

Gericht:	BVerwG 10. Senat
Entscheidungsdatum:	24.06.2026
Aktenzeichen:	10 CN 6.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:240626U10CN6.25.0
Dokumenttyp:	Urteil

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, 26. Oktober 2023, Az: 2 K 9/22, Urteil

Tenor

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 26. Oktober 2023 wird geändert und § 1 i. V. m. der Anlage der Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften im Land Sachsen-Anhalt vom 21. März 2023 wird für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

- 1 Die Antragsteller sind landwirtschaftliche Betriebe. Sie bewirtschaften Feldblöcke, die in der Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften im Land Sachsen-Anhalt vom 21. März 2023 als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen worden sind. Gegen diese Regelungen wenden sie sich mit einem Normenkontrollantrag.
- 2 Zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) hat Deutschland auf der Grundlage des Düngegesetzes (DüngG) Maßnahmen in der Düngeverordnung festgelegt. Sie verpflichtet die Landesregierungen zur Ausweisung näher bestimmter Gebiete zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung u. a. durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen. In solchen Gebieten gelten besondere Beschränkungen für den Einsatz von Düngemitteln. Zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Gebiete erließ die Bundesregierung gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV am 3. November 2020 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten, die am 10. August 2022 neu gefasst wurde (AVV Gebietsausweisung - AVV GeA).
- 3 Das Land Sachsen-Anhalt — der Antragsgegner - erließ am 21. März 2023 die Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften im Land Sachsen-Anhalt (hier im Folgenden Dünger-ZusVO 2023 - Landesdüngeverordnung 2023), die mit Nitrat belastete (rote) Gebiete im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV ausweist (§ 1) und dort zusätzliche düngerechtliche Anforderungen bestimmt (§ 2). Diese Verordnung löste die zuvor geltende Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften vom 30. August 2022 ab, welche ihrerseits an die Stelle der Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften im Land Sachsen-Anhalt vom 8. Januar 2021 getreten war.
- 4 Die Antragsteller haben beim Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt einen Normenkontrollantrag gestellt, der sich zuletzt gegen die Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften im Land Sachsen-Anhalt (Landesdüngeverordnung) 2023 gerichtet hat.

- 5 Mit Urteil vom 26. Oktober 2023 hat das Oberverwaltungsgericht den Antrag abgelehnt. Die Landesdüngeverordnung 2023 sei formell und materiell rechtmäßig. Die Gebietsausweisung finde ihre Rechtsgrundlage in § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV.
- 6 Diese Vorschrift sei wirksam. Die vor ihrem Erlass durchgeführte Strategische Umweltprüfung (SUP) sei formell fehlerfrei erfolgt. Die in § 1 DüngerZusVO 2023 festgelegte Gebietsausweisung stehe mit § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV in Einklang. Das gelte auch mit Blick auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Gebietsausweisung 2022 (AVV GeA), das umweltrechtliche Verursacherprinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die AVV Gebietsausweisung, die den administrativen Vereinfachungsspielraum des Ordnungsgebers ausfüllen und vereinheitlichen solle, könne nur eingeschränkt als Maßstab für die Normenkontrolle einer Gebietsausweisung herangezogen werden. Sie habe keinen normkonkretisierenden Charakter und bezwecke nicht, eine zweifelsfreie Ergebnissenauigkeit zu erreichen. Rechtmäßig sei eine Gebietsausweisung, wenn sie in methodischer Hinsicht überhaupt auf der Grundlage der AVV Gebietsausweisung 2022 durchgeführt worden sei und die darin enthaltenen Vorgaben im Wesentlichen einhalte. So liege es hier, denn schwere und offensichtliche Verletzungen dieser Vorgaben seien weder dargelegt noch ersichtlich. Die Düngebeschränkungen seien zudem zur Reduzierung der Nitratbelastung des Grundwassers geeignet und auch im Übrigen verhältnismäßig. Die Verschreibung von zusätzlichen Düngebeschränkungen durch § 2 DüngerZusVO 2023 sei ebenfalls wirksam. Sie beruhe auf § 13a Abs. 3 DüV, der seinerseits wirksam sei.
- 7 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend, im Hinblick auf die Urteile des Senats vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 u. a. - sei auch die hier gegenständliche Gebietsausweisung im Land Sachsen-Anhalt für unwirksam zu erklären.
- 8 Die Antragsteller beantragen sinngemäß,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 26. Oktober 2023 (2 K 9/22) zu ändern und § 1 i. V. m. der Anlage der Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften vom 21. März 2023 für unwirksam zu erklären.
- 9 Der Antragsgegner stellt keinen Antrag.
- 10 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich an dem Verfahren nicht beteiligt.

