

Materielle Voraussetzungen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

von Sabine Treidler und Gerd Winter*)

Gemäß § 11 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) dürfen Pflanzenschutzmittel – von Ausnahmen abgesehen – nur dann in Verkehr gebracht oder eingeführt werden, wenn sie zugelassen sind. Das Zulassungsverfahren besteht zum einen aus der Prüfung des Pflanzenschutzmittels und zum anderen aus der eigentlichen (Zulassungs-)Entscheidung. Im folgenden sollen die gesetzlichen Anforderungen, die an diese Entscheidung gestellt werden, näher dargestellt und untersucht werden.

Die Zulassungsvoraussetzungen ergeben sich aus § 15 PflSchG: Hiernach muß das Mittel hinreichend wirksam sein (§ 15 Abs. 1 Ziff. 1). Es muß darüber hinaus den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes von Mensch und Tier beim Verkehr entsprechen (§ 15 Abs. 1 Ziff. 2). Schließlich darf es bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung oder als deren Folge keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf das Grundwasser (§ 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a) und auch keine sonstigen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt haben, die nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind (§ 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b).

Diese Voraussetzungen können zunächst nach den Maßstäben differenziert werden, die an die Entscheidung zu stellen sind: Einerseits liegt der „klassische“ Fall einer linearen Entscheidungssituation vor, in der ein Sachverhalt unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen zu subsumieren ist, nämlich Wirksamkeit, Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier beim Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln, bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung, Fehlen schädlicher Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf das Grundwasser. Diese Erfordernisse können als **absolute Maßstäbe** bezeichnet werden. Demgegenüber erfordert § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b (unvertretbare Auswirkungen auf den Naturhaushalt) eine umfassende Abwägung auch unter Berücksichtigung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Belange. Hier ist also ein **relativer Maßstab** anzulegen.

1. Absolute Maßstäbe

a) Hinsichtlich der absoluten Maßstäbe muß zunächst festgestellt werden, daß das Pflanzenschutzmittel **hinreichend wirksam** ist. Dieser Maßstab entstammt dem ursprünglichen, heute aber zu relativierenden¹ Hauptzweck des PflSchG, nämlich effektiven Kulturpflanzenchutz zu fördern, und stellt eine Art Produktqualitätskontrolle im ökonomischen Interesse der Anwender dar. Dementsprechend wird ein Pflanzenschutzmittel als hinreichend wirksam interpretiert, wenn die mit ihm zu bekämpfenden „Schädlinge“ soweit vermindert werden, daß keine wirtschaftlichen Schäden mehr

*) Wir danken R.-D. Drescher, Berlin, für Kritik und Anregungen.

1 Vgl. dazu E. Rehbinder, Das neue Pflanzenschutzgesetz, NuR 1987, 69; M. Kloepfer, Umweltrecht, München 1989, S. 775 f.

verursacht werden.² Diese Interpretation überzieht jedoch den Verwenderschutz. Es kann Verwender geben, die gewisse wirtschaftliche Schäden in Kauf nehmen und ein „sanfteres“ Mittel vorziehen, um die sonstige Natur zu schonen und auch weniger Rückstandsprobleme zu verursachen.³ Produzenten solcher Mittel würden ohne rechtfertigenden Grund in ihrer Berufsfreiheit beeinträchtigt, wenn ihnen die Zulassung verweigert würde.⁴

b) Weiterhin dürfen „die Erfordernisse des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier beim Verkehr mit gefährlichen Stoffen nicht entgegenstehen“. Zweifelhaft ist, welche Verkehrsweise dabei zu unterstellen ist. Es fällt auf, daß die Prämisse „bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung“ nur für Ziff. 3, nicht aber für Ziff. 2 gilt. Daraus ist zu entnehmen, daß Schädigungen von Mensch und Tier auch dann ausgeschlossen sein müssen, wenn beim Verkehr, d.h. beim Transport, Lagern und Ausbringen nicht „bestimmungsgemäß und sachgerecht“ gehandelt wird. Andererseits kann aber auch nicht gefordert werden, daß Gesundheitsschutz selbst bei großer Fahrlässigkeit gesichert ist. Vielmehr ist von einem Niveau mittlerer Sorgfalt auszugehen. Das heißt z.B., daß jemand, der Sprühnebel eines Pflanzenschutzmittels einatmet, keine Gesundheitsschäden erleiden darf, nicht aber, daß das Mittel schadlos trinkbar sein muß.

