PflSchG nicht erforderlich ist.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie hat vorgetragen, daß sie sich an der Begriffsbestimmung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom September 1988 orientiere. 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, gerade nicht durchsetzen können. Wegen der Art der auf Gleisanlagen angewandten Pflanzenschutzmittel, es handele sich um Totalherbizide, sowie der schädlichen Auswirkungen, die solche Mittel insbesondere auf das Grundwasser haben könnten, bestehe auch aller Anlaß, deren Einsatz einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 5. Kammer - hat die Feststellungsklage mit Urteil vom 27.4.1994 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, daß weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte hinreichend sicheren Aufschluß darüber gäben, was unter Freilandfläche i. S. von § 6 Abs. 2 PflSchG zu verstehen sei. Aus dem Zweck des Gesetzes folge jedoch, daß dieser Begriff weit verstanden werden müsse, also auch Gleisanlagen einschließe, so daß das Aufbringen von Pflanzenschutzmitteln dort genehmigungsbedürftig sei. Denn das Pflanzenschutzgesetz ziele, wie aus § 1 Ziff. 4 folge, auch auf den Schutz des Grundwassers.

Die Klägerin hat gegen das am 7.6.1994 zugestellte Urteil am 7.7.1994 Berufung eingelegt. Sie hält die vom Verwaltungsgericht und der Beklagten vorgenommene weite Auslegung des Freilandflächenbegriffs für rechtlich nicht haltbar, da diese den Willen des Gesetzgebers ignoriere. Der Gesetzgeber habe erklärtermaßen nur solche Flächen in den Begriff einbeziehen wollen, die sich als Lebensraum für Tiere und Pflanzen eigneten. Beim Schotterbett von Gleisanlagen, auf den sich der Feststellungsantrag allein beziehe, sei das 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, wie spezielle Zulassungsverfahren sowie Anwendungsverbote und -beschränkungen. Diese Bestimmungen beachte die Klägerin selbstverständlich. Hierdurch werde gewährleistet, daß Gefährdungen des Naturhaushalts praktisch ausgeschlossen seien.

Die Klägerin 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 beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichts. Die weite Auslegung des Freilandbegriffs sei im Hinblick auf den Gesetzeszweck, der auch den Schutz des Grund- und Trinkwassers einschlieÙe, geboten. Der Bundesrat habe in letzter Zeit nochmals bekräftigt, daß das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf Gleisanlagen ohne Einschränkung der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 Pf1SchG unterliege; auch die Bundesregierung teile inzwischen diese Auffassung. Nach neueren Untersuchungen müsse davon ausgegangen werden, daß die Totalherbizide, die auf Gleisanlagen angewandt werden würden, für das Grundwasser ein erhebliches Gefahrenpotential darstellen würden. Die Trinkwasserversorgungsunternehmen hätten wiederholt darauf hingewiesen, daß akuter Handlungsbedarf bestehe. Auch im Einzugsbereich des Wasserwerks Bl., durch den die Eisenbahnstrecke der Klägerin teilweise verlaufe, seien Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, die typischerweise auf Gleisanlagen angewandt würden bzw. in der Vergangenheit angewandt worden seien(nachgewiesen worden.

Dem Gericht hat der die Klägerin betreffende Behördenvorgang vorgelegen (2 Hefter). Sein Inhalt war, soweit in dieser Entscheidung verwertet, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung ist zulässig und begründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO), für die es zutreffend ein Feststellungsinteresse der Klägerin angenommen hat, zu Unrecht abgewiesen. Das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf den Gleisanlagen der Klägerin (beschränkt auf das Schotterbett) unterliegt nicht der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 3 Pf1SchG.

§ 6 Abs. 2 S. 1 Pf1SchG verbietet die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf Freilandflächen, soweit diese nichtlandwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden. Ausnahmen von diesem Anwendungsverbot unterliegen gem. § 6 Abs. 3 Pf1SchG der Genehmigungspflicht der zuständigen Behörde. Die Reichweite der Genehmigungspflicht hängt mithin davon ab, wie der Begriff Freilandfläche zu verstehen ist.