Entscheidungsgründe

- 11 Die Revision der Antragsteller, über die der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 i. V. m. § 125 Abs. 1 und § 141 VwGO), ist begründet. Die Ablehnung des Normenkontrollantrags durch das Oberverwaltungsgericht verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch § 1 i. V. m. der Anlage der Verordnung über zusätzliche düngerechtliche Vorschriften (DüngerZusVO 2023) vom 21. März 2023 (GVBl. LSA 2023, S. 68) ist ungültig und unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären, weil sie in § 13a Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung - DüV) vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305), zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung vom 11. Dezember 2024 (BGBl. Nr. 411) keine wirksame Ermächtigungsgrundlage findet.
- 12 1. Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafte Normenkontrollantrag, der sich im Revisionsverfahren ausschließlich gegen die Gültigkeit von § 1 i. V. m. der Anlage der DüngerZusVO 2023 richtet, ist zulässig. Die Antragsteller sind antragsbefugt, denn nach ihrem Vorbringen erscheint es möglich, dass sie durch die angegriffene Regelung der Landesdüngeverordnung in ihrem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) oder jedenfalls in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verletzt werden. Sie bewirtschaften landwirtschaftliche Feldblöcke, die in der Landesdüngeverordnung 2023 als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden und damit

strengerer Düngebeschränkungen unterliegen (vgl. § 13a Abs. 2 und 3 DüV sowie § 2 DüngerZusVO 2023).