c) Für die weiteren Zulassungsvoraussetzungen in Ziff. 3 wird die **bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung** unterstellt. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist die Anwendung dann bestimmungsgemäß, wenn das Pflanzenschutzmittel entsprechend der Gebrauchsanleitung angewendet wird, und sie ist sachgerecht, wenn sie guter fachlicher Praxis entspricht.⁵

Diese Unterstellung ist praxisfern.⁶ Tatsächlich sind unsachgemäße Anwendungen nicht selten. So wies der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen darauf hin, daß mit fehlerhaften und wirtschaftlich unnötigen Anwendungen in erheblichem Umfang zu rechnen sei und ca. 50% der Herbizidanwendungen überflüssig seien.⁷ De lege ferenda sollte deshalb besser das praxisnähere Niveau der mittleren Sorgfalt der Schädlichkeitsbeurteilung zu Grunde gelegt werden. Solange dies nicht geschehen ist, besteht die Gefahr, daß gefährliche Pflanzenschutzmittel durch Anwendungsbestimmungen „zulassungsfähig“ gemacht werden. De lege lata läßt sich dem nur interpretativ begegnen, etwa in der Weise, daß nur „realistische“ Anwendungsbestimmungen zulässig sind. Dies wirkt sich auf die Prüfung der Auswirkungen der Pflanzenschutzmittel in der Weise aus, daß auch mit gewissen Überdosierungen zu rechnen ist und diese den Prüfungen zu Grunde zu legen sind,.

2 E. Wolf, Die Prüfung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, Berlin 1983, S. 16.

3 Ähnlich U.Meier, in diesem Band.

4 Zur parallelen Fragestellung im Arzneimittelrecht vgl. A. Kloesell/W. Cyran, Arzneimittelrecht, § 38 Abs. 1 Anm. 4

5 BT-Drs. v. 10.4.1984, 10/1262, S. 26 (zu § 13).

6 E. Rehbinder (Fn. 1), S. 69.

7 Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, BT-Drs. v. 3.3.1985, 10/3613, Rdn. 1296.

d) Ein weiteres Problem „vor der Klammer“ der übrigen Voraussetzungen ist, welcher **Grad von Gewißheit** über die schädlichen oder unvertretbaren Auswirkungen gegeben sein muß. Aus der negativen Formulierung des § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a und b („keine . . . Auswirkungen . . . hat“) ist zu entnehmen, daß schädliche oder unvertretbare Auswirkungen ausgeschlossen sein müssen. Ein solches Urteil ist naturwissenschaftlich allerdings nicht möglich. Um die Übersetzungsprobleme zwischen Naturwissenschaft und Recht, die ähnlich auch im technischen Sicherheitsrecht entstehen, zu vermindern, sollte ein **Wahrscheinlichkeitsmaß** verwendet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu im sogenannten Paraquat-Urteil Stellung genommen.⁸ Obwohl es dies ausdrücklich nur zu lit. b getan hat, ist aus der gleichen Satzstellung des lit. a aber der Schluß zu ziehen, daß hier derselbe Maßstab zu gelten hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat zu lit. b entschieden, daß – unvertretbare – Auswirkungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein müssen. Das Verwaltungsgericht Braunschweig als Vorinstanz hatte noch gefordert, daß eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt – unvertretbarer – Auswirkungen vorliegen muß. Mit der Entscheidung des BVerwG wird demgegenüber und in Abkehr von der bis dahin allgemein geltenden Auffassung ein geringeres Gewißheitsniveau verlangt.

e) Zu klären ist schließlich im Rahmen der absoluten Maßstäbe, welche *Auswirkungen* i.S.v. lit. a *schädlich* sind. Soweit es Auswirkungen auf Menschen angeht, sind jedenfalls solche Pflanzenschutzmittel als schädlich anzusehen, die im normalen Verlauf zu unzulässigen Lebensmittelrückständen führen. Unzulässig sind Rückstände oberhalb der Höchstwerte, die gem. § 14 Abs. 2 Ziff. 1a Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz erlassen sind und dem dort verankerten Vorsorgeprinzip⁹ entsprechen.