Zur Überzeugung des Senats zählen hierzu nur Vegetationsflächen, also Flächen, die nach ihrer Beschaffenheit als Lebensstätte für Pflanzen oder Tiere in Betracht kommen. Allein solche Flächen werden, soweit sie nicht in der in § 6 Abs. 2 S. 1 Pf1SchG näher bezeichneten Weise genutzt werden, durch die gesetzliche Regelung vor dem Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln geschützt. Im einzelnen kann es sich hierbei um angrenzende Feldraine, Böschungen, Brachflächen oder Feldwege einschließlich der Wegränder handeln, also Flächen, die aufgrund der intensiv betriebenen Bodenbewirtschaftung eine zunehmende ökologische Bedeutung als Ausweichräume für zahlreiche Arten erlangt haben. Keine Freilandflächen i. S. von § 6 Abs. 2 S. 1 Pf1SchG sind dagegen die ihrer Zweckbestimmung nach von Pflanzenbewuchs freizuhaltenden Flächen, die entweder versiegelt oder auf andere Weise keinen biologischen Kontakt zum Erdboden haben, bei denen also unerwünschter

Pflanzenbewuchs nicht vom Erdboden, sondern von angeflogenen Staub oder Pflanzensamen ausgeht.

Bezogen auf Gleisanlagen bedeutet das, daß die Bahngleise selbst mitsamt des Schotterbetts, in dem sie verlegt sind, keine Freilandflächen darstellen. Anders sind die Böschungen der Gleisanlagen, unter Umständen die Freiflächen zwischen den Bahngleisen sowie sonstige Nebenflächen von Gleisanlagen zu beurteilen. Derartige Flächen können als Lebensstätte für Pflanzen und Tiere durchaus Bedeutung haben, so daß für sie das Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG gilt.

Die Ansicht der Beklagten, unter Freilandflächen seien sämtliche nicht durch Gebäude oder Überdachungen abgedeckten Landflächen, also sämtliche Flächen im Freien zu verstehen, findet im Gesetz keine Stütze. Sie dehnt gesetzeswidrig das Verbot des § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG auf jeden Einsatz außerhalb von landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen aus. Daß die von der Beklagten zugrundegelegte Begriffsbestimmung auf den Vorschlag einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe von September 1988 zurückgeht, ändert nichts an dieser Beurteilung; für das Gericht ist allein der Gesetzeswille maßgeblich.

1.. Bereits der Wortsinn spricht für die hier vorgenommene Auslegung. Der Begriff Freiland ist, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, vor allem im Gärtnereiwesen gebräuchlich und bezeichnet dort im Unterschied zu Gewächshaus und Frühbeet pflanzenbaulich genutzt Flächen im Freien. Das Pflanzenschutzgesetz verwendet diesen Begriff ersichtlich in einem weiteren Sinn, ohne jedoch auf die beiden tragenden Begriffselemente, nämlich das Vorhandensein von Vegetation im Freien, zu verzichten. Verstünde man wie die Beklagte unter Freiland sämtliche Flächen im Freien, also auch die nach ihrer Zweckbestimmung vegetationslosen, würde dieser Zusammenhang aufgelöst, was mit dem Wortsinn nicht mehr in Einklang zu bringen wäre. Hätte der Gesetzgeber ein solch umfassendes Anwendungsverbot gewollt, hätte er dies sprachlich ohne weiteres dadurch zum Ausdruck bringen können, daß er anstelle von "Freilandflächen" den Terminus "im Freien" verwandt hätte. § 1 S. 1 des Gesetzes des Landes Baden-Württemberg über die Einschränkung, von Pflanzenschutzmitteln vom 17.12.1990 (GB1. S. 426) geht diesen Weg, den das Pflanzenschutzgesetz des Bundes aber gerade nicht beschritten hat.

2. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift belegt, daß § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG kein umfassendes flächenbezogenes Anwendungsverbot für Pflanzenschutzmittel enthält. In der Begründung der Bundesregierung zu § 6 Abs. 2 PflSchG werden als vom Anwendungsverbot erfaßte Flächen solche nicht landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Flächen bezeichnet, die aufgrund der intensiven Bodenbewirtschaftung zu Ausweichräumen für verschiedene wildgewachsene Pflanzen und wildlebende Tierarten geworden seien. Auf solchen Flächen müsse, um die Lebensbedingungen dieser Arten nicht noch weiter zu verschlechtern, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln möglichst vermieden werden. Die Regierungsbegründung zitiert in diesem Zusammenhang ausdrücklich "die angrenzenden Feldraine, Böschungen, nicht bewirtschafteten Flächen und Wege einschließlich der Wegränder" (BT-Drs. 10/1262, S. 24).

