



Herausgegeben von
der Deutschen Gesellschaft
für Agrarrecht

AGRAR-UND UMWELTRECHT

Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte
und des ländlichen Raumes

3

AUR · MÄRZ 2026
56. JAHRGANG 2026 · ISSN 0340-840X

EDITORIAL

Wedemeyer, EEG-Reform – Bedrohung oder Herausforderung?

BEITRÄGE

Müller-Mitschke, Die Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung in landwirtschaftlichen Ökosystemen

Helber/Köpl, Quo vadis rote und gelbe Gebiete? – Zur (näheren) Zukunft der Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat

REFORMRADAR

GAP-UPDATE

Poppe, Die Kommissionsvorschläge zur GAP-2028 – Ein Überblick

AUR-FORUM

Veranstaltungsankündigungen

Erzeugerpreisindex

RECHTSPRECHUNG

BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – Nationales Aktionsprogramm Nitrat

BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25 – Bayerische Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung unwirksam
VGH München, Urt. v. 14.5.2025 – 8 N 23.853 – Normenkontrollantrag gegen eine Wasserschutzgebietsverordnung

OLG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2025 – 60L WLw 4/23 – Zuschlag vom Hofeswert bei Einnahmen aus der Nutzung von Hofgrundstücken als Windkraftstandorte

RECHTSPRECHUNG KOMPAKT

Baurecht

Naturschutzrecht

ZEITSCHRIFTENUMSCHAU

Kiermeier/Arnold, Zeitschriftenumschau März 2026

IMPRESSUM

AGRAR- UND UMWELTRECHT. Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes (AUR). Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht (DGAR). ISSN 2192-7162

Schriftleitung: Dr. Anna-Lena Poppe
Dr. Sven Wedemeyer
Dr. Elisabeth Zinke-Heßler
Hülsebrockstraße 2-8, 48165 Münster
Assistenz der Schriftleitung: aur@lv.de

Manuskripte: Die Autorenhinweise (<http://www.aur-net.de>) sind zu beachten. Mit der Zusendung von Manuskripten bekundet der Einsender, dass er alleiniger Inhaber der Urheberrechte oder über das Manuskript ganz zu verfügen berechtigt ist und dass er keine Rechte Dritter verletzt. Die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht erwirbt mit der Annahme zur Veröffentlichung vom Verfasser alle Rechte. Sie ist berechtigt, alle diese Rechte, insbesondere auch das Recht der weiteren Vervielfältigung – gleich in welchem Verfahren und zu welchem Zweck – auf die Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup, zu übertragen. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keinerlei Haftung übernommen.

Peer Review: Alle Beiträge durchlaufen eine Editorial Peer Review, zusätzlich je nach Art und Inhalt des Beitrages eine Single Blind Peer Review durch die Redaktion der AUR.

Alle Verlagsrechte sind vorbehalten. Sie erstrecken sich auch auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und deren Leitsätze, die urheberrechtlichen Schutz genießen, soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung redigiert oder formuliert sind. Alle Rechte der Verbreitung, auch durch Film, Funk und Fernsehen, fotomechanische Wiedergabe, Tonträger jeder Art, auszugsweisen Nachdruck oder Einspeicherung und Rückgewinnung in Datenverarbeitungsanlagen aller Art, sind vorbehalten. Vervielfältigungen dürfen ausschließlich für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch und nur von Einzelbeiträgen hergestellt werden.

VERLAG

Besucher- und Paketanschrift: Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstr. 2-8, D-48165 Münster

Briefanschrift: Landwirtschaftsverlag GmbH, D-48084 Münster

Geschäftsführung:
Dr. Ludger Schulze Pals, Malte Schwerdtfeger

Publishing:
Olaf Holzhäuser

Leitung Vertriebsmarketing:
Sylvia Jäger

Leitung Abonnement-Verwaltung:
Michael Schroeder

Leitung Media Sales und verantwortlich für den Anzeigenteil:
Tanja Pfisterer-Lang

Druck: Colordruck Solutions GmbH, Leimen

Erscheinungsort und Gerichtsstand: Münster
Copyright © 2020 by Landwirtschaftsverlag GmbH, D-48084 Münster-Hiltrup

Bankverbindung:
Volksbank im Münsterland eG, BIC: GENODEM11BB, IBAN: DE 78 4036 1906 1004 0313 00

Anzeigenpreise: Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 49 vom 01.01.2026 gültig.

Anzeigenschluss: 2 Wochen vor Erscheinen.

Erscheinungsweise: Ende eines jeden Monats.

Jahresbezugspreise: Inland jährlich € 337,80 einschließlich Zustellgebühren und MwSt.; Einzelheft € 27,20 (einschl. MwSt.); Ausland jährlich € 358,80 einschließlich Versand Normalpost, Airmail auf Anfrage. Alle Preise zzgl. € 79,20 pro Jahr für das digitale AUR-Angebot (AUR-net.de). Reines Digitalabonnement € 316,80.

Abonnement-Kündigung Kündigung zum Monatsende jederzeit möglich.

USt-IdNr.: DE 126 042 224, USt-Nr.: 5336/5804/1104

Gesamtherstellung: Landwirtschaftsverlag GmbH, 48084 Münster.

INHALT

EDITORIAL

81 | Wedemeyer, EEG-Reform – Bedrohung oder Herausforderung?

BEITRÄGE

82 | Müller-Mitschke, Die Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung in landwirtschaftlichen Ökosystemen

86 | Helber/Köpl, Quo vadis rote und gelbe Gebiete? – Zur (näheren) Zukunft der Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat

REFORMRADAR

90 | GAP-UPDATE
Poppe, Die Kommissionsvorschläge zur GAP-2028 – Ein Überblick

AUR-FORUM (KURZBEITRÄGE, BERICHTE, NACHRICHTEN)

92 | Veranstaltungsankündigungen

93 | Erzeugerpreisindex

RECHTSPRECHUNG

93 | BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – Nationales Aktionsprogramm Nitrat

95 | BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25 – Bayerische Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung unwirksam

102 | VGH München, Urt. v. 14.5.2025 – 8 N 23.853 – Normenkontrollantrag gegen eine Wasserschutzgebietsverordnung

110 | OLG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2025 – 60L WLw 4/23 – Zuschlag vom Hofeswert bei Einnahmen aus der Nutzung von Hofgrundstücken als Windkraftstandorte

RECHTSPRECHUNG KOMPAKT

118 | Baurecht

118 | Naturschutzrecht

ZEITSCHRIFTENUMSCHAU

119 | Kiermeier/Arnold, Zeitschriftenumschau März 2026

AGRAR-UND UMWELTRECHT

Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht e. V. (DGAR)

EDITORIAL

EEG-Reform – Bedrohung oder Herausforderung?



Foto: Landvolk Niedersachsen

Die Erneuerbare-Energien-Branche erstartet wie das Kaninchen vor der Schlange, wenn es um die anstehende große Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), aber auch um das künftige Netzanschlussregime geht.

Das EEG muss umgehend an europäische Vorgaben angepasst werden, auf dem Plan steht unter anderem die Einführung der „CFD“ (contracts for difference). Diese Verträge garantieren Erzeugern einen fixen Preis, während bei hohen Marktpreisen Erlöse an den Staat zurückfließen, um Endkunden zu entlasten. Das System zielt auf Investitionssicherheit und Preistransparenz ab. An der fehlenden Einführung dieses Systems in das EEG ist auch die beihilferechtliche Genehmigung des Solarpaketes vom Mai 2024 (!) gescheitert.

Die Einführung der CFD ist ab 2027 zwingend. Kommt der Bund dem nicht nach, wäre die EEG-Förderung von Neuanlagen ab 2027 nicht EU-rechtskonform, da beihilferechtswidrig, und somit nicht möglich. Es stehen zudem weitere gravierende Änderungen an. Die Bundesregierung wird – wohl – die Förderung von Strom aus PV-Dachflächenanlagen einstellen, zumindest wenn er auch im Zeitpunkt der Erzeugung in das Stromnetz eingespeist wird. Angesichts des Überangebotes von PV-Strom (mit der Folge „negativer Strompreise“) wäre die Förderung auch sinnbefreit und würde gegen EU-Recht verstoßen. Der PV-Strom muss mit Hilfe von Batterien dem abendlichen und morgendlichen Strommarkt zugeführt werden. Ggf. kann hier ein Förderanreiz ansetzen – wenn denn finanzierbar.

Aus landwirtschaftlicher Sicht besteht allerdings die – berechtigte – Sorge, dass mit sinkender Attraktivität von PV-Dachflächenanlagen das Interesse an der Errichtung von PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) deutlich steigen wird. Dann würde auch die berufsständische Forderung zur Schonung landwirtschaftlicher Flächen, PV-Anlagen vorrangig auf Dach- und Versiegelungsflächen zu errichten, nicht mehr verfangen.

Das 10-Punkte-Papier von Bundeswirtschaftsministerin Katherina Reiche gibt die Richtung der künftigen Ausgestaltung von energie-

rechtlichen Rahmenbedingungen vor. Der Ausbau erneuerbarer Energien und die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur soll kosteneffizient erfolgen, insbesondere die – einseitige – Schaffung von Erzeugungsüberkapazitäten, die hohe Kostenlasten zur Folge hat, vermieden werden. Wesentliches Entscheidungskriterium ist in Zukunft, die Systemkosten niedrig zu halten. Angestrebt ist richtigerweise eine Synchronisation des Ausbaus von Erzeugung, Netz und Speicher. Der einseitig starke Ausbau der Erneuerbaren führt mittlerweile das Stromnetz an seine Grenzen.

Das künftige „Förderregime soll daher system- und marktorientiert“ erfolgen. Neben den schon aufgeführten Maßnahmen werden vermutlich auch langfristige Stromlieferverträge („ppa“) und die verpflichtende Direktvermarktung für Neuanlagen eine größere Rolle spielen. Entscheidend für die Energiewende wird eine hohe Flexibilität auf Erzeugungs- und Verbrauchsseite sein. Hier spielen zum einen Speicher (Batterien) eine wichtige Rolle, zum anderen ist die weitere Digitalisierung erforderlich, damit Verbraucher etwa zeitnah Preissignale erhalten und ihr Verhalten darauf einrichten können. Insoweit soll die Einrichtung von digitalen Messsystemen („smartmeter rollout“) nunmehr – endlich – zeitnah erfolgen. Dort hinken wir den Nachbarstaaten deutlich hinterher.

Da die aufgezeigten Änderungen viele Chancen in sich tragen, sollte man nun nicht über neue energierechtliche Änderungen lamentieren, zumal sie zum Funktionieren des Stromnetzes und der Strommärkte zwingend erforderlich sind. Der Antrieb muss sein, die Chancen zu nutzen und in den Wettbewerb zu treten. Also nicht ängstliches Kaninchen, sondern positiv gestimmter Sportler, der unter den neuen Spielregeln startet. Olympischer Geist ist gefragt!

Harald Wedemeyer, Hannover (*)
Mitglied der Redaktion

*) Der Autor ist Rechtsanwalt beim Landvolk Niedersachsen, Hannover. Der Artikel gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

REDAKTION

Regierungsdirektor Dr. Christian Busse,
Bundesministerium für Landwirtschaft,
Ernährung und Heimat, Bonn
(Agrarproduktrecht)

Prof. Dr. Ewald Endres,
Hochschule Weihenstephan-Triesdorf,
Freising (Forst, Jagd und Fischerei)

Rechtsanwalt Ingo Glas,
Rostock (Ziviles Agrarwirtschaftsrecht)

Rechtsanwältin Anna Kiermeier,
München (Agrarförderrecht)

Ltd. Verwaltungsdirektor a.D.
Dr. Erich Koch, Kassel
(Agrarsozialrecht)

Ministerialrat Dr. Christian Köpl,
Bayerisches Staatsministerium
für Ernährung, Landwirtschaft,
Forsten und Tourismus, München
(Landwirtschaftliche Betriebsmittel)

Ltd. Landwirtschaftsdirektor a.D.
Volkmar Nies, Rheinbach
(Agrarumweltrecht, Bodenrecht)

Dr. Kea Ovie, stellv. Referatsleiterin, Niedersächsisches
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz, Hannover (Tierschutzrecht)

Ministerialrat Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Schweizer,
Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung
und Heimat, Bonn (Europäisches und Vergleichendes
Agrarrecht)

Rechtsanwalt/Steuerberater Ralf Stephany,
Bonn (Agrarsteuerrecht)

Rechtsanwalt Harald Wedemeyer, Landvolk Nieder-
sachsen, Hannover (Öffentliches Agrarwirtschaftsrecht)

BEITRÄGE

Die Umsetzung der EU-Wiederherstellungs- verordnung in landwirtschaftlichen Ökosystemen

Sonja Müller-Mitschke, Stuttgart (*)

Der vorliegende Beitrag nimmt auf das Berliner Forum 2025 mit dem Thema „EU-Wiederherstellungsverordnung – Nur gemeinsam kann die Umsetzung gelingen“ Bezug, welches von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht, dem Deutschen Bauernverband und der Rentenbank am 25.11.2025 veranstaltet wurde.

A. Einführung

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (1) (kurz: Wiederherstellungsverordnung, W-VO) wurden auf Unionsebene Rechtsvorschriften für die Wiederherstellung von Ökosystemen erlassen, um die Erholung der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit der Natur in der gesamten Union zu gewährleisten. (2)

Die Wiederherstellungsverordnung enthält Vorschriften, die insbesondere zu einer langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Mitgliedstaaten durch die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme beitragen sollen (Art. 1 Abs. 1 Buchst. a W-VO). Mit der Verordnung wird ein Rahmen für wirksame und flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten geschaffen, die sich auf wiederherstellungsbedürftige Flächen und Ökosysteme beziehen (Art. 1 Abs. 2 W-VO).

Wiederherstellungsbedürftige Ökosysteme im Sinne der Verordnung sind dabei auch die landwirtschaftlichen Ökosysteme. Nach Art. 11 Abs. 1 W-VO haben die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern, wobei dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige

landwirtschaftliche Erzeugung in der Europäischen Union sicherzustellen, Rechnung zu tragen ist.

Landwirtschaftliche Ökosysteme mit großer biologischer Vielfalt erhöhen die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegenüber dem Klimawandel und gegenüber Umweltrisiken und gewährleisten gleichzeitig die Lebensmittel- und Ernährungssicherheit. (3) Daher muss die Union die biologische Vielfalt auf ihren landwirtschaftlichen Flächen durch eine Vielzahl bestehender Verfahren verbessern, die der biologischen Vielfalt zuträglich oder mit ihr vereinbar sind. (4) Um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen in der gesamten Union zu verbessern, müssen Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden, und zwar auch auf Flächen, die nicht von Lebensraumtypen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/43/EWG fallen, eingenommen werden. (5)

Wie die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme zielgerecht, konfliktarm und interessen ausgewogen erfolgen kann und wie die Maßnahmen erfolgreich in der Praxis umgesetzt werden können, wird derzeit im politischen wie auch im gesellschaftlichen Raum kontrovers diskutiert.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Diskussionsstand zur Erfüllbarkeit der Ziele, zur Festlegung der Indikatoren und zur Maßnahmenkulisse der landwirtschaftlichen Ökosysteme sowie zu den Zuständigkeiten, offenen Rechtsfragen und den zwingend erforderlichen Finanzmitteln zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung.

B. Zielfestlegungen

Die in der Wiederherstellungsverordnung festgelegten Ziele für die in der Verordnung aufgeführten Ökosysteme stellen nicht nur die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern vor allem die umsetzen-

*) Die Autorin ist Leiterin des Referats „Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten“ der Landwirtschaftsabteilung im Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz von Baden-Württemberg.

1) ABl. L, 2024/1991, 29.7.2024.

2) Erwägungsgrund 1 VO (EU) 2024/1991.

3) Erwägungsgrund 54 VO (EU) 2024/1991.

4) Erwägungsgrund 54 VO (EU) 2024/1991.

5) Erwägungsgrund 55 VO (EU) 2024/1991.

den Länder, Kommunen und Landnutzer in Deutschland vor große Herausforderungen. Ambitioniert ist bereits das in Art. 1 Abs. 2 W-VO generell festgelegte Unionsziel, für alle Flächen und Ökosysteme in der Europäischen Union bis 2030 mindestens 20 % der Land- und mindestens 20 % der Meeresfläche und bis 2050 alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, abzudecken. Daneben sind für die Mitgliedstaaten die in Art. 11 W-VO enthaltenen Ziele bezogen auf die landwirtschaftlichen Ökosysteme äußerst herausfordernd.

In Art. 11 Abs. 2 W-VO ist zum einen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalten, auf nationaler Ebene einen Aufwärtstrend bei mindestens zwei der folgenden drei Indikatoren (Index der Grünlandschmetterlinge, Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt) für landwirtschaftliche Ökosysteme zu erreichen, und zwar gemessen im Zeitraum vom 18.8.2024 bis zum 31.12.2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Art. 14 Abs. 5 W-VO festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Zum anderen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 3 W-VO Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass der Index häufiger Feldvogelarten auf nationaler Ebene auf der Grundlage der in Anhang V der W-VO genannten Arten (indexiert am 1.9.2025 = 100) den Wert 110 bis zum Jahr 2030, den Wert 120 bis zum Jahr 2040 und den Wert 130 bis zum Jahr 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen (dies umfasst die Bundesrepublik Deutschland) oder den Wert 105 bis zum Jahr 2030, den Wert 110 bis zum Jahr 2040 und den Wert 115 bis zum Jahr 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch weniger stark erschöpften Feldvogelpopulationen erreicht.

Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 4 W-VO Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass organische Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, wiederhergestellt werden.

Schließlich kommen zu den oben genannten speziellen landwirtschaftsökosystembezogenen Wiederherstellungszielen weitere Ziele aus der Verordnung hinzu, welche die Landwirtschaft betreffen und unmittelbare Auswirkungen auf diese haben. Dies sind die Ziele zur Wiederherstellung der Bestäuberpopulationen (Art. 10 W-VO), zur Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen (Art. 9 W-VO), zur Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen auf Unionsebene (Art. 13 W-VO) und zur Wiederherstellung der Landökosysteme in Bezug auf die FFH-Lebensraumtypen innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten (Art. 4 W-VO). Insbesondere das zuletzt genannte Ziel hat erhebliche Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und kann zu gravierenden Einschränkungen bis hin zum Entzug landwirtschaftlicher Flächen führen.

Die in der Wiederherstellungsverordnung enthaltenen rechtsverbindlichen Zielfestlegungen, die in den einzelnen Artikeln bezogen auf die einzelnen Ökosysteme enthalten sind, sind vielfach in prozentualen Anteilen der Wiederherstellung der Ökosysteme festgeschrieben. Dies lässt die Ziele zwar messbar erscheinen, trägt aber über die Tatsache hinweg, dass die festgelegten Prozentangaben nicht anhand von fachlich objektiven Kriterien, sondern anhand von strategisch gewollten Zielvorgaben bestimmt wurden. Dabei ist die Annahme, die Zielvorgaben seien willkürlich festgelegt worden, nicht von der Hand zu weisen. Daher sind bereits die Zielfestlegungen in der Verordnung kritisch zu hinterfragen.

Ob die prozentualen Zielvorgaben überhaupt in den vorgegebenen Fristen fachlich tatsächlich erreicht und rechtlich in den genannten

Fristen umgesetzt werden können, wird – unter anderem von den Ministerinnen, Ministern und Senatorinnen der Agrarressorts der Länder – ernsthaft in Frage gestellt. (6) Die Zielerreichung hängt zum einen maßgeblich von den fachlichen Rahmenbedingungen, wie der dynamisch-natürlichen Entwicklung der Natur und den Klimaverhältnissen, und von den vorhandenen lokalen Naturgegebenheiten in den Mitgliedstaaten ab. Auch die Flächenverfügbarkeiten für die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen und aufkommende Flächennutzungskonflikte beeinflussen die Zielerreichung. Zum anderen spielen die rechtlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat eine große Rolle und lassen eine Zielerfüllung in den gesetzten Fristen fraglich erscheinen. Insbesondere die nationale Rahmengesetzgebung und deren Durchführungs- und Verwaltungsvorschriften sowie die politischen Strategien zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung und die Priorisierungen der Wiederherstellungsziele im jeweiligen Mitgliedstaat bestimmen den Erfolg der Zielerreichung mit.

Entscheidend ist auch, ob die betroffenen lokalen Akteure einbezogen werden und sich die umsetzungsrelevanten Landnutzer die Ziele der Wiederherstellungsverordnung zu eigen machen. Denn die Ziele der Wiederherstellungsverordnung können im Falle der landwirtschaftlichen Ökosysteme nur durch die betroffenen Landnutzer erreicht werden. Ihre aktive Mitwirkung bei der Zielerreichung ist daher unerlässlich. Hierbei ist von Relevanz, ob der Mitgliedstaat das rechtliche Kooperationsprinzip oder das Ordnungsrechtsprinzip verfolgt, ob also über anreizorientierte Motivation in Form von bezahlten Ökosystemdienstleistungen oder über ordnungsrechtlichen Zwang und Vollstreckungsmaßnahmen die Zielerreichung angestreut wird. Schließlich hängt die Zielerreichung von den verfügbaren Ressourcen und Finanzmitteln ab.

Aus diesen Gründen lässt sich durchaus die kritische Frage stellen, ob bezogen auf die Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen ein Fall der faktischen und rechtlichen Unmöglichkeit angenommen werden kann. Dieses Rechtsprinzip entspringt einer Regelung aus dem Zivilrecht (§ 275 BGB), wonach ein Anspruch auf Leistung ausgeschlossen ist, soweit diese für den Schuldner oder für jedermann unmöglich ist. Übertragen auf das Verwaltungsrecht und die Zielerreichung der Wiederherstellungsverordnung kann die juristische These diskutiert werden, dass eine faktische und rechtlich unmögliche Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen von der Pflicht zur Erfüllung entbindet und daher europarechtlich nicht beanstandet werden kann oder zumindest gesetzgeberisch korrigiert werden muss.