- 13 Das Oberverwaltungsgericht ist auch im Ergebnis im Einklang mit Bundesrecht davon ausgegangen, dass sich die Antragsbefugnis der Antragsteller nicht auf die in ihrem Eigentum stehenden oder von ihnen bewirtschafteten Feldblöcke beschränkt, sondern sich auf die durch § 1 i. V. m. der Anlage der DüngerZusVO 2023 erfolgte Gebietsausweisung insgesamt bezieht (UA S. 17 f., juris Rn. 90 ff.). Denn die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete wäre nicht teilbar, wenn ihre Rechtswidrigkeit — wie hier in Betracht kommt — aus einem Fehler folgen würde, der die Wirksamkeit ihrer Rechtsgrundlage berührt. Die Ausweisung dieser Gebiete könnte dann nicht hinsichtlich der von den Antragstellern nicht bewirtschafteten Feldblöcke oder derjenigen Grundwasserkörper, in denen die Antragsteller jeweils keine Flächen bewirtschaften, aufrechterhalten bleiben, weil sie auch insoweit nicht mit der Rechtsordnung vereinbar wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 12 m. w. N.). Auch das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend bejaht (UA S. 19 f., juris Rn. 99 f.).
- 14 2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch § 1 i. V. m. der Anlage der DüngerZusVO 2023 beruht nicht auf einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage und verstößt deshalb gegen höherrangiges Recht. Die bundesrechtliche Ermächtigung in § 13a Abs. 1 DüV ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Zwar beruht diese Norm ihrerseits auf einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (2.1). Die Ermächtigung der Landesregierungen zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten durch diese Regelung ist aber — ungeachtet ihrer formellen Rechtmäßigkeit, zu der der Senat in den Urteilen vom 24. Oktober 2025 - u. a. 10 CN 3.25 - (UPR 2026, 142 Rn. 18 ff.) nähere Ausführungen gemacht hat — mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unvereinbar. Dies folgt daraus, dass sie wesentliche grundrechtsrelevante Vorgaben für die Bestimmung der belasteten Gebiete nicht selbst regelt, sondern dies gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV einer Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung überlässt (2.2).
- 15 2.1 § 1 i. V. m. der Anlage sowie § 2 DüngerZusVO 2023 setzen die bundesrechtliche Verpflichtung der Landesregierungen aus § 13a Abs. 1 und 3 DüV zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten von Grundwasserkörpern sowie zur Vorschreibung zusätzlicher Anforderungen zum Gewässerschutz um. Die letztgenannte Regelung stützt sich auf die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 3 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Satz 2 Nr. 3 und Abs. 5, § 15 Abs. 5 des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 (DüngG, BGBl. I S. 54), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752). Diese Normen ermächtigen das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (heute: Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat) zur näheren Bestimmung der Anwendung von Stoffen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 (Düngemittel) und Nr. 6 bis 8 (Bodenhilfsstoffe, Pflanzenhilfsmittel und Kultursubstrate) DüngG, insbesondere zum Verbot oder zur Beschränkung bestimmter Anwendungen, zum Erlass von Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung, insbesondere durch Nitrat, und in diesem Zusammenhang zu einer Reihe von gesondert aufgeführten möglichen Beschränkungen, sowie zur Übertragung der jeweiligen Ermächtigung ganz oder teilweise auf die Landesregierungen (sogenannte Subdelegation), welche u. a. bestimmte Ausnahmen von einzelnen Vorschriften zulassen können. Wie der Senat mit Urteilen vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - (UPR 2026, 142 Rn. 15 ff.; ebenso 10 CN 1.25, 10 CN 2.25 und 10 CN 4.25, jeweils juris) ausgeführt hat, bestehen gegen diese gesetzlichen Regelungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie enthalten Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und Berufsausübungsregelungen für die Landwirte (Art. 12 Abs. 1 GG), die mit dem Gewässerschutz einem wichtigen Gemeinwohlinteresse dienen und einer verhältnismäßigen Ausgestaltung ohne weiteres zugänglich sind. Inhalt, Zweck und Ausmaß der dem Bundesverordnungsgeber erteilten Verordnungsermächtigung lassen sich den abstrakten gesetzlichen Regelungen in auf dieser Ebene (noch) hinreichend bestimmter Weise entnehmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG; vgl. näher VGH Mannheim, Urteil vom 9. Februar 2023 - 13 S 3646/21 - NuR 2023, 704 Rn. 29 ff.). Dass flächen- oder betriebsbezogene Obergrenzen für das Aufbringen von Nährstoffen aus Düngemitteln bestimmt werden dürfen, umfasst der Sache nach auch eine Bestimmung von besonders gefährdeten Flächen, in denen diese und weitere Beschränkungen gelten. Eine weitergehende detaillierte Regelung der Verfahrensweise bei der Bestimmung derartiger Flächen musste nicht bereits auf der Ebene des formellen Gesetzes getroffen werden. Soweit Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Gesetze bestimmt werden, handelt es sich nicht um einen zwingenden Parlaments-, sondern um einen Rechts-

satzvorbehalt, der auch Rechtsverordnungen umfasst (vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand August 2025, Art. 14 Rn. 418). Beschränkungen von Inhalt und Gebrauch des Eigentums müssen daher nur in den wesentlichen Grundzügen, aber nicht in jedem Detail durch Parlamentsgesetz geregelt werden. Gleiches gilt für Berufsausübungsregelungen, die auch auf Grund eines Gesetzes getroffen werden können (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG). Bei der Regelung stark technisch geprägter Sachverhalte darf sich der Gesetzgeber zudem im Grundsatz darauf beschränken, hinreichend genaue Zielvorgaben zu machen. Er muss lediglich diejenigen Regelungen erlassen, aus denen ein bestimmt umrissenes Handlungsprogramm für die Exekutive abgeleitet werden kann und die die erforderlichen Abwägungsentscheidungen hinsichtlich konkurrierender Rechtspositionen enthalten. Die fachlich-technischen, die Zielvorgaben nachvollziehenden Konkretisierungen kann er demgegenüber dem Ordnungsgeber (und je nach Bedeutung auch den Vollzugsbehörden) überlassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 243).

- 16 Diesen Anforderungen genügen die gesetzlichen Vorgaben des Düngegesetzes noch (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 16). Der Gesetzgeber musste nicht selbst über die Vorgehensweise bei der Bestimmung besonders belasteter Gebiete — etwa die bei der Abgrenzung nichtbelasteter von belasteten Gebieten anzuwendenden Regionalisierungsverfahren und die notwendige Messstellendichte — entscheiden. Er durfte vielmehr davon ausgehen, dass der Ordnungsgeber in Anbetracht des fortschreitenden Erkenntnisstandes hinsichtlich der Eignung von Messstellen und der Fortentwicklung entsprechender Regionalisierungsverfahren eher in der Lage ist, die Anforderungen auf dem aktuellen Stand zu halten und damit den berührten grundrechtlichen Interessen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 3/12 - BVerfGE 136, 69 Rn. 102 ff., 105; siehe auch BVerwG, Urteil vom 23. Oktober 2008 - 7 C 4.08 - NVwZ 2009, 647 Rn. 31).
- 17 2.2 Die Subdelegation der Verordnungsbefugnis an die Landesregierungen durch § 13a Abs. 1 DüV ist indes materiell verfassungswidrig. Sie ist mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unvereinbar, weil wesentliche grundrechtsrelevante Vorgaben für die den Ländern übertragene Bestimmung der belasteten Gebiete nicht durch eine Rechtsnorm (des Außenrechts) geregelt werden. Die im Ergebnis gegenteilige Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, das § 13a Abs. 1 DüV seiner Entscheidung als verfassungsgemäß zugrunde gelegt hat, verletzt Bundesrecht. Einer Vorlage des § 13a Abs. 1 DüV an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG bedurfte es nicht, weil sich dessen Verwerfungsmonopol nur auf nachkonstitutionelle Gesetze im formellen Sinn, nicht aber auf Rechtsverordnungen bezieht (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1984 - 1 BvR 1249/83 u. a. - BVerfGE 68, 319 <326>).
- 18 a) Soweit die Antragsteller Eigentümer der von ihnen bewirtschafteten Grundstücke sind, können sie sich auf den grundrechtlichen Eigentumsschutz gemäß Art. 14 Abs. 1 GG berufen; im Übrigen ist jedenfalls der Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) eröffnet. Art. 14 Abs. 1 GG schützt sowohl die private Zuordnung von Grundeigentum, als auch die rechtmäßig ausgeübte, konkrete Nutzung dieses Grundeigentums, etwa durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. März 2026 - 10 C 3.25 - juris m. w. N.). Düngebeschränkungen, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung zu beachten sind, sind Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG; Gleiches gilt für die Ausweisung von Flächen, auf denen solche Düngebeschränkungen gelten (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 29; VGH München, Urteil vom 22. Februar 2024 - 13a N 21.3145 - juris Rn. 49).
- 19 Die vorhandenen Regelungen über die Gebietsausweisung genügen indes nicht den Anforderungen an eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung (vgl. zum Folgenden BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 30 ff.). Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch Gesetz bestimmt. Die Eigentumsgarantie ist in besonderem Maße auf gesetzliche Ausgestaltung angewiesen, und auch der verfassungsrechtliche Schutz hängt von der einfachrechtlichen Ausgestaltung ab. Da Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Parlamentsvorbehalt begründet, können Inhalts- und Schrankenbestimmungen nicht nur durch Gesetze im formellen Sinne, sondern auch durch Gesetze im materiellen Sinne getroffen werden. Hierzu zählt jeder gültige Rechtssatz, namentlich Rechtsverordnungen sowie satzungs- oder gewohnheitsrechtliche Regelungen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 10. Juli 1958 - 1 BvF 1/58 - BVerfGE 8, 71 <79 f.> und vom 15. April 2009 - 1 BvR 3478/08 - BVerfGE 15, 340 <348>; VGH München, Urteil vom 23. Juli 2009 - 8 B 08.1049 - BayVBl. 2010, 760 Rn. 23), nicht

aber eine Verwaltungsvorschrift, deren Verbindlichkeit sich regelmäßig auf den Binnenbereich der Verwaltung beschränkt.

- 20 Etwas anderes folgt hier auch nicht aus dem Bedürfnis, schnell und flexibel auf weitere wissenschaftlich-technische Entwicklungen reagieren zu können. Denn dies ist auch mit der Handlungsform der Rechtsverordnung möglich (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 34.02 - BVerwGE 121, 91 <110>). Gerade dann, wenn es zum Vollzug einer für die Verwirklichung der Grundrechte (hier der Eigentums- und Berufsfreiheit) wesentlichen Norm weiterer Bestimmungen bedarf, die über eine bloße Auslegung derselben hinausgehen, müssen diese Bestimmungen in Rechtssätzen des Außenrechts festgelegt werden. Nur auf Rechtsnormen in diesem Sinne können sich die Grundrechtsbetroffenen unmittelbar berufen und damit effektiven Rechtsschutz erlangen (ähnlich i. E. OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Januar 2025 - 10 KN 66/22 - NordÖR 2025, 300 <310 f.>). Aus den vorgenannten Gründen entbindet auch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Umsetzung der Nitratrichtlinie und der unionsrechtlich bedingte Zeitdruck, der bei der Änderung der Düngeverordnung zuletzt bestanden hat, nicht von der Einhaltung der grundrechtlichen Anforderungen an die notwendige Regelungsdichte in Rechtssätzen des Außenrechts (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 239).
- 21 Diesen Anforderungen ist vorliegend nicht genügt. Zwar besteht mit der streitgegenständlichen Landesdüngeverordnung in Sachsen-Anhalt eine Rechtsnorm, die mit Nitrat belastete Gebiete ausweist und damit - in Verbindung mit den in § 13a Abs. 2 und 3 DüV vorgesehenen Rechtsfolgen - Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Daraus ergibt sich aber lediglich ein Ergebnis, ohne dass die — dieses maßgeblich beeinflussenden — Kriterien und Vorgehensweisen bei dessen Ermittlung normativ hinreichend geregelt sind. Einer solchen Regelung in Rechtssätzen des Außenrechts bedarf es jedenfalls hinsichtlich der grundlegenden Vorgaben für die Gebietsausweisung, die für die räumliche Lage und den Umfang der auszuweisenden Gebiete — und damit für das "Ob" und das Ausmaß des Grundrechtseingriffs bei den betroffenen Landwirten — von maßgeblicher Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere die wesentlichen Vorgaben zu dem heranzuziehenden Ausweisungsmessnetz und der Messstellendichte und die Art des für die Abgrenzung von unbelasteten und belasteten Gebieten anzuwendenden Regionalisierungsverfahrens, jeweils einschließlich etwa erforderlicher Übergangsvorschriften, sowie die Frage, ob und in welchem Maße (auch unbelastete) Flächen im Randbereich einbezogen werden (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 32; ähnlich i. E. OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Januar 2025 - 10 KN 66/22 - NordÖR 2025, 300 <309>).
- 22 b) § 13a Abs. 1 DüV enthält hierzu selbst keine hinreichenden Vorgaben. Aus der Regelung ergibt sich nicht mit hinreichender Bestimmtheit, welche Gebiete als belastet auszuweisen sind und infolgedessen verschärften Düngebeschränkungen unterliegen. Zwar knüpfen die drei Tatbestände, die die Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten betreffen (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV), in einem ersten Schritt an den Begriff des Grundwasserkörpers und die nach der Grundwasserverordnung (GrwV) erfolgten Einstufungen als Grundwasserkörper im schlechten chemischen Zustand (Nr. 1), mit steigendem Trend von Nitrat und einer bestimmten Nitratkonzentration (Nr. 2) bzw. Grundwasserkörper im guten chemischen Zustand (Nr. 3) an. Diese Begrifflichkeiten sind auf Grund des Verweises auf die Grundwasserverordnung und auf den in der Anlage 2 zur Grundwasserverordnung enthaltenen Schwellenwert für Nitrat hinreichend bestimmt (vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 9. Februar 2023 - 13 S 3646/21 - NuR 2023, 704 Rn. 35 bis 37). Von entscheidender Bedeutung für den Umfang der auszuweisenden Gebiete ist aber die im zweiten Schritt vorzunehmende sogenannte Binnendifferenzierung, bei der innerhalb der Grundwasserkörper, in denen (Teil-)Gebiete auszuweisen sind, belastete von unbelasteten Gebieten abgegrenzt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Abgrenzung ist den Tatbeständen der Nummern 1 und 3 ausdrücklich zu entnehmen; weshalb sie in Nummer 2 nicht vorgesehen ist, erschließt sich nicht. Dies verstößt überdies gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung nicht ersichtlich ist (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 33).
- 23 Unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben der Nitratrichtlinie mag sich dem Verordnungstext zwar mit (noch) hinreichender Bestimmtheit entnehmen lassen, dass die Gebietsabgrenzungen ausschließlich immissionsbasiert zu erfolgen haben, und dass der in der AVV Gebietsausweisung 2020 zusätzlich vorgesehene emissionsbasierte Ansatz folglich nicht mit § 13a Abs. 1 DüV vereinbar war (vgl. dazu etwa VGH Kassel, Urteil vom 27. August 2024 - 4 C 1035/20.N - juris Rn. 101). Die näheren Vorgaben für diese Binnendifferenzierung hinsichtlich

der Methodik und der Anforderungen an das Messstellennetz bleiben in der bundesrechtlichen Verordnung selbst aber auch insoweit ungeregelt, als sie von wesentlicher Bedeutung für die Lage und den Umfang der auszuweisenden Gebiete sind. § 6 Abs. 2 GrwV behebt dieses Regelungsdefizit nicht. Diese Norm enthält zwar Vorgaben für eine Ermittlung der flächenhaften Ausdehnung einer Belastung im Falle der Überschreitung von Schwellenwerten in Grundwasserkörpern. Diese dienen im Zusammenhang mit der Grundwasserverordnung aber lediglich zur Einstufung des chemischen Grundwasserzustands als gut oder schlecht (vgl. insbesondere § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GrwV), welche in § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 DüV nur den Ausgangspunkt der Gebietsausweisung bildet. Die nach diesen Regelungen im zweiten Schritt vorzunehmende Binnendifferenzierung wird hingegen nicht durch § 6 Abs. 2 GrwV, sondern lediglich in der AVV Gebietsausweisung geregelt (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 34).

- 24 Dass die Methodik der Gebietsausweisung erhebliche Auswirkungen auf den Umfang der auszuweisenden Gebiete haben kann, gilt namentlich auch für die Einbeziehung von Randbereichen in Anwendung von § 7 Abs. 1 Satz 2 und § 13 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA. Danach wird eine landwirtschaftliche Referenzparzelle nach § 3 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung), die zu einem Anteil von mindestens 20 Prozent in dem belasteten Gebiet liegt, diesem mit ihrer Gesamtfläche zugerechnet. Selbst wenn das "Ob" einer solchen Arrondierung aus bewirtschaftungstechnischen Gründen und für eine vollzugstaugliche Kontrollierbarkeit zwingend erforderlich und dann in der Ermächtigung des § 13a Abs. 1 DüV dem Grunde nach enthalten wäre, ist jedenfalls das genaue Maß der Einbeziehung eigentlich unbelasteter Teilflächen nicht selbstverständlich. Gleiches gilt auch für die Bestimmung der Referenzfläche, auf die ein entsprechender Prozentwert anzuwenden ist (vgl. insoweit § 7 Abs. 1 Satz 2 und § 13 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA, jeweils i. V. m. § 3 InVeKoS-Verordnung), und die Frage, ob diese an die — in den Bundesländern unterschiedlich festgelegten — Bewirtschaftungseinheiten für landwirtschaftliche Beihilfen anknüpfen soll. Im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bedarf es einer Regelung dieser Fragen durch einen Rechtssatz des Außenrechts. Das Gleiche gilt im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG, soweit sich die an die Gebietsausweisungen anknüpfenden Düngebeschränkungen als Regelungen der Berufsausübung darstellen (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 35).
- 25 Die in der AVV Gebietsausweisung enthaltenen Vorgaben für die Gebietsausweisung erschöpfen sich auch nicht in einer Wiedergabe von allgemein anerkannten Regeln der Technik, die der Verordnungsgeber auch ohne nähere Wiedergabe in seinen Regelungswillen aufgenommen haben könnte (vgl. insoweit BVerwG, Beschlüsse vom 18. Dezember 1995 - 4 B 250.95 - juris Rn. 4 und vom 2. Februar 2005 - 7 BN 4.04 - juris Rn. 7). Sie enthalten vielmehr konstitutive Festlegungen und wählen unter mehreren denkbaren, fachlich vertretbaren Vorgehensweisen. Dies betrifft neben den Regelungen über die Einbeziehung der Randbereiche etwa auch die Übergangsvorschrift in § 15 AVV GeA, nach der die Anforderungen an die Messnetzdichte übergangsweise noch nicht eingehalten werden müssen (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 36).
- 26 c) An dem beschriebenen Regelungsdefizit ändert es nichts, dass § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Gebiete nach Satz 1 Nummer 1 bis 4 auf eine auf der Grundlage von Art. 84 GG zu erlassende allgemeine Verwaltungsvorschrift verweist und die Bundesregierung eine solche in Gestalt der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV GeA) erlassen hat. In dieser Verwaltungsvorschrift wird die Methodik der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV) sowie der eutrophierten Gebiete (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 DüV) festgelegt. Sie ist aber — wovon auch das Oberverwaltungsgericht im Ergebnis zu Recht ausgegangen ist — mangels Außenwirkung keine Rechtsnorm (BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2025 - 10 CN 3.25 - UPR 2026, 142 Rn. 37 ff.).
- 27 Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich keine für Dritte verbindlichen Normen, sondern binden nur die Exekutive. Sie sind deshalb Gegenstand und nicht Maßstab richterlicher Kontrolle. Die Gerichte sind bei ihrer Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung an Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nicht gebunden. Sie dürfen ihren Entscheidungen vielmehr nur materielles Recht, zu dem Verwaltungsvorschriften nicht gehören, zugrunde legen und sind lediglich befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigenem

ner Überzeugung anzuschließen (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1998 - 8 C 16.96 - BVerwGE 107, 338 <340>).

