



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 3, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Februar 2023 durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts ...,  
den Richter am Verwaltungsgericht ...,  
den Richter am Verwaltungsgericht ...,  
die ehrenamtliche Richterin ...,  
die ehrenamtliche Richterin ...

**für Recht erkannt:**

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

### Tatbestand

Der Kläger begehrt die Genehmigung zum Einsatz von Glyphosat in seinem Obstbaubetrieb.

Der Kläger bewirtschaftet mit seinem Obstbaubetrieb eine ca. 27 ha große Fläche im Bereich der Schleusenverbände Francop und Viersielen. Ca. 18 ha der Fläche befinden sich in dem Wasserschutzgebiet „Süderelbmarsch/Harburger Berge“ (festgesetzt durch Verordnung vom 17. August 1993, GVBl. S. 228).

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2021 wandte sich der Kläger an die Beklagte und beantragte die Erteilung einer (Ausnahme-) Genehmigung für die Verwendung von Glyphosat in seinem Betrieb für die Jahre 2022 und 2023. Er verwies darauf, dass Behörden in Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Ungarn zu der Bewertung gekommen seien, dass Glyphosat nicht krebserregend, unschädlich für das Erbgut, nicht reproduktionstoxisch, nicht organschädigend und für den Hormonhaushalt nicht gefährlich sei. Auch stelle das Mittel keine Gefahr für das Grundwasser dar. Er verwies weiter darauf, dass er in seinen Baumobstkulturen Glyphosat-haltige Produkte bislang ein- bis zweimal jährlich auf den Baumstreifen einsetze. Dies sei auch weiterhin notwendig, um andernfalls eintretende Ertragseinbußen von bis zu 30 % zu vermeiden. Dies beruhe auf der andernfalls gegebenen Nährstoffkonkurrenz für die Kulturpflanzen. Es bestehe die erhöhte Gefahr von Pilzkrankheiten und des Befalls durch die Kirschessigfliege. Ein erhöhtes Aufkommen von Feld- und Wühlmäusen und von fruchtschädigenden Wanzen sei zu befürchten. Ein unkrautfreier Pflanzstreifen sei auch eine wichtige Frostschutzmaßnahme. Die mechanische Bodenbearbeitung bzw. Beikrautregulierung könne nicht überall und zu jeder Zeit durchgeführt werden, hierfür geeignete Geräte und das erforderliche Personal seien nicht kurzfristig verfügbar. Andere zugelassene Herbizide seien nicht in gleicher Weise wirksam.

Mit Bescheid vom 12. Januar 2022 lehnte die Beklagte den Antrag ab: Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung verbiete die Anwendung von Glyphosat in Wasserschutzgebieten. Eine Ausnahmemöglichkeit sei nicht vorgesehen.

Der Kläger erhob am 27. Januar 2022 Widerspruch: Die erst im September 2021 erlassene Verordnung sehe keine Übergangsfristen und keine Entschädigungsregelungen vor. Im Ermessenswege müsse daher eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden.

Den Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 16. Juni 2022 zurück: Nach dem Ordnungsrecht könne eine Genehmigung für eine Anwendung von Glyphosat in Wasserschutzgebieten auch nicht ausnahmsweise erteilt werden. Es gebe bei ihr – der Beklagten – auch keine entsprechende Verwaltungspraxis. Im Übrigen sei nicht ersichtlich, dass das Versagen einer Ausnahmegenehmigung für den Kläger eine unbillige Härte darstelle.

Am 12. Juli 2022 hat der Kläger Klage erhoben.

Der Kläger macht insbesondere geltend: Die Versagung einer Genehmigung bedeute für ihn eine unbillige Härte. Aufgrund der drohenden Ertragseinbußen stelle die ablehnende Entscheidung für ihn einen enteignenden Eingriff dar, der im Lichte des Art. 14 GG zu betrachten sei. Die Verwendung von Glyphosat sei ungefährlich und für ihn alternativlos. Andere Herbizide oder die mechanische Bodenbearbeitung seien nicht gleich wirksam oder nicht möglich. Zudem sei eine Kompensation eines größeren Bewirtschaftungsaufwands durch höhere Preise nicht möglich. Es sei schließlich zu berücksichtigen, dass im Obstbau nur auf dem ca. ein Meter breiten Baumstreifen Glyphosat angewendet werde und Kulturpflanzen oder Früchte nicht behandelt würden.