Der Bundesrat ist in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf ebenfalls davon ausgegangen, daß § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG auf Flächen ziele, die "einen ökologisch nicht zu

vernachlässigenden Stellenwert besitzen." Im einzelnen wird dann darauf hingewiesen, daß der Lebensraum für Wildkräuter, insbesondere für Trockenrasen und den von ihnen lebenden Tieren erheblich zurückgegangen sei. Der Bundesrat spricht davon, daß solche "Vegetationsflächen" ein großes Potential für das Überleben gefährdeter Arten bieten würden. Eine uneingeschränkte Verwendung von Pflanzenschutzmitteln "neben" Bundesfernstraßen und Bahngleisen wäre deshalb unverantwortlich (BT-Drs. 10/1262, S. 33).

Aus der Begründung der Bundesregierung und der genannten Stellungnahme des Bundesrats, der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 10/1262, S. 40) und auch der abschließenden Ausschußempfehlung (BT-Drs. 10/4618, S. 45/46) ergeben sich keinerlei Hinweise darauf, daß das in § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG enthaltene Anwendungsverbot außerhalb der landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen sämtliche sonstige Flächen im Freien, einschließlich der nach ihrer Zweckbestimmung vegetationslosen, erfassen sollte. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall, wie der wiederholte Hinweis auf den Schutz ökologisch wertvoller Flächen verdeutlicht. Dabei ist das Problem der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an Schienenwegen und Straßen im Gesetzgebungsverfahren durchaus gesehen worden; -kontrovers erörtert worden ist aber allein die Frage, ob es gerechtfertigt sei, bestimmte Bundesbehörden, darunter die Bundesbahn, von der Genehmigungspflicht des § 6 Abs. 3 PflSchG freizustellen. Die zu diesem Punkt zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat bestehenden Meinungsunterschiede betrafen allein verfahrensrechtliche Aspekte. Die beschränkte materiell-rechtliche Reichweite des in § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG enthaltenen Anwendungsverbots stand außer Streit (BT-Drs. 10/1262, S. 24, 33, 40).

Das Schutzziel des Anwendungsverbots läßt sich danach anhand der Gesetzesmaterialien eindeutig bestimmen. In diesem Sinne hebt § 6 Abs. 3 PflSchG als bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen stets zu beachtenden öffentlichen Belang auch den Schutz von Tier- und Pflanzenarten ausdrücklich hervor. Vor diesem Hintergrund können die Stellungnahmen, die in der abschließenden parlamentarischen Beratung des Gesetzes abgegeben worden sind und die das Verwaltungsgericht im einzelnen zitiert hat (201. Sitzung der 10. Wahlperiode, stenografische Berichte, Band 137, S. 15447, 15449), nicht als Beleg für ein abweichendes gesetzliches Regelungskonzept gewertet werden.

3. Die Beschränkung des in § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG enthaltenen Anwendungsverbots auf ökologisch schützenswerte Vegetationsflächen, von der im übrigen auch in der Literatur ganz überwiegend ausgegangen wird (Preusker in Kimminich/von Lersner/Storm, HdUR, Band I, 2. Aufl., 1994, So. 1619; Lorz, Pflanzenschutzrecht, 1989, § 6 PflSchG, Anz. 4; Kloepfer, Umweltrecht, 1989, S. 779), bedeutet nicht, daß Pflanzenschutzmittel außerhalb dieser Flächen unkontrolliert eingesetzt werden dürften. Das Pflanzenschutzgesetz trifft vielmehr eingehende Regelungen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf solchen Flächen. Es unterwirft die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln darüber hinaus einem besonderen Prüfungsverfahren. Dem Schutz des Grund- und Trinkwassers vor Verunreinigungen, den die Beklagte zu Recht als einen öffentlichen Belang von herausragender Bedeutung hervorhebt, kommt dabei ein hoher Rang zu.

Es besteht Einigkeit darüber, daß das Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel (§§ 11 bis 17 PflSchG), das von der Biologischen Bundesanstalt in Braunschweig durchgeführt wird, das Kernstück des Pflanzenschutzgesetzes bildet. Der Grundwasserschutz ist in diesem