Soweit es Auswirkungen auf das Grundwasser angeht, ist der Schutz vom Menschen auf das Medium vorverlagert. Dieser absolute Medienschutz ist erforderlich, weil im Grundwasser kaum Abbauprozesse stattfinden und insgesamt nur geringe Kenntnisse über die biochemischen Vorgänge in ihm bestehen. Es wäre fatal, wenn in solcher Lage nach dem Boden nun auch noch das Grundwasser für Verschmutzungen freigegeben würde. Deshalb ist es verkehrt, wenn das Grundwasser nur in seiner Funktion als Trinkwasser für den Menschen gewürdigt wird, zumal wenn man sich dabei auch noch an Grenzwerten orientiert, die eine Gesundheitsgefährdung anzeigen, so daß die im Vorsorgebereich liegenden Belästigungen zur Versagung der Zulassung nicht ausreichen.¹⁰

8 BVerwGE 81, 12, 15 = NuR 1989, 385; s. dazu *H.-W. Micklitz*, Die Zulassungskontrolle von Pflanzenschutzmitteln im Lichte der Paraquat-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, in diesem Band. S. 146.

9 BVerwGE 77, 102, 109.

10 *H.-C. Carganico* meint, daß § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a klassisches Gefahrenabwehrrecht enthalte, wobei insbesondere der Nutzwert des Grundwassers als Trinkwasser zu schützen sei, s. derselbe, Der Grundwasserschutz bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln aus Mikroorganismen und Viren – einige Probleme aus rechtlicher Sicht, in: Biologische Bundesanstalt (Hrsg.), Umwelthygienische Aspekte bei der Bewertung von Pflanzenschutzmitteln aus Mikroorganismen und Viren im Zulassungsverfahren, Berlin 1988, S. 37, 39 f.

Eine neue Situation ist insoweit durch die seit 1.10.1989 geltenden Grenzwerte der auf der EG-Trinkwasserrichtlinie¹¹ beruhenden Trinkwasserverordnung¹² eingetreten. Diese Werte orientieren sich nicht ausschließlich an humantoxikologischen und hygienischen Belastbarkeitsgrenzen, sondern gehen darüber hinaus. Da das Trinkwasser ganz überwiegend direkt dem Grundwasser entnommen wird und technischen Maßnahmen zur Eliminierung von Pflanzenschutzmitteln Grenzen gesetzt sind¹³, müssen diejenigen, die auf die Trinkwasserfunktion abstellen, diese Belastungsgrenzen anwenden.¹⁴ Die Werte orientieren sich nicht allein an humantoxikologischen und hygienischen Belastbarkeitsgrenzen, sondern sind strenger, um den unzureichenden Kenntnisstand zu reflektieren. Sie zielen auf Maßstäbe der Ästhetik und des Wohlbefindens,¹⁵ wie sie sich z.B. auch in der DIN 2000 finden, wo es heißt, daß Trinkwasser „appetitlich, frisch (kühl) und zum Genuß anregend“ sein soll.¹⁶

2. Relative Maßstäbe

Von besonderer Bedeutung für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ist schließlich der relative Maßstab des § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b PflSchG, daß das Pflanzenschutzmittel „keine sonstigen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt hat, die nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind“.

a) Der Begriff Naturhaushalt besteht nach § 2 Abs. 1 Ziff. 6 aus den „Bestandteilen Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenarten sowie aus dem Wirkungsgefüge zwischen diesen“.

Unter die Vorschrift des § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b fallen aber nur diejenigen Güter, die nicht schon durch lit. a geschützt sind. So ist z.B. hinsichtlich des Schutzgutes „Wasser“ bei den Auswirkungen auf den Naturhaushalt das Oberflächengewässer Gegenstand des Schutzes, während das Grundwasser als Trinkwasser Schutzgut des lit. a ist. Die Differenzierung wird deshalb vorgenommen, weil das Grundwasser als besonders hochrangig gilt und deshalb einem absoluten Schutz unterstellt wird.¹⁷ Auf Grund dessen kann auch nicht angenommen werden, daß die Zulassungsvoraussetzung des § 15

11 Richtlinie 80/778/EWG, ABl. Nr. L 229 v. 15.7.1980, S. 11.

12 VO v. 22.5.1986, BGBl. I S. 760.

13 Vgl. R.-D. Drescher, Die Bestimmungen des Pflanzenschutzrechts zur Verhinderung einer nicht fachgerechten Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und ihre Bedeutung für den Grund- und Trinkwasserschutz, NuR 1989, 283 f.

14 So auch U. Meier, in diesem Band. S. 119.

15 Zu solchen Maßstäben s. auch H.H. Dieter, Grenzwerte für Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im Trinkwasser: Toxikologische contra hygienisch-ästhetische Qualitätskriterien?, Bundesgesundheitsblatt 1988, 16, 23.

16 Leitsätze für die zentrale Trinkwasserversorgung. DIN 2000 (1973).

17 Lorz, PflSchG 1989, § 15 Anm. 2 a) cc).

Abs. 1 Ziff. 3 zweierlei Beurteilungsmaßstäbe hinsichtlich eines einzelnen Schutzgutes beinhaltet.¹⁸

b) Bei der Prüfung der **Auswirkungen auf den Naturhaushalt** ist zu beachten, daß deren Erforschung nur insoweit als abgesichert gelten kann, wie Folgen für die einzelnen Bestandteile getestet werden. Wegen der Komplexität des Wirkungsgefüges wird eine auch nur annähernd genaue Bestimmung des Risikos für höhere Ebenen als die der Populationen voraussichtlich kaum je möglich sein.¹⁹ Es können bisher kaum wissenschaftlich begründete Aussagen darüber getroffen werden, welche Auswirkungen sich im Ökosystem ergeben, weil jedes Ökosystem im Grund eine sich selbständig wandelnde Individualität besitzt, die Vergleiche und dadurch die Feststellung von spezifischer Kausalität erschwert.

Um die Beurteilung der Auswirkungen auf das Wirkungsgefüge des Naturhaushalts dennoch praktikabel zu machen, werden einzelne Arten, denen eine Stellvertreterfunktion zukommen soll, als Glieder einer Wirkungskette geprüft. Hinsichtlich der Auswirkungen der Pflanzenschutzmittel z.B. auf Oberflächengewässer wird das aquatische Ökosystem anhand der Glieder der Wirkungskette Bakterien—Algen—Wasserflöhe—Fische getestet, um so zu einer Gesamtabschätzung zu gelangen.

Doch auch schon auf der Ebene der Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Populationen ist die Risikoabschätzung nicht problemlos. Die durch die Pflanzenschutzmittelverordnung²⁰ nebst Verwaltungsrichtlinien vorgeschriebenen Tests sind z.B. keineswegs kalibriert.²¹

Angesichts der Unzulänglichkeiten der Übertragung von Einzeltestergebnissen auf das Ökosystem wurde die Forderung erhoben, die Einflußnahme der Pflanzenschutzmittel auf Modell-Ökosysteme zu prüfen. Sofern dies zukünftig möglich sein wird, wird aber auch hier eine genaue Abschätzung problematisch bleiben.

Da sich Ökosysteme wegen ihrer Ausgleichskapazitäten u.U. weniger empfindlich zeigen als *mono species*, fragt es sich, ob dies bei der Zulassung „ausgenutzt“ werden darf. So wird die Auffassung vertreten, daß der Wegfall einer bestimmten Art verkraftet werden kann, wenn deren Funktion im Naturhaushalt auch durch eine andere Art übernommen werden kann.²² Dies kann aber keinesfalls Sinn der Einfügung des Schutzes des Naturhaushaltes in das Gesetz gewesen sein. Mit dieser sollte der Schutz nicht eingeschränkt, sondern ausgeweitet werden. Insbesondere sollte er über Tiere hinaus auf Pflanzen und Mikroorganismen, über Lebewesen hinaus auf Boden, Wasser und Luft,

18 Anderer Ansicht wohl *H.-A. Carganico* (Fn. 10), S. 41 f.; wie hier *Lorz*, PflSchG 1989, § 15 Anm. 2 a) cc); *E. Bode*, Prüfung der Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf die Bodenfauna in: BML (Hrsg.), *Schonung und Förderung von Nützlingen*, Münster 1988, 185f.

19 *P. Rudolph/R. Boje*, *Ökotoxikologie*, Landsberg/München 1986, S. 10.

20 VO v. 28.7.1987, BGBl. I S. 1754, § 1.

21 Vgl. dazu *L.H. Grimm/M. Faust/W. Bödeker/R. Altenburger*, in diesem Band.

22 *H. Rothert/D. Brasse/E. Bode*, Abwägungs- und Entscheidungsprozesse bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die terrestrische Fauna, *Gesunde Pflanzen* 1990, 29, 32.

sowie über die Bestandteile hinaus auf Beziehungen zwischen diesen erstreckt werden. Weiterhin ermöglicht dieser Schutz auch die Erhaltung der Schädlinge (und damit der von diesen Arten abhängigen höheren Arten). Denn er fordert, daß deren Population sich nach der Ernte wieder regenerieren kann.²³ Werden die Ausgleichkapazitäten darüber hinaus genutzt, wird im übrigen riskiert, daß eine Störung sich tatsächlich nur unbemerkt akkumuliert und später irreversibel hervorbricht, ähnlich den Tropfen in der Badewanne, die irgendwann zum Überlaufen führen.²⁴

c) Nach Feststellung der Auswirkungen auf den Naturhaushalt ist zu beurteilen, ob diese vertretbar sind. Die Vertretbarkeit soll nach dem Bundesverwaltungsgericht durch eine Abwägung ermittelt werden, in die folgende Belange einzustellen sind:

- a) der Grad der Wahrscheinlichkeit, daß die nicht auszuschließenden Auswirkungen für den Naturhaushalt nachteilig sind;
- b) das Gewicht des Nachteils;
- c) der Vorteil der Mittelverwendung für den Pflanzenanbau/der Nachteil der Nichtverwendung;
- d) die Ersetzbarkeit des Mittels.²⁵

Die Abwägung stellt sich als eine Risiko-Nutzen-Relation dar, wobei die Belange a) und b) zur Ermittlung des Risikos und die Belange c) und d) zur Ermittlung des Nutzens eines Pflanzenschutzmittels heranzuziehen sind.

Quantifizieren läßt sich das Risiko nicht, aber es ist interessant, daß das Risiko, wie im technischen Sicherheitsrecht üblich, aus der Multiplikation von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensumfang bestehen soll, während auf der Nutzenseite die Wahrscheinlichkeit des Nutzeneintritts nicht genannt (aber sicherlich mitgemeint) wird; hier tritt die Ersetzbarkeit als ein weiterer Faktor hinzu, der Vorteile zu relativieren vermag, so daß die Nutzenformel als eine Multiplikation von Eintrittswahrscheinlichkeit, Ersetzbarkeit und Vorteil der Pflanzenschutzmittelverwendung gefaßt werden könnte.

d) Die Nutzen-Risiko-Relation ist aber nur akzeptabel, wenn sie für alle Risiken- und Nutzenniveaus angewendet wird. Statt dessen haben *Rothert, Brasse* und *Bode* kürzlich vorgeschlagen, eine Abwägung mit dem Nutzen eines Pflanzenschutzmittels erst dann durchzuführen, wenn ein Nachteil festgestellt werden kann. Dies sei dann der Fall, wenn ein Schaden vorliege, d.h. nach der Definition der Autoren, wenn schädliche Auswirkungen unverträglich sind. Auswirkungen unterhalb dieser angenommenen Schädlichkeitsgrenze seien per se, d.h. ohne weitere Abwägungen, zulassungsfähig.²⁶

23 So wohl *H. Rothert/D. Brasse/E. Bode* (Fn. 22), S. 31.

24 Ein Beispiel hierfür ist das Waldsterben.

25 BVerwGE 81, 12, 17.

26 *H. Rothert/D. Brasse/E. Bode* (Fn. 22), S. 32; vgl. auch dazu deren Entscheidungsbaum auf S. 33. Indem die Autoren eine Abwägung mit dem Nutzen eines Pflanzenschutzmittels von der zuvor festgestellten Schädlichkeit der Auswirkungen abhängig machen, greifen sie im Grunde nur auf eine frühere Zulassungsvoraussetzung des § 8 i.d.F. v. 1968 (§ 8 Abs. 1 Ziff. 3: „keine sonstigen schädlichen Auswirkungen, die ... nicht vertretbar sind“) zurück; zu diesem Gesetz vgl. auch *H.-W. Micklitz*, Entwicklungslinien der Geschichte des deutschen Pflanzenschutzrechts, in diesem Band, S. 44.

Dadurch erhält die Nutzenprüfung eine Schlagseite zugunsten der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln: Hohe Risiken werden bei höherem Nutzen zugelassen, nicht aber werden geringe Risiken bei geringerem Nutzen ausgeschlossen. Das ist schon deshalb unzutreffend, weil § 15 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b die Vertretbarkeitsprüfung gerade nicht auf schädliche Auswirkungen beschränkt, sondern auf alle Auswirkungen erstreckt.²⁷ Die Nutzenprüfung muß sich auch bei geringen Risiken bewähren und dazu führen können, daß ein Pflanzenschutzmittel, dessen Risiko gering oder ungewiß ist, nicht zugelassen wird, weil sein Nutzen gering ist. Gerade umgekehrt als bei den genannten Autoren sollte überlegt werden, eine absolute Schwelle bei hohen Risiken anzunehmen, so daß hohe Risiken für den Naturhaushalt nicht durch hohen Nutzen überwindbar sind. Der Abwägungsspielraum reduziert²⁸ sich dann auf Null, denn mit dem Naturhaushalt ist in diesem Fall der durch das „insbesondere“ in lit. b hervorgehobene wichtigste Belang verletzt.

e) Allerdings ist einzuräumen, daß eine wirklich umfassende Risiko- und Nutzenprüfung sich bald in weiten Feldern einerseits des Ungewissen, andererseits der politischen Wertung wiederfindet. Ungewißheit besteht, wie gezeigt, vor allem auf der Risikoseite, insbesondere was die Auswirkungen auf den Naturhaushalt angeht; Wertungen sind vor allem auf der Nutzenseite zu treffen: Soll für die Abwägung der Vertretbarkeit eines Risikos eine Rolle spielen, daß eine Steigerung der Ernteerträge der Politik der Beschränkung der Agrarproduktion widerspricht, der Vorteil der Verwendung des Pflanzenschutzmittels also in dieser Beziehung gering ist? Steht die Kompensationsfähigkeit des Naturhaushalts als Ressource zur Verfügung oder ist sie als Pufferkapazität zu erhalten? Soll die Behörde bei der Prüfung der Ersetzbarkeit nicht nur auf andere, weniger belastende chemische Pflanzenschutzmittel, sondern auf den integrierten Pflanzenschutz verweisen und die Zulassung verweigern können, weil biologische, biotechnische Maßnahmen i.S.d. § 2 Abs. 1 Ziff. 2 PflSchG ausreichen? Vielleicht könnte es helfen, Verfahren einzurichten, in denen oberhalb der Ebene der Einzelzulassungen, unter Mitwirkung und in Kontroverse der Beteiligten und Betroffenen die allgemeineren Probleme der Ungewißheit und der Wertung kleingearbeitet und handhabbar gemacht werden.²⁹ Hierfür müßte das Gesetz geändert werden, wobei es mit der schlichten Einräumung einer Verordnungsbefugnis nicht getan wäre.

27 BVerwGE 91, 12, 15; Lorz, PflSchG, 1989, § 15 Anm. 2 a) cc).

28 Kloepfer (Fu. 1), S. 777

29 Siehe dazu näher K.-H. Ladeur, in diesem Band, S. 165.