Der Kläger hat ursprünglich sinngemäß beantragt, die Beklagte zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den Einsatz von Glyphosat auf seinen Anbauflächen, soweit sie sich im Wasserschutzgebiet befinden, in den Jahren 2022 und 2023 zu verpflichten. Zwischenzeitlich hat der Kläger den Rechtsstreit für erledigt erklärt, soweit sich die Klage auf das Jahr 2022 bezogen hat; dieser Erledigungserklärung hat sich die Beklagte angeschlossen. Der Kläger hat mit Schriftsatz vom 13. Dezember 2022 erklärt, dass er seine Klage auf das Jahr 2024 erweitere; dem hat die Beklagte nicht widersprochen. Im Termin zur mündlichen Verhandlung hat der Kläger überdies seine Klage um einen auf Feststellung gerichteten Hilfsantrag erweitert; auch dem ist die Beklagte nicht entgegengetreten.

Der Kläger beantragt,

1. den Bescheid der Beklagten vom 12. Januar 2022 und den Widerspruchsbescheid vom 16. Juni 2022 – soweit sie entgegenstehen – aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm die Genehmigung für die Anwendung von Glyphosat in seinem Obstbaubetrieb, soweit sich die Anbauflächen im Wasserschutzgebiet befinden, für die Jahre 2023 und 2024 zu erteilen,

2. hilfsweise festzustellen, dass er in den Jahren 2023 und 2024 berechtigt ist, Glyphosat in seinem Obstbaubetrieb, (auch) soweit sich die Anbauflächen im Wasserschutzgebiet befinden, anzuwenden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist darauf, dass nach der geltenden Rechtslage der Einsatz von Glyphosat in Wasserschutzgebieten nicht und auch nicht ausnahmsweise genehmigt werden dürfe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens und auf die Sachakte der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren einzustellen (§ 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog).

Die Änderungen der Klage – im Hinblick auf die Ausweitung des Streitgegenstandes auf das Jahr 2024 ebenso wie im Hinblick auf den in der mündlichen Verhandlung auf Anraten des Gerichts gestellten Hilfsantrag – sind zulässig. Die Beklagte hat in die Änderungen eingewilligt, denn sie hat sich auf die geänderte Klage jeweils eingelassen und den Erweiterungen nicht widersprochen (§ 91 Abs. 1 Var. 1 und Abs. 2 VwGO). Im Übrigen hält das Gericht beide Änderungen für sachdienlich (§ 91 Abs. 1 Var. 2 VwGO).

Die Klage bleibt ohne Erfolg. Dies gilt für den Hauptantrag (hierzu I.) wie für den Hilfsantrag (hierzu II.).

#### **I.**

Die Klage hat mit dem Hauptantrag keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig (hierzu 1.), aber unbegründet (hierzu 2.).

1. Die Klage ist mit dem Hauptantrag zulässig. Sie ist als Verpflichtungsklage, gerichtet auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Anwendung von Glyphosat im Obstbaubetrieb des Klägers in den Jahren 2023 und 2024, soweit sich die Anbauflächen im Wasserschutzgebiet befinden, statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Der Zulässigkeit der Klage steht, soweit sie auf das Jahr 2024 gerichtet ist, nicht entgegen, dass insoweit ein Vorverfahren nicht durchgeführt worden ist (§ 68 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO). Die Beklagte hat zu erkennen gegeben, dass sie auch für das Jahr 2024 zu keiner anderen Entscheidung als für die Jahre 2022 und 2023 kommt und eine Grundlage für die von dem Kläger begehrte Ausnahmegenehmigung nicht sieht. Der mit der Durchführung eines Vorverfahrens verfolgte Zweck ist vor diesem Hintergrund nicht mehr erreichbar bzw. bereits erreicht (vgl. Wöckel, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 68 Rn. 30). Überdies hat die Beklagte das Fehlen eines Vorverfahrens, was die Erweiterung der Klage anbelangt, nicht gerügt (vgl. hierzu Wöckel, a.a.O., § 68 Rn. 29). Bei dieser Sachlage ist die Klage abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO insgesamt zulässig.