- 28 Nur ausnahmsweise wird Verwaltungsvorschriften eine normkonkretisierende Wirkung zugebilligt mit der Folge, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch für Gerichte verbindlich und dann wie Normen auszulegen sind (BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2021 - 7 C 9.19 - BVerwGE 171, 140 Rn. 22). Diese vor allem auf das Umwelt- und Technikrecht bezogene Ausnahme setzt voraus, dass die Verwaltungsvorschrift der Ausfüllung eines der Verwaltung eingeräumten Beurteilungsspielraums dient, dass die Exekutive bei ihrem Erlass höherrangigen Geboten und dem für deren Konkretisierung wesentlichen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Rechnung getragen hat bzw. dass die vom Gesetz getroffenen Wertungen beachtet werden. Auch darf die Verwaltungsvorschrift nicht durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt sein. Schließlich kann einer Verwaltungsvorschrift nur dann ausnahmsweise normkonkretisierende Wirkung zukommen, wenn dem Erlass ein umfangreiches Beteiligungsverfahren vorangeht, dessen Zweck es ist, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen. Nur dann verkörpert sie in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1998 - 8 C 16.96 - BVerwGE 107, 338 <340 ff.>).
- 29 Nach diesen Maßstäben kommt der AVV Gebietsausweisung eine normkonkretisierende Wirkung nicht zu. Es fehlt schon an Anhaltspunkten dafür, dass der Gesetzgeber der Verwaltung bei der Bestimmung der Flächen, die verschärften Düngebeschränkungen unterliegen, einen von dieser letztverbindlich auszufüllenden Beurteilungsspielraum einräumen wollte. Ein solcher Spielraum muss im Gesetz angelegt sein, d. h. sich durch dessen Auslegung ermitteln lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 35). Anders als etwa § 48 Abs. 1 Satz 1 BImSchG oder § 7a Abs. 1 Satz 2 WHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 1976 (BGBl. I S. 3017), die den Erlass von in der Rechtsprechung als normkonkretisierend anerkannten Verwaltungsvorschriften vorsehen bzw. vorsahen, erwähnen die einschlägigen Rechtsgrundlagen des Düngegesetzes eine Konkretisierung dort getroffener Regelungen durch Verwaltungsvorschriften nicht. Auf § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV kann insoweit nicht abgestellt werden, da sich die Exekutive nicht selbst einen Beurteilungsspielraum einräumen kann. Auch ein Verweis auf den Stand von Wissenschaft und Technik, der einen Beurteilungsspielraum der Exekutive indizieren könnte (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 <316 ff.>), ist im Normprogramm des Düngegesetzes nicht enthalten, soweit diesem eine (im Wege der Subdelegation weiter übertragbare) Ermächtigung des Bundesverordnungsgebers zur Ausweisung von besonders belasteten Gebieten, in denen dann strengere Düngebeschränkungen gelten, sinngemäß (noch) entnommen werden kann.
- 30 Das Erfordernis eines dem Erlass vorangegangenen umfangreichen Beteiligungsverfahrens zum Zwecke der Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis hat der Senat in seinen Urteilen vom 24. Oktober 2025 - u. a. 10 CN 3.25 - (UPR 2026, 142 Rn. 41) ebenfalls als nicht erfüllt angesehen. Dies beruhte auf den detaillierten Feststellungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur fehlenden Einbeziehung verwaltungsexterner Sachverständiger (etwa aus der Wissenschaft) in die Beratungen zur Erarbeitung der AVV Gebietsausweisung (vgl. VGH München, u. a. Urteil vom 22. Februar 2024 - 13a N 21.3145 - juris Rn. 69 f.; ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Januar 2025 - 10 KN 66/22 - NordÖR 2025, 300 <312>) und wird durch die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, es seien eine Vielzahl von Sachverständigen in ein umfangreiches Beteiligungsverfahren eingebunden gewesen, hier nicht in Frage gestellt. Denn die aktenkundige Auskunft des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 28. Juli 2023, auf die das Oberverwaltungsgericht insoweit Bezug nimmt (UA S. 27, juris Rn. 134), listet zwar eine Vielzahl von beteiligten Sachverständigen auf, vermag aber eine Einbeziehung verwaltungsexterner Sachverständiger schon in die Erarbeitung der AVV Gebietsausweisung nicht zu belegen. Deren Beteiligung beschränkte sich vielmehr auf die übliche anschließende Verbändeanhörung.
- 31 3. Die Verfassungswidrigkeit des § 13a Abs. 1 DüV als Ermächtigungsgrundlage der Landesdüngeverordnung 2023 folgt aus der unzureichenden Regelung des Vorgehens bei der Bestimmung der auszuweisenden Gebiete durch Normen des Außenrechts. Keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen hingegen gegen die mit der Ausweisung bundesrechtlich verbundenen zusätzlichen Düngebeschränkungen. Insoweit nimmt der Senat Bezug auf die Ausführungen in seinem Urteil vom 24. Oktober 2025 - BVerwG 10 CN 3.25 - (UPR 2026, 142 Rn. 43 ff.). Den von den Antragstellern im Rahmen der (erfolgreichen) Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision (10 BN 1.25) aufgeworfenen weiteren Rechtsfragen, die im Revisionsver-

fahren nicht mehr aufgegriffen worden sind, ist mangels Entscheidungserheblichkeit nicht weiter nachzugehen.

- 32 4. Der Senat kann gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden. § 1 i. V. m. der Anlage der DüngRZusVO 2023 ist — mangels Teilbarkeit ohne räumliche Beschränkung — ungültig und deshalb gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären. Die in verfassungsgerichtlichen Verfahren bestehende Möglichkeit, eine untergesetzliche Norm zur Vermeidung gravierender Folgen lediglich mit der Rechtsordnung für unvereinbar zu erklären, ist im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nicht vorgesehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 - 9 CN 1.09 - BVerwGE 137, 123 Rn. 29). Es obliegt dem Bundesverordnungsgeber, zügig eine den genannten Maßgaben Rechnung tragende Neuregelung der Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf deren Grundlage dann wirksame Gebietsausweisungen durch die Landesregierungen erfolgen können.
- 33 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>