Es ist infolgedessen nicht verwunderlich, dass die Politik und vor allem die Agrarressorts der Länder erheblichen Reformbedarf bezüglich der Wiederherstellungsverordnung sehen und von der Europäischen Kommission eine Anpassung der Verordnung fordern. Die Europäische Kommission sieht derzeit hingegen kein Änderungserfordernis.

C. Indikatoren

In Ermangelung einer gemeinsamen Methode zur Bewertung des Zustands landwirtschaftlicher Ökosysteme, die die Festlegung spezifischer Wiederherstellungsziele für landwirtschaftliche Ökosysteme ermöglichen würde, ist es nach der Wiederherstellungsverordnung angezeigt, eine allgemeine Verpflichtung zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen festzulegen und die Erfüllung dieser Verpflichtung auf der Grundlage einer Aus-

6) Vgl. den Beschluss zu TOP 11 der Agrarministerkonferenz (AMK) v. 26.9.2025 in Heidelberg, insbesondere Beschlussziffer 3., abrufbar unter: <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-amk-heidelberg-2025.pdf>.

wahl von Indikatoren zu messen, darunter der Index der Grünlandschmetterlinge, der Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerflächen und der Anteil der landwirtschaftlichen Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt. (7)

Nach Art. 11 Abs. 2 W-VO haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass auf nationaler Ebene ein Aufwärtstrend bei mindestens zwei der drei genannten Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme erreicht wird, bis ein gemäß Art. 14 Abs. 5 W-VO festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Die Frage, welche zwei Indikatoren in der Bundesrepublik Deutschland für die landwirtschaftlichen Ökosysteme verbindlich gegenüber der EU festgelegt werden sollten, wurden fachlich und rechtlich kontrovers zwischen den Agrarressorts des Bundes und der Länder diskutiert. Die kontroverse Diskussion liegt vor allem an den länderspezifischen naturräumlichen Gegebenheiten, die die jeweilige Fürsprache oder Ablehnung der jeweiligen Länder für die einzelnen Indikatoren maßgeblich fachlich beeinflussen. Die Festlegung der Indikatoren muss durch den Mitgliedstaat allerdings einheitlich erfolgen. Die bundesweite Festlegung verhindert damit eine regionale oder landesspezifische Auswahl. Die zeitliche und rechtlich verpflichtende Zementierung der Indikatoren lässt somit keinen Spielraum, landesspezifisch im Falle der fehlenden Zielerreichung auszusteuern. Da die Entscheidung rechtsverbindlich auf Jahrzehnte bindet, ist die Wahl der zwei Indikatoren für die landwirtschaftlichen Ökosysteme für die Länder mithin von größter Relevanz und wird daher auch zu Recht kontrovers diskutiert.

Auf der Grundlage zahlreicher Diskussionsgespräche haben sich die Agrarressorts des Bundes und der Länder in den Bund-Länder-Besprechungen nach dem Konsensprinzip für die Wahl der Indikatoren Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt für die landwirtschaftlichen Ökosysteme ausgesprochen.

D. Maßnahmenkulisse

Die vom Bund und den Agrarressorts der Länder im Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans ausformulierten Maßnahmenbereiche zu Art. 11 W-VO wurden bewusst weit gefasst und auf einem hohen Abstraktionsniveau formuliert, um möglichst alle vorhandenen und zukünftigen Maßnahmen, Förderprogramme, Gesetze und untergeordnete Regelungen, Strategien, Aktivitäten, Projekte und Handlungen des Bundes und der Länder unter die Maßnahmenbereiche fassen zu können.

Dies soll eine größtmögliche Flächenkulisse für potenzielle Wiederherstellungsmaßnahmen ermöglichen und damit einen bestmöglichen Umsetzungsspielraum für die Länder eröffnen. Denn je enger der Maßnahmenbereich ist und je kleinteiliger die Wiederherstellungsmaßnahmen im Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans angegeben werden, desto weniger besteht ein fachlicher und rechtlicher Spielraum bei der praktischen Umsetzung der erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen und desto eher ist damit zu rechnen, dass die Europäische Kommission entsprechende Berichtspflichten einfordert.

E. Zuständigkeiten

Die Frage, welche Fachbehörden im Rahmen der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung verantwortlich und damit zuständig sind, ist weder auf Bundes- noch auf Landesebene abschließend beantwortet und ist auch noch nicht im Rahmen eines Ausführungsgesetzes festgelegt worden.

Verfassungsrechtlich ist die Wiederherstellungsverordnung dem Regelungsbereich des Naturschutzes zuzuordnen. Die Wiederherstellungsverordnung liegt damit grundsätzlich im Kompetenzbereich der Naturschutzbehörden.

Im Gesetzesentwurf zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (Durchführungsg W-VO) (8) sind allerdings sektorale Zuständigkeitsvorschriften vorgesehen. Diese Aufgabenverlagerungen auf andere Sektoren sind zwar gesetzlich möglich, allerdings zeigen sich aufgrund der Regelungen im Gesetzesentwurf bereits eine Zersplitterung der Zuständigkeiten, mannigfaltige Beteiligungserfordernisse, ein erhöhter Abstimmungsbedarf, eine fehlende Einbeziehung der Länder und ein weiterer Bürokratieaufbau. Der Gesetzesentwurf wird daher aus Sicht der Agrarressorts der Länder größtenteils abgelehnt. Eine entsprechende Protokollklärung mehrerer Länder zum Beschluss zu TOP 11 (EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur) der Agrarministerkonferenz (AMK) am 26.9.2025 in Heidelberg liegt vor. (9)

Die Zuständigkeitsfrage ist keine reine behördeninterne Frage, sie spielt vielmehr eine entscheidende Rolle dabei, in wessen Finanzverantwortung die Aufgabe der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung liegt und welches Ressort die erforderlichen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen muss. Aus diesem Grunde ist nicht verwunderlich, dass gerade die Agrarressorts die Frage der Aufgabenverantwortung für die Umsetzung der Wiederherstellungsziele gegenüber dem Bund und innerhalb der Länder gegenüber den Landesregierungen stellen, zumal für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung bisher keine zusätzlichen Finanzmittel seitens der Europäischen Union oder des Bundes in Aussicht gestellt werden.

F. Rechtsfragen

Die Umsetzung der Wiederherstellungsziele verpflichtet nach der Wiederherstellungsverordnung zwar „nur“ den jeweiligen Mitgliedstaat, folglich die Bundesrepublik Deutschland, und nicht die einzelnen Landnutzer. Allerdings bleibt offen, ob bei nicht erreichter oder prognostizierbar nicht erreichbarer Zielerreichung der Gang über das Ordnungsrecht gewählt werden müsste, um die Zielerreichung sicherzustellen und um zukünftige Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden. Dies würde indes verbindliche Rechtspflichten für die Ökosystemverantwortlichen und umsetzenden Landnutzer zur Folge haben.

Auch stellt sich die Frage, ob die Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen einklagbar ist. Mit Umweltklagen ist jedenfalls zu rechnen, wenn die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen nach der Wiederherstellungsverordnung zugunsten der landwirtschaftlichen Ökosysteme nicht oder nicht in geeigneter Weise vom Bund und den Ländern ergriffen werden. Die grundsätz-

7) Erwägungsgrund 55 VO (EU) 2024/1991.

8) Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/21_LP/durchfg_w-vo/Entwurf/referentenentwurf_durchfg_w_vo_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

9) Vgl. Ziffer 2. der Protokollklärung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zum Beschluss zu TOP 11 der AMK Heidelberg 2025, abrufbar unter: <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-amk-heidelberg-2025.pdf> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

liche Tendenz der Rechtsprechung in den letzten Jahren im Umweltrecht geht dahin, Klagerechte von Umweltvereinigungen zu bejahen und bei gesetzlich niedergelegten Umweltzielen und fehlender Zielerfüllung größere Anstrengungen der Bundesregierung zu verlangen. (10)

Eine weitere wichtige Rechtsfrage, die es zu klären gilt, ist, in welchem rechtlichen Verhältnis die Regelungen der Wiederherstellungsverordnung zu den Regelungen der Natura 2000-Richtlinien (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) stehen. Dies betrifft beispielsweise die über das Natura 2000-Recht hinauschießenden Verpflichtungen des Art. 4 W-VO oder die Abweichungsklausel für die Mitgliedstaaten außerhalb von Natura 2000-Gebieten nach Art. 4 Abs. 13 W-VO. Zudem ist eine Harmonisierung mit den Berichts- und Dokumentationspflichten der Natura 2000-Richtlinien nicht geglückt, insbesondere hinsichtlich einer Harmonisierung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission, womit mit weiterem Bürokratieaufbau zu rechnen ist.

Mit Sorge wird seitens der Landnutzer schließlich der Vorschlag gesehen, wonach die Flächenverfügbarkeit für die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen der Wiederherstellungsverordnung über ein bundesweites Naturflächenbedarfsgesetz gesichert werden sollen. Ein solcher Gesetzesentwurf wurde von der Vorgängerregierung zwar mündlich bis Sommer 2023 angekündigt, aber schließlich nicht vorgelegt. Im aktuellen Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“ 21. Legislaturperiode (11) wird zum Naturflächenbedarfsgesetz ausgeführt: „Wir erleichtern in einem Naturflächenbedarfsgesetz die Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die Vernetzung von Ausgleichsmaßnahmen (Biotopverbund).“ (12) Ein Gesetzesentwurf ist von der Bundesregierung bis spätestens 28.2.2026 angekündigt. (13) Die rechtliche Ausgestaltung bleibt indes offen. Naturschutzverbände fordern gesetzliche Regelungen, welche die Flächenverfügbarkeit für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie für Wiederherstellungsmaßnahmen erhöhen und zu einer verbindlichen Flächenkulisse führen. (14) Landnutzer und Landnutzerverbände befürchten aufgrund dessen enteignungsrechtliche Auswirkungen eines solchen Gesetzes. (15)

G. Erforderliche Finanzmittel

Die erforderlichen Finanzmittel zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung sind schon seit der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission im Jahr 2022 (16) nicht realistisch prognostiziert worden. Die Europäische Kommission ging in ihrer Folgenabschätzung

im Jahre 2022 von Gesamtkosten in Höhe von circa 154 Mrd. Euro aus. (17) Kürzlich vorgenommene Kostenschätzungen des Bundes und der Länder sowie der eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften zu den einzelnen in der Wiederherstellungsverordnung genannten Ökosystemen zeigen für die Zielerreichung der Wiederherstellungsverordnung jedoch andere, exorbitante Werte auf. Allein für die Umsetzung der erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen in den landwirtschaftlichen Ökosystemen des Landes Baden-Württemberg wird nach einer ersten groben Kostenschätzung des Agrarressorts mit einem erforderlichen Finanzvolumen von 1,5 Mrd. Euro bis 2030 gerechnet; diese Kostenschätzung betrifft – das sei betont – lediglich die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung betreffend Art. 11 W-VO in Baden-Württemberg, hier sind die erforderlichen Mittel für die Wiederherstellung der weiteren Ökosysteme noch gar nicht eingerechnet.

Die Mittelbereitstellung und die konkreten Finanzierungsinstrumente sind dagegen weiterhin unklar und auf EU-Ebene nur vage angedeutet. In der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zur Wiederherstellungsverordnung heißt es, die Kosten könnten teilweise oder vollständig aus EU-Mitteln und anderen Finanzierungsquellen gedeckt werden. (18) Als grundsätzliche Finanzierungsquellen wird in der Wiederherstellungsverordnung sowohl auf EU-, Bundes-, als auch Privatmittel hingewiesen. (19) Die EU stellt jedoch keine zusätzlichen Mittel in Aussicht. Im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028 bis 2034 ist kein eigenständiges Naturschutzbudget und kein eigener Naturschutzfond für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung vorgesehen. (20) Vielmehr soll die Umsetzung von Umweltschutzziele und damit auch die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung über die Mittel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 mitabgedeckt werden. (21) Hier besteht eindeutig ein Ziel- und Finanzierungskonflikt. Die GAP hat europarechtlich nach Art. 39 AEUV eine andere Zielrichtung, nämlich die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Hingegen ist es nicht vorrangiges Ziel der GAP, die biologische Vielfalt in der Europäischen Union zu erhalten oder wiederherzustellen. Auf diesen Ziel- und Finanzierungskonflikt haben die Agrarressorts mehrerer Länder bereits mehrfach die Europäische Kommission und den Bund in Gesprächen und Schreiben hingewiesen. Außerdem ist bei den GAP-Mitteln ab dem Jahr 2028 mit erheblichen Kürzungen zu rechnen; dies zeigen die derzeitigen Vorschläge und Aussagen der Europäischen Kommission zur Neugestaltung der GAP ab 2028. (22)

10) Vgl. etwa zuletzt: *BVerwG*, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25, abrufbar auf der Internetseite des Gerichts.
 11) Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (zuletzt abgerufen am: 8.2.2026).
 12) Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode (Fn. 11), Rn. 1246 bis 1247.
 13) Bundesministerium für Verkehr, Pressemitteilung v. 17.12.2025, Infopapier Infrastruktur-Zukunftsgesetz, abrufbar unter: https://www.bmv.de/Shared-Docs/DE/Anlage/K/presse/infopapier-infrastruktur-zukunftsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 14) NABU, Blogbeitrag zum Thema „Infrastruktur-Zukunftsgesetz und Naturflächenbedarfsgesetz – worum geht’s?“, abrufbar unter: <https://blogs.nabu.de/infrastruktur-zukunftsgesetz/> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 15) Vgl. agrarheute, Ersatzgeld statt Ausgleichsflächen – doch Landwirte sollen leer ausgehen, Beitrag v. 28.1.2026, abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/politik/ersatzgeld-statt-ausgleichsflaechen-landwirte-leer-ausgehen-638816> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 16) Vgl. Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur v. 22.6.2022 (SWD(2022) 168 final),

abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12596-Schutz-der-biologischen-Vielfalt-Ziele-fur-die-Wiederherstellung-der-Natur-im-Rahmen-der-EU-Biodiversitatsstrategie_de (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 17) Europäische Kommission, (Fn. 16), Buchst. C.
 18) Europäische Kommission, (Fn. 16), Buchst. C.
 19) Erwägungsgründe 54, 60, 78 bis 81 VO (EU) 2024/1991 (Fn. 1).
 20) Vgl. Europäische Kommission, Ein ambitionierter Haushalt für ein stärkeres Europa: MFR 2028–2034, https://germany.representation.ec.europa.eu/ein-ambitionierter-haushalt-fur-ein-staerkeres-europa-mfr-2028-2034_de (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 21) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Fragen und Antworten zur EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, FAQ EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur: Finanzierung und Kosten, abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/wiederherstellung-von-oekosystemen/fragen-und-antworten-zur-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 22) Vgl. unter anderem die Rede von Kommissar Hansen vor dem Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments zur Zukunft der GAP, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_25_1859 (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

Soll die Erreichung der Ziele in der Wiederherstellungsverordnung gelingen, ist die Bereitstellung staatlicher Mittel unabhängig von den Mitteln der GAP unabdingbar. So sind vor allem finanzielle Anreizkomponenten – insbesondere Förderprogramme – und Ausgleichsleistungen staatlicherseits zwingend den Landnutzern in Aussicht zu stellen. Denn nur finanziell attraktive Unterstützungsprogramme für Eigentümerinnen und Eigentümer, Landwirtinnen und Landwirte sowie andere Landnutzer, die sich freiwillig an Wiederherstellungsmaßnahmen beteiligen, können langfristig zur Wiederherstellung der Natur in Europa beitragen.

Dass die Finanzierung der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung nicht allein von den Ländern oder gar den Landnutzern getragen werden kann, ist offenkundig. Es bedarf daher endlich verlässlicher Aussagen zur Finanzierung der Wiederherstellungsverordnung.

Neue Finanzierungsinstrumente, wie Naturschutzgutschriften, die von der Europäischen Kommission euphorisch als Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung genannt werden (23), sind allerdings noch nicht ausreichend erprobt und bewährt und können daher nur marginal zur flächenhaften Zielerreichung beitragen. Ein verlässliches und maßgeblich ins Gewicht fallendes Finanzierungsinstrument sind sie jedenfalls nicht.

H. Fazit und Ausblick

Die Wiederherstellungsverordnung und deren Umsetzung auf nationaler Ebene wirft zahlreiche Rechts-, Finanzierungs-, Verwaltungsvollzugs- und Praxisfragen auf. Eine für die Landnutzer verlässliche, praktikable und tatsächlich verwirklichte Strategie zur Erreichung der Ziele der Wiederherstellungsverordnung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen bleibt bisher frommer Wunsch. Es liegt in der Verantwortung des Bundes, die oben genannten Herausforderungen und offenen Fragen aufzugreifen, die Ausgestaltung der Wiederherstellungsmaßnahmen mit den Ländern und den gesellschaftlich betroffenen Akteuren und Landnutzern eng abzustimmen, das Verwaltungsverfahren und die Zuständigkeiten sachangemessen und verwaltungspraktikabel ohne zusätzlichen Bürokratieaufwand auszugestalten und für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung ein ausreichendes Finanzbudget bereitzustellen. Gegenüber der Europäischen Kommission sollte der Bund zudem eine sachangemessene Finanzierung und die entsprechende Bereitstellung von zusätzlichen EU-Mitteln einfordern.

23) Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Fahrplan für Naturschutzgutschriften, COM(2025) 374 final v. 7.7.2025, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat%3ACOM_2025_0374_FIN (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

Quo vadis rote und gelbe Gebiete? – Zur (näheren) Zukunft der Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat

Regierungsdirektorin Anne-Maria Helber, München (*),
Ministerialrat Dr. Christian Köpl, München (**)

A. Einleitung

Mit der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch die Bundesländer haben sich in den vergangenen Jahren bereits verschiedene Oberverwaltungsgerichte befasst. (1) Mit seinen Entscheidungen vom 24.10.2025 zur bayerischen Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngerverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 (2) hat sich erstmals das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (3) mit der Thematik befasst und die Ausweisungen aufgehoben, weil die AVDüV in § 13a Abs. 1 Düngerverordnung (DüV) keine wirksame Ermächtigungsgrundlage findet. Krüger/Asemissen haben in Heft 12/2025 dieser Zeitschrift bereits über die Entscheidungen berichtet und eine Einordnung vorgenommen. (4)

Seit dem 23.1.2026 liegen die schriftlichen Urteilgründe vor und während sich so manche bislang mit der Vorstellung beruhigen mochten, dass die Entscheidungen in ihrer Wirkung auf die bayerischen Regelungen beschränkt sein könnten, setzt sich nun die Erkenntnis durch: Mit seiner Feststellung, dass § 13a Abs. 1 DüV keine wirksame Ermächtigungsgrundlage bildet, hat das BVerwG praktisch allen Ausweisungsverordnungen der Länder den Boden entzogen.

Diese Erkenntnis hat zu vielfältigen Wortmeldungen geführt. (5)

Die Politik fordert wahlweise „schnelle Neuregelungen“, „Übergangsverordnungen“, „Notverordnungen“, „Eilverordnungen“, „Zwischenlösungen“, die Anwendung des sogenannten Sanktionsmechanismus (Rückfalloption) nach § 13a Abs. 4 und 5 DüV – also Düngebeschränkungen bezogen auf ganze Grundwasserkörper (Nitrat) beziehungsweise für alle hydrologischen Einzugsgebiete von Oberflächenwasserkörpern (Phosphat) – oder grundlegende Reformen. Gleichzeitig wird vor unmittelbar drohenden Vertragsverletzungsverfahren mit täglichen Strafen in Millionenhöhe gewarnt. Der

*) Die Koautorin ist stv. Leiterin des Referats Rechtsangelegenheiten der pflanzlichen und tierischen Erzeugung, Fachübergreifende Rechtsangelegenheiten, Datenschutz im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus.

***) Der Koautor ist Leiter des Referates Rechtsangelegenheiten der pflanzlichen und tierischen Erzeugung, Fachübergreifende Rechtsangelegenheiten, Datenschutz im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus.

1) Insbesondere *VGH Kassel*, Urt. v. 27.8.2024 – 4 C 1492/20.N, BeckRS 2024, 27408; *OVG Magdeburg*, Urt. v. 26.10.2023 – 2 K 61/20, BeckRS 2023, 36882; *OVG Greifswald*, Urt. v. 21.10.2021 – 2K 224/20 OVG, ZUR 2022, 37 ff.; *VGH Mannheim*, Urt. v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21, BeckRS 2023, 4734.

2) BayMBl. 2020 Nr. 783.

3) *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25, BeckRS 2025, 38508 = AUR 2026, 95 ff.; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 2.25, BeckRS 2025, 37331; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 3.25, BeckRS 2025, 38529; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513.

4) *Krüger/Asemissen*, Aufhebung der Roten Gebiete in Bayern durch das Bundesverwaltungsgericht, AUR 2025, 442 ff.

5) Einen Überblick geben z.B.: *Meyer*, Düngegerecht: Rainer riskiert erneutes Vertragsverletzungsverfahren und Mehrbelastung der Landwirte, *Agri-food.Table*, 3.2.2026, Ausgabe 289; *Düwert*, Rote Gebiete in Niedersachsen außer Kraft: Was bei der Düngerverordnung gilt, *agrarheute*, 23.1.2026; *Koch*, Rote Gebiete: Diese Länder setzen Agrarminister Rainer unter Druck, *agrarheute*, 30.1.2026.

Berufsstand erklärt unterdessen sein Desinteresse an unwirksamen Regelungen.

Einigkeit besteht wohl in diesem wenig harmonischen Konzert zumindest insoweit, als bis zur Düngesaison 2027 wieder geordnete Verhältnisse – wie auch immer die aussehen mögen – gegeben sein sollten.

Es scheint also an der Zeit zu sein, im Folgenden nach einer kurzen Einordnung des Hintergrunds (B.) die derzeit diskutierten Handlungsoptionen (C.) zu beleuchten: Nutzen der Rückfalloption gemäß § 13a Abs. 4 und 5 DüV (C. I.), Korrektur der Ermächtigungsgrundlage im Wege einer Eilverordnung nach § 15 Abs. 3 Düngegesetz (DüngG) (6) (C. II. 1.) oder eines regulären Verordnungsverfahrens nach § 3 Abs. 4 S. 1 i. V. m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngG (C. II. 2.) sowie eine grundlegende Reform, sogenannte große Lösung (C. III.).

B. Hintergrund

Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat und Phosphat kennt das deutsche Düngerecht mit § 13 Abs. 2 Düngeverordnung (7) seit dem Jahr 2017 (DüV 2017). Gemeinhin werden diese Gebiete mit den Kategorien „rot“ (Nitratbelastung) und „gelb“ (Phosphatbelastung) bezeichnet. Deutschland reagierte seinerzeit mit einer Änderung des DüngG und der DüV auf das im Jahr 2013 von der EU-Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren. (8) Neben verschiedenen weiteren Änderungen wollte der Normgeber mit der Einführung der roten und gelben Gebiete, die durch die Bundesländer nach bestimmten Vorgaben auszuweisen sind, der Kritik der EU-Kommission begegnen, dass die bisherigen Maßnahmen nicht materiell ausreichen und nicht hinreichend nach Belastung differenziert seien.

Ungeachtet der im Jahr 2015 angekündigten und mit der DüV 2017 vorgenommenen Änderungen betrieb die EU-Kommission das Vertragsverletzungsverfahren weiter und reichte im Jahr 2016 Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein. Aus prozessualen Gründen bezog sich das Verfahren auf das Aktionsprogramm Deutschlands zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (9), das wiederum im Wesentlichen aus der DüV des Jahres 2006 mit Änderungen bis zum Jahr 2012 bestand. (10) Das Urteil des EuGH gab unter anderem der Rüge der EU-Kommission statt, wonach Deutschland durch die bislang nicht ausreichenden Maßnahmen gegen Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie verstoßen habe. (11) In der Folge entspann sich zwischen der EU-Kommission und Deutschland eine Auseinandersetzung darüber, ob bereits die DüV 2017 geeignet sei, die durch das EuGH-Urteil bestätigten Kritikpunkte der EU-Kommission auszuräumen. Neben weiteren Nach- und Verschärfungen im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Anhang II und Anhang III der Nitratrichtlinie (12) erfolgten durch eine erneute Änderung der DüV im Jahr 2020 (13) Veränderungen bei der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung. Im vorliegenden Zusammenhang sind dabei die Vereinheitlichung der Ausweisungspraxis durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (§ 13a Abs. 1 S. 2 DüV) sowie die Einführung des sogenannten Sanktionsmechanismus (Rückfalloption) bei Nichtausweisung entsprechender Gebiete (§ 13a Abs. 4 und 5 DüV) relevant. Während sich in den Entscheidungen des BVerwG vom 24.10.2025 die Ausgestaltung einer Vereinheitlichung der Ausweisungspraxis als verfassungsrechtlich unzureichend erwiesen hat, sorgt der Sanktionsmechanismus bei den Überlegungen, wie die dadurch entstandene Lücke geschlossen werden könnte, für erneute Diskussionen. Zudem stellt sich die Frage, ob sich die im Jahr 2017 getroffene Entscheidung, ein System der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung zu implementieren, bewährt hat oder ob bei der Umsetzung der Nitratrichtlinie eine grundlegende Reform angezeit ist.

C. Die Handlungsoptionen

I. Die sogenannte Rückfalloption des § 13a Abs. 4 und 5 DüV (14)

Bereits im Anschluss an die Urteilsverkündung wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die gerichtliche Unwirksamkeitserklärung der Ausweisung der roten Gebiete in Bayern die Anwendbarkeit des § 13a Abs. 4 DüV eröffnet wurde. Nach dieser Vorschrift gelten, sofern die Landesregierungen Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 DüV nicht ausgewiesen haben, ab dem 1.1.2021 die zusätzlichen Düngebeschränkungen für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche im Gebiet des jeweiligen Grundwasserkörpers.

Für die Umsetzung des § 13a Abs. 4 DüV bedürfte es eines erneuten rechtssetzenden Aktes, da das Gebiet des jeweiligen Grundwasserkörpers gemäß § 13a Abs. 4 S. 2 DüV durch die nach Landesrecht zuständige Stelle festzulegen und bekannt zu machen ist. Auch dieser Rechtsakt unterläge der gerichtlichen Überprüfbarkeit und könnte von Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern angegriffen werden, sodass sich die jeweils verfügende Landesregierung erneut einem erheblichen Prozessrisiko aussetzen würde.

Die Vorschrift des § 13a Abs. 4 DüV setzt eine fehlende Ausweisung von belasteten Gebieten voraus. Fraglich ist insoweit, ob damit auch die Aufhebung einer tatsächlich erfolgten Ausweisung durch ein Gericht umfasst ist. Der VGH München hat in seinen Entscheidungen vom 22.2.2024 im erstinstanzlichen Verfahren dargelegt, dass die Anwendbarkeit des § 13a Abs. 4 DüV auf den vorliegenden Fall zumindest offen sei. (15) Gleiches dürfte für die Fälle der Aufhebung der Gebietsausweisung (16) aufgrund unwirksamer Ermächtigungsgrundlage durch die anderen Bundesländer gelten. Nach der Begründung des Verordnungsentwurfs zu § 13a Abs. 4 DüV dienen

- 6) Düngegesetz v. 9.1.2009, BGBl. I S. 54, 136, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes v. 20.12.2022, BGBl. I S. 2752.
- 7) Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen v. 26.5.2017, BGBl. I, S. 1305 (Düngeverordnung, DüV 2017).
- 8) Vgl. zum Verfahrenshergang *EuGH*, Urte. v. 21.6.2018, Rs. C-543/16, Rn. 20 ff.
- 9) Richtlinie des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), ABl. L 375/1 v. 31.12.1991, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2008, ABl. L 311/1 v. 21.11.2008.
- 10) Vgl. zum Ganzen: *Köpl*, Die Umsetzung des EU-Gewässerschutzrechts im deutschen Düngerecht, in: *Norer* (Hrsg.), Landwirtschaft und Wasser – Gewässereinhaltung, Gewässerräume und Bewässerung in rechtlicher Perspektive, Tagungsband der 7. Luzerner Agrarrechtstage, 2023, S. 43 (48 f.).
- 11) *EuGH*, Urte. v. 21.6.2018 – Rs. C-543/16, Rn. 28-71.
- 12) Insbesondere bei Sperrfristen, Mindestabständen zu Oberflächengewässern, Ausnahmen von Ausbringverboten etc.
- 13) Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 26.5.2017, BGBl. I S. 1305, geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 28.4.2020, BGBl. I S. 846.
- 14) Aktuelle Fassung: Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 26.5.2017, BGBl. I S. 1305, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung v. 11.12.2024, BGBl. I Nr. 411.
- 15) *VGH München*, Urte. v. 22.2.2024 – 13a N 21.3158, BeckRS 2024, 15394, Rn. 25.
- 16) Vgl. Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg, „Ministerin Mittelstädt hält Wort: Brandenburg hebt Ausweisung der „roten Gebiete“ auf“, Pressemitteilung v. 30.1.2026; Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, „Mecklenburg-Vorpommern hebt Düngeverordnung auf“, Pressemitteilung Nr. 029/2026 v. 4.2.2026; Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, „Nach Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts: Land NRW schafft Rechtssicherheit durch Aufhebung der Landesdüngeverordnung“, Pressemitteilung v. 9.2.2026.

die verpflichtenden Vorgaben allesamt der Umsetzung des EuGH-Urteils und der Vermeidung der Fortsetzung des Zweitverfahrens. (17) Ausgehend davon liegt es nahe, die Regelung als Instrument zur Sicherstellung und effektiven Durchsetzung der im Jahr 2020 eingeführten verschärften Anforderungen der DüV zu verstehen. Sie müsste demnach auch für den Fall gelten, dass eine Landesregierung eine zunächst erfolgte Gebietsausweisung aus rein politischen Gründen wieder aufhebt. Unklar bleibt, ob der Fall eines nachträglichen Wegfalls der Gebietsausweisung infolge gerichtlicher Entscheidungen – insbesondere durch Unwirksamkeitserklärung wie in Bayern, aber auch wegen der Aufhebung aufgrund verfassungswidrigen Ermächtigungsgrundlage wie in anderen Bundesländern – bei der Konzeption der Norm bedacht wurde.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich § 13a Abs. 4 DüV seinem eindeutigen Wortlaut nach ausschließlich auf Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 DüV bezieht und damit lediglich Grundwasserkörper erfasst, die sich noch in einem guten chemischen Zustand befinden. Gerade aber die Gebiete im schlechten chemischen Zustand nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 DüV machen den überwiegenden Teil der mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete aus. Demgegenüber ist die Rechtslage im Anwendungsbereich des § 13a Abs. 5 DüV klar: hier wird für den Fall der unterbliebenen Ausweisung eutrophierter, also „gelber“ Einzugsgebiete oder Teileinzugsgebiete nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 DüV die Anwendung der zusätzlichen Anforderung auf den dort genannten Flächen im gesamten Landesgebiet angeordnet. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das BVerwG auch die Ausweisung der eutrophierten Gebiete in einer der vier Entscheidungen (18) für unwirksam erklärt hat. Es erschließt sich nicht, weshalb der Verordnungsgeber in § 13a Abs. 4 DüV einen Verweis auf § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 DüV unterlassen hat. Die Regelung erscheint insoweit systematisch inkonsequent und normtechnisch missglückt. Angesichts des klaren Wortlauts scheidet eine analoge Anwendung auf die weiteren Fallgestaltungen der Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 DüV jedoch aus. (19)

Letztendlich können die soeben erörterten Fragestellungen aber dahingestellt bleiben. Gegen die Anwendung des § 13a Abs. 4 DüV im Falle der vorliegenden Unwirksamkeitserklärung durch das BVerwG spricht vor allem der Umstand, dass sich diese Vorschrift inhaltlich auf Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 DüV bezieht. § 13a Abs. 1 DüV stellt nach den Entscheidungen des BVerwG indes keine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage dar, da es der Regelung an der erforderlichen normativen Bestimmtheit fehlt. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus rechtsstaatlicher Perspektive höchst problematisch, auf diese sogenannte Rückfalloption zurückzugreifen, wenn die Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV gerade wegen eines Verstoßes gegen verfassungsrechtliche Vorgaben für unwirksam erklärt worden ist. Eine solche Vorgehensweise liefe Gefahr, die vom BVerwG festgestellten verfassungsrechtlichen Defizite mittelbar zu perpetuieren und die Bindungswirkung der Unwirksamkeitserklärung zu unterlaufen.

II. Korrektur der Ermächtigungsgrundlage

1. Eilverordnung nach § 15 Abs. 3 DüngG aufgrund „Gefahr im Verzug“

Während die Gebietsausweisung nach der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung durch das BVerwG für unwirksam erklärt wurde, gelten die Ausweisungen auf Grundlage der Landesdüngeverordnungen der anderen Bundesländer weiterhin fort.

Da keine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebiete und den Vollzug der dort geltenden zusätzlichen Maßnahmen besteht, ist

jedoch bereits aus rechtsstaatlicher Sicht eine Aufhebung der jeweiligen Gebietsausweisung oder zumindest die Aussetzung des Vollzugs der zusätzlichen Maßnahmen angezeigt. Spätestens durch die in verschiedenen anderen Bundesländern noch anhängigen Normenkontrollverfahren werden die Landesverordnung durch die jeweiligen Oberverwaltungsgerichte ebenfalls für unwirksam erklärt werden. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Urteile des BVerwG vom 24.10.2025 Anlass zur Einleitung weiterer Normenkontrollverfahren geben werden.

Mit dem Vorliegen der schriftlichen Urteilsgründe forderten daher vier Landesumweltminister den Bund in einer gemeinsamen Stellungnahme (20) an den Bundeslandwirtschaftsminister dazu, schnellstmöglich Rechtssicherheit zu schaffen und bis zur Novellierung des Düngerechts von der Regelung des § 15 Abs. 3 DüngG Gebrauch zu machen. Gemäß § 15 Abs. 3 DüngG kann eine Rechtsverordnung auf Grundlage des DüngG bei Gefahr im Verzuge ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden, welche spätestens sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft tritt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefahr im Verzuge“ ist im vorliegenden Zusammenhang unter Berücksichtigung seiner dogmatischen Einordnung im Gefahrenabwehrrecht dann anzunehmen, wenn die Einholung der Zustimmung des Bundesrats im Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung zu einem solchen Zeitverlust führen würde, der mit hoher Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines Schadens zur Folge hätte. Entscheidend ist mithin, ob das reguläre Zustimmungsverfahren eine Verzögerung bewirkt, die die effektive Gefahrenabwehr vereiteln oder wesentlich beeinträchtigen würde.

Gefahr im Verzuge begründet sich nach Ansicht der Unterzeichner der Stellungnahme insoweit, dass es wegen des fehlenden Vollzugs der zusätzlichen Maßnahmen in den belasteten Gebieten gegebenenfalls zu einem deutlichen Anstieg der Nährstoffzufuhr auf den entsprechenden Flächen der derzeitigen Gebietskulisse kommen würde, wodurch die potenzielle Gefahr von Nährstoffeinträgen in das (Grund- und Oberflächen-) Wasser steigt. Daneben bestehe auch die Gefahr eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission. Mit der Übergangsverordnung wäre sodann Zeit gewonnen, die grundsätzliche Überarbeitung des Düngerechts in Angriff zu nehmen.

Die Ziele der EU-Nitratrichtlinie und der EU-Wasserrahmenrichtlinie müssen zweifellos unabhängig von den Entscheidungen des BVerwG erreicht werden. Dennoch überzeugt die Annahme, es liege Gefahr im Verzug vor, wenn bis zum Erlass einer neuen Ermächtigungsgrundlage im Rahmen eines regulären Ordnungsgebungsverfahrens zugewartet wird, aus hiesiger Sicht nicht. Wie die Messwerte aus der Vergangenheit zeigen, reagiert das Grundwasser aufgrund dessen Verweil- und Fließzeiten nur sehr verzögert auf die Beschränkung der Nährstoffeinträge. Die grundsätzlichen Düngevorgaben (wie bedarfsgerechte Düngung, Sperrfristen, Mengenbegrenzung, Abstands- und Hangaufgaben etc.) gelten auf der gesamten Landesfläche zudem weiterhin. Es ist also nicht davon auszugehen, dass es durch die fehlenden zusätzlichen Maßnahmen in den roten und gelben Gebieten sofort zu einem signifikanten Nährstoffanstieg kommt.

Weiterhin ist zu beachten, dass mit der Düngung der Ackerkulturen ohnehin bereits im Februar begonnen wurde und diese bis zum

17) BR-Drs. 98/20, S. 59.

18) Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513.

19) So auch Krüger/Asemissen (Fn. 4), S. 445 f.

20) Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, „Düngeverordnung: Länder fordern schnellen Neustart und Rechtssicherheit vom Bund“, Pressemitteilung Nr. 027/2026 v. 30.1.2026; gemeinsames Schreiben an Bund nicht veröffentlicht.

Mai abgeschlossen sein wird. Auch eine Eilverordnung, die ohne Zustimmung des Bundesrats erlassen wurde, wird daher nicht mehr rechtzeitig erlassen werden können, um maßgeblichen Einfluss auf die Frühjahrdüngung nehmen zu können.

Selbstverständlich ist der rasche Erlass einer neuen Ermächtigungsgrundlage auch geboten, um die Einleitung eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission zu verhindern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die EU-Kommission die obergerichtliche Entscheidung eines Mitgliedstaates anerkennt und dem Verordnungsgeber den erforderlichen Zeitraum einräumt, um ein nach mitgliedstaatlichem Recht ordnungsgemäßes Verordnungsgebungsverfahren durchzuführen. Insofern scheidet auch die Annahme der zweiten Alternative des § 15 Abs. 3 S. 1 DüngG aus, nach der die Eilverordnung zulässig ist, wenn das unverzügliche Inkrafttreten der Rechtsverordnung zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union erforderlich ist.

Die gegenwärtige Rechtslage ist darauf zurückzuführen, dass – anders als bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle keine Möglichkeit vorgesehen ist, eine untergesetzliche Norm zur Vermeidung gravierender Folgen lediglich als mit der Rechtsordnung unvereinbar zu erklären. Demzufolge hat das BVerwG in seinen Urteilen abschließend dargelegt, dass es dem Bundesverordnungsgeber obliege, zügig eine den darin genannten Maßgaben Rechnung tragende Neuregelung der Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf deren Grundlage dann wirksame Gebietsausweisungen durch die Landesregierungen erfolgen können. (21) Ungeachtet der gebotenen Eile ist dabei eine sorgfältige Vorgehensweise des Verordnungsgebers erforderlich, um erneuten gerichtlichen Beanstandungen vorzubeugen.

2. Reguläres Normsetzungsverfahren nach § 3 Abs. 4 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngG

Die Durchführung regulärer Normsetzungsverfahren sollten aus legistischer Sicht grundsätzlich Vorrang vor Verfahren für Eil- und Notverordnungen sowie verfahrenstechnisch abgekürzten Verfahren haben. Denn reguläre Verfahren können am besten die Qualitätssicherung im Hinblick auf methodische Vorbereitung sowie inhaltliche und formelle Gestaltung sicherstellen.

Abgesehen von den bereits vorstehend beschriebenen Problemen einer Eilverordnung stellt sich die Frage, welche Nachteile eine Behebung der vom BVerwG festgestellten Mängel durch eine im Regelverfahren herbeigeführte Änderung der DüV gemäß § 3 Abs. 4 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5, § 15 Abs. 5 DüngG hätte. Wie bereits oben ausgeführt, ist zunächst festzustellen, dass sowohl ein reguläres Normsetzungsverfahren als auch ein Verfahren zum Erlass einer Eilverordnung eine Ausweisung roter und gelber Gebiete für das Jahr 2026 nicht (mehr) ermöglichen würde. Die Anbau- und Düngelpläne der landwirtschaftlichen Betriebe für das Jahr 2026 sind längst abgeschlossen und mittlerweile hat die Düngesaison begonnen. Eine Fortsetzung des Ausweisungsverfahrens erscheint somit jedenfalls erst zum 1.1.2027 auch mit Blick auf den Vertrauensschutz und die Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe möglich. Dieser Zielpunkt kann mit einem regulären Verfahren derzeit noch erreicht werden.

Auch das Argument, nur mit einer Eilverordnung könnte ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission abgewendet werden, erscheint – wie ebenfalls bereits ausgeführt – vorschnell. Gewiss hat sich Deutschland seit Inkrafttreten der Nitratrichlinie kein übergroßes Vertrauen der EU-Kommission bei der Umsetzung erarbeitet. Die Umsetzungsschritte erfolgten zum Teil formal verspätet zum Teil aufgrund der EU-Kommission und unter dem Eindruck der Urteile des EuGH aus den Jahren 2002 und 2018. (22) Daraus

kann aber nicht geschlossen werden, dass die EU-Kommission rechtsstaatliche Abläufe nicht respektieren würde, solange sich die notwendigen Anpassungsprozesse in einem angemessenen zeitlichen Rahmen bewegen.

III. Grundlegende Reform – sogenannte große Lösung

Die große Zahl der Normenkontrollverfahren zu den Landesverordnungen, die § 13a DüV umsetzen und insbesondere die große Zahl der hinter den Verfahren stehenden Antragstellerinnen und Antragsteller haben gezeigt, dass das System der roten und gelben Gebiete großen Vorbehalten begegnet und wenig Akzeptanz findet. Zwar hat das BVerwG unmissverständlich festgestellt, dass die für den Fall einer Gebietsausweisung namentlich in § 13a Abs. 2 und 3 DüV vorgesehenen beziehungsweise ermöglichten Düngebeschränkungen mit den Grundrechten der Landwirtinnen und Landwirten vereinbar sind. (23) Sie enthalten Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Berufsausübungsregelungen für die Landwirtinnen und Landwirte (Art. 12 Abs. 1 GG), die mit dem Gewässerschutz einem wichtigen Gemeinwohlinteresse dienen und einer verhältnismäßigen Ausgestaltung ohne Weiteres zugänglich sind. (24) Allerdings sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit, Verursachergerechtigkeit und Bürokratievermeidung die Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe bilden. Ein Blick auf das Regelungskonzept der Nitratrichlinie zeigt, dass ein System der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen jedenfalls nicht zwingend ist. Die Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten – mit wenn auch anderen Ausgangssituationen aber doch ähnlichen Bedingungen und Charakteristiken der Landwirtschaft wie z. B. Dänemark – legen zudem nahe, dass auch andere Instrumente zu einer Reduktion von Nährstoffeinträgen und Nährstoffüberschüssen führen können. So wären beispielsweise landesweite betriebliche Nährstoffobergrenzen in Kombination mit Maßnahmen zum Nacherntemanagement (insbesondere der Anbau von Zwischenfrüchten) bürokratiearme und hinsichtlich des Gewässerschutzes zielführende Alternativen zum jetzigen System.

Ein Ansatz, der die Ziele der Nitratrichlinie umsetzt und dabei die Akzeptanz der Landwirtinnen und Landwirte findet, wäre in Zeiten der Demokratieverdrossenheit einen Versuch wert. Aber für eines dürfte im Interesse aller Beteiligten eine grundlegende Reform nicht genutzt werden: Für Verzögerungstaktik. Schließlich wird die Umsetzung der Entscheidung des BVerwG (25) zu dem von der Deutschen Umwelthilfe angestregten Verfahren zur Erforderlichkeit eines selbständigen düngebezogenen, mit der Düngeverordnung nicht (teil-) identischen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen eine Überarbeitung der DüV ohnehin erfordern.

21) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – exemplarisch 10 CN 1.25, BeckRS 2025, 38508, Rz. 51.

22) Zum Ganzen vgl. Köpl (Fn. 10), S. 47 f.

23) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513, Rn. 13.

24) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513, Rn. 15.

25) BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25, BeckRS 2025, 39485, AUR 2026, 93 ff.

REFORMRADAR

GAP-UPDATE

Die Kommissionsvorschläge zur GAP-2028 – Ein Überblick

Dr. Anna-Lena Poppe, Frankfurt a. M. (*)

A. Einleitung

Am 16.7.2025 legte die EU-Kommission ihr Legislativpaket für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2028-2034 vor. Der MFR beträgt für diese Periode rund zwei Billionen Euro und sieht eine grundlegende Neugestaltung des EU-Haushaltes vor. (1) Das vorgeschlagene Legislativpaket hat aufgrund der Bindung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als wesentliche Ausgabenposition der EU an den MFR auf dieselbe erheblichen Einfluss. Mit der Festlegung des MFR sind daher regelmäßig auch grundlegende Reformen der GAP verbunden. (2) So umfasst das genannte Legislativpaket ebenfalls Vorschläge zur Reform der GAP. Im Hinblick auf die GAP sind die Vorschläge der EU-Kommission insbesondere dahingehend radikal, als dass die eigenständige Regelungssystematik der GAP verloren geht, indem die Integration in die neu geschaffenen nationalen regionalen Partnerschaftspläne avisiert ist.

Diese Umstrukturierung sowie die Ausgestaltung und Mittelzuweisungen im Einzelnen stießen auf vielfältige Kritik: Abgeordnete des EU-Parlaments „fordern einen größeren eigenständigen Agrarhaushalt [...], weniger Bürokratie und mehr Anreize zur Erreichung ökologischer und sozialer Ziele.“ (3) Der Deutsche Bauernverband e. V. ließ in seiner Pressemitteilung verlauten, dass „[d]ie EU-Kommission [...] mit ihrem Haushaltsvorschlag und der Strukturveränderung das Ende der Gemeinsamen Politik für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung einläute.“ (4) In der vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) koordinierten Stellungnahme der „Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union“ heißt es, dass „eine massive Wettbewerbsverzerrung sowie wirtschaftliche Schwächung zulasten gerade derjenigen landwirtschaftlichen Betriebe [drohe],

die bereits heute besonders ressourcenschonend wirtschaften und damit für eine langfristige Nahrungsmittelsicherheit sorgen.“ (5) Dieser Beitrag soll einen Überblick über die Entwürfe verschaffen. (6)

B. Das Legislativpaket im Allgemeinen

Nach Art. 312 Abs. 1 AEUV soll mit dem MFR im Verordnungswege sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Die Regelung normiert den Grundsatz des Einnahmehaushalts, wonach die Einnahmen die Ausgaben begrenzen. (7) Insoweit ist Aufgabe des MFR, Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien festzusetzen (vgl. Art. 312 Abs. 3 AEUV). (8) Der MFR wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt (Art. 312 Abs. 1 AEUV). Die vier avisierten Ausgabenkategorien (Rubriken) im hiesigen Entwurf sind die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne (NRP-Pläne) – hierunter fällt nunmehr auch die GAP –, die Wettbewerbsfähigkeit, „Europa in der Welt“ sowie die öffentliche Verwaltung.

In rechtsetzender Hinsicht umfasst das vorgeschlagene Legislativpaket zum einen horizontale Regelungen wie die Verordnung zur Festlegung des MFR (9), eine interinstitutionelle Vereinbarung über Haushaltsangelegenheiten (10), einen Eigenmittelbeschluss sowie eine Verordnung über die Leistung, Überwachung und Evaluierung des Unionshaushalts (11). Zum anderen enthält das Legislativpaket auch sektorspezifische Vorschriften wie z. B. den Verordnungsentwurf über den Europäischen Wettbewerbsfonds (12). Für die GAP sind im Rahmen der sektorspezifischen Vorschriften insbesondere der Verordnungsentwurf zur Schaffung eines Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und ländlichen Raum, Fischerei und Meeresangelegenheiten, Wohlstand und Sicherheit – der sogenannte Single Fund (NRPF) – (NRPF-VO-Entwurf) (13), der Verordnungsentwurf zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP-VO-Entwurf) (14), der Entwurf einer GMO-Änderungsverordnung (GMO-Änderungs-VO-Entwurf) (15) sowie der Entwurf einer EU-Schulprogramm-VO (16) zu nennen.

In finanzieller Hinsicht sieht der vorgeschlagene MFR 2028-2034 unter anderem vor, dass dem Europäischen Fonds für Wettbewerbsfä-

*) Die Autorin ist Referentin für Zuwendungsrecht bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Frankfurt a.M.. Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

- 1) *EU-Kommission*, „Ein ambitionierter Haushalt für ein stärkeres Europa: 2028-2034“, Pressemitteilung v. 16.7.2025.
- 2) Vgl. zu den Reformen *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 86. EL September 2025, Art. 38 AEUV Rn. 6 ff.
- 3) *EU-Parlament*, „Parlament verabschiedet seine Position zur künftigen EU-Agrarpolitik“, Pressemitteilung v. 10.9.2025.
- 4) *Deutscher Bauernverband e. V.*, „Rukwied: EU verabschiedet sich vom Kern des europäischen Gedankens“, Pressemitteilung v. 16.7.2025.
- 5) *Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union*, Stellungnahme: „Notwendige Nachbesserungen der Vorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2027“, November 2025, S. 1.
- 6) Vgl. hierzu auch *Busse*, *Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission für die GAP 2028 bis 2034*, AUR 2025, 321.
- 7) *Rossi*, in: Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 64. EL August 2025, § 3, Rn. 194 f.
- 8) *Rossi* (Fn. 7), Rn. 196.
- 9) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2028 bis 2034 v. 16.7.2025, COM(2025) 571 final.
- 10) Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung v. 16.7.2025, COM(2025) 572 final.
- 11) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Ausgabenverfolgungs- und Leistungsrahmens für den Haushalt sowie anderer horizontaler Vorschriften für die Programme und Tätigkeiten der Union v. 16.7.2025, COM(2025) 545 final.

- 12) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit (ECF), einschließlich des spezifischen Programms für Forschungs- und Innovationstätigkeiten im Verteidigungsbereich, zur Aufhebung der Verordnungen (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/783 sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/696, (EU) 2023/588 und (EU) [EDIP] v. 16.7.2025, COM(2025) 555 final. Kapitel V des Verordnungsentwurfs enthält auch Regelungen zur Unterstützung der Landwirtschaft.
- 13) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und den ländlichen Raum, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028-2034 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 und der Verordnung (EU, Euratom), 2024/2509 v. 16.7.2025, COM(2025) 565 final.
- 14) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik im Zeitraum 2028 bis 2034 v. 16.7.2025, COM(2025) 560 final.
- 15) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“), sektorale Interventionen, die Schaffung eines Eiweißpflanzensektors, Anforderungen an Hanf, die Möglichkeit von Vermarktungsnormen für Käse, Eiweißpflanzen und Fleisch, die Anwendung zusätzlicher Einfuhrzölle und Vorschriften für die Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen v. 16.7.2025, COM(2025) 553 final.
- 16) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

higkeit 409 Milliarden Euro und dem NRPf 865 Milliarden Euro zugewiesen sind. (17) Innerhalb des NRPf sind sodann 293,7 Milliarden Euro zweckgebunden für die Einkommensstützung in der Landwirtschaft vorgesehen. (18) Nach Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 3 UAbs. 1 NRPf-VO-Entwurf bezieht sich die Zweckbindung konkret auf die Interventionen in Art. 35 Abs. 1 lit. a) bis k) und r) NRPf-VO-Entwurf (19) und mithin auf Maßnahmen der derzeitigen ersten Säule (z. B. flächenbezogene und gekoppelte Direktzahlungen), aber auch der derzeitigen zweiten Säule (z. B. Unterstützung des Risikomanagements und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen). Weiter sind 6,3 Milliarden Euro für die Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Kriseninterventionen und das einheitliche Sicherheitsnetz vorgesehen. (20) Es ist den Mitgliedstaaten unbenommen, weitere (nicht zweckgebundene) Mittel aus dem NRPf auf den Bereich der genannten Interventionen zu verwenden und dementsprechend aufzustocken. (21)

C. Die GAP betreffenden Entwürfe im Einzelnen

I. NRPf-VO-Entwurf

Der Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung der GAP nach 2027 ist im NRPf-VO-Entwurf zu sehen, da die GAP nunmehr in den NRPf und die dazugehörigen NRP-Pläne integriert wird. Dass die GAP bei der Erstellung des Legislativpakets aus dem Zentrum der Aufmerksamkeit herausgerückt und der Einfluss der agrarpolitischen Akteur:innen begrenzt gewesen war, zeigt sich bereits in der Wahl der Rechtsgrundlage. (22) Als Rechtsgrundlage gibt der NRPf-VO-Entwurf für den GAP betreffenden Teil der Verordnung in der Begründung Art. 42 Abs. 3 AEUV und im vorgeschlagenen Verordnungstext Art. 43 Abs. 3 AEUV an. (23) Hierbei handelt es sich um einen redaktionellen Fehler. Richtigerweise muss es Art. 43 Abs. 2 AEUV heißen, auf den (zumindest) inhaltlich auch in der Begründung Bezug genommen und der in Erwägungsgrund 3 genannt wird.

Gegenstand des NRPf-VO-Entwurfs sind in erster Linie die Schaffung des NRPf, die Definition dessen Ziele (Art. 2 und 3 NRPf-VO-Entwurf) sowie Vorschriften zur Erstellung der nationalen regionalen Partnerschaftspläne (Art. 21 ff. NRPf-VO-Entwurf). In Bezug auf die GAP ist festzustellen, dass innerhalb des NRPf der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zusammengelegt werden (24) und mithin die bekannte Zwei-Säulen-Struktur aufgehoben wird. Allerdings bleiben die bekannten Interventionen in der neuen einheitlichen Struktur des NRPf weitestgehend erhalten. Wie bereits dargelegt, regelt Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 3 UAbs. 1 NRPf-VO-Entwurf die Zweckgebundenheit eines Teils der NRPf-Mittel für bestimmte Interventionen der GAP. Zudem widmet sich Titel V (Artikel 35-45) ausschließlich der GAP. Der Titel umfasst Regelungen zu den Interventionen, internationalen Verpflichtungen sowie zur Unterstützung für die Ägäischen Inseln. Das Kernstück des Titel V stellt

Art. 35 NRPf-VO-Entwurf dar, der zum einen die Interventionen auflistet und zum anderen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Kofinanzierung trifft. Darüber hinaus legt er in Abs. 3 UAbs. 2 fest, dass die geplante durchschnittliche Beihilfe pro Hektar für die degressive flächenbezogene Einkommensstützung für jeden Mitgliedstaat nicht weniger als 130 Euro und nicht mehr als 240 Euro betragen darf.

II. GAP-VO-Entwurf

Der GAP-VO-Entwurf ist mit seinen 20 Erwägungsgründen und 25 Artikeln im Gegensatz zu den derzeitigen GAP-Verordnungen (25) schlank gehalten. Die eigenständige GAP-VO soll die NRPf-VO um spezielle, für die GAP geltende Bestimmungen ergänzen. (26) Anders als in der VO (EU) 2021/2115, die in ihren Art. 5 und 6 allgemeine und spezielle Ziele der GAP-Periode festlegt, verweist Art. 2 GAP-VO-Entwurf auf die spezifischen Ziele in Art. 3 Abs. 1 lit. d) NRPf-VO-Entwurf. (27) Der GAP-VO-Entwurf selbst arbeitet nunmehr mit Empfehlungen der EU-Kommission für die jeweiligen mitgliedstaatlichen NRP-Pläne (Art. 2 Abs. 1 GAP-VO-Entwurf) sowie mit sogenannten Umwelt- und Klimaschwerpunkten (Art. 4 GAP-VO-Entwurf).

Inhaltlich bleiben die Kernelemente der derzeitigen GAP im Wesentlichen bestehen, erhalten jedoch nicht nur durch die neue grundlegende Strukturveränderung durch die Integration in den NRPf, sondern auch sprachlich ein neues Gewand. So firmiert die Konditionalität nun unter dem Begriff der „verantwortungsvollen Betriebsführung“ (im Englischen „farm stewardship“), welche die Grundanforderungen an die Betriebsführung, von den Mitgliedstaaten in den NRP-Plänen festzulegende Schutzpraktiken (Nachfolge der GLÖZ-Standards) und die soziale Konditionalität umfasst (Art. 3 GAP-VO-Entwurf). Die flächenbezogene Einkommensstützung soll in der GAP-2028 fortgeführt, aber auch degressiv ausgestaltet und gekappt werden (Art. 6 Abs. 3 und 4 GAP-VO-Entwurf). Die mit der GAP-2023 eingeführten Ökoregelungen der ersten Säule sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden zusammengeführt und in „Agrarumwelt- und Klimaaktionen“ umbenannt. Ein Upgrade erfährt die Unterstützung von Junglandwirt:innen (28) sowie die Unterstützung des Generationenwechsels in der Landwirtschaft (Art. 14 ff. GAP-VO-Entwurf). Wortgleich fortgeführt wird in Art. 22 GAP-VO-Entwurf die Regelung des Art. 148 VO (EU) 2021/2115 bzw. des Art. 69 VO (EU) Nr. 1307/2013, die erst im vergangenen Jahr Gegenstand einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (29) war, sodass eine Überarbeitung zumindest hätte geprüft werden können.

III. GMO-Änderungs-VO-Entwurf und EU-Schulprogramm-VO-Entwurf

Da das Legislativpaket vorsieht, dass die Mittel für die Durchführung der Maßnahmen der GMO (30) ab 2028 ebenfalls aus dem NRPf erfolgen, bedarf es auch einer Änderung der GMO. Die vor-

17) Vgl. *EU-Kommission*, Europe’s Budget – An ambitious budget for a stronger Europe 2028-2034, Fact Sheet, September 2025, S. 2. Daneben sind 49 Milliarden für Erasmus+ und AgoraEU, 200 Milliarden für „Europa in der Welt“, 168 Milliarden für die Rückzahlung von NextGenerationEU sowie 293 Milliarden für andere Ausgaben (darunter z. B. die Fazilität „Connecting Europe“) vorgesehen.
 18) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 11.
 19) Konkret handelt es sich um folgende Interventionen: a) degressive flächenbezogene Einkommensstützung; b) gekoppelte Einkommensstützung; c) kulturspezifische Zahlung für Baumwolle; d) Zahlung für naturbedingte und andere gebietspezifische Benachteiligungen; e) Unterstützung für Benachteiligten, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben; f) Agrarumwelt- und Klimaaktionen; g) Zahlung für Kleinerzeuger; h) Unterstützung für Risikomanagementinstrumente; i) Unterstützung für Investitionen von Landwirten und Waldbesitzern; j) Unterstützung für die Niederlassung von Junglandwirten, neuen Landwirten sowie Unternehmensgründungen im ländlichen Raum und Unternehmensentwicklung von kleinen Betrieben; k) Unterstützung für Vertretungsdienste; r) Interventionen in bestimmten Sektoren gemäß Teil II Titel I Kapitel IIa der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

20) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 11.
 21) *EU-Kommission*, Der EU-Haushalt – Für eine widerstandsfähige, wettbewerbsfähige und nachhaltige EU-Landwirtschaft, September 2025, S. 2.
 22) Vgl. *Mögele*, Podcast „RechtsAcker“, Episode 22: Kommissionsvorschläge GAP-2028 – Wo soll die Reise hingehen?, 6.2.2026.
 23) COM(2025) 565 final (Fn. 13), S. 6.
 24) Erwägungsgrund 2 GAP-VO-Entwurf.
 25) Verordnung (EU) 2021/2115 und Verordnung (EU) 2021/2116.
 26) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 6.
 27) Weitere Absätze enthält der Artikel nicht, dennoch enthält der Absatz eine Nummerierung.
 28) Vgl. *Jessen-Lieberum*, Die Junglandwirteförderung als Lackmustest: Zur Neuordnung der GAP post-2027, AUR 2026, 54 ff.
 29) *EuGH*, Urt. v. 10.7.2025 – Rs. C-287/24. Vgl. *Poppe*, Anmerkung zu *EuGH*, Urt. v. 10.7.2025 – Rs. C-287/24 – Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL / Région wallonne, RdL 2025, 379 ff.
 30) Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 347/671 v. 20.12.2013.

geschlagene GMO-Änderungsverordnung (GMO-Änderungs-VO-Entwurf) (31) enthält 43 Erwägungsgründe und drei Artikel; einen zu den Änderungen in der GMO, einen für Übergangsbestimmungen sowie einen zum Inkrafttreten und ihrer Anwendung. Neu eingefügt werden unter anderem ein Abschnitt zu Hanf (Art. 1 Nr. 19 GMO-Änderungs-VO-Entwurf) sowie ein Kapitel, das Maßnahmen zur Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen enthält (Art. 1 Nr. 31 GMO-Änderungs-VO-Entwurf). Zudem findet eine Übertragung der Vorschriften zu Sicherheitsleistungen im Bereich der Verwaltung von Zollkontingenten und der öffentlichen Intervention und privater Lagerhaltung aus der VO (EU) 2021/2116 (32) statt. (33)

Insbesondere enthält der Entwurf die Streichung des EU-Schulprogramms, das nunmehr als eine aus dem NRPf finanzierte Interventionskategorie in der NRPf-VO zu finden sein wird. Diese Umstrukturierung soll „eine größere Wirksamkeit“ und „Kohärenz mit anderen GAP-Instrumenten“ gewährleisten. (34) Hierzu wird in ein neues Kapitel eingefügt, das nunmehr die Regelungen für die Interventionskategorien gem. der NRPf-VO im Zusammenhang mit dem EU-Schulprogramm und bestimmten Sektoren enthält. Zur Integration des EU-Schulprogramms in die neue NRPf-Struktur hat die Kommission eine EU-Schulprogramm-VO (35) vorgeschlagen, die dazu dient, die VO (EU) Nr. 1370/2013 (36), welche Maßnahmen zur Festsetzung von Preisen, Abgaben, Beihilfen und mengenmäßigen Beschränkungen im Zusammenhang der GMO enthält (Art. 1 VO (EU) Nr. 1370/2013), dahingehend zu ändern, dass die Regelungen zum EU-Schulprogramm (Art. 5 VO (EU) Nr. 1370/2013) entfallen.

D. Alles neu?

Der Beitrag vermittelt einen ersten Eindruck vom neuen Regelungs-konstrukt der EU-Förderpolitiken nach 2027. Insgesamt lässt sich bereits nach dieser überblicksartigen Draufschau feststellen, dass sich vor allem das Gerüst der GAP ändern wird. Statt einer singulären Ausgestaltung der GAP möchte die EU-Kommission zu einer pluralistischen Gesamtförderpolitik übergehen. Betrachtet man die einzelnen Elemente der GAP, wie beispielsweise die Direktzahlungen oder die grüne Architektur, zeigt sich, dass diese vom Grundsatz her fortgeführt werden sollen.

Eine detaillierte Untersuchung der Regelungen sowie die Beobachtung des laufenden Gesetzgebungsprozesses erfolgt im Rahmen weiterer Beiträge der Reihe GAP-UPDATE.

31) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“), sektorale Interventionen, die Schaffung eines Eiweißpflanzensektors, Anforderungen an Hanf, die Möglichkeit von Vermarktungsnormen für Käse, Eiweißpflanzen und Fleisch, die Anwendung zusätzlicher Einfuhrzölle und Vorschriften für die Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen v. 16.7.2025, COM(2025) 553 final.

32) Dort Art. 64 der Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2.12.2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 435/187 v. 6.12.2021.

33) Erwägungsgrund 35 und Art. 1 Nr. 32 GMO-Änderungs-VO-Entwurf.

34) Erwägungsgrund 2 Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

35) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

36) Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates v. 16.12.2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 346/12 v. 20.12.2013.

AUR-FORUM

Veranstaltungsankündigungen:

ARL-Regionalplanungstagung 2026 – Die Regionalplanung als treibende und gestaltende Kraft des Windenergieausbaus, 16.4.2026, 13:00 Uhr, bis 17.4.2026, 13:00 Uhr, Würzburg

VERANSTALTUNGSORT:

Burkardushaus – Tagungszentrum am Dom, Würzburg

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Anmeldeschluss: 3.4.2026

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Dr. Sebastian Krätzig, Leitung des Wissenschaftlichen Referats
„Räumliche Planung und Politik“ der ARL

E-Mail: sebastian.kraetzig@arl-net.de

www.arl-net.de/de/events/arl-regionalplanungstagung-2026

Höferecht – Vertiefungsseminar, 22.4.2026, 9:00-16:30 Uhr, Rendsburg

VERANSTALTUNGSORT:

DEULA Schleswig-Holstein GmbH, Bildungszentrum,
Grüner Kamp 13, 24768 Rendsburg, Vortragsraum

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Anmeldeschluss: 6.4.2026

Parijus gGmbH

Rubensstr. 62, 12157 Berlin

E-Mail: landwirtschaftsseminare@parijus.eu

www.parijus.eu

Frühjahrstagung der DGAR – Wassermanagement in der Landwirtschaft, 28.-29.4.2026, Speyer

VERANSTALTUNGSORT:

Hotel Domhof

Bauhof 3

67346 Speyer

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht

Theodor-Heuss-Allee 80, 60486 Frankfurt am Main

E-Mail: info@dgar.de, www.dgar.de

13. Weinrechtstag – Transformation im Weinbau und Weinhandel, 17.7.2026, Ingelheim am Rhein

VERANSTALTUNGSORT:

Kloster Engelthal

Edelgasse 15

55218 Ingelheim am Rhein

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Institut für Landwirtschaftsrecht

Platz der Göttinger Sieben 5

37073 Göttingen

E-Mail: weinrechtstagung@jura.uni-goettingen.de

www.uni-goettingen.de/de/705572.html

Erzeugerpreisindex

I. Index der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte (einschl. MwSt. ¹⁾) Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vormonat
Wi.-Jahresdurchschnitt 2024/25	= 142,5	+ 2,2	
November 2025	= 132,4	- 8,0	- 3,6

II. Index der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel (einschl. MwSt. ²⁾) Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vorquartal
Wi.-Jahresdurchschnitt 2024/25	= 130,5	- 0,1	
Oktober 2025	= 129,5	- 0,8	- 1,4

III. Verbraucherpreisindex für Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vormonat
Jahresdurchschnitt 2024	= 119,3	+ 2,6	
November 2025	= 122,7	+ 2,8	- 0,3

Achtung: Neues Basisjahr 2020 = 100 bei Index II.

Für privatrechtliche Verträge, die **Wertsicherungsklauseln** auf Basis eines dieser Verbraucherpreisindizes enthalten, ist ein rechnerischer Übergang auf den Verbraucherpreisindex für Deutschland erforderlich. Damit der Umstieg einfach und nutzerfreundlich vollzogen werden kann, bietet das Statistische Bundesamt unter folgender Adresse ein [Internetprogramm zur Berechnung von Schwellenwerten](http://www.destatis.de/wsk/) an (<http://www.destatis.de/wsk/>).

1) Mehrwertsteuersatz pauschalierender Landwirte.

2) Im innerlandwirtschaftlichen Verkehr Mehrwertsteuersatz pauschalierender Landwirte, sonst Regelsteuersatz.

Quelle: Zeitreihenservice des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden

RECHTSPRECHUNG

DüngG § 3 Abs. 4 und 5; DüngG § 3a Abs. 1; UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4; UmwRG § 7 Abs. 3 Satz 1; Nitrat-RL Art. 1, 3, 4 und 5

Aktionsprogramm, national; Düngeverordnung; Gewässer; Schutz; Verunreinigung; Nitrat

§ 3a Abs. 1 DüngG verpflichtet zur Erarbeitung eines selbständigen düngebezogenen, mit der Düngeverordnung nicht (teil-)identischen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – ECLI:DE:BVerwG:2025:081025U10C1.25.0

Zum Sachverhalt:

I. Der Kläger begehrt die Erstellung eines gesetzmäßigen, düngebezogenen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

Die Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 S. 1); im Folgenden: Nitratrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie, Gewässerunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu verringern und weiteren Gewässerver-

unreinigungen dieser Art vorzubeugen, ein Aktionsprogramm festzulegen. Deutschland hat bislang kein als solches bezeichnetes, gesondertes nationales Aktionsprogramm erstellt. Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der Nitratrichtlinie wurden u. a. in der erstmals 1996 erlassenen, nunmehr auf das Düngegesetz (DüngG) vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54, ber. S. 136), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2022, BGBl. I 2752) gestützten Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) festgelegt.

Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1068) wurde die Regelung des § 3a DüngG eingefügt, dessen Absatz 1 das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (derzeitige Bezeichnung Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat) zur Erarbeitung eines nationalen Aktionsprogramms im Sinne der Nitratrichtlinie und zur Einbeziehung des Aktionsprogramms und seiner Änderungen in die Beratungen bei Erlass der Düngeverordnung verpflichtet. Im Verfahren zur Novellierung der Düngeverordnung 2017 nahm der Kläger im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur hierzu durchgeführten Strategischen Umweltprüfung mit Schreiben vom 28.11.2016 Stellung. Zu dem Entwurf der Novelle der Düngeverordnung 2020 äußerte sich der Kläger mit Schreiben vom 15.1.2020 im Zuge der Verbändeanhörung. Vor dem Oberverwaltungsgericht hat der Kläger eine Änderung des nationalen Aktionsprogramms mit dem Ziel beantragt, durch die erforderlichen Maßnahmen zu gewährleisten, den in Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A. Nr. 2 der Nitratrichtlinie festgelegten Grenzwert von 50 mg/l Nitrat an allen deutschen Grundwassermessstellen und bestimmte Werte an Messstellen deutscher Oberflächengewässer einzuhalten. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage als zulässig, aber unbegründet abgewiesen. Der Kläger sei mit sämtlichen Einwendungen präkludiert. Die im Rahmen seiner Beteiligung zu den Novellierungen der Düngeverordnung erhobenen Einwendungen seien weder vollständig noch hinreichend substantiiert gewesen.

Der Kläger beantragt, die Beklagte unter Änderung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 25.1.2024 zu verurteilen, ein nationales Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu erstellen, hilfsweise, das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25.1.2024 aufzuheben, soweit darin die Klage hinsichtlich der Klageanträge zu 1. und der Hilfsanträge zu 2. abgewiesen worden ist, und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Die Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

Aus den Gründen:

II. Die Revision des Klägers hat Erfolg. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).

1. Die zulässige Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage zu Recht für zulässig erachtet. Die Annahme, die Klage sei wegen eines Ausschlusses sämtlicher Einwendungen unbegründet, steht jedoch mit Bundesrecht nicht in Einklang.

a) Die Klage ist zulässig. Dem Kläger als anerkannter Umweltvereinigung steht ein Klagerecht nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 in Ver-

bindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zu. Das verfahrensgegenständliche, nach § 3a Abs. 1 Satz 1 des Düngegesetzes (DüngG) vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54, ber. S. 136), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2752), zu erarbeitende nationale Aktionsprogramm im Sinne des Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4 und 5 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 S. 1) – Nitrat-RL –, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 S. 1), stellt ein Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG dar, das nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG einer obligatorischen Strategischen Umweltprüfung bedarf. Der Rechtsbehelf ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG auch gegeben, wenn ein Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG entgegen geltenden Rechtsvorschriften nicht erlassen worden ist.

b) Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Klage nicht wegen eines vollständigen Ausschlusses des Klägers mit sämtlichen zur Begründung seiner Klage erhobenen Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG unbegründet.

Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG ist eine klagende Umweltvereinigung, die in einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat, im gerichtlichen Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Die Vermeidung einer Präklusion nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG setzt mithin eine Gelegenheit zur Äußerung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG voraus.

Im vorliegenden Zusammenhang ist dies das Verfahren zur Erstellung eines düngbezogenen nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG, das nach § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG bei Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund des § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngG in die Beratungen zur Erstellung des Entwurfes einzubeziehen ist. Der Verordnungsgeber hat von der genannten Ermächtigung durch den Erlass der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) vom 26.5.2017, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung vom 11.12.2024 (BGBl. I Nr. 411), Gebrauch gemacht.

Ein nationales Aktionsprogramm, das dem gesetzlichen Auftrag nach § 3a Abs. 1 DüngG gerecht wird, hat die Beklagte nicht erstellt. Die ihrer bisherigen Rechtspraxis erklärtermaßen zugrundeliegende Annahme, die Regelungen der Düngeverordnung stellen zugleich das oder jedenfalls den wesentlichen Teil des düngbezogenen nationalen Aktionsprogramms dar, ist – unabhängig von unionsrechtlichen Anforderungen an das nationale Aktionsprogramm und dessen Rechtsverbindlichkeit (vgl. hierzu EuGH, Urt. v. 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 [ECLI:EU:C:2010:355], Region Wallone – Rn. 48 m. w. N. und vom 14.3.2024 – C-576/22 [ECLI:EU:C:2024:227], Kommission ./ Königreich Spanien – Rn. 94) – mit der vom Bundesgesetzgeber in § 3a Abs. 1 DüngG getroffenen Regelung nicht vereinbar.

Nach § 3a Abs. 1 DüngG erarbeitet das Bundeslandwirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium und im Benehmen mit den Ländern den düngbezogenen Teil eines nationalen Aktionsprogramms und dessen Änderungen (§ 3a Abs. 1 Satz 1 bis 3 DüngG). Zu dem Entwurf dieses Aktionspro-

gramms sowie zu Entwürfen zur Änderung des Aktionsprogramms ist eine Strategische Umweltprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (§ 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG). In einem weiteren Schritt sind das Aktionsprogramm und seine Änderungen bei Erlass einer Rechtsverordnung auf Grund des § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und mit Abs. 5 DüngG – also der Düngeverordnung – in die Beratungen zur Erstellung des Entwurfes einzubeziehen (§ 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG). Dieses aus dem eindeutigen Wortlaut des § 3a Abs. 1 DüngG hervorgehende gestufte Regelungskonzept schließt die Annahme einer (teilweisen) Identität des nationalen Aktionsprogramms und der Düngeverordnung aus. Vielmehr bildet das Aktionsprogramm eine erste Stufe planerischen Handelns, auf der die Normsetzung und etwaige andere konkrete Maßnahmen sowohl verfahrensmäßig als auch inhaltlich auf einer zweiten Stufe aufsetzen. Da die Düngeverordnung in ihrer damaligen Fassung von 1996 (BGBl. I S. 118) bereits bei Einführung des § 3a DüngG im Jahre 2017 bestand und ihre eigenständige Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und Absatz 5 DüngG findet, kann die durch § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG geforderte Einbeziehung des zu erarbeitenden Aktionsprogramms in den Beratungen zu einer Änderung der Düngeverordnung erfolgen. Die Wirksamkeit der Düngeverordnung und ihrer Änderungen bleibt von § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG unberührt.

Bezüglich des erst noch durchzuführenden Verfahrens zur Erstellung eines düngbezogenen nationalen Aktionsprogramms hatte der Kläger keine Gelegenheit zur Äußerung. Deshalb scheidet ein Ausschluss von Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG schon im Ansatz aus. Die Verfahren zur Novellierung der Düngeverordnung in den Jahren 2017 und 2020, in deren Rahmen der Kläger sich jeweils äußern konnte und auch substantiell geäußert hat, sind von dem Verfahren zur Erstellung eines selbständigen, der Rechtsetzung vorausgehenden nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 DüngG – wie soeben dargelegt – zu unterscheiden.

Hinsichtlich der vom Oberverwaltungsgericht bejahten vollständigen Präklusion weist der Senat ergänzend darauf hin, dass ein Ausschluss von Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG voraussetzt, die von einem Kläger im gerichtlichen Verfahren vorgetragene Einwendungen, die regelmäßig eine Mehrzahl von Fragenkreisen betreffen, mit denjenigen, die er im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vorgebracht hat, zu vergleichen. Die Annahme einer vollständigen Präklusion kommt nur dann in Betracht, wenn dieser Vergleich ergibt, dass der Kläger sämtliche im gerichtlichen Verfahren vorgebrachten Einwendungen im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Einer rechtlichen Einordnung erhobener Einwendungen bedarf es im Rahmen der Äußerung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht (vgl. zum Ganzen BVerwG, Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21.09 – NVwZ 2012, 176 Rn. 34 ff. m. w. N.).

2. Das klageabweisende Urteil des Oberverwaltungsgerichts stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die zulässige Klage ist wegen der im Widerspruch zu § 3a Abs. 1 DüngG bislang unterbliebenen Erstellung eines düngbezogenen, selbständigen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen durch die Beklagte vielmehr auch begründet, so dass dem Hauptantrag zu folgen war.

a) Die Formulierung des Hauptantrags durch den Kläger ist nach entsprechendem Hinweis der Vorsitzenden gemäß § 86 Abs. 3 VwGO in der mündlichen Verhandlung erfolgt. Der Antrag ist sachgerecht und nicht als im Revisionsverfahren nach § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässige Änderung der Klage anzusehen. Vielmehr

handelt es sich sowohl um eine Erweiterung als auch um eine Beschränkung des Klageantrags ohne Änderung des Klagegrundes im Sinne von § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 ZPO.

Der vor dem Oberverwaltungsgericht gestellte Antrag des Klägers richtete sich auf die Änderung des nationalen Aktionsprogramms nach vom Kläger formulierten Maßgaben und deren Umsetzung in der Düngeverordnung. Dessen ungeachtet berief sich der Kläger ausweislich seiner Klagebegründung bereits im erstinstanzlichen Verfahren ebenfalls darauf, das nationale Recht verpflichte explizit zur Erstellung eines Aktionsprogramms und differenziere zwischen der Aufstellung des Nitrataktionsprogramms einerseits und dessen Umsetzung durch eine düngerechtliche Rechtsverordnung andererseits. Insoweit hat der Kläger im Revisionsverfahren den Klageantrag lediglich hinsichtlich der nunmehr beantragten erstmaligen Erstellung eines Aktionsprogramms anstelle einer Änderung erweitert und hinsichtlich des Verzichts auf die Formulierung konkreter Maßgaben beschränkt, ohne dass dies mit einer Änderung des Klagegrundes verbunden wäre. Die Existenz eines Aktionsprogramms ist im Übrigen eine der inhaltlichen Auseinandersetzung notwendig vorgelagerte Frage und bereits deshalb Teil des Klagegrundes.

Entsprechend dem Begehren des Klägers bezieht sich der Urteilsausspruch des Gerichts ausschließlich auf den düngerelevanten Teil des nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 DüngG. Hiervon nicht erfasst ist das nationale Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Nitratreinträgen aus Anlagen im Sinne des § 62a WHG (vgl. die Einschränkung in § 3a Abs. 1 Satz 2 DüngG).

b) Das gegenüber dem Erlass von verbindlichen Normen des Außenrechtskreises oder dem Ergreifen sonstiger Maßnahmen vorgelagerte, selbständig zu erstellende nationale Aktionsprogramm ist nach § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG an Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Absatz 4 und 5 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Nitrat-RL auszurichten. Das Aktionsprogramm muss auf ein kohärentes Gesamtkonzept gerichtet sein, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat (EuGH, Urt. v. 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 – Rn. 47).

Nach Art. 1 Nitrat-RL hat das Aktionsprogramm dem Ziel zu dienen, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Zugrunde zu legen ist hierbei, dass sich aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A. Nr. 2 und 3 Nitrat-RL ergibt, dass Gewässer nicht nur dann als von Verunreinigung betroffen angesehen werden, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, sondern insbesondere auch dann, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde. Die Mitgliedstaaten sind in jedem dieser Fälle verpflichtet, die in Art. 5 Nitrat-RL vorgesehenen Maßnahmen zu treffen (EuGH, Urt. v. 21.6.2018 – C-543/16 [ECLI:EU:C:2018:481], Kommission ./ Deutschland – Rn. 60 und vom 14.3.2024 – C-576/22 – Rn. 181).

Zu dem Entwurf des Aktionsprogramms ist – wie dargelegt – eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen (§ 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG sowie § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG).

Wegen des Erfolges im Hauptantrag bedarf es keiner Entscheidung über den hilfsweise gestellten Antrag des Klägers.

[...]

GG Art. 12 Abs. 1; GG Art. 14 Abs. 1; GG Art. 80 Abs. 1, Abs. 2; GG Art. 84, DüngG § 3 Abs. 4, Abs. 5; DüngG § 3a Abs. 1; DüngG § 15 Abs. 5, UVPG § 2 Abs. 7; UVPG § 19 Abs. 2; UVPG § 22; UVPG § 35; UVPG § 42; VwGO § 47; DüV § 5; DüV § 6; DüV § 13a

Normenkontrollantrag; Düngung; Ermächtigungsgrundlage; Gebiete, rote; Landwirte; Nitratrictlinie; Gebietsausweisung; Abgrenzung; Grundwasserkörper; Messstellendichte; Härtefälle; Düngebeschränkungen

1. Die Bayerische Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung sowie über Erleichterungen bei der Düngung vom 22.12.2020 in der Fassung vom 22.11.2022 (Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung – AVDüV) stützt sich nicht auf eine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage und verstößt daher gegen höherrangiges Recht.

2. Die in § 13a Abs. 1 Düngeverordnung (DüV) enthaltene Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Ausführungsverordnung genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem Grundrecht auf Eigentum sowie der Berufsfreiheit ergeben. Es fehlt insbesondere an der erforderlichen Regelungsdichte, da nicht hinreichend bestimmt geregelt ist, nach welchen Kriterien Gebiete als belastet auszuweisen sind.

3. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV GeA 2022) stellt keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift dar. Sie entfaltet keine Außenwirkung, sondern bindet ausschließlich die Verwaltung.

(Redaktioneller Leitsatz)

BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25 – ECLI:DE:BVerwG:2025:241025U10CN1.25.0

[Hinweis: Neben dem hier vorgestellten Urteil entschied das BVerwG am 24.10.2025 auch über die Verfahren 10 CN 2.25, 10 CN 3.25 und 10 CN 4.25.]

Zum Sachverhalt:

Die Antragsteller sind Landwirte. Sie bewirtschaften landwirtschaftliche Flächen, die in der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV – als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden. Gegen diese Regelungen wenden sie sich mit einem Normenkontrollantrag.

Zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrictlinie) 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 3.11.2020 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten, die am 10.8.2022 neu gefasst wurde (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA).

Der Freistaat Bayern – der Antragsgegner – erließ am 22.12.2020 die Ausführungsverordnung Düngeverordnung (AVDüV 2020), die mit Nitrat belastete (rote) Gebiete im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV und eutrophierte (gelbe) Gebiete nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 DüV ausweist. Ihre Änderung vom 22.11.2022, die auf der Grundlage der neu gefassten AVV Gebietsausweisung erfolgte, sowie eine Änderungsverordnung vom 23.5.2023, veränderten u. a. die Kulisse der als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete. Eine

während des Revisionsverfahrens ergangene erneute Änderungsverordnung vom 4.6.2024 enthält lediglich redaktionelle Änderungen und war daher hier nicht von Bedeutung.

Die Antragsteller haben beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag gestellt, der sich zuletzt gegen die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in der ab dem 23.5.2023 geltenden Fassung gerichtet hat. Mit Urte. v. 22.2.2024 hat der Verwaltungsgerichtshof den Antrag abgelehnt. Die Ausführungsverordnung Düngeverordnung sei formell und materiell rechtmäßig. Sie beruhe mit § 3 Abs. 4, § 15 Abs. 5 DüngG i. V. m. § 13a DüV auf einer verfassungsmäßigen Ermächtigungsgrundlage. Sowohl § 13a DüV als auch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung seien mit Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Die betroffenen Landwirte seien durch die Ausweisung der Gebiete nicht unverhältnismäßig belastet. Soweit Feldstücke in die mit Nitrat belasteten Gebiete einbezogen worden seien, stelle dies eine zulässige Vereinfachung bei der Bestimmung der Gebietsausweisung dar. Die AVV Gebietsausweisung, aus deren § 7 sich das 20 %-Kriterium ergebe, sei keine für das Gericht verbindliche normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. An ihrer Erarbeitung hätten keine externen Sachverständigen mitgewirkt und sie diene auch nicht der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Die hier angewandte 20 %-Regelung der AVV Gebietsausweisung sei noch verhältnismäßig. Sie stehe in Einklang mit der Nitratrichtlinie, die keine Aufteilung von Flächen verlange, und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Erheblichkeit eines Verursachungsbeitrages von 20 %. Nicht zu beanstanden seien hiernach die Abgrenzung des betreffenden Grundwasserkörpers, die Messstellendichte des der Gebietsausweisung zugrunde gelegten Messnetzes entsprechend einer Übergangsvorschrift in § 15 AVV GeA, die Auswahl der Messstellen, die Probenahmen und die immissionsbasierte Abgrenzung unter Anwendung des in der AVV Gebietsausweisung genannten deterministischen Regionalisierungsverfahrens IDW.

Mit ihrer Revision machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend, die AVV Gebietsausweisung sei als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung einzuordnen und als solche revisibles, im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung verbindliches Recht. Der Verwaltungsgerichtshof habe seine Rechtskontrolle zu Unrecht auf Verstöße beschränkt, die Auswirkungen auf die Gebietsausweisung hätten. Dies verletze auch den materiell-rechtlichen Rahmen des § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV für Gebietsausweisungen und die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG sowie die Bindung des Antragsgegners aus Art. 84 Abs. 2 GG. Darüber hinaus verletze es den Überzeugungsgrundsatz aus § 108 Abs. 1 VwGO, dass die Vorinstanz die Heranziehung der Messstellen Frankenwinheim und Ippesheim bei der Gebietsausweisung nicht beanstandet habe.

Die Antragsteller beantragen, das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22.2.2024 (13a N 21.3158) zu ändern und § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22.11.2022, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023, für unwirksam zu erklären, hilfsweise, das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22.2.2024 (13a N 21.3158) zu ändern und § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22.11.2022, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023, im Gebiet des Grundwasserkörpers GWK 2_G048 „Unterkeuper – Mainbernheim“ für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend dazu aus, die AVV Gebietsausweisung sei keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, weil sie weder einen normativen Begriff konkretisiere noch nach Durchführung eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens mit externen Sachverständigen erlassen worden sei. Die Beschränkung der Rechtskontrolle auf Verstöße, die sich auf die Gebietsausweisung auswirkten, sei mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Art. 84 Abs. 2 GG sei eine bloße Kompetenznorm für den Bund, aber kein verfassungsrechtlicher Maßstab für das Handeln eines Bundeslandes. Die richterliche Überzeugungsbildung hinsichtlich der Eignung der beiden von den Antragstellern in Frage gestellten Messstellen sei nicht zu beanstanden.

Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht schließt sich der Auffassung des Antragsgegners an. § 13a DüV sei formell rechtmäßig ergangen und verfassungskonform.

Aus den Gründen:

II. Die zulässige Revision der Antragsteller ist begründet. Die Ablehnung des Normenkontrollantrags durch den Verwaltungsgerichtshof verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die – hier allein angegriffene – Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der bayerischen Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung vom 22.12.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 783) in der Fassung vom 22.11.2022 (BayMBl. 2022 Nr. 658) – Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV, inhaltlich zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023 (BayMBl. 2023 Nr. 272), 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 vom 26.5.2017 (BGBl. S. 1305, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung vom 11.12.2024, BGBl. Nr. 411, Düngeverordnung – DüV) keine wirksame Ermächtigungsgrundlage findet.

1. Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafte Normenkontrollantrag ist zulässig. Die Antragsteller sind antragsbefugt, denn nach ihrem Vorbringen erscheint es möglich, dass sie durch die angegriffenen Regelungen der Ausführungsverordnung Düngeverordnung 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 Flächen im Bereich des Grundwasserkörpers GWK2_G048 (Unterkeuper-Mainbernheim), die in der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden und damit strengeren Düngebeschränkungen unterliegen (vgl. insbesondere § 13a Abs. 2 und 3 DüV).

Soweit der Normenkontrollantrag in der Vorinstanz auf den genannten Grundwasserkörper beschränkt war, haben die Antragsteller diese Beschränkung auf Hinweis des Senats im Revisionsverfahren nicht aufrechterhalten. Die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete durch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung wäre nicht teilbar, wenn ihre Rechtswidrigkeit aus einem Fehler folgen würde, der die Wirksamkeit ihrer Rechtsgrundlage berührt. Die Ausweisung dieser Gebiete könnte dann nicht hinsichtlich derjenigen Grundwasserkörper, in denen die Antragsteller keine Flächen bewirtschaften, aufrecht erhalten bleiben, weil sie auch insoweit nicht mit der Rechtsordnung vereinbar wäre (vgl. BVerwG, Urte. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 Rn. 28; OVG Lüneburg, Urte. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (302 f.)). Dem insoweit unbe-

schränkten Hauptantrag der Antragsteller steht nicht das Verbot der Klageänderung im Revisionsverfahren entgegen (§ 142 Abs. 1 VwGO). Die gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 ZPO privilegierten Fälle einer Klageänderung werden davon nicht erfasst. Insbesondere kann, wenn der Klagegrund unverändert bleibt, gemäß § 264 Nr. 2 ZPO der Klageantrag erweitert (oder beschränkt) werden. So liegt es hier, weil die Wirksamkeit der – ihrerseits untergesetzlichen – Ermächtigungsgrundlage der Ausführungsverordnung Düngeverordnung im vorliegenden Normenkontrollverfahren von Anfang an inzident entscheidungserheblich war. Den Antragstellern fehlt schließlich nicht das Rechtsschutzbedürfnis, wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend dargelegt hat (UA Rn. 23).

2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch die bayerische Ausführungsverordnung Düngeverordnung 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). Sie ist auch formell rechtmäßig erlassen worden (2.2). Die Ermächtigung der Landesregierungen zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten durch diese Regelung ist aber mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unvereinbar, weil 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 (2.3). Die für den Fall einer Gebietsausweisung namentlich in § 13a Abs. 2 und 3 DüV vorgesehenen bzw. ermöglichten Düngebeschränkungen sind hingegen mit den Grundrechten der Landwirte vereinbar (3.). Einer Entscheidung über die von den Antragstellern erhobenen Verfahrensrügen bedarf es nicht (4.).

2.1 § 1 AVDüV setzt 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 DüngG. 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 DüngG (Düngemittel) und § 2 Satz 1 Nr. 6 bis 8 DüngG (Bodenhilfsstoffe, Pflanzenhilfsmittel und Kultursubstrate), 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.

Gegen diese gesetzlichen Regelungen bestehen 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, Urt. v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21 – NuR 2023, 704 Rn. 29 ff.). Dass flächen- oder betriebsbezogene Obergrenzen für das Aufbringen von Nährstoffen aus Düngemitteln bestimmt wer-

den 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 Rechtssatzvorbehalt, 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, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BVerfGE 150, 1 Rn. 243).

Diesen Anforderungen genügen die gesetzlichen Vorgaben des Düngegesetzes noch. 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, Beschl. v. 1.4.2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 – BVerfGE 136, 69 Rn. 102 ff., 105; siehe auch BVerwG, Urt. v. 23.10.2008 – 7 C 4.08 – NVwZ 2009, 647 Rn. 31).

2.2 § 13a Abs. 1 DüV, der durch Verordnung vom 28.4.2020 (BGBl. I S. 846) in die Düngeverordnung eingefügt worden ist und den Landesregierungen im Wege der Subdelegation die Befugnis zur Ausweisung bestimmter gefährdeter Gebiete überträgt, ist formell rechtmäßig.

a) Der Bundesrat hat seine gemäß Art. 80 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG erforderliche Zustimmung zu der Änderungsverordnung am 27.3.2020 erteilt. Dass die zum Referentenentwurf der Änderungsverordnung zur Düngeverordnung durchgeführte Strategische Umweltprüfung (SUP) nach §§ 33 ff. UVPG zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war und die Stellungnahmefrist für Behörden und Betroffene zu den gemäß § 42 Abs. 2 UVPG ausgelegten Unterlagen noch bis zum 2.4.2020 lief (UA Rn. 33), steht der Wirksamkeit der Zustimmung des Bundesrates nicht entgegen und führt auch nicht zur Fehlerhaftigkeit der Strategischen Umweltprüfung. Dem Bundesrat ist der vollständige Entwurf der Änderungsverordnung übermittelt worden; dieser enthielt namentlich alle nach dem ersten Referentenentwurf vom 13.12.2019 noch vorgenommenen Änderungen (Bundesratsvorlage vom 20.2.2020, BR-Drs. 98/20). Der – vom Bundesrat nicht ausdrücklich erbetenen – Übermittlung von Unterlagen aus der Strategischen Umweltprüfung, etwa des Umweltberichts, bedurfte es nicht. Die Änderungsverordnung hat nach der Zustimmung des Bundesrates keine Änderungen mehr erfahren; sie ist vielmehr in exakt der Fassung vom Bundesministe-

rium für Ernährung und Landwirtschaft beschlossen worden, die sie durch die vom Bundesrat mit seiner Zustimmung verbundenen Maßgaben (vgl. BR-Drs. 98/20 (Beschluss)) erhalten hatte (vgl. UA Rn. 34).

Den nationalen und unionsrechtlichen Regelungen über die Strategische Umweltprüfung ist nicht zu entnehmen, dass die Vorlage einer SUP-pflichtigen Norm an den Bundesrat zu dessen Zustimmung generell erst erfolgen darf, wenn die abschließende Bewertung und Berücksichtigung der im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen stattgefunden hat. Zwar bestand hier für die Änderung der Düngeverordnung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG, obwohl diese Prüfung gemäß § 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG eigentlich bereits zu dem Entwurf des – der Düngeverordnung vorgelagerten – nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen durchzuführen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – Rn. 15). Denn ein solches nationales Aktionsprogramm im Sinne des § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG ist entgegen der gesetzlichen Verpflichtung bislang nicht erstellt worden. Dann war die Strategische Umweltprüfung aber jedenfalls anlässlich des Erlasses der – außenwirksamen – Vorschriften in der in § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG erwähnten Rechtsverordnung (Düngeverordnung) und ihren Änderungen durchzuführen.

In der Einholung der Zustimmung des Bundesrates vor Ablauf der Stellungnahmefrist des § 42 Abs. 3 Satz 2 UVPG und einer abschließenden Bewertung und Berücksichtigung im Umweltbericht gemäß § 43 UVPG liegt kein Verfahrensfehler. Die geänderte Düngeverordnung vom 28.4.2020 ist am 30.4.2020 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 846) verkündet worden (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG). Nach Ablauf der Stellungnahmefrist sind die eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen ausweislich der nach § 44 Abs. 2 Nr. 2 UVPG erstellten zusammenfassenden Umwelterklärung ausgewertet und berücksichtigt worden (vgl. auch VGH München, Beschl. v. 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – DVBl 2022, 914 (920 f.)). Zu einer Änderung des Verordnungstextes hat dies nicht geführt. Der Zeitraum zwischen Ende der Stellungnahmefrist und Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt ist formell nicht zu beanstanden und ermöglichte eine Auswertung durch die zuständige Behörde. Daran ändert die erst spätere Veröffentlichung der zusammenfassenden Umwelterklärung vom 20.7.2020 nichts. Dem steht nicht entgegen, dass die frühe Einholung der Zustimmung des Bundesrates die tatsächliche Bereitschaft des zuständigen Bundesministeriums, den Verordnungstext in der vom Bundesrat konsentierten Fassung noch nachträglich auf berechnete Einwände betroffener Dritter aus dem SUP-Verfahren hin zu ändern, möglicherweise verringert hat. Zu welchem Zeitpunkt eine etwa erforderliche Zustimmung des Bundesrates zu einer Verordnung, die einen Plan oder ein Programm im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG beinhaltet, eingeholt werden darf bzw. muss, wird in den §§ 38 ff. UVPG nicht geregelt. Das Verfahren bleibt vielmehr in der Hand der „zuständigen Behörde“. Das Landwirtschaftsministerium wäre gehalten gewesen, im Falle einer ändernden Berücksichtigung von Einwänden aus den eingegangenen Stellungnahmen einen geänderten Verordnungsvorschlag dem Bundesrat erneut zur Zustimmung zuzuleiten. Eine rechtlich beachtliche Vorfestlegung für das in der Verantwortung des Ministeriums liegende Verfahren der Erarbeitung und des Erlasses der Düngeverordnung hat sich deshalb aus der bereits am 27.3.2020 erteilten Zustimmung des Bundesrates nicht ergeben.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass sowohl die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – SUP-Richtlinie – (ABl. L 197 S. 30) in Art. 2 Buchst. a, Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 als auch das

UVP-Gesetz in § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 eine Strategische Umweltprüfung für Pläne und Programme vorsehen, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden. In diesem Fall müssen die Verfahrensschritte der Strategischen Umweltprüfung vor der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Das UVP-Gesetz führt dies nicht ausdrücklich aus, verlangt aber mit der Berücksichtigung des Ergebnisses der Überprüfung des Umweltberichts nach § 43 Abs. 2 UVPG und mit der – nachfolgenden – Bekanntmachung der Annahme des Plans oder Programms nach § 44 UVPG ebenfalls, dass diese Annahmeentscheidung den zeitlichen Schlusspunkt des Verfahrens darstellt. Diesen Vorgaben ist hier genügt, weil die Strategische Umweltprüfung vor der Annahme der Änderungsverordnung durch den Verordnungsgeber abgeschlossen war. Sie musste nicht bereits vor der Beteiligung des Bundesrates abgeschlossen sein. Die Variante der „Pläne und Programme, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden“, ist hier nicht einschlägig. Denn bei dem Erlass einer Verordnung handelt es sich um eine abschließend in der Hand der (den Entwurf ausarbeitenden) Behörde liegende Annahmeentscheidung und nicht darum, einen Programmentwurf für die Annahme durch das Parlament oder die – vom Entwurfsersteller verschiedene – Regierung in ein Gesetzgebungs- bzw. Rechtssetzungsverfahren einzubringen.

b) Die im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 4.25 erhobene Rüge eines Mangels der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Änderungen des Verordnungsentwurfs, welche erst nach der Auslegung im SUP-Verfahren erfolgt sind, greift ebenfalls nicht durch. Ohne Erfolg wird insoweit bemängelt, dass zu nachträglichen Änderungen in § 5 Abs. 1 DüV (Ausnahmeregelung für das Verbot der Aufbringung von Dünger auf gefrorenem Boden), in § 6 Abs. 2 DüV (Streichung von Konkretisierungen der Maßgaben für die Aufbringung von Harnstoff) und § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV (Ausnahmen vom Verbot der Zwischenfruchtdüngung) keine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden sei.

Nach § 42 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 2, § 22 Abs. 1 und 2 UVPG ist im Falle der Änderung der nach § 19 Abs. 2 UVPG auszulegenden Unterlagen eine – auf die Änderungen beschränkte – erneute Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich. Nach § 22 Abs. 2 Satz 1 UVPG soll hiervon abgesehen werden, wenn zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu besorgen sind. Letzteres hat der Verwaltungsgerichtshof hinsichtlich der nachträglichen Änderung in § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV festgestellt. An diese Tatsachenfeststellung ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Dahinstehen kann, ob die zu § 5 Abs. 1 DüV durchgeführte nachträgliche Öffentlichkeitsbeteiligung einen insoweit etwa bestehenden Mangel heilen konnte und ob es hinsichtlich der Änderung in § 6 Abs. 2 DüV einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bedurft hätte. Hinsichtlich § 5 Abs. 1 DüV hat der Verwaltungsgerichtshof ohne Verletzung revisiblen Rechts darauf abgestellt, dass eine etwaige Unwirksamkeit wegen unterbliebener Öffentlichkeitsbeteiligung nicht auf die Ermächtigungsgrundlage für die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in § 13a DüV durchschlüge. Die Teilnichtigkeit einzelner Vorschriften führt nach ständiger Rechtsprechung nicht zur Gesamtnichtigkeit eines Normkomplexes, wenn – erstens – die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-)Regelung des Lebenssachverhalts belässt und – zweitens – ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.7.2015 – 9 B 17.15 – NVwZ-RR 2015, 906 Rn. 9 m. w. N.). Vom Vorliegen dieser Voraussetzungen ist die Vorinstanz hinsichtlich § 5 Abs. 1 DüV rechtsfehlerfrei ausgegangen. Entsprechendes gilt ohne weiteres auch für die nachträgliche Änderung in § 6 Abs. 2 DüV, mit der sich der Verwaltungsgerichtshof nicht ausdrücklich befasst hat.

c) Die Änderungsverordnung zur Düngeverordnung ist – wie nach § 44 Abs. 1 Satz 1 UVPG für ein SUP-pflichtiges Programm geboten – durch die Verkündung im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 2020 S. 846) öffentlich bekannt gemacht worden (vgl. näher OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 123). Sie wurde auch nicht deshalb formell rechtswidrig erlassen, weil die in § 44 Abs. 2 UVPG vorgesehenen Informationen erst rund drei Monate nach der am 30.4.2020 im Bundesgesetzblatt erfolgten Verkündung der geänderten Düngeverordnung ausgelegt worden sind. Nach dieser Vorschrift sind die dort näher bezeichneten Informationen (u. a. das angenommene Programm, die zusammenfassende Umwelterklärung und eine Rechtsbehelfsbelehrung) „bei Annahme“ des Programms zur Einsicht auszulegen. Diese Formulierung ist in erster Linie konditional zu verstehen (im Sinne von „im Falle der Annahme“). Sie begründet jedenfalls nicht das Erfordernis einer Gleichzeitigkeit (ebenso OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 125). Das folgt sprachlich und systematisch bereits aus einer Zusammenschau des § 44 Abs. 2 mit Absatz 1 UVPG. Absatz 1 befasst sich mit der Annahme (Satz 1) sowie der Ablehnung (Satz 2) eines Programms oder Plans. Absatz 2 bestimmt sodann, welche Informationen „bei Annahme“ des Programms oder Plans auszulegen sind. Eine konkrete Vorgabe in zeitlicher Hinsicht ist dieser Formulierung nicht zu entnehmen.

Auch das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) erfordert keine Interpretation dahin, dass die Auslegung der Informationen zwingend gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Programms erfolgen müsste. Dabei kann offen bleiben, ob die Rechtsprechung, wonach der Beginn des Laufs der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für einen Normenkontrollantrag keine Rechtsbehelfsbelehrung erfordert (BVerwG, Beschl. v. 28.12.2000 – 4 BN 32.00 – Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 145), auch dann gilt, wenn besondere Rechtsvorschriften eine solche Rechtsbehelfsbelehrung – wie hier § 44 Abs. 2 Nr. 4 UVPG für den in der Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm ergehenden Plan bzw. ein derartiges Programm – ausdrücklich vorsehen (so im Ergebnis OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 125). Selbst wenn man dies unterstellt, läuft die spezialgesetzlich vorgesehene Rechtsbehelfsbelehrung nicht leer und ermöglicht einen wirksamen Rechtsschutz, soweit danach noch ein hinreichender Zeitraum für die Einlegung des Rechtsbehelfs verbleibt, der es zumutbar ermöglicht, hiervon Gebrauch zu machen. Das war hier der Fall.

Der zeitliche Abstand zwischen der Annahme der Änderungsverordnung und der Auslegung der in § 44 Abs. 2 UVPG genannten Informationen rechtfertigt für sich genommen auch nicht den Schluss, dass eine solche Berücksichtigung nicht bereits vor der Entscheidung über die Annahme stattgefunden hat (vgl. näher OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 126).

d) Die Übertragung der Verordnungsbefugnis auf die Landesregierungen (Subdelegation) durch § 13a DüV genügt dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. Dieses Zitiergebot gilt auch im Fall der Subdelegation nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG. Die subdelegierende Verordnung muss in diesem Fall sowohl die gesetzliche Verordnungsermächtigung als auch die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation nennen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 Rn. 16, 24). Das ist hier der Fall. Zwar erwähnt § 13a DüV selbst lediglich die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Satz 2 Nummer 3 und mit Abs. 5 DüngG. In der Präambel der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vom 28.4.2020 (BGBl. I S. 846) wird in diesem Zusammenhang (zweiter Spiegelstrich) jedoch auch § 15 Abs. 6 Satz 1 DüngG vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54) genannt. Diese Regelung entspricht dem heutigen § 15 Abs. 5 DüngG (in der Fassung des Gesetzes zur Modernisierung des Verkündungs- und Bekanntmachungswesens vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2752) und enthält die Ermächtigung zur Subdelegation.

2.3 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. 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, Beschl. v. 12.12.1984 – 1 BvR 1249/83 u. a. – BVerfGE 68, 319 (326)).

a) Den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend als eröffnet angesehen. Er hat die Ausweisung von Flächen, auf denen besondere Düngebeschränkungen gelten, auch rechtsfehlerfrei als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums eingeordnet (vgl. näher UA Rn. 40). Seine Rechtsauffassung, die vorhandenen Regelungen über die Gebietsausweisung genügten auch inhaltlich den Anforderungen an eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung, ist aber mit Bundesrecht nicht vereinbar.

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 10.7.1958 – 1 BvF 1/58 – BVerfGE 8, 71 (79 f.) und vom 15.4.2009 – 1 BvR 3478/08 – BVerfGK 15, 340 (348); VGH München, Urt. v. 23.7.2009 – 8 B 08.10 49 – BayVBl. 2010, 760 Rn. 23), nicht aber eine Verwaltungsvorschrift, deren Verbindlichkeit sich regelmäßig auf den Binnenbereich der Verwaltung beschränkt.

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, Urt. v. 17.6.2004 – 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, Urt. v. 28.1.2025 – 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, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BVerfGE 150, 1 Rn. 239).

Diesen Anforderungen ist vorliegend nicht genügt. Zwar besteht mit der streitgegenständlichen bayerischen Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung 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 (ähnlich i. E. OVG Lüneburg, Urt. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (309)).

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 verschärfte 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 aufgrund des Verweises auf die Grundwasserverordnung und auf den in der Anlage 2 zur Grundwasserverordnung enthaltenen Schwellenwert für Nitrat hinreichend bestimmt (vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 9.2.2023 – 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.

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, Urt. v. 27.8.2024 – 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 ungeregt, 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 auch nach Auffassung des Antragsgegners nicht durch § 6 Abs. 2 GrwV, sondern lediglich in der AVV Gebietsausweisung geregelt.

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 % in dem belasteten Gebiet liegt, diesem mit ihrer Gesamtfäche 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 InVeKoSV), 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.

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 18.12.1995 – 4 B 250.95 – juris Rn. 4 und vom 2.2.2005 – 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.

c) An dem beschriebenen Regelungsdefizit ändert 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 der Verwaltungsgerichtshof ohne Verletzung von Bundesrecht ausgegangen ist – mangels Außenwirkung keine Rechtsnorm.

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 eigener Überzeugung anzuschließen (BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 (340)).

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, Urt. v. 21.1.2021 – 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, Urt. v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 (340 ff.)).

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, Urt. v. 14.10.2015 – 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 16.10.1976 (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, Urt. v. 19.12.1985 – 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.

Das Erfordernis eines dem Erlass vorangegangenen umfangreichen Beteiligungsverfahrens zum Zwecke der Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis ist ebenfalls nicht erfüllt. Der Verwaltungsgerichtshof hat in tatsächlicher Hinsicht für den Senat bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, dass verwaltungsexterne Sachverständige (etwa aus der Wissenschaft) in die Beratungen zur Erarbeitung der AVV Gebietsausweisung nicht einbezogen worden sind. Er hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die durchgeführte förmliche Beteiligung von als „externe Sachverständige“ bezeichneten Personen im Rahmen der üblichen Verbändeanhörung (vgl. § 47 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO) und die Beteiligung des Umweltbundesamtes zur Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes wissenschaftlicher Erkenntnis nicht genügen (vgl. UA Rn. 59 ff.; ähnlich OVG Lüneburg, Urt. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (312); OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 132 ff.).

3. Die Verfassungswidrigkeit des § 13a Abs. 1 DüV als Ermächtigungsgrundlage der Ausführungsverordnung Düngeverordnung folgt aus der unzureichenden Regelung des Vorgehens bei der Bestim-

mung der auszuweisenden Gebiete durch Normen des Außenrechts. Keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen hingegen gegen die mit der Ausweisung verbundenen zusätzlichen Düngebeschränkungen, wie der Verwaltungsgerichtshof ohne Verstoß gegen Bundesrecht ausgeführt hat.

§ 13a Abs. 2 DüV enthält eine Reihe von – unmittelbar bundesrechtlich vorgegebenen – zeitlichen, mengenmäßigen und inhaltlichen Düngebeschränkungen, die in den als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebieten seit dem 1.1.2021 gelten. § 13a Abs. 3 DüV verpflichtet die Landesregierungen, zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat (oder Phosphat) durch Rechtsverordnung in den nach Absatz 1 ausgewiesenen Gebieten und Teilgebieten mindestens zwei zusätzliche abweichende oder ergänzende Anforderungen nach Maßgabe der Sätze 2 und 3 vorzuschreiben. Diese müssen geeignet sein, den in § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV beschriebenen Belastungszuständen abzuwehren bzw. entgegenzuwirken (Satz 2). Satz 3 enthält eine nähere Beschreibung der insbesondere in Betracht kommenden zusätzlichen Anforderungen. § 13a Abs. 7 DüV überträgt den Landesregierungen die Befugnis, Ausnahmen von den allgemein geltenden Düngebeschränkungen vorzusehen. Diese bezieht sich aber nur auf andere als die nach § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV ausgewiesenen Gebiete.

Die wirtschaftlichen Belastungen, die mit den vorgesehenen Einschränkungen der Möglichkeiten zur Düngung in den ausgewiesenen Gebieten verbunden sind, verletzen die betroffenen Landwirte nicht in ihren Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) und Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit). Die Regelungen verletzen auch nicht einen aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Gleichheitssatz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abzuleitenden Grundsatz der Folgerichtigkeit.

Der Verwaltungsgerichtshof hat rechtsfehlerfrei angenommen, dass die angeordneten Einschränkungen für die Landwirtschaft in den ausgewiesenen Gebieten – insbesondere die Reduzierung der Stickstoffdüngung um 20 % – und die hieraus resultierenden Ertragsverluste betroffener Betriebe (die der Verordnungsgeber je nach Ackerkultur mit 3 % bis 10 % prognostiziert, BR-Drs. 98/20 S. 49) die Grenzen der Verhältnismäßigkeit wahren. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof darauf abgestellt, dass der von der Düngeverordnung verfolgte Zweck des Gewässerschutzes eine höchststrangige Gemeinwohlaufgabe darstellt, dass die auferlegten Belastungen dafür erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis hierzu stehen. Einer – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nur) in Ausnahmefällen in Betracht kommenden – Ausgleichsregelung oder weiterer Befreiungsvorschriften bedarf es in diesem Zusammenhang nicht (UA Rn. 41 ff.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u. a. – BVerfGE 143, 246 Rn. 258 ff.).

Eine Ertragsreduktion um durchschnittlich 10 % hat der Verwaltungsgerichtshof – namentlich mit Blick darauf, dass das Eigentumsgrundrecht nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums gewährleistet – ohne Verletzung von Bundesrecht für zumutbar erachtet (in diesem Sinne auch OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 158; VGH Kassel, Urt. v. 19.3.2025 – 4 C 2527/21.N – juris Rn. 91 m. w. N.). Er hat auf die Möglichkeit der Betriebe hingewiesen, selbstbestimmt die vorgegebene Gesamtreduktion des Stickstoffeintrags auf die von ihnen bewirtschafteten Grundstücke zu verteilen. Zudem sind Betriebe, die auf betroffenen Flächen nicht mehr als 160 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr und davon nicht mehr als 80 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr aus mineralischen Düngemitteln aufbringen, von der vorgegebenen Reduktion der Stickstoffdüngung um 20 % befreit (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 2 DüV). Eine weitere Abmilderung hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend in § 13a Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 3 DüV erblickt, wonach die Landesregierungen durch Rechtsverordnung unter

bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme für Dauergrünlandflächen vorsehen können. Hiervon hat der bayerische Verordnungsgeber mit der durch § 1 Nr. 5 AVDüV 2022 angefügten Anlage 3 Gebrauch gemacht (zu diesen und weiteren Abmilderungen vgl. UA Rn. 46).

Die Verhältnismäßigkeit dieses Regelungswerks ist im Rahmen der Revision nicht durchgreifend in Frage gestellt worden. Dem Verordnungsgeber steht im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er war daher nicht verpflichtet, sich an dem von der Antragstellerseite im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 3.25 favorisierten, in Dänemark praktizierten Regelungsmodell einer einzelbetrieblichen Stickstoffberechnung zu orientieren, zumal eine Vergleichbarkeit der dortigen Ausgangslage in tatsächlicher Hinsicht nicht festgestellt ist. Ebenso wenig musste er die Regelungssystematik anderer Rechtsgebiete übernehmen und sich etwa an Regelungen aus dem Wasser- oder Naturschutzrecht orientieren. Ein rechtsgebietsübergreifendes allgemeines Gebot der Folgerichtigkeit existiert nicht (vgl. P. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2025, Art. 3 Abs. 1 Rn. 406, 409, 421). Eine exakte Vergleichbarkeit etwa der Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG mit der – unionsrechtlich stark vorgeprägten – großflächigen Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten ist weder dargelegt noch ersichtlich.

Entgegen der vom Antragsteller im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 3.25 vertretenen Auffassung war der Verordnungsgeber auch nicht gehalten, eine Ausnahmeregelung für Betriebe vorzusehen, bei deren Wirtschaftsweise ein Nitratreintrag in das Grundwasser ausgeschlossen ist (vgl. Demonstrationsvorhaben des Julius-Kühn-Instituts, Stand 6.2024 im Testgebiet Aichach). Insoweit fehlt es schon an tatsächlichen Feststellungen dazu, dass eine Nitratdünger verwendende, aber dennoch nitrateintrafsfreie Bewirtschaftungsweise überhaupt möglich ist.

Für die Zumutbarkeit streitet schließlich, dass die nationalen düngerechtlichen Maßnahmen festgestellten unionsrechtlichen Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie folgen (vgl. insbesondere EuGH, Urt. v. 21.6.2018 – C-543/16 [ECLI:EU:C:2018:481], Kommission ./ Deutschland –) und eine Rechtfertigung für die weitere Gewährung von Ausnahmen seitens der Kommission der Europäischen Union nicht gesehen wird.

4. Einer Entscheidung über die Verfahrensrügen der Antragsteller, mit denen sie eine Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes nach § 108 Abs. 1 VwGO geltend machen, bedarf es nicht. Sie beziehen sich auf die Richtigkeit der Heranziehung einzelner Messstellen. Darauf braucht der Senat nicht einzugehen, da die Revision aus hiervon unabhängigen Gründen Erfolg hat.

5. Der Senat kann gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden. § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 AVDüV ist – mangels Teilbarkeit ohne räumliche Beschränkung (s. o.) – 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, Urt. v. 9.6.2010 – 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.

[...]

VwGO § 47; WHG § 51 Abs. 1 Nr. 1, § 52; PlanSiG 2021 § 5 Abs. 2, Abs. 4; BayVwVfG Art. 73 Abs. 6; BayWG Art. 73 Abs. 3 S. 1; GG Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2

Normenkontrollantrag; Wasserschutzgebietsverordnung; Online-Konsultation; Bedarfsprognose; Ausdehnung; Risikozonen; Dargebotsalternativen; Schutzgebietsanordnung; Erörterungstermin; Planungs-sicherstellungsgesetz; Wasserschutzgebiet, Schutzwürdigkeit; Wasservorkommen; Bahnlinie; Schutzzone; Interesse, öffentlich; Trinkwasserversorgung, gesichert

1. Bei dem Normerlassverfahren zur Festsetzung einer Schutzgebietsverordnung nach § 51 WHG, das landesrechtlich ausgestaltet ist, handelt es sich um ein „Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz“ im Sinn des § 1 S. 1 Nr. 11 PlanSiG 2021, sodass während der Corona-Pandemie eine Online-Konsultation anstelle eines Erörterungstermins durchgeführt werden durfte.

2. Die Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes sehen in verfassungskonformer Weise keine Gelegenheit eines mehrfachen Austauschs wechselseitiger Positionen vor.

3. Der strikte und justiziable Rechtfertigungszwang der mit der Schutzgebietsfestsetzung einhergehenden Eigentumsbeschränkungen bedeutet nicht, dass die Behörden fachliche Unsicherheiten unbesehen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands restlos aufklären müssten; vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit des für die weitere Ermittlung geplanten Aufwands zum gewünschten Ziel gegeben ist (Fortführung von VGH München BeckRS 2021, 46023).

4. Der Betrieb einer Bahnlinie in der weiteren Schutzzone steht einer Wasserschutzgebietsfestsetzung nicht grundsätzlich entgegen; erforderliche Schutzvorkehrungen an der Wassergewinnungsanlage oder den Betriebsanlagen sind im jeweiligen Einzelfall abzuwägen. (Rn. 62)

(redaktionelle Orientierungssätze)

VGH München, Urt. v. 14.5.2025 – 8 N 23.853 – ECLI:DE:BAYVGH:2025:0514.8N23.853.00

Zum Sachverhalt:

Gegenstand der Normenkontrolle ist die Verordnung des Landratsamtes Kelheim über die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes für den Brunnen VIII „Silbergrube“ in den Gemarkungen Kelheim, Weltenburg und Thaldorf (Stadt Kelheim) und den Gemarkungen Holzharlanden und Pullach (Stadt Abensberg) für die öffentliche Wasserversorgung der Stadtwerke K. GmbH & Co. KG vom 30.5.2022. Die am 10.6.2022 im Amtsblatt bekanntgemachte Verordnung trat am 11.6.2022 in Kraft.

Das Schutzgebiet dient der Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung der Beigeladenen aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ auf dem Grundstück FINr. 495 Gemarkung Weltenburg. Es besteht aus einem Fassungs-bereich (Schutzzone W I), einer engeren Schutzzone (W II) und einer weiteren Schutzzone (W III). Das Schutzgebiet erstreckt sich oberstromig nach Südosten; seine Gesamtfläche beträgt ca. 610 ha.

Der Brunnen VIII „Silbergrube“ wurde im Jahr 1999 errichtet und liegt in einem bewaldeten Gebiet südlich der Donau im Naturschutzgebiet „Weltenburger Enge, Hirschberg und Altmühlleiten“ sowie im Fauna-Flora-Habitat-Gebiet 7136-301 „Weltenburger Enge und Hirschberg und Altmühlleiten“. Aus dem Brunnen dürfen maximal 1.500.000 m³/a Wasser entnommen werden. Daneben fördert die Beigeladene Trinkwasser aus den Brunnen VII „Vogelsinger“ (genehmigt 500.000 m³/a), Brunnen V „Goldberg“ (300.000 m³/a) und Brunnen Kelheimwinzer (80.000 m³/a). Nach der Inbetriebnahme von Brunnen VIII „Silbergrube“ wurden die früheren Brunnen der Beigeladenen „IVneu“, „III“, „Weltenburg“ und „Stausacker“ stillge-

legt. Die Wasserversorgung der Beigeladenen verfügt über keinen Notverbund mit anderen Versorgern.

Der Antragsteller ist Eigentümer von Grundstücken im Wasserschutzgebiet, die im Wesentlichen land- und forstwirtschaftlich sowie für Photovoltaik genutzt werden.

Unter dem 27.10.2017 beantragte die Beigeladene beim Landratsamt Kelheim die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für den Brunnen VIII „Silbergrube“. Die Antragsunterlagen mit Schutzgebietsvorschlag wurden beim Landratsamt Kelheim, bei der Stadt Kelheim und bei der Stadt Abensberg vom 27.1. bis 26.2.2020 ausgelegt. Der Antragsteller erhob fristgerecht Einwendungen. Anstelle eines Erörterungstermins wurde während der COVID-19-Pandemie eine Online-Konsultation durchgeführt. Der Antragsteller beantragte die spätere Durchführung eines Erörterungstermins, hielt seine Einwendungen aufrecht und ergänzte diese.

Am 11.5.2023 stellte der Antragsteller einen Normenkontrollantrag. Zur Begründung macht er in formeller Hinsicht geltend, die Online-Konsultation ohne Gelegenheit zur Äußerung zu ergänzenden fachlichen Stellungnahmen verletze seine Rechte auf angemessene Verfahrensbeteiligung und rechtliches Gehör. Materiellrechtlich rügt er insbesondere die Wasserbedarfsprognose, die räumliche Abgrenzung des Schutzgebiets, unlösbare Nutzungskonflikte mit Straßen, der Bahnstrecke und Altlastenverdachtsflächen sowie eine fehlende Prüfung von Dargebotsalternativen. Die Schutzwirkung der Deckschichten hätte flächendeckend erfasst und das Einzugsgebiet in Risikozonen eingeteilt werden müssen. Das Schutzgebiet bedeute für seine Grundstücke einen Wertverlust, den Wegfall von Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. für Photovoltaik) und Erschwernisse sowie zusätzliche Kosten bei der landwirtschaftlichen Nutzung.

Der Antragsteller beantragt,

§§ 1 bis 9 und § 11 der Rechtsverordnung zur Festsetzung eines Wasserschutzgebietes für den Brunnen VIII „Silbergrube“ in den Gemarkungen Kelheim, Weltenburg und Thaldorf (Stadt Kelheim) und den Gemarkungen Holzharlanden und Pullach (Stadt Abensberg) für die öffentliche Wasserversorgung der Stadtwerke K. GmbH & Co. KG vom 30.5.2022, bekannt gemacht im Amtsblatt für den Landkreis Kelheim Nr. 38 vom 10.6.2022, sind unwirksam.

Der Antragsgegner und die Beigeladene beantragen,

den Antrag abzulehnen.

Sie treten den Einwendungen des Antragstellers entgegen.

Am 11.3.2025 wurde die Normenkontrollsache mündlich verhandelt. Auf eine weitere mündliche Verhandlung haben alle Beteiligten verzichtet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Aus den Gründen:

Der zulässige Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg. Die angegriffene Verordnung weist weder formelle noch materiell-rechtliche Fehler auf.

A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig, insbesondere statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 4 Satz 1 AGVwGO). Der Antragsteller ist als Eigentümer im Geltungsbereich der Verordnung liegender Grundstücke antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl.

BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 35). Die Jahresfrist ab Bekanntmachung der Verordnung (10.6.2022) ist ebenfalls eingehalten.

B. Der Normenkontrollantrag ist unbegründet. Die angegriffene Verordnung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

I. Die Verordnung ist formell rechtmäßig.

Als Ersatz für den vor Verordnungserlass zwingend durchzuführenden Erörterungstermin (Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i. V. m. Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG) durfte das Landratsamt eine Online-Konsultation nach § 5 Abs. 2 und 4 des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG i. d. F. vom 18.3.2021) durchführen. Bei dem Normerlassverfahren zur Festsetzung einer Schutzgebietsverordnung nach § 51 WHG, das landesrechtlich ausgestaltet ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.10.2021 – 7 BN 1.20 – juris Rn. 8), handelt es sich um ein „Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz“ im Sinn des § 1 Satz 1 Nr. 11 PlanSiG 2021. Mit der Bezugnahme auf die in § 1 PlanSiG 2021 genannten Fachgesetze sind zugleich sämtliche Verfahrensvorschriften mitumfasst, für die das betreffende Gesetz bei Verordnungen die Ermächtigungsgrundlage darstellt. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um bundes- oder landesrechtliche Vorschriften handelt (vgl. BT-Drs. 19/18965 S. 12).

Im Rahmen der Online-Konsultation wurden dem Antragsteller die sonst im Erörterungstermin zu behandelnden Unterlagen zugänglich gemacht und ihm Gelegenheit zur Äußerung gegeben (vgl. Normaufstellungsakte [NA] S. 686 f. und 730 ff.). Damit wurde den Anforderungen aus § 5 Abs. 4 Satz 1 und 2 PlanSiG 2021 genügt. Diese sehen keine Gelegenheit eines mehrfachen Austauschs wechselseitiger Positionen vor (so inzwischen ausdrücklich BT-Drs. 20/8299 S. 21 zu § 27c VwVfG und LT-Drs. 19/3616 S. 21 zu Art. 27c BayVwVfG, die auf § 5 Abs. 2 und 5 PlanSiG basieren). Die Beschränkung auf eine Äußerungsmöglichkeit schränkt den von Art. 20 Abs. 3 GG umfassten Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren nicht unzulässig ein (vgl. NdsOVG, Urt. v. 28.6.2022 – 7 KS 63/21 – NuR 2023, 549 = juris Rn. 44; OVG NW, Urt. v. 27.4.2023 – 8 D 368/21.AK – BImSchG-Rspr § 5 Nr. 165 = juris Rn. 130 f.; Dammert/Brückner, EnWZ 2022, 111/113; a.A. Wysk, NVwZ 2020, 905/909; vgl. aber nachfolgend Wysk in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 73 Rn. 119b).

Die Ausübung des Verfahrensermessens (so BT-Drs. 20/8299 S. 21 zu § 27c VwVfG und LT-Drs. 19/3616 S. 21 zu Art. 27 c BayVwVfG) dahingehend, keine wiederholte Äußerungsmöglichkeit zu gewähren, erfolgte ohne Rechtsfehler. Der Antragsteller zeigt nicht auf, inwiefern er zur Wahrung seiner Rechte darauf angewiesen gewesen sein sollte, sich zu den ergänzenden Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts vom 18. bzw. 25.1.2022 (vgl. NA S. 857 ff.) und der Gutachterin der Beigeladenen vom 24.3.2022 (vgl. NA S. 866 ff.) zu äußern. Nicht vorgetragen oder sonst erkennbar ist, inwiefern er ohne diese Unterlagen nicht substantiell auf die Erörterung hätte Einfluss nehmen können (vgl. dazu BayVGh, Urt. v. 8.4.2020 – 8 N 16.2210 u. a. – BayVBl 2020, 556 = juris Rn. 37 m. w. N.). Die im Rahmen der Online-Konsultation abgegebenen Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts enthielten keine neuen Aussagen zu seinen Einwendungen, sondern nahmen auf das Gutachten vom 29.10.2020 Bezug (vgl. NA S. 857 und 859). Die Stellungnahme der Gutachterin der Beigeladenen vom 24.3.2022 (vgl. NA S. 866 ff.) setzte sich auf zwei Seiten mit den Einwendungen des Antragstellers auseinander (vgl. dort S. 2 f.). Insoweit hat der Antragsteller aber nicht näher aufgezeigt, zu welchen der dortigen Aussagen, die im Wesentlichen die Stellungnahme vom 5.5.2021 stützen, ihm eine Erörterung ermöglicht hätte werden müssen und welche

Aspekte er dazu vorgebracht hätte (vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 10.2.2023 – 7 VR 1.23 – BVerwGE 178, 1 = juris Rn. 19; OVG NW, Urte. v. 27.4.2023 – 8 D 368/21.AK – BlmSchG-Rspr § 5 Nr. 165 = juris Rn. 132).

Mit den anlässlich der Online-Konsultation abgegebenen Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts und der Gutachterin der Beigeladenen wurde der ausgelegte Schutzgebietsentwurf auch nicht räumlich oder qualitativ dergestalt geändert, dass Belange des Antragstellers erstmals oder stärker als bisher berührt worden wären. Deshalb musste diesem auch keine Gelegenheit zur Stellungnahme und zu Einwendungen nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i. V. m. Art. 73 Abs. 8 Satz 1 BayVwVfG gegeben werden (vgl. OVG RhPf, Urte. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 70; Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Stand 1.1.2023, Art. 73 Rn. 86).

II. Die Verordnung leidet auch nicht an materiell-rechtlichen Fehlern.

Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnung ist § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG. Hiernach können Wasserschutzgebiete festgesetzt werden, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen.

Der gerichtlich voll überprüfbare Begriff der Erforderlichkeit für das Allgemeinwohl umfasst sachliche und räumliche Kriterien. Sachlich muss das geschützte Wasservorkommen schutzwürdig, schutzbedürftig und schutzfähig sein (vgl. BVerwG, Urte. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 20). Räumlich werden der Ausdehnung des Wasserschutzgebiets in zweierlei Hinsicht Grenzen gesetzt. Zum einen ist ein „Zuviel“ an Schutz unzulässig; die mit der Ausweisung eines Wasserschutzgebiets einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse aus Art. 14 Abs. 1 GG muss von den Betroffenen nur hingenommen werden, wenn von ihrem Grundstück Einwirkungen auf das zu schützende Grundwasser ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26; BVerwG, Beschl. v. 23.1.1984 – 4 B 157.83 u. a. – DVBl 1984, 342 = juris Rn. 4). Umgekehrt ist auch ein „Zuwenig“ an Schutz relevant. Ist ein Wasserschutzgebiet kleiner als es sein Schutzzweck erfordert, ist seine Festsetzung nicht erforderlich (vgl. BVerwG, Urte. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 23; BayVGh, Urte. v. 10.9.2024 – 8 N 22.88 u. a. – juris Rn. 22; Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, 1. Aufl. 2021, § 51 Rn. 46).

Ausgehend von diesen Grundsätzen erfordert das Wohl der Allgemeinheit die Festsetzung des verfahrensgegenständlichen Wasserschutzgebiets.

1. Die Schutzwürdigkeit des geförderten Wasservorkommens steht außer Zweifel.

Ein Wasservorkommen ist schutzwürdig, wenn es nach seiner Menge und Qualität für die öffentliche Trinkwasserversorgung geeignet ist. Umgekehrt fehlt es an der Schutzwürdigkeit, wenn trotz Schutzanordnungen, z. B. aus hydrologischen oder geologischen Gründen, eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung des Wassers zu befürchten ist und eine Trinkwassernutzung daher ausscheidet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.1.2015 – 7 BN 2.14 – W+B 2015, 120 = juris Rn. 30; BayVGh, Urte. v. 29.10.2021 – 8 N 17.2190 – juris Rn. 22; Czyschowski/Reinhardt, WHG, 13. Aufl. 2023, § 51 Rn. 19).

Der Brunnen VIII „Silbergrube“ liefert nachgewiesen qualitativ einwandfreies Trinkwasser nach der Trinkwasserverordnung mit einer hohen, konstanten Ergiebigkeit (vgl. Stellungnahme des Gesundheitsamts des Landratsamts Kelheim vom 8.9.2020, NA S. 522; Wasserwirtschaftsamt [WWA], Gutachten vom 29.10.2020 S. 15 f. = NA S. 590 ff./605 f.; Ingenieurbüro Dr. K. [IBK], Stellungnahme vom

5.5.2021 S. 9 = NA S. 792 ff./800; Zusammenstellung der chemischen Analyseergebnisse, Anlage 10.1 zum Erläuterungsbericht [EB], NA S. 131 f.).

2. Das geförderte Wasservorkommen ist auch schutzbedürftig.

a) Qualitativ wäre ohne die Festsetzung des Schutzgebiets eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung der chemischen Beschaffenheit oder hygienischen oder geschmacklichen Eignung des unter Schutz gestellten Wasservorkommens für Trinkwasserzwecke zu befürchten (vgl. BVerwG, Urte. v. 20.1.2015 – 7 BN 2.14 – W+B 2015, 120 = juris Rn. 30; BayVGh, Urte. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 40 m. w. N.). Es ist vernünftigerweise geboten, typischerweise gefährlichen Situationen (abstrakten Gefährdungen) zu begegnen; eines konkreten Nachweises eines unmittelbar drohenden Schadenseintritts bedarf es nicht (vgl. BVerwG, Urte. v. 12.9.1980 – IV C 89.77 – NJW 1981, 837 = juris Rn. 14; BayVGh, Urte. v. 17.7.2024 – 8 N 22.2471 u. a. – juris Rn. 38; NdsOVG, Urte. v. 28.11.2022 – 7 KN 1/21 – NVwZ-RR 2023, 270 = juris Rn. 42; OVG RhPf, Urte. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 100).

Die Gutachterin der Beigeladenen hat die Schutzbedürftigkeit des aus Brunnen VIII „Silbergrube“ geförderten Wasservorkommens mit den besonderen Risiken im Karstgrundwasserleiter, der selbst keine Reinigungswirkung hat, sowie den heterogen ausgebildeten und zum Teil fehlenden Deckschichten begründet (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 9). Der amtliche Sachverständige hat dies bestätigt (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 16). Auch der Fachbeistand des Antragstellers geht davon aus, dass im Schutzgebiet Flächen mit hoher Vulnerabilität und merklichen Gefährdungspotenzialen zusammentreffen (vgl. G. GmbH, Hydrogeologische Bewertung vom 1.3.2020 S. 35 [G. 2020] = elektronische Gerichtsakte [eGA] S. 174 ff./208).

b) Auch quantitativ wird das aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ geförderte Rohwasser für die öffentliche Wasserversorgung der Beigeladenen benötigt, d. h. es besteht ein entsprechender gegenwärtiger oder künftiger Wasserbedarf der Allgemeinheit, der aus dem Wasservorkommen gedeckt werden soll (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.10.2021 – 7 BN 1.20 – juris Rn. 15; Beschl. v. 30.12.2021 – 7 BN 2.21 – juris Rn. 11).

Die Bedarfsprognose ist frei von Rechtsfehlern. Im Gerichtsverfahren ist diese nur eingeschränkt daraufhin zu überprüfen, ob sie nach einer geeigneten Methode durchgeführt ist, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet ist (vgl. BVerwG, Urte. v. 25.5.2023 – 7 A 7.22 – BVerwGE 179, 30 = juris Rn. 55; BayVGh, Urte. v. 6.10.2015 – 8 N 13.1281 u. a. – juris Rn. 44).

Nach diesem Maßstab ist der für das Jahr 2035 prognostizierte Wasserbedarf von rund 1.500.000 m³/a nicht zu beanstanden. Der Vorhalt, die Bevölkerungsentwicklung (jährlich plus 0,5 %) sei mit veralteten Zahlen zu hoch veranschlagt worden, geht fehl. Das Landratsamt hat – über die Antragsunterlagen hinausgehend – Statistiken des Bayerischen Landesamts für Statistik [BayLfStat] für die Jahre 2018 und 2020 herangezogen (vgl. Vermerk über die Abwägung vom 28.4.2022, NA S. 872 ff./875; abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/produkte/statistik_kommunal/index.html); die Bevölkerungszahlen für die Stadt Kelheim (16.716 [31.12.2017] und 16.842 [31.12.2019]) bestätigen einen Zuwachs auch für die Zeit nach 2015 (16.393, vgl. EB S. 14).

Soweit die Antragstellerseite die von der Beigeladenen dargestellte (Gesamt-)Fördermenge (vgl. eGA S. 226 ff./229) dahingehend interpretiert, dass die geförderte Wassermenge seit dem Trockenjahr

2015 kontinuierlich zurückgegangen sei, folgt ihr der Senat nicht. Die Zahlen belegen in den Jahren vor dem Verordnungserlass eine weitgehend stabile Fördermenge von 1.200.000 m³/a. Selbst wenn man nur diese Fördermenge als Bedarf ansetzen würde, wäre eine Angebotsreserve von ca. 300.000 m³/a (entspricht ca. 25%) nicht zu beanstanden (vgl. BayVGh, Urt. v. 29.12.2011 – 22 N 08.190 – BayVbl. 2012, 500 = juris Rn. 38; OVG RhPf, Urt. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 115), zumal hier kein Notverbund besteht.

Die Vermutung des Antragstellers, auch bei leicht steigender Bevölkerung erhöhe sich der Wasserbedarf künftig nicht, u.a. weil die wasserintensive Viehhaltung rückläufig sei (vgl. G. 2020 S. 14), widerspricht den Daten des BayLfStat (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 2), die seit dem Jahr 2010 einen Anstieg der an die Letztverbraucher im Landkreis Kelheim abgegebenen Wassermenge belegen. Im Übrigen hat das Wasserwirtschaftsamt plausibel erläutert, dass der Klimawandel und die damit verbundene Zunahme an Hitze und Trockenheit den (Trink-)Wasserbedarf in Zukunft weiter ansteigen lassen wird (vgl. Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 1).

Auch der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, der Bedarfsprognose fehle eine Aussage, welche Grundwassermenge aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ tatsächlich entnommen werden soll, greift nicht durch. Das Versorgungskonzept der Beigeladenen sieht in dem Brunnen VIII „Silbergrube“ das zentrale Standbein ihrer öffentlichen Wasserversorgung. Der Brunnen soll in der Lage sein, den Wasserbedarf der Beigeladenen, die über keinen Notverbund verfügt (vgl. EB S. 10), auch längerfristig zu sichern (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 4; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 3). Die Frage, ob dieses Konzept im Hinblick auf die Anforderungen an die Versorgungssicherheit von Trinkwasseranlagen noch gerechtfertigt ist, auch wenn 880.000 m³/a aus drei weiteren Brunnen (VII „Vogelsinger“, V „Goldberg“ und „Kelheimwinzer“) gefördert werden können (vgl. dazu auch BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 133), stellt sich nicht, weil die Dimensionierung des Schutzgebiets im Karst-/Kluftgrundwasserleiter nicht ausschlaggebend von der Entnahmemenge abhängt (vgl. WWA, Stellungnahmen vom 18.10.2023 S. 6 f und vom 12.12.2024, eGA S. 290). Ohne den Brunnen VIII „Silbergrube“ kann der prognostizierte Bedarf der öffentlichen Wasserversorgung der Beigeladenen jedenfalls nicht gedeckt werden.

c) Die Grundwasserentnahme von 1.500.000 m³/a ist auch bilanziell gesichert.

Für die Entnahme in diesem Umfang (entspricht 48 l/s) wird rechnerisch eine Neubildungsfläche von ca. 7 km² benötigt. Allein die Fläche des Schutzgebiets beträgt 6,1 km². Das Einzugsgebiet reicht weiter nach Südosten in das Molassebecken, sodass die gestattete Grundwasserentnahme gedeckt ist (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 12; EB S. 44 f.; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 3). Die Antragstellerseite hat diese plausiblen gutachterlichen Aussagen nicht substantiiert angegriffen. Im Übrigen macht sie keinen Fehler der Norm geltend, wenn sie sich darauf beruft, die Bilanzierung sei ihr mangels kartenmäßiger Darstellung und Beschreibung des Einzugsgebiets nicht möglich gewesen (vgl. G. 2023 S. 4 und 2020 S. 15 ff.).

3. Die räumliche Ausdehnung des Wasserschutzgebiets und seiner Schutzzonen wurde in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgesetzt.

Die gerichtlich voll überprüfbare Erforderlichkeit der Schutzgebietsfestsetzung setzt der räumlichen Ausdehnung des Schutzgebiets Grenzen. Der Ordnungsgeber muss sich bei der Abgrenzung des Wasserschutzgebiets – soweit möglich – an den hydrogeologisch-

hydraulisch ermittelten Grenzen des Wassereinzugsgebiets orientieren. Eine solche Grenzziehung trifft indessen auf praktische Schwierigkeiten. Die Ermittlung der Grenze des Wassereinzugsgebiets ist aus der Natur der Sache bei Wahrung eines angemessenen Verwaltungsaufwands mit fachlichen Unsicherheiten behaftet. Die Behörde darf sich folglich mit wissenschaftlich abgesicherten, in sich schlüssigen Schätzungen begnügen (vgl. BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 21 f.; Beschl. v. 30.12.2021 – 7 BN 2.21 – juris Rn. 19; BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 61; NdsOVG, Urt. v. 28.11.2022 – 7 KN 1/21 – NVwZ-RR 2023, 270 = juris Rn. 44). Dabei kommt den Beurteilungen des Wasserwirtschaftsamts als kraft Gesetzes gemäß Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG eingerichteter Fachbehörde mit seiner jahrzehntelangen Erfahrung im jeweiligen Gebiet eine besondere Bedeutung zu (stRspr, vgl. nur BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 61; Beschl. v. 23.2.2016 – 8 CS 15.1096 – BayVbl 2016, 677 = juris Rn. 36).

Nach diesen Maßstäben ist die räumliche Abgrenzung des angegriffenen Wasserschutzgebiets und seiner Schutzzonen rechtlich nicht zu beanstanden.

a) Die Schutzgebietsabgrenzung in dem Karstgrundwasserleiter erfolgte regelkonform anhand morphologischer, geologischer und hydrogeologischer Ersatzkriterien (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101, Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete; Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser, März 2021, S. 12 Nr. 5.1). Das Grundwasser fließt hier in der Regel nicht senkrecht zu den Grundwassergleichen, sondern entlang hochleitfähiger Fließbahnen wie Klüfte, Störungen oder Karströhren (vgl. die Aussagen der Gutachterin der Beigeladenen und des amtlichen Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung am 11.3.2025, Sitzungsprotokoll S. 2 f.; EB S. 39 und 43; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 5; WWA, Stellungnahmen vom 18.10.2023 S. 6 und vom 12.12.2024; G. 2020 S. 4). Das Schutzgebiet umfasst die Bereiche, in denen ein über das Trennflächengefüge zum Brunnen gerichteter Zustrom erfolgt (vgl. Sitzungsprotokoll vom 11.3.2025 S. 2; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 5). Ausgehend davon waren weitergehende Untersuchungen, ob die am Stichtag gemessenen Grundwasserstände (vgl. NA S. 116) „echte“ Ruhewasserspiegel waren, nicht geboten.

b) Die weitere Schutzzone W III ist nicht überdimensioniert.

Ohne Erfolg rügt der Fachbeistand des Antragstellers die seitliche Aufweitung der weiteren Schutzzone nach Osten und Westen, d.h. über den rechnerischen Anstrombereich (Randstromlinie) hinaus. Die seitlichen Aufweitungen wurden regelkonform mit den bevorzugten Wasserwegsamkeiten auf dem Trennflächengefüge begründet. Im Osten wurden der Zustrombereich aus der Grabenstruktur der Thaldorfer Bruchzone im Hopfenbachtal einschließlich der Störungszonen am Leitenberg, das Dolinenfeld südöstlich des Brunnens einschließlich des oberirdischen Einzugsgebiets sowie das Gefährdungspotenzial Hopfenbach, wo es zu Versickerungen kommt, einbezogen. Im Westen wurde die Schutzzone W III um die Dolinenfelder erweitert (vgl. EB S. 55; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 8; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 8 und Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 8). Den Aufweitungen liegen Erkenntnisse aus hydrogeologischen Karten zugrunde; bei der Erarbeitung der Karten wurden nach der Aussage der Gutachterin der Beigeladenen auch Klüfte und Verwerfungen an der Oberfläche in Steinbrüchen und Aufschlüssen ausgewertet (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3).

Der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, bei den im Südosten berücksichtigten Störungen handle es sich um vermutete Störungen (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3), überzeugt nicht. In den (Hydro-) Geologischen Karten, die zwischen nachgewiesenen und vermuteten Störungen differenzieren, sind im Südosten des Brunnens nachgewie-

sene Störungen eingezeichnet (vgl. Hydrogeologische Karte 1:100.000, Anlage 5.4 der Antragsunterlagen, NA S. 119; Ausschnitt Geologische Karten 1:25.000, Anlage 7 der Antragsunterlagen, NA S. 123 f.). In Bezug auf die Thaldorfer Grabenstruktur hat auch der Fachbeistand des Antragstellers anerkannt, dass erhöhte Wasserwegsamkeiten vorliegen können und ein Zustrom in Richtung des Brunnens zu erwarten sei (vgl. G. 2020 S. 30). Im Übrigen können im Einzelfall auch vermutete Störungen zur Schutzgebietsabgrenzung herangezogen werden. Der strikte und justiziable Rechtfertigungszwang der mit der Schutzgebietsfestsetzung einhergehenden Eigentumsbeschränkungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26) bedeutet nicht, dass die Behörden fachliche Unsicherheiten unbeschden des damit verbundenen Verwaltungsaufwands restlos aufklären müssten. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit des für die weitere Ermittlung geplanten Aufwands zum gewünschten Ziel gegeben ist (vgl. BayVGh, Urt. v. 29.10.2021 – 8 N 17.2190 – juris Rn. 43; OVG RhPf, Urt. v. 8.5.2008 – 1 C 10511/06 – juris Rn. 78). Ausgehend davon erschließt sich dem Senat nicht, weshalb die Strömungsrichtung des Grundwassers im Bereich der Störungen mithilfe einer auf Luftbildern basierenden Fotolineation ermittelt hätte werden sollen. Das fragliche Gebiet ist zum Teil bewaldet oder mit dichter Vegetation bedeckt. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine Fotolineation unverzichtbar sein sollte, obwohl oberflächlich erkennbare Klüfte im tieferen Untergrund überwiegend geschlossen und somit ungeeignet für die Bewertung der Fließrichtung des Grundwassers in größerer Tiefe sein sollen (so der Fachbeistand des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung, vgl. Sitzungsprotokoll S. 3).

Im Hopfenbachtal wurden die Bereiche mit mittlerer und hoher Schutzbedürftigkeit im Hinblick auf einen geringen Grundwasserflurabstand und Versickerungsstellen am Hopfenbach regelkonform einbezogen (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 8; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 8 und 18). Auch der Fachbeistand des Antragstellers nimmt – wenn auch in anderem Zusammenhang (betreffend das von der Eisenbahnlinie ausgehende Gefährdungspotenzial) – an, im Hopfental gelangten potenzielle Verunreinigungen „quasi ungefiltert“ in den Grundwasserleiter (vgl. G. 2020 S. 36). Seine Mutmaßungen, die Klüfte seien im tieferen Untergrund überwiegend geschlossen und das Wasser im fraglichen Bereich des Hopfentals fließe wegen einer eher Nord-Südgerichteten Tektonik primär am Brunnen vorbei, sind spekulativ.

Im Westen wurde die Einbeziehung des oberirdischen Einzugsgebiets (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 S. 11 Nr. 5.1) der Dolinen plausibel fachlich begründet (vgl. WWA, Stellungnahme vom 29.10.2020 S. 15 und Gutachten vom 18.10.2023 S. 8; IBK, EB S. 44 und Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 7). Der Fachbeistand des Antragstellers hat diese Gefährdungsprognose nicht erschüttert; sein Vorhalt, im Wald sei das Gefährdungspotenzial nicht signifikant (vgl. G. 2020 S. 29), greift zu kurz. Mit der Einbeziehung in das Schutzgebiet wird sichergestellt, dass der zum Schutz des Grundwassers bedeutende Wald erhalten bleibt (Rodungsverbot, § 3 Abs. 1 Nr. 6.13 WSG-VO; vgl. dazu auch WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024 Nr. 2) und im oberirdischen Einzugsgebiet der Dolinen grundwassergefährdende Handlungen unterbleiben (vgl. z.B. Verbot der Nasskonservierung von Rundholz, § 3 Abs. 1 Nr. 6.14 WSG-VO).

c) Die grundsätzlich erforderliche Untergliederung des Gesamteinzugsgebiets in Risikozonen mit unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit auf Basis einer flächendeckenden Deckschichtkartierung durfte im vorliegenden Fall ausnahmsweise unterbleiben.

Die Gutachterin der Beigeladenen hat eingehend erläutert, dass eine sinnvolle Einteilung des Einzugsgebiets in Risikozonen anhand der Schutzfunktion wegen des inhomogenen Aufbaus der Deckschichten und der gehäuft auftretenden Karsterscheinungen nicht

möglich sei (vgl. Stellungnahmen vom 24.3.2022 S. 3 und vom 5.5.2021 S. 6). Im Untersuchungsgebiet seien sehr unterschiedliche Überdeckungsverhältnisse vorzufinden. Im Umfeld des Brunnens befände sich unbedeckter Karst mit einem hohen Flurabstand des Grundwassers. Auf der sich südlich anschließenden Hochfläche überlagerten bindige Deckschichten in unterschiedlicher Mächtigkeit und guter Schutzfunktion den Malmaquifer. Im Hopfenbachtal seien nur geringmächtige Deckschichten mit geringer Schutzfunktion – bereichsweise unbedeckter Karst – vorzufinden. Insgesamt ergäben sich auf engem Raum punktuell höhere bis sehr hohe Mächtigkeiten neben geringmächtigen bis fehlenden Deckschichten. Ausgehend davon hat die Gutachterin der Beigeladenen belastbare Angaben zu Mächtigkeiten und Verbreitung der Deckschichten als kaum möglich eingeschätzt. Weitere Bohrungen seien nicht zielführend, weil keine aussagekräftigen Ergebnisse zu erwarten seien.

Der amtliche Sachverständige hat dies bestätigt. Eine Deckschichtkartierung sei im vorliegenden Einzelfall unverhältnismäßig, da hierfür eine engmaschige Beprobung durch Bohrungen im gesamten Wasserschutzgebiet erforderlich wäre (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3; Stellungnahme vom 12.12.2024). Diese Aussage steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats, wonach bei der Prüfung der Notwendigkeit weiterer (hydro-)geologischer Untersuchungen stets kritisch zu prüfen ist, ob das gewünschte Ziel den mit der Ermittlung verbundenen Aufwand rechtfertigt (oben Rn. 46). Die Regel, wonach das Gesamteinzugsgebiet in Risikozonen mit unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit zu untergliedern ist, gilt nicht bei sehr heterogenen Grundwasserleitern (vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt [LfU], Merkblatt Nr. 1.2/7, Stand 1.1.2010 S. 16). Der Verordnungsgeber war auch nicht verpflichtet, innerhalb des sehr heterogenen Grundwasserleiters kleinräumig Bereiche mit einer höheren Schutzfunktion der Grundwasserüberdeckung aus dem Geltungsbereich der Schutzgebietsverordnung herauszunehmen (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.7.2024 – 8 N 22.2471 u. a. – juris Rn. 82).

d) Die Mutmaßung der Antragstellerseite, östliche Siedlungsbereiche Weltenburgs lägen möglicherweise im Einzugsgebiet des Brunnens VIII, ist nicht begründet. Das Wasserwirtschaftsamt und die Gutachterin der Beigeladenen, auf die sich der Verordnungsgeber gestützt hat (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 29), haben in der mündlichen Verhandlung ihre gegenteilige Einschätzung plausibel bekräftigt. Die Siedlungen liegen in einem Talabschnitt, der nach Westen in Richtung Donau (Vorfluter) entwässert, d. h. vom Brunnen weg (vgl. WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024).

e) Die räumliche Abgrenzung der engeren Schutzzone W II wurde nicht substantiiert angegriffen; sie ist in der Sache auch nicht zu beanstanden.

Der Prozessbevollmächtigte des Antragstellers hat seine im Erlassverfahren erhobenen Einwendungen zur Schutzzone W II nicht zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens gemacht (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1.01 – BVerwGE 116, 188 = juris Rn. 43). Eine pauschale Bezugnahme auf Parteigutachten genügt nicht dem Darlegungsgebot aus § 67 Abs. 4 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21 – BVerwGE 176, 94 = juris Rn. 15; Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13.18 – BVerwGE 166, 132 = juris Rn. 134). Soweit sich die Antragstellerseite in der mündlichen Verhandlung zu dem Nutzungskonflikt mit der St 2233 geäußert und dabei auch die räumliche Abgrenzung der Schutzzone W II erwähnt hat, wird auf die Ausführungen zur Schutzfähigkeit verwiesen (vgl. unten Rn. 58 ff.); auf Grundlage der Gefährdungsprognose des amtlichen Sachverständigen ist eine Einbeziehung der St 2233 in die engeren Schutzzone W II nicht geboten.

Rechtsfehler bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone sind nicht zu erkennen. Der zentrale Einwand des Fachbeistands des Antragstellers, die Zone W II sei trotz der komplizierten Fließverhält-

nisse im Karst mit den üblichen Berechnungsmethoden auf Grundlage einer einzigen Momentaufnahme (Stichtagsmessung) gemacht worden (vgl. G. 2023 S. 8), trifft nicht zu. Maßgeblich waren vielmehr die Ausbildung und Richtung des Trennflächengefüges (vgl. oben Rn. 43). Zusätzlich zur errechneten Randstromlinie wurden der gesamte offene Karst in der nahen Brunnenumgebung und die Hochfläche des offenen Karsts mit geringer bis mittlerer Schutzfunktion infolge geringmächtiger Verwitterungslehme einbezogen (vgl. WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024; IBK, Stellungnahme vom 24.3.2022 S. 3). Soweit der Fachbeistand des Antragstellers auf ein von ihm „behelfsweise ermitteltes rechnerisches Einzugsgebiet“ Bezug nimmt (angeführt als „Anlage 4“, vgl. G. 2020 S. 27), hat er die Unterlage auch auf schriftlichen Hinweis des Antragsgegners nicht vorgelegt. Nicht überzeugend aufgezeigt