2. Die Klage ist mit dem Hauptantrag unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte ihm die begehrte Ausnahmegenehmigung erteilt.

a) Ein Anspruch des Klägers ergibt sich nicht aus den Bestimmungen der Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung; im Folgenden: PflSchAnwVO) in der vorliegend maßgeblichen gegenwärtig geltenden Fassung. Nach § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO, der (spätestens) am 1. Januar 2024 außer Kraft tritt und damit nur noch für das Jahr 2023 gilt (vgl. Art. 2 Nr. 1, Art. 3 Abs. 2 der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 2. September 2021 [BGBl. I, S. 4111]), ist eine Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die aus einem in Anlage 3 Abschnitt A Nr. 4 oder 5 aufgeführten Stoff bestehen oder einen solchen Stoff enthalten – hierzu gehört Glyphosat (Anlage 3 Abschnitt A Nr. 4) –, in Wasserschutzgebieten nicht zulässig. Nach §§ 1, 9 PflSchAnwVO (i.V.m. Anlage 1 Nr. 27a) dürfen Pflanzenschutzmittel, die aus Glyphosat bestehen, ab dem 1. Januar 2024 überhaupt nicht mehr angewendet werden. Eine Ausnahmemöglichkeit ist im Verordnungsrecht weder für das teilweise (2023) noch für das vollständige (2024) Anwendungsverbot vorgesehen.

Auch das Pflanzenschutzgesetz enthält keine Möglichkeit, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen. § 13 Abs. 4 Satz 1 PflSchG, der Ausnahmemöglichkeiten u.a. „zur Abwendung

erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden“ vorsieht, bezieht sich ausschließlich auf die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände in § 13 Abs. 2 Satz 1 PflSchG, die vorliegend nicht einschlägig sind. Weitergehende (generelle) Ausnahmeregelungen sieht das Pflanzenschutzgesetz nicht vor.

b) Der Kläger hat keinen Anspruch gegen die Beklagte auf Erteilung einer Ausnahme genehmigung aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Bei der Beklagten besteht keine Verwaltungspraxis dahin, eine im Widerspruch zu § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO bzw. zu §§ 1, 9 PflSchAnwVO stehende Ausnahmegenehmigung für die Anwendung von Glyphosat in Wasserschutzgebieten zu erteilen. Es bedarf deshalb auch keiner Vertiefung, ob eine etwaige derartige – ggf. verbotswidrige – Verwaltungspraxis, wenn sie bestünde, geeignet wäre, den von dem Kläger geltend gemachten Anspruch zu begründen (hierzu näher Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 40 Rn. 54).

c) Der von dem Kläger geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme genehmigung ergibt sich auch nicht aus einer verfassungskonformen bzw. unionsrechtskonformen Auslegung des § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO bzw. der §§ 1, 9 PflSchAnwVO. Selbst wenn diese Bestimmungen gegen höherrangiges Recht verstießen, folgte daraus kein Anspruch des Klägers darauf, dass ihm eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen wäre. Denn stünden – wie der Kläger meint – § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO bzw. §§ 1, 9 PflSchAnwVO zu höherrangigem Recht deshalb im Widerspruch, weil die Vorschriften keine Ausnahmemöglichkeiten vorsehen, keine Übergangsregelungen ent- und keine Entschädigungsregelungen bereithalten, wäre es Sache des Gesetz- und Ordnungsgebers zu bestimmen, welche Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung erfüllt sein müssten, welche Übergangsregelungen für das geregelte Verbot gelten sollten und wie eine etwaige Entschädigungsregelung auszugestalten wäre. Das Gericht kann diese Entscheidungen nicht anstelle des Gesetz- und Ordnungsgebers treffen und einer – unterstellten – Rechtswidrigkeit des § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO bzw. der §§ 1, 9 PflSchAnwVO durch Zuerkennung einer an keine weiteren Voraussetzungen gebundenen Ausnahmegenehmigung Rechnung tragen. § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO bzw. §§ 1, 9 PflSchAnwVO wären, verstießen die Vorschriften gegen höherrangiges Recht, schlicht wirkungslos.

## II.

Die Klage hat auch mit dem Hilfsantrag keinen Erfolg. Das mit dem Hilfsantrag verfolgte Feststellungsbegehren ist als allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die Feststellungsklage ist aber unbegründet. Die begehrte Feststellung ist nicht zu treffen, weil der Kläger in den Jahren 2023 und 2024 nicht berechtigt ist, Glyphosat in seinem Obstbaubetrieb, soweit sich die Anbauflächen im Wasserschutzgebiet befinden, anzuwenden.

Dem stehen für das Jahr 2023 die Bestimmung des § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und für das Jahr 2024 die Bestimmungen der §§ 1, 9 PflSchAnwVO entgegen (s.o. zu I. 2. a)). Die sich hieraus für den Kläger ergebenden Anwendungsverbote sind wirksam. Sie verstoßen weder gegen höherrangiges einfaches Recht (hierzu 1.), noch gegen Verfassungsrecht (hierzu 2.) oder gegen Unionsrecht (hierzu 3.).

1. § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO verstoßen nicht gegen höherrangiges Parlamentsrecht. Vielmehr finden die Vorschriften ihre Grundlage in der Verordnungsermächtigung des § 14 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) und b) PflSchG, wonach u.a. die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel oder von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen im Verordnungswege verboten oder beschränkt werden kann.

Die Verordnungsermächtigung in § 14 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) und b) PflSchG ist ihrerseits mit höherrangigem Recht vereinbar. Namentlich sind die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Eine Ermächtigung darf danach nicht so unbestimmt sein, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Schon aus der Ermächtigung muss erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.4.2015, 2 BvR 1322/12 u.a., juris Rn. 55, BVerfGE 139, 19, m.w.N.).

Diesen Voraussetzungen wird § 14 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) und b) PflSchG gerecht. Die Norm sieht („Inhalt“) vor, dass u.a. die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Verordnungswege reglementiert werden darf, und dass insoweit sowohl (Anwendungs-) Beschränkungen als auch (Anwendungs-) Verbote erlassen werden dürfen. Die Zielrichtung („Zweck“) der danach möglichen Regelungen kommt in § 14 Abs. 1 PflSchG selbst („soweit es zum



Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder zum Schutz vor Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, erforderlich ist“) und im Übrigen im Gesetz an verschiedenen weiteren Stellen (vgl. hierzu Mann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 30, m.w.N.) klar zum Ausdruck. Schon nach der allgemeinen Bestimmung in § 13 Abs. 1 PflSchG dürfen Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden, soweit der Anwender nur damit rechnen muss, dass ihre Anwendung im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf das Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat. Diese Zielrichtung gelangt auch in der allgemeinen Zweckbestimmung des § 1 Nr. 3 PflSchG zum Ausdruck: Danach ist es auch Zweck des Gesetzes, Gefahren abzuwenden oder ihnen vorzubeugen, 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. Im Übrigen ist durch die differenzierten Vorgaben allein in § 14 Abs. 1 PflSchG gewährleistet, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Regelung des Pflanzenschutzrechts insgesamt und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht in *maßloser* Weise nach Art einer Globalermächtigung an die Exekutive delegiert („Ausmaß“; vgl. hierzu Mann, a.a.O., Art. 80 Rn. 25, m.w.N.).

2. § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO verstoßen nicht gegen Verfassungsrecht. Weder die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG (hierzu a)) noch die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu b)) werden durch das Verbot, Glyphosat im Wasserschutzgebiet (2023) bzw. generell (2024) anzuwenden, in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt.

a) Bei den Bestimmungen in § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Grundgesetz hat dem Gesetzgeber in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Aufgabe übertragen, den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu bestimmen. Die das Eigentum ausformenden Vorschriften (des bürgerlichen und) des öffentlichen Rechts legen generell und abstrakt Rechte und Pflichten hinsichtlich solcher Rechtsgüter fest, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Solche Vorschriften bleiben Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums auch dann, wenn sie konkrete Vermögenspositionen ganz oder teilweise entziehen oder hierzu für den Einzelfall die Grundlage bilden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2014, 2 BvR 564/95, juris Rn. 89, BVerfGE 110, 1, m.w.N.). Die §§ 3b Abs. 5, 1, 9 PflSchAnwVO gestalten das verfassungsrechtlich garantierte Eigentum in dem vorstehenden Sinne näher aus: Sie regeln, unter welchen Voraussetzungen der

Einsatz von Glyphosat zulässig ist. Sie bewirken, dass den Normbetroffenen bei der (wirtschaftlichen) Nutzung ihres Grundeigentums Grenzen gesetzt sind. Die (wirtschaftliche) Nutzung des Grundeigentums wird auf diese Weise reglementiert, die Nutzungsbedingungen und -möglichkeiten werden konkretisiert.