Verfahren eine vorrangig zu berücksichtigende Zulassungsvoraussetzung, der eine Abwägung mit gegenläufigen wirtschaftlichen Belangen nicht zugänglich ist (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a PflSchG; vgl. dazu Drescher, NuR 1989, S. 283; Rehbinder, NuR 1987, S. 68). Die Biologische Bundesanstalt kann die Zulassung u.a. mit - bußgeldbewehrten - Anwendungsbestimmungen verknüpfen (§ 15 Abs. 3 S. 2 PflSchG). Zulassungen sind befristet zu erteilen (§ 16 Abs. 1 PflSchG) und von der Bundesanstalt stets unter Kontrolle zu halten. Aus diesem Grund kann sie vom Zulassungsinhaber auch nach der Zulassung zum Nachweis der Zulassungsvoraussetzungen Angaben, Unterlagen und Proben nachfordern, soweit neue Erkenntnisse eine Überprüfung der Zulassung erfordern (§ 1E. Abs. 5 PflSchG). Im Interesse einer wirksamen Aufsicht haben Hersteller und Vertreiber von Pflanzenschutzmitteln jährlich Art und Menge der abgegebenen Mittel an die Bundesanstalt zu melden (§ 19 Abs. 1 PflSchG).

Von besonderer Bedeutung für den Grund- und Trinkwasserschutz ist weiter die dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in § 7 Abs. 1 und 2 PflSchG erteilte Ermächtigung, durch Rechtsverordnung die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel oder in ihnen enthaltener Stoffe vollständig zu verbieten oder zu beschränken. Die aufgrund dieser Ermächtigung ergangene Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 10.11.1992 (BGBl. I, S. 1887), zuletzt geändert am 25.07.1994 (BGBl. I, S. 1689), untersagt in diesem Sinne die Anwendung etlicher Pflanzenschutzmittel in Wasserschutzgebieten; das Verbot kann von der zuständigen Behörde auf Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen ausgedehnt werden (§ 3 Abs. 2 und 3 Verordnung). Dabei wurde die bisherige Unterscheidung zwischen Wasserschutzzonen II und III - mit der Erlaubnis, Pflanzenschutzmittel mit der Wasserschutzauflage W-2 in der Schutzzone III anzuwenden - zugunsten eines Anwendungsverbots in dem gesamten Bereich des Wasserschutzgebietes aufgegeben. Die von den Beteiligten angesprochenen, bei Grundwasseranalysen zum Teil nachgewiesenen Pflanzenschutzmittel Atrazin und Bromacil unterliegen nach der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung inzwischen sogar einem vollständigen Anwendungsverbot (§ 1 Verordnung). Drescher ist in einer zusammenfassenden Würdigung zu dem Ergebnis gelangt, daß durch die auf der Grundlage des § 7 Abs. 1 und 2 PflSchG ergangenen Anwendungsverbote und -beschränkungen der Schutz des Grund- und Trinkwassers vor einer Verunreinigung mit Pflanzenschutzmitteln insgesamt erheblich verbessert worden sei (NuR 1989, S. 285).

Ob das Instrumentarium des Pflanzenschutzgesetzes in allen Punkten ausreichend ist, und ob vor allem die Exekutive die gesetzlichen Vorgaben mit der gebotenen Effektivität vollzieht, kann nicht Gegenstand dieses Verfahrens sein. Dahinstehen kann auch, unter welchen Voraussetzungen die Länder gem. § 8 PflSchG befugt sind, weitergehende Landesvorschriften zu erlassen. Für den vorliegenden Zusammenhang ist maßgeblich, daß das Pflanzenschutzgesetz zum Schutze des Grund- und Trinkwassers vor Verunreinigungen mit Pflanzenschutzmitteln ausdifferenzierte Regelungen bereithält. Diese Regelungen erfassen gerade das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf Flächen, für die nicht das generelle Anwendungsverbot des § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG gilt. Sie bieten auch eine Grundlage, um den Einsatz von Totalherbiziden, wie sie auf ihrer Zweckbestimmung nach vegetationslosen Flächen regelmäßig zur Anwendung kommen, wirksam zu reglementieren. Die hier vertretene Auslegung von § 6 Abs. 2 S. 1 PflSchG führt deshalb keineswegs zu einer gesetzlichen Schutzlücke. Sie steht vielmehr im Einklang mit dem Regelungskonzept des Pflanzenschutzgesetzes.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO; hinsichtlich des vor dem Verwaltungsgericht erledigten Verfahrensteils hat der Senat dabei die aufgrund des Einstellungsbeschlusses des Verwaltungsgerichts ergangene Kostenentscheidung berücksichtigt.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung

Das Urteil kann mit der Revision angefochten werden.

Die Revision, die das angefochtene Urteil bezeichnen muß, ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten beim Obergerverwaltungsgericht Bremen, Altenwall 6, 28195 Bremen, schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht in 10623 Berlin, Hardenbergstr. 31, eingelegt wird.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteil durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen.