

Die Zulassungskontrolle von Pflanzenschutzmitteln im Lichte der Paraquat-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

von Hans-W. Micklitz

I. Grundsätze des Urteils

Soweit ersichtlich, handelt es sich beim Paraquat-Urteil¹ um die erste Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Voraussetzungen der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels. Der Entscheidung kommt um so größere Bedeutung zu, als das Gericht über mögliche umweltschädliche Wirkungen von Paraquat zu befinden hatte. Gerade das brisante Verhältnis von Umweltschutz und Pflanzenschutz hatte die Diskussion um die 1986 verabschiedete Reform des Pflanzenschutzmittelgesetzes beherrscht,² letztlich aber zu keiner grundsätzlichen Umorientierung des Pflanzenschutzrechts geführt.³ Der Umweltschutz wurde in die Zielsetzung des Pflanzenschutzrechts integriert (§ 1 Nr. 4) und in die Zulassungsprüfung aufgenommen (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 b). Damit wurde der Katalog der Prüfkriterien erweitert, ohne die entscheidende Frage zu erörtern, ob und inwieweit der weitere Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei dem bekannten Gefährdungspotential überhaupt gesellschaftlich noch vertretbar ist.⁴ Das Gesetz verweist lediglich in § 6 Abs. 1 auf den integrierten Pflanzenschutz und verpflichtet den Anwender, vom Einsatz abzusehen, wenn er damit rechnen muß, daß „(die) Anwendung (von Pflanzenschutzmitteln) schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf Grundwasser oder sonstige schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt hat“. Damit spricht das Gesetz immerhin die „Erforderlichkeit“⁵ von Pflanzenschutzmitteln an, ein Verdienst, der möglicherweise der Verabschiedung des FAO Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides⁶

- 1 Vom 10.11.1988 – 3 C 19.87 –, BVerwGE 81, 12 = Natur und Recht 1989, 385.
- 2 E. Rehbinder, Umweltschutz und Pflanzenschutzrecht – Zu den Entwürfen für ein neues Pflanzenschutzrecht, Natur und Recht 1983, 249; siehe auch ders., Das neue Pflanzenschutzrecht, Natur und Recht 1987, 68. Hinzuweisen ist auch auf die Entscheidung des BGH, VersR 1977, 918, in der es um die Frage ging, welche Hinweispflicht den Hersteller von Pflanzenschutzmitteln trifft, wenn er den Abnehmer seiner Mittel durch eine Beratungsstelle über einen umfassenden Pflanzenschutz unterrichtet.
- 3 Siehe dazu in historischer Dimension, H.-W. Micklitz, Die Geschichte des deutschen Pflanzenschutzrechts, in diesem Band S. 44.
- 4 Dazu E. Rehbinder, Natur und Recht 1983, 249, 251 mit w. Nachw.
- 5 E. Rehbinder, Natur und Recht 1983, 249, plädierte im Vorfeld der Gesetzesreform dafür, „jedenfalls bei der Erstzulassung von Pflanzenschutzmitteln . . . einen deutlichen Vorrang des Umweltschutzes im Gesetz festzuschreiben“; ausführlich zur Problematik der Erforderlichkeit; ders., in: Döhring/Iglisch, Probleme der Insekten- und Zeckenbekämpfung 1978, S. 230.
- 6 Der Code enthält Empfehlungen der FAO an die Mitgliedsländer dieser Organisation, mit denen der mißbräuchliche Einsatz von Pestiziden vor allem in der Dritten Welt bekämpft werden soll. Gegen den Widerstand der Industrieländer gelang es den Vertretern der Dritten Welt, den Integrierten Pflanzenschutz als Möglichkeit der Schädlingsbekämpfung zu verankern.

zu verdanken ist. Doch ist die rechtliche Bedeutung von § 6 PflSchG bislang ungeklärt. Das betrifft vor allem die Möglichkeit, die Bedarfsprüfung zu einem Kriterium in der Entscheidung über die Zulassung zu erheben (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 b). Denn es bliebe zu klären, inwieweit § 6 PflSchG als Teil des Gesetzeszwecks anzusehen ist. Auch muß verunsichern, daß die Bestimmung sich ihrem unmißverständlichen Wortlaut nach an den Anwender richtet und nicht an den Hersteller. Um so bedeutsamer ist deshalb die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, weil sie Standards für die Berücksichtigung des Umweltschutzes formuliert, also erstmals die Bedeutung des § 1 Nr. 4 thematisiert, aber auch weil sie inzident zur Frage der Bedarfsprüfung Stellung bezieht. Das Bundesverwaltungsgericht war sich dieser Verantwortung und möglicherweise sogar Gelegenheit bewußt, denn es hat über den konkret zu entscheidenden Fall hinaus grundsätzliche Aussagen zum Verhältnis von Umweltschutz und Zulassungsverfahren getroffen. Eine genaue Durchsicht wird jedoch offenbaren, daß das Urteil bei allem Respekt vor dem Mut zum richterlichen Bekenntnis ebenso viele neue Fragen aufwirft, wie es zu beantworten vorgibt. Dies mag vor allem daran liegen, daß das Pflanzenschutzrecht rechtsdogmatisch bislang kaum durchgearbeitet ist.⁷

Der Sache nach ging es aus der Sicht des Verwaltungsgerichts um eine verhältnismäßig einfache Fragestellung: Ob sich Paraquat im Boden kontinuierlich abbaue – so der Antragsteller, die Firma ICI – oder ob die Paraquatmenge genau umgekehrt im Boden durch fortlaufenden Einsatz ständig steige?⁸ Das Verwaltungsgericht Braunschweig⁹ hat vorab den Ausgangspunkt definiert, von dem aus es sich an die umstrittene Beurteilung des Risikopotentials von Paraquat heranmachte: „Es muß eine *hinreichende Wahrscheinlichkeit* (Hervorhebung vom Verf.) dafür bestehen, daß die weitere Anwendung von Paraquat nachteilige Auswirkungen auf den Naturhaushalt hat, die nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind.“ Das Verwaltungsgericht verneint unter Würdigung der vorgelegten wissenschaftlichen Untersuchungen eine solche Wahrscheinlichkeit. Die Daten, mit denen die BBA eine Gefährdung der Umwelt durch Paraquat deutlich machen wolle, würden dem Vorsorgegedanken nicht gerecht, denn dieser werde nur ausgelöst durch vermutete Risiken und Unwägbarkeiten, für die hinreichende Anhaltspunkte bestünden. „§ 15 Abs. 1 Nr. 3 b könne jedenfalls dann nicht einer (unerwünschten) Ablagerung von Chemikalien im Boden entgegengehalten werden, wenn unsubstantiiert und rein spekulativ Risiken geäußert würden.“

Obwohl das Verwaltungsgericht ein Bekenntnis zur Beweislast des Antragstellers abgibt, belastet es im Ergebnis die BBA mit der Aufgabe, so konkrete Hinweise zu liefern, daß die Aufklärungspflicht des Gerichts ausgelöst werden kann. Das läuft scheinbar auf

7 Über nahezu 16 Jahre stand lediglich die Kommentierung von *Holthöfer/K.-H. Nüse/R. Franck*, Pflanzenschutzgesetz, in dies., Deutsches Lebensmittelrecht, Band II, Ausgabe April 1973, zur Verfügung. Nunmehr hat *A. Lorz* erstmals eine umfassende Erörterung des Pflanzenschutzgesetzes vorgelegt: Pflanzenschutzgesetz mit Rechtsverordnungen und Landesrecht, München 1989.

8 Zum Gefahrenpotential von Paraquat, *Carina Weber*, in diesem Band S. 104.

9 Urteil vom 13.2.1987 – 1 VG A 36/84.

eine geteilte Beweislast hinaus: Der Antragsteller braucht nur nachzuweisen, daß eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine Gefährdung der Umwelt nicht besteht. Um Risiken, die im Vorfeld der hinreichenden Wahrscheinlichkeit liegen, muß er sich nicht kümmern. Wissenschaftliche Aufklärung verbleibt insoweit in den Händen der BBA. Dann fragt sich aber, worin denn die Beweislast des Antragstellers besteht, wenn die BBA die weit schwierigeren und möglicherweise auch aufwendigeren Untersuchungen zum Nachweis der Gefährlichkeit durchführen oder Daten aus externen Recherchen beibringen muß, wenn sie die Herstellerdaten erschüttern will? Ist man erst einmal bis hierher vorgedrungen, offenbart sich die Denkweise des Gerichts überdeutlich: Es sichert den Unternehmen auch heute noch den prinzipiell freien Zugang von Pestiziden zum Markt und belegt die staatliche Kontrollbehörde mit der Aufgabe, den Nachweis zu erbringen, daß ausnahmsweise dieser Marktzugang nicht gesichert ist. Umweltschutz wird dem Marktzugangsrecht untergeordnet.

Das Bundesverwaltungsgericht korrigiert die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Braunschweig zur Auslegung des § 15 Abs. 1 Nr. 3 b PflSchG gleich in zweierlei Hinsicht und macht den Weg frei für ein prinzipiell anderes Verständnis des Verhältnisses von Umweltschutz und garantiertem Marktzutritt:

(1) Nicht allein hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, daß die weitere Anwendung von Paraquat „sonstige Auswirkungen“ auf den Naturhaushalt habe, die nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar seien, hindere die Zulassung, vielmehr dürfen nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse unvertretbare Auswirkungen auf den Naturhaushalt nicht vorliegen, wenn die Zulassung erteilt wird. „Das heißt aber nichts anderes, als daß unvertretbare Auswirkungen des Pflanzenschutzmittels mit *an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit* ausgeschlossen sein müssen.“ Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat nicht berücksichtigt, daß mit der Novellierung des Gesetzes alle „sonstigen Auswirkungen“ und nicht nur die „nachteiligen Auswirkungen“ des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden müssen. Eine ganz andere Frage ist, ob die „sonstigen Auswirkungen“ möglicherweise hinzunehmen sind, weil sie sich als „vertretbar“ erweisen. Klargestellt ist zunächst einmal, daß das Verwaltungsgericht die Sachfrage, nämlich die möglichen Wirkungen von Paraquat in unzulässiger Weise verkürzt hatte. Es kann nicht allein darum gehen, ob Paraquat sich im Boden anreichere oder abbaue, also „schädliche“ Wirkungen zeige, vielmehr hat das Gericht die Aufgabe, zu prüfen, ob nicht eine bloße „sonstige“ Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes bereits ausreiche, um die Umweltschädlichkeit im Sinne des neu gefaßten § 15 Abs. 1 Nr. 3 zu begründen.¹⁰ Das Verwaltungsgericht Braunschweig hatte sich in seiner Auslegung schlicht an der Fassung des Gesetzes von 1968 orientiert, in der in der Tat noch von „schädlichen Auswirkungen“ die Rede ist.

(2) Hatte das Verwaltungsgericht die BBA faktisch mit dem Beweis belastet, daß Paraquat mit hinreichender Wahrscheinlichkeit keine nachteiligen Auswirkungen auf den Naturhaushalt habe, so stellt das Bundesverwaltungsgericht quasi mit dem letzten Satz

¹⁰ Unter 2b) des Urteils, BVerwGE 81, 12, 15f.

des Urteils in bemerkenswerter Klarheit fest: Ist „nicht erweislich, daß bestimmte Auswirkungen der Pflanzenbehandlungsmittel, die im Falle ihres Eintritts unvertretbar wären, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können, so können die Mittel nicht zugelassen werden, weil die Feststellungslast hinsichtlich der tatsächlichen Voraussetzungen bei dem Antragsteller liegt“ (Hervorhebung durch den Verf.).¹¹ Irritieren kann an dieser Feststellung, daß das Bundesverfassungsgericht lediglich von hinreichender Wahrscheinlichkeit spricht und nicht von mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit. Dennoch sollte diese Unklarheit nicht überbewertet werden, da es sich lediglich um ein Redaktionsversehen handelt. Das gleiche gilt für die ungebrauchliche Verwendung des Terminus „Feststellungslast“, den das Gericht nicht näher erläutert. Die Klarstellung ist ersichtlich nachgeschoben, sie fällt aus dem engen Zusammenhang der Festlegung des Risikomaßstabes heraus.¹² Der gesamte Tenor der Entscheidung deutet darauf hin, daß das Gericht die Verteilung der Beweislast im Auge hat, wenn es über die Feststellungslast spricht.¹³

Die auch politisch kontroversen Positionen sind so markiert. Und es hat den Anschein, als ob das Bundesverwaltungsgericht dem Umweltschutz den Vorrang vor dem ungehinderten Marktzutrittsrecht einräumt und damit einer lang gehegten Forderung von Umweltschutzverbänden nachkommt. Denn wenn der Antragsteller auch entfernte „sonstige Auswirkungen“ für den Naturhaushalt ausschließen muß und ihm die Zulassung verweigert werden kann, wenn ihm dieser Nachweis nicht gelingt, dann scheint in der Tat die Prädominanz des Umweltschutzes sichergestellt zu sein. Genau in dieser Polarisierung verläuft auch die öffentliche Auseinandersetzung um die Konsequenzen des Urteils. Die Bundesregierung hatte noch nicht einmal sechs Wochen vor Erlaß der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Kleine Anfrage der GRÜNEN zur Zulassung von Pestiziden durch die BBA eine Formulierung gebraucht, die der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Braunschweig hätte entnommen sein können. Dort heißt es: „Pflanzenschutzmittel werden in der Bundesrepublik Deutschland nur zugelassen, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gesundheitliche Schäden für den Anwender und den Verbraucher ausgeschlossen werden können.“¹⁴ Der BUND betont in seiner Stellungnahme zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die vermeintlich notwendig werdende Umorientierung der Praxis der BBA. Er legt weniger Gewicht auf die Anhebung der Standards von „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ zu „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“; er findet in der Entscheidung vor allem seine Rechtsauffassung bestätigt, daß nämlich die Beweislast beim Antragsteller liege; er stellt eine angeblich jahrelang rechtswidrige Verwaltungspraxis der BBA an den Pranger und verlangt, daß „von Rechts wegen zumindest die Zulassung all derjenigen Pestizide aufgehoben werden müsse, für deren Wirkstoffe noch keine Routineanalyseverfahren im Mikrogrammbereich der Trinkwasserverordnung zu Verfügung ste-

11 BVerwGE 81, 12, 18; so schon E. Reh binder, Natur und Recht 1987, 68, 69; A. Lorz, oben Fn. 7, zu § 15 erörtert die Beweislastverteilung nicht.

12 Es handelt sich um den letzten Absatz und Satz des Urteils überhaupt.

13 Auch die BBA spricht in ihrer Presseinformation vom 23.5.1989 von einer Entscheidung über die Beweislastverteilung.

14 Bundestags-Drucksache 11/3024 vom 30.9.1988, Antwort auf Frage 31, S. 10.

hen“.¹⁵ Dem liegt die Annahme zugrunde, daß der Antragsteller seiner Beweislast gar nicht nachkommen könne, wenn die wissenschaftlichen Voraussetzungen für die Führung des Nachweises nicht gegeben seien.¹⁶ Das bedeutet eine Beweislast für Ungewißheit.

II. Konsequenzen des Urteils

Sicher ist das Urteil ein Meilenstein für den Ausbau des Umweltschutzes im Zulassungsverfahren vor der BBA, wobei dahingestellt bleiben kann, ob die BBA tatsächlich 20 Jahre lang von der Vorstellung ausging, daß sie selbst die Beweislast für den Nachweis umweltschädigender Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln zu tragen hatte. Wichtiger erscheint mir der Umstand zu sein, daß der politisch motivierte Rückschluß auf die Konsequenzen für die bestehende Zulassung von 1800 Pflanzenschutzmitteln aus dem Urteil heraus so nicht begründet werden kann. Denn dem Vorrang des Umweltschutzes stehen in der Praxis des Zulassungsverfahrens zwei Hindernisse im Wege, deren Bedeutung das Gericht vielleicht erstmalig ins rechte Licht gesetzt hat: nämlich (1) die Festlegung dessen, was der Antragsteller an Recherchen beibringen muß, um die „sonstigen Auswirkungen“ des Pestizides für den Naturhaushalt ausschließen zu können, und (2) vor allem die Prüfung der Frage, ob mögliche Veränderungen im Naturhaushalt, die nicht ausgeschlossen werden können, nicht doch nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse vertretbar sind. Vom Umfang der Tatsachenfeststellung und von der Bewertung dessen, was unter „vertretbar“ zu verstehen ist, hängt ab, ob Umweltschutz sich tatsächlich im Zulassungsverfahren behaupten kann und zu einer Remedur der bisherigen Zulassungspraxis führt.

(1) Das Bundesverwaltungsgericht liefert in seiner Entscheidung einige Hinweise für den Umfang der Tatsachenermittlung, die naturgemäß nicht abschließend gemeint sein können, weil sie auf den Gegenstand möglicher „sonstiger Wirkungen“ von Parquat auf die Umwelt begrenzt sind. Nicht erst mit der Erschöpfung der Adsorptionsfähigkeit sei die Grenze der Belastbarkeit des Bodens erreicht. Damit formuliert das Bundesverwaltungsgericht einen Grundgedanken, der für die Zulässigkeit möglicher Bodenbelastungen (und nicht nur der) bestimmend werden könnte: Dem Naturhaushalt muß die Möglichkeit zur Regeneration erhalten bleiben oder gegeben werden. Regenerieren kann sich der Naturhaushalt aber nur, wenn er in seinem „komplexen Wirkunggefüge“ als Ganzes gesehen wird.¹⁷ Eine Minderung der Adsorptionsfähigkeit insgesamt ist deshalb ebenso beachtlich wie die bisherige Vorbelastung des Bodens nicht

15 *I. Spickschen*, Das Zulassungsverfahren von Pestiziden in Recht und Praxis: Löchrig wie ein Schweizer Käse, in diesem Band S. 129.

16 Zu dem Hintergrund des Streits um Pestizide im Trinkwasser, auf den ich hier nicht eingehen möchte, siehe die Anfrage der GRÜNEN (oben Fn. 14) und dort die Fragen 22 und 23.

17 Das Gericht übernimmt ausdrücklich die Definition des Begriffs „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ in § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG; umfassend zur Problematik *J. Burmeister*, Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung – Eine juristische und rechtstatsächliche Untersuchung, Umweltrechtliche Studien, Bd. 2, 1988.

nur mit Paraquat. Von der Berücksichtigung des komplexen Wirkungsgefüges der Natur ist es aber nur noch ein kleiner Schritt, auch mögliche Kombinationswirkungen von Chemikalien im Boden der Kontrolle im Zulassungsverfahren zu unterwerfen. Es hat den Anschein, als ob das Bundesverwaltungsgericht den Vorsorgegrundsatz als einen dem Gefahrenschutz vorgelagerten Bereich interpretiert und nicht als bloße Planungs- und Verteilungsnorm.¹⁸

Mögen die Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts den Umweltschutz zukünftig auch stärken können, so bleibt doch eine ganze Reihe von Problemen ungelöst, die im Vorfeld der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes bereits erörtert worden sind. Sie betreffen sämtlich die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens der Zulassung, das bekanntlich nicht im Gesetz geregelt ist, sondern weitgehend zur Disposition der Exekutive steht. Die Bezugnahme auf den Naturhaushalt würde theoretisch eine umfassende ökotoxikologische Prüfung von Pflanzenschutzmitteln erfordern. Läßt man einmal den Wert und die Aussagekraft solcher Untersuchungen beiseite,¹⁹ so macht die Pflanzenschutzmittelverordnung zwar deutlich, daß das Prüfspektrum erweitert werden muß, etwa auf Nutzarthropoden (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 j), womit ein langer Streit zugunsten des Umweltschutzes entschieden worden ist,²⁰ doch ist an eine wirklich umfassende Umorientierung nicht gedacht. Denn die Pflanzenschutzmittelverordnung verlängert lediglich die Liste der Prüfkriterien, trifft aber keine Vorsorge für den Fall, daß Risikofaktoren erst noch bekannt werden. Diese bleiben solange außerhalb der Kontrolle der BBA, wie sie nicht in den Katalog der Pflanzenschutzmittelverordnung aufgenommen worden sind. Diese Regelungstechnik des Pflanzenschutzrechts zeigt aber, daß der Umweltschutz doch (noch?) nicht den Vorrang vor dem freien Marktzutritt erhalten hat.

Ein weiteres Problem im Zulassungsverfahren bildet die von seiten der GRÜNEN kritisierte zögerliche Bereitschaft der Hersteller, der BBA Prüfunterlagen zur Verfügung zu stellen.²¹ Ein solches Verhalten der Hersteller erscheint aus ihrer Sicht plausibel.

18 Zum Streit um die Funktion des Vorsorgeprinzips in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG siehe insbesondere die älteren Beiträge von *G. Feldhaus*, DVBl. 1980, 133; *D. Sellner*, NJW 1980, 1255; *H.-W. Rengeling*, DVBl. 1982, 622; *G. Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, 1984 ff., § 5 Rdn. 7; umfassend *A. Reich*, Gefahr – Risiko – Restrisiko: Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Umweltrechtliche Studien, Bd. 5, 1989, S. 8–30; siehe auch *K.M. Meyer-Abich*, Wie sind die Risiken in öffentlicher Verantwortung zu rechtfertigen?, ZRP 1989, 387, 389, der aus der staatlichen Verantwortung für die Sicherheit der Bürger und den Naturschutz den Grundsatz herleitet, daß durch Entscheidungen in öffentlicher Verantwortung die bestehenden oder absehbaren Gefahren für die Individuen und für die Gemeinschaft insgesamt nicht vermehrt, sondern nur vermindert werden dürfen.

19 Sehr kritisch *L.H. Grimme*, Zur Bedeutung und Aussagefähigkeit toxikologischer Bewertungen, in diesem Band S. 71.

20 Zu der Auseinandersetzung im Vorfeld der Reform *E. Rehbinder*, Natur und Recht 1983, 249, 251.

21 Siehe noch einmal die kleine Anfrage der GRÜNEN, oben Fn. 14, Frage 20 mit einer unbefriedigenden Antwort.

Denn je höher die Anforderungen an die Erforschung möglicher Risiken geschraubt werden, deren Bekanntwerden dann die Zulassung gefährden würde, desto geringer muß die Bereitschaft der Hersteller sein, diesen Befund der BBA zu melden. Umgekehrt könnte ein solches Verhalten, sofern eine Zulassung bereits erteilt wurde, die Rücknahme oder den Widerruf auslösen. Das Problem reicht über die Problematik des Zulassungsverfahrens hinaus und betrifft generell die Verpflichtung von Unternehmen, sensible Daten den staatlichen Kontrollbehörden und möglicherweise sogar der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.²²

Schließlich sei auf das ungelöste Verhältnis von Prüfung und Gegenprüfung hingewiesen. Das PflSchG ebenso wie die Pflanzenschutzmittelverordnung bieten keine Hinweise dafür, ob der Hersteller möglicherweise eigene Versuche durchführen muß, ob die BBA gar die Durchführung solcher Versuche anordnen oder den Hersteller de facto zu einer solchen Maßnahme verpflichten kann, indem sie die Erteilung der Zulassung von eigenen Recherchen abhängig macht. Sicherlich hat die BBA das Recht, eine Gegenprüfung der eingereichten Unterlagen vorzunehmen.²³ Doch ist die Intensität der Gegenprüfung immer auch ein Ressourcenproblem. Da es an klaren rechtlichen Vorgaben fehlt, ist nicht auszuschließen, daß die BBA sich auf eine Plausibilitäts- und Bonitätsprüfung der eingereichten Unterlagen beschränkt.²⁴ Die Praxis der BBA deutet in der Tat auf eine solche Arbeitsweise hin, mit der das Zulassungsverfahren in ein qualifiziertes Registrierverfahren umfunktioniert wird.²⁵ Klarheit könnte nur der Gesetzgeber schaffen; alternativ eine höchstrichterliche Entscheidung, die zum Umfang der Prüfpflicht Stellung nimmt. Es mag sein, daß die BBA gestärkt durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ihre Praxis ändert und durch eine extensive Gesetzesauslegung weitere gerichtliche Auseinandersetzungen provoziert. Eine solche Perspektive erscheint nicht undenkbar, wie die Presseerklärung der BBA vom 23.5.1989 anklingen läßt.

(2) Doch selbst wenn die Anforderungen an den Nachweis einer möglichen Umweltschädlichkeit immer weiter nach oben geschraubt werden, so bleibt immer noch ein Problem bestehen: Lassen sich die „sonstigen Auswirkungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ nicht ausschließen, kann das Pflanzenschutzmittel gleichwohl zugelassen werden, wenn keine Auswirkungen auf den Naturhaushalt vorliegen, die nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG). Der Sache nach handelt es sich bei der Bewertung der Vertretbarkeit bzw. Nichtvertretbarkeit um eine gesellschaftliche, um eine politische Entscheidung.²⁶ Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, daß die Überprüfung der

22 Für das Pflanzenschutzrecht *E. Gurlit*, Die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren der Pestizidzulassung, in diesem Band S. 182.

23 Das ist die Auffassung der Bundesregierung, Amtl. Begründung zu § 3 Abs. 4 Entw. PrüfVO von 1968, BR-Drs. 704/68.

24 So *E. Rehbinder*, Natur und Recht 1987, 68, 69, unter Bezugnahme auf die Praxis im Chemikalienrecht.

25 Das bestätigt *U. Meier*, Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, in diesem Band S. 119; in diese Richtung weist auch die Kritik des BUND; s. I. *Spickschen*, in diesem Band S. 119.

26 So auch *E. Rehbinder*, Natur und Recht 1983, 249, 251.

Vertretbarkeit oder Unvertretbarkeit der vollen richterlichen Kontrolle unterliegt, daß insbesondere der BBA keine Einschätzungsprärogative zukommt. Diese Feststellung des 3. Senats ist insofern erstaunlich, als das Bundesverwaltungsgericht im Atomrecht der Exekutive einen Beurteilungsspielraum zuerkennt, der nicht der richterlichen Kontrolle unterliegt. Offensichtlich besteht innerhalb der verschiedenen Senate keine Einigkeit über den einzuschlagenden Weg.²⁷ Das heißt nun aber nicht, daß die Gerichte im Rahmen der Kontrolle des Zulassungsverfahrens ihre eigene Sachkunde an die Stelle der Experten setzen können. Das Bundesverwaltungsgericht liefert in einem Exkurs²⁸ Kriterien, anhand derer die Gerichte die Vertretbarkeit oder Unvertretbarkeit von Risiken zu prüfen haben, deren Eintritt nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann: „den Grad der Wahrscheinlichkeit, daß die nicht auszuschließenden Auswirkungen für den Naturhaushalt nachteilig sind; das Gewicht dieses Nachteils; den Vorteil der Mittelverwendung für den Pflanzenanbau und dessen eventuelle Ersetzbarkeit.“ Neben einem Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichts zu dem Verhältnis von Gefahr und Wahrscheinlichkeit²⁹ enthält die Formulierung eine verschlüsselte Anspielung auf die Erforderlichkeit eines neuen Pflanzenschutzmittels als Kriterium für die Beurteilung der Zulassung. Eventuelle Ersetzbarkeit heißt ja nichts anderes als eine bessere Alternative, was wiederum nur bedeuten kann: eine weniger schädliche Alternative für die Umwelt. Zwar nimmt das Gericht nicht auf § 6 PflSchG Bezug, obwohl die weiche Formulierung Anlaß hätte bieten können, das Ziel des integrierten Pflanzenschutzes explizit in das Verfahren der Neuzulassung von Pflanzenschutzmitteln zu integrieren. Doch gehört die Erforderlichkeit als Abwägungskriterium zur Prüfung der Vertretbarkeit nunmehr zur Zulassungskontrolle von Pflanzenschutzmitteln. Damit hat mittelbar auch der integrierte Pflanzenschutz Eingang in das Verfahren nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 gefunden.

(3) Ihren eigentlichen Wert erhalten die vom Gericht formulierten Abwägungskriterien aber erst im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Feststellungslast. Das Gericht will die Zulassung verweigern, wenn nicht erweislich ist, daß bestimmte „sonstige Auswirkungen“, die im Falle ihres Eintritts unverträglich wären, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (das Gericht spricht bekanntlich im Zusammenhang mit der Verteilung der Feststellungslast nicht von mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit) ausgeschlossen werden können. Hier schließt sich nun der Kreis der Argumente. Denn die Feststellungslast kann nur für die Tatsachen umgekehrt werden, zu deren Beibringung der Hersteller auch verpflichtet ist. Deshalb entscheidet der Prüfungsumfang in

27 Vgl. grundsätzlich zur Frage der vollen richterlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen gerade im Umweltrecht, *M. Beckmann*, DÖV 1986, 505; *H.-J. Papier*, DÖV 1986, 621 und *H. Hill*, DÖV 1987, 885, die sämtlich eine Einschränkung der richterlichen Kontrolle befürworten, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichen Vorstellungen über die Aufgabengestaltung der Verwaltung; anders *G. Winter*, ZRP 1987, 425 ff., 429, der sich für eine Ausweitung der richterlichen Kontrolle einsetzt.

28 „Die Ausführungen im angefochtenen Urteil geben zu dem zusätzlichen Hinweis Veranlassung . . .“, BVerwGE 81, 12, 16f.

29 Das Gericht nimmt ausdrücklich Bezug auf seine Entscheidung vom 15.12.1983 – 3 C 31.82 –, DÖV 1984, 557.

der Pflanzenschutzmittelverordnung letztlich über die Feststellungslast. Damit setzt sich in der Entscheidung über die Feststellungslast der strukturelle Mangel des Zulassungsverfahrens durch, der darin besteht, daß der Antragsteller nicht uneingeschränkt mit dem Nachweis des Risikos ungewisser Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt belastet ist. Doch damit nicht genug. Der Antragsteller ist nur belastet mit dem Nachweis der Wahrscheinlichkeit von „sonstigen Auswirkungen“, die im Falle ihres Eintritts unvertretbar wären. Wie verhält es sich aber, wenn der Eintritt der Auswirkungen selbst gar nicht bestimmt werden kann, wenn über den möglichen Eintritt Ungewißheit herrscht, oder wenn vielleicht wissenschaftlich ein gewisses Risikopotential möglich erscheint, dessen Auswirkungen auf den Naturhaushalt aber noch lange nicht erforscht ist?

Der BUND unterstellt in seiner Auswertung des Urteils, daß das Bundesverwaltungsgericht den Antragsteller auch in diesen Konstellationen mit der Nachweispflicht belastet. Das wäre aber eine Beweislastverteilung, die dem Hersteller auch dann die Zulassung verweigern muß, wenn das Risiko ungewiß ist.³⁰ So wünschenswert eine solche Interpretation auch sein mag, gilt es doch zu beachten, daß das Bundesverwaltungsgericht nicht über die Verteilung der Beweislast bei Ungewißheit des Risikoeintritts zu entscheiden hatte. Das Gericht scheint nur solche „sonstigen Auswirkungen“ in der Abwägung der „Vertretbarkeit“ berücksichtigen zu wollen, mit deren Eintritt wahrscheinlich zu rechnen ist.³¹ Risiken jenseits der Eintrittswahrscheinlichkeit könnten so gesehen eine Verweigerung der Zulassung nicht rechtfertigen. Damit ließe sich von „Vorsorge“ für den Umweltschutz nicht sprechen.³²

Eine solche Verkoppelung der möglichen Vertretbarkeit des Risikos mit der Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts mag auf den nur relativen Schutz der Umwelt im Verhältnis zum absoluten Schutz der Gesundheit zurückgehen. Dennoch folgt die vom Bundesverwaltungsgericht getroffene Lesart des Begriffs „Vertretbarkeit“ nicht zwingend aus dem Gesetz. In § 15 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG steht nicht, daß nur solche Auswirkungen gemeint sind, mit deren Eintritt wahrscheinlich zu rechnen ist. Vertretbarkeit ist ein relativer Begriff, der für Wertungen offen ist. Deshalb erschiene es durchaus möglich, die Vertretbarkeit von der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos abzukoppeln und all solche „sonstigen Auswirkungen“ für unvertretbar zu erklären, für die der Antragsteller „Auswirkungen“ (wohlgemerkt nicht schädliche Auswirkungen) auf den Naturhaushalt nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausschließen kann. Das wäre eine Beweislastentscheidung bei Ungewißheit zu Lasten des Herstellers. Pflanzenschutzmittel, für die keine geeigneten Testverfahren bestehen, könnten in der Tat nicht zugelassen werden. Es mag sein, aber diese Überlegung bewegt sich im Bereich der Spekulation, daß das Bundesverwaltungsgericht seine Entscheidung über die Verteilung der Feststellungslast – nicht der Beweislast – gerade auf diese Konstel-

30 Das verlangt G. Winter, Die Angst des Richters bei Technikbewertung, ZRP 1987, 425, 429.

31 So interpretiert auch die BBA das Urteil, siehe deren Presseinformation vom 23.5.1989.

32 So jedenfalls in der Terminologie von A. Reich, oben Fn. 18, S. 30, der zur Kategorie der Vorsorge gerade jene Konstellationen rechnet, in denen es um den Schutz vor unerkannt schädlichen Umwelteinwirkungen geht.

lation angewendet wissen will. Um es noch einmal deutlich zu sagen: Das Urteil läßt ein solches Verständnis zu, positiv entschieden hat das Gericht den Konflikt (noch) nicht.

III. Ausblick und offene Fragen

Sind nun die Zulassungen für 1800 Pflanzenschutzmittel zu widerrufen, wie der BUND meint? Bekanntlich sieht das Pflanzenschutzgesetz keine speziellen Bestimmungen zum Widerruf einer Zulassung vor, obwohl dies vielfältig gefordert wurde.³³ § 15 Abs. 5 PflSchG ermächtigt die BBA, vom Inhaber auch nach Erteilung der Zulassung Angaben, Unterlagen (einschließlich Prüfungen) nachzufordern, soweit neue Erkenntnisse eine Überprüfung der Zulassung erfordern. Dazu zählen gerade neue Erkenntnisse über die schädlichen oder sonstigen Wirkungen des Pflanzenschutzmittels.³⁴ Ein Widerruf der Zulassung ist unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 PflSchG möglich, der wiederum auf § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG verweist. Neue Erkenntnisse über die ökologischen Wirkungen eines rechtmäßig zugelassenen Pflanzenschutzmittels dürften wohl als neue Tatsachen im Sinne des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG anzusehen sein.³⁵ Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts läßt sich der Hinweis entnehmen, daß ein Widerruf der Zulassung von Paraquat auf die Überlegung gestützt werden kann, daß eine der zunächst gegebenen Voraussetzungen der Zulassung nach § 8 Abs. 1 PflSchG (1968) später weggefallen ist. Eine solche Lesart des Urteils würde in der Tat die Möglichkeit eines Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG nahelegen.

Doch kann die Entscheidung des Gerichts nicht losgelöst werden von der seit 1986 neu geschaffenen Rechtslage, insbesondere der Umstellung des § 15 Abs. 1 Nr. 3 b) von „schädlichen Auswirkungen“ auf „sonstige Auswirkungen“. Dann käme als Rechtsgrundlage für den Widerruf nur § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG in Betracht, der den Widerruf u.a. daran bindet, daß der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht hat. Das wird regelmäßig der Fall sein, weil die Antragsteller nach erteilter Zulassung die notwendigen Maßnahmen für die Produktion der Pflanzenschutzmittel einleiten werden. Doch ist die Regelung auf die Situation im Baurecht zugeschnitten.³⁶ Dort schafft der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts in der Tat Probleme, wenn der Begünstigte ihm erlaubte Bauarbeiten bereits ausgeführt oder eingeleitet hat. Die Situation im Pflanzenschutzrecht ist aber eine gänzlich andere. Dort geht es typischerweise um die rechtliche Verarbeitung von Risiken, die nach erteilter Zulassung aufgedeckt werden: Wollte man den von der Zulassung begünstigten Herstellern inso-

33 Nachweise bei *E. Reh binder*, *Natur und Recht* 1987, 68, 69.

34 So *E. Reh binder*, *Natur und Recht* 1983, 249, 252; zustimmend *A. Lorz*, oben Fn. 7, § 15 Anm. 5.

35 *F.O. Kopp*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4. Aufl. 1986, § 49 Rdnr. 38; *H. Meyer/H. Borgs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 1982, § 49 Rdnr. 27 i.V.m. § 48 Rdnr. 6; *P. Stelkens/H.J. Bonk/K. Leonhardt*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl. 1983, § 49 Rdnr. 14; wohl zustimmend *E. Reh binder*, *Natur und Recht* 1987, 68, 69; BVerwGE v. 16.7.1982, DVBl. 1982, 1004.

36 So *P. Stelkens et al.*, oben Fn. 35, § 49 Rdnr. 15.

weit Bestandsschutz gewähren, wäre eine Durchsetzung des Pflanzenschutzgesetzes in seiner umweltrechtlichen Zielsetzung in der Fassung des Jahres 1986 erheblich erschwert. Eine extensive Auslegung des § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG böte sich also an. Dies gilt um so mehr, als das Bundesverwaltungsgericht die rechtlichen Veränderungen zwar hervorhebt, ihnen aber offensichtlich keine überragende Bedeutung zumißt. Denn es beurteilt die Rechtslage vor 1986 und nach 1986 mehr oder weniger anhand der gleichen Kriterien.³⁷

Doch lohnt es kaum, diesen Gedanken zu vertiefen, weil der Widerruf innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme erfolgen muß (§§ 49 Abs. 2, 48 Abs. 5 VwVfG). Das novellierte Pflanzenschutzgesetz ist am 1. 1. 1987 in Kraft getreten. Es käme dann in Betracht, den Zeitpunkt der Kenntnisnahme mit der Verkündung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in einen Zusammenhang zu stellen, das wäre der 10.11.1989. Nun ist schon problematisch, ob eine geänderte Rechtsprechung überhaupt einen Widerruf auf der Basis des § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG auslösen kann,³⁸ sodann besteht Uneinigkeit über den Begriff der Kenntnisnahme.³⁹

Angesichts dieser Rechtslage erscheint es zumindest verständlich, wenn die BBA die Novellierung des Gesetzes in der Bedeutung, die ihm das Bundesverwaltungsgericht beigemessen hat, nicht über den Widerruf bereits erteilter Zulassungen zur Geltung bringen will. Sie scheint statt dessen darauf zu vertrauen, daß es gelingt, die strengeren Anforderungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmittel bei der Verlängerung bzw. bei der Neuzulassung zu berücksichtigen. Das scheint auch der Standpunkt der Bundesregierung zu sein. Jedenfalls hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Anfrage der GRÜNEN unverblümt auf die Schwierigkeiten hingewiesen, eine Zulassung zu widerrufen und statt dessen auf die sehr viel bessere Ausgangsbasis der BBA im Falle einer Verlängerung der Zulassung Bezug genommen.⁴⁰ Die Bundesregierung geht davon aus, daß die BBA im Fall eines Rückrufes beweisbelastet wäre, also selbst erhebliche Anstrengungen zur Aufklärung möglicher Risiken unternehmen müßte.

Doch ändert dieses pragmatische Vorgehen der BBA, selbst wenn es von der Bundesregierung gedeckt wird, nichts an dem Umstand, daß die Widerrufsmöglichkeiten für als gefährlich erkannte Pflanzenschutzmittel auf der Basis des Verwaltungsverfahrensgesetzes kaum befriedigen können. Das Arzneimittelrecht kennt spezielle Rückrufmöglichkeiten. Wenig überzeugend wirkt, daß im Pflanzenschutzrecht angeblich aus Gründen der Rechtsvereinfachung keine auf die Besonderheiten des Zulassungsverfahrens abgestimmten Mechanismen benötigt werden. Der Blick über die engen Grenzen des Pflanzenschutzrechts hinaus zeigt, daß sich die Aufmerksamkeit staatlicher Tätigkeit

37 Vgl. Ziffern 2 b) – Rechtslage nach 1986 – und 4 b) – Rechtslage vor 1986 –, Natur und Recht 1989, 385 f. und 386 (nur z.T. in BVerwGE 81, 12 abgedruckt).

38 Ablehnend P. Stelkens et al., oben Fn. 35, § 48 Rdnr. 97 ff.

39 Siehe nur F.O.Kopp, oben Fn. 35, § 48 Rdnr. 97 ff.

40 Oben Fn. 14, Fragen 24 und 25.

immer mehr von der Marktzulassung auf die Nachmarktkontrolle verlagert.⁴¹ Genau diese Tendenz läßt sich aber auch bei Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik feststellen. Es geht mehr und mehr um die Bewältigung der Altlasten, und es mag problematisch erscheinen, das Problem in der Weise zu lösen, daß die BBA erst den Ablauf der befristeten Zulassung zum Anlaß für eine Neubewertung der inhärenten Risiken nimmt.

Die wieder in Gang geratenen Verhandlungen um eine Richtlinie über das Inverkehrbringen von EWG-zugelassenen Pflanzenschutzmitteln⁴² könnte die Ausbildung geeigneter Mechanismen der Nachmarktkontrolle fördern, ähnlich wie dies sich bei Arzneimitteln⁴³ und bei Konsumgütern anbahnt.⁴⁴

41 Für den Bereich der Konsumgüter sei auf die vom ZERP durchgeführte Studie über die Nachmarktkontrolle von Konsumgütern in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft verwiesen, die in der Schriftenreihe des ZERP erscheinen wird; *H.-W. Micklitz* (Hrsg.), *Post Market Control of Consumer Goods*, 1990.

42 Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von EWG-zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, ABl. C 89 vom 10.4.1989, S. 22; zuvor schon ABl. C 212 vom 9.9.1976, S. 10.

43 Commission des Communautés Européennes, Direction Générale Marché intérieur et affaires industrielles, III/B/6, Avril 1989, Memorandum sur le Système Futur d'Autorisation des Médicaments dans la Communauté Européenne.

44 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Allgemeine Produktsicherheit, ABl. C 193 vom 31.7.1989, S. 1.