Bei der Erfüllung des ihm nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrags, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, muss der Gesetzgeber die grundgesetzliche Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wie auch das Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG beachten und die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers sowie die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse müssen vom jeweiligen Sachbereich her geboten und auch in ihrer Ausgestaltung sachgerecht sein. Sie dürfen nicht weiter gehen, als es ihr Grund, der Schutz des Gemeinwohls, erfordert, und sie dürfen insbesondere auch nicht, gemessen am sozialen Bezug und an der sozialen Bedeutung des Eigentumsobjekts sowie im Blick auf den Regelungszweck, zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2014, 2 BvR 564/95, juris Rn. 100, BVerfGE 110, 1, m.w.N.).

Das beschränkte (§ 3b Abs. 5 PflSchAnwVO) bzw. vollständige (§§ 1, 9 PflSchAnwVO) Anwendungsverbot von Glyphosat wird den vorstehend dargestellten Maßstäben gerecht. Die Vorschriften enthalten eine sachgerechte Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Sie verfolgen einen legitimen Zweck, denn sie dienen dem Schutz des Grundwassers und des Naturhaushalts, dem Erhalt der Artenvielfalt sowie – mit Blick darauf, dass (was allerdings umstritten ist) von Glyphosat möglicherweise auch Gesundheitsgefahren ausgehen können – dem Schutz der menschlichen Gesundheit. Das Verbot, Glyphosat in Wasserschutzgebieten (2023) und darüber hinaus (2024) anzuwenden, kann dazu beitragen, dass die vorstehend genannten legitimen Ziele erreicht werden. Mildere Mittel sind insoweit nicht ersichtlich. Insbesondere sind die von dem Kläger ins Auge gefassten Alternativen – das Vorsehen einer Ausnahmemöglichkeit oder zumindest einer Übergangsfrist – nicht in gleicher Weise geeignet, den verfolgten Zweck zu fördern.

Das (teilweise oder vollständige) Glyphosatverbot stellt für die hiervon Betroffenen auch keine unangemessene Belastung dar. Die mit dem Verbot verfolgten Ziele und die hierdurch geschützten Rechtsgüter haben erhebliches Gewicht. Der Schutz der Natur stellt ebenso

wie der Schutz von Wasser eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang dar, die einschränkende Regelungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG rechtfertigt. Beschränkungen des Eigentumsgebrauchs und der -nutzbarkeit muss der Eigentümer daher grundsätzlich – und insbesondere in einem Wasserschutzgebiet, das die dortigen Nutzungsbedingungen und -möglichkeiten von vornherein im Sinne einer Situationsgebundenheit (vgl. VGH München, Urt. v. 24.10.2007, 22 N 05.2524, juris Rn. 25, NVwZ-RR 2008, 380; eingehend: Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 14 Rn. 533, m.w.N.) prägt – entschädigungslos dulden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn dem Eigentümer noch sinnvolle und wertschöpfende privatnützige Verwendungsarten verbleiben (vgl. Papier/Shirvani, a.a.O., Art. 14 Rn. 529 ff., m.w.N.). So verhält es sich hier: Der Einsatz anderer Herbizide bildet ebenso eine Alternative für den Einsatz von Glyphosat (in der Landwirtschaft) wie die mechanische Bearbeitung der Flächen oder die Wahl geeigneter acker- und pflanzenbaulicher Maßnahmen (s. hierzu näher die Begründung der Verordnung, mit der die §§ 3b, 9 PflSchAnwVO eingefügt worden sind: BR-Drs. 305/21, S. 8 ff.; s. ferner die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 20/875, S. 9 f.). Die nachteiligen (wirtschaftlichen) Folgen, die sich aus einem Verzicht auf Glyphosat ergeben und die der Kläger mit seiner Klagebegründung aufgeführt hat, lassen sich also zumindest teilweise vermeiden bzw. kompensieren. Dass die Alternativen zu einer Anwendung von Glyphosat ggf. weniger wirksam sind, mit größerem Aufwand verbunden sind und möglicherweise weniger Ertrag versprechen, ist im Hinblick auf die gewichtigen Rechtsgüter, deren Schutz das teilweise (2023) bzw. vollständige (2024) Verbot von Glyphosat dient, im überwiegenden öffentlichen Interesse hinzunehmen.

Das (teilweise oder vollständige) Glyphosatverbot in § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO stellt nicht deshalb eine unangemessene Belastung der hiervon Betroffenen dar, weil eine Übergangsregelung oder eine Härtefallklausel nicht vorgesehen sind. Ob und in welchem Umfang Übergangsregelungen und Härtefallklauseln aus Vertrauensschutzgründen notwendig sind, hängt von einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens und der Bedeutung des mit der Inhalts- und Schrankenbestimmung verfolgten Allgemeininteresses ab (vgl. Axer, in: BeckOK GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 14 Rn. 101). Danach bedurfte es vorliegend keiner Übergangsregelung und keiner Härtefallklausel. Die §§ 3b Abs. 5, 1, 9 PflSchAnwVO sind zwar am 2. September 2021 beschlossen worden und traten bereits am 8. September 2021 in Kraft (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 2. September 2021 [BGBl. I, S. 4111]). Das vollständige Glyphosatverbot gilt gemäß § 9 PflSchAnwVO aller-

dings erst ab dem 1. Januar 2024. Hierbei handelt es sich faktisch um eine Übergangsregelung. Aber auch bezogen auf das seit dem 8. September 2021 geltende Glyphosatverbot in Wasserschutzgebieten hatten die betroffenen Nutzer von Glyphosat schon vor Inkrafttreten des § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO ausreichend Gelegenheit, sich mit einem absehbaren Verbot zu befassen und ggf. Vorkehrungen hierfür zu treffen. Es ist allgemein bekannt, dass der Einsatz von Glyphosat seit vielen Jahren umstritten ist. Vor einigen Jahren stand bereits ein vollständiges und EU-weites Verbot von Glyphosat im Raum. Auch die frühere Bundesregierung war davon ausgegangen, dass es absehbar zu einem Glyphosatverbot kommen werde (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/glyphosat-julia-kloeckner-erwartet-verbot-erst-2022-16284254.html>), und hatte sich auf die Regelungen in §§ 3b Abs. 5, 1, 9 PflSchAnwVO verständigt (s. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/insektenschutz-gesetz-kabinett-beschluss-100.html>). Die Bundesregierung hat ein vollständiges Glyphosatverbot überdies im Koalitionsvertrag (dort S. 46) vereinbart (s. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>). All dies spricht dagegen, dass die Nutzer von Glyphosat ein schutzwürdiges Vertrauen darauf entwickeln konnten, dass die Anwendung von Glyphosat zukünftig – namentlich in den vorliegend relevanten Jahren 2023 und 2024 – weiterhin (uneingeschränkt) zulässig bleiben würde.

Auch das Fehlen einer Ausgleichs- bzw. Entschädigungsregelung führt nicht dazu, dass das (teilweise oder vollständige) Glyphosatverbot in § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO eine unangemessene und deshalb die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verletzende Belastung der hiervon Betroffenen bewirkt. Nur dort, wo ausnahmsweise die Anwendung eines Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, können gesetzliche Ausgleichsregelungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer in Betracht kommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.9.2011, 1 BvR 2232/10, juris Rn. 39, NVwZ 2012, 429). Danach bedarf es für die Vereinbarkeit des (teilweisen oder vollständigen) Glyphosatverbots mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG keiner gesetzlichen Ausgleichsregelungen. Den vom Glyphosatverbot betroffenen Grundeigentümern verbleiben ausreichend Möglichkeiten für eine wirtschaftlich zumutbare Nutzung ihres Eigentums. Überdies hatten sie hinreichend Gelegenheit, sich darauf einzustellen, Glyphosat in ihren Betrieben nicht mehr anwenden zu dürfen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die obigen Ausführungen Bezug genommen. Auch wird den Eigentümern von Grundstücken, die in einem Wasserschutzgebiet liegen und denen deshalb bereits im Jahr 2023 die Anwendung von Glyphosat verboten ist,

kein gleichheitswidriges Sonderopfer abverlangt. Aufgrund der Situationsgebundenheit dieser Grundstücke ist ihre unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt und nicht willkürlich.

b) Das Verbot, Glyphosat in Wasserschutzgebieten (2023) bzw. generell (2024) anzuwenden, ist mit der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Es handelt sich um eine Berufsausübungsregelung, die einen legitimen Zweck verfolgt und zur Zweckverfolgung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dem Interesse derjenigen, die – wie der Kläger – Glyphosat im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit anwenden und dies auch künftig anstreben, kommt gegenüber den wichtigen Gemeinwohlbelangen, denen das teilweise und vollständige Glyphosatverbot dient, ein geringeres Gewicht zu.

3. § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO und §§ 1, 9 PflSchAnwVO stehen auch mit Unionsrecht in Einklang. Dies gilt für das im Jahr 2023 geltende Verbot zur Anwendung von Glyphosat in Wasserschutzgebieten gemäß § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO (hierzu a]) ebenso wie für das generelle Glyphosatverbot im Jahr 2024 gemäß §§ 1, 9 PflSchAnwVO (hierzu b]).

a) Dem im Jahr 2023 geltenden Anwendungsverbot von Glyphosat in Wasserschutzgebieten gemäß § 3b Abs. 5 PflSchAnwVO steht nicht entgegen, dass die Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat durch Art. 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 der Kommission vom 12. Dezember 2017 und im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011, der durch Art. 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 der Kommission vom 12. Dezember 2017 entsprechend geändert worden war, zunächst bis zum 15. Dezember 2022 erneuert worden war und die Kommission diese Genehmigung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2022/2364 der Kommission vom 2. Dezember 2022 bis zum 15. Dezember 2023 verlängert hat. Denn ungeachtet dieser sog. Wirkstoffgenehmigung bedarf es für das Inverkehrbringen und für die Verwendung eines Pflanzenschutzmittels gemäß Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 vom 21. Oktober 2009 des Europäischen Parlaments und des Rates der mitgliedstaatlichen Zulassung. Hierbei sind die Grundsätze und Anforderungen zu beachten, wie sie sich aus dem Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 vom 25. Mai 2011, der mit der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 der Kommission vom 12. Dezember 2017 geändert worden ist (s.o.), ergeben (vgl. Art. 29 Abs. 6 der Verordnung [EG] Nr. 1107/2009). Danach achten die Mitgliedstaaten bei der Zulassung u.a. und insbesondere auf den Grundwasserschutz in gefährdeten Gebieten. Überdies ist die Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und die Verhinderung seiner weiteren

Verschmutzung erklärtes Ziel des Unionsrechts (vgl. nur Art. 1 lit. d], Art. 4 Abs. 1 lit. b] der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 [Wasserrahmenrichtlinie]). Vor diesem Hintergrund hält es die erkennende Kammer für nicht zweifelhaft, dass die Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht berechtigt sind, im nationalen Recht die Anwendung von Glyphosat näher zu reglementieren und die Anwendung dieses Pflanzenschutzmittels in Wasserschutzgebieten zu verbieten.

b) Im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung steht Unionsrecht auch nicht dem vollständigen Anwendungsverbot von Glyphosat im Jahr 2024 gemäß §§ 1, 9 PflSchAnwVO entgegen. Denn eine Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat liegt nur bis zum 15. Dezember 2023 vor (s.o. zu a]). Es kann deshalb gegenwärtig offenbleiben, ob ein vollständiges Anwendungsverbot von Glyphosat im nationalen Recht mit Unionsrecht vereinbar wäre, wenn der Wirkstoff durch einen Rechtsakt der Union genehmigt sein sollte.

### III.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, entspricht es der Billigkeit, den Kläger mit den Kosten des Verfahrens zu belasten, weil er aus den unter I. und II. dargestellten Gründen auch insoweit voraussichtlich unterlegen wäre.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.

Die Berufung ist gemäß §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 VwGO zuzulassen. Die Fragen betreffend die Vereinbarkeit des teilweisen und vollständigen Glyphosatverbots mit höher-rangigem Recht haben grundsätzliche Bedeutung.

...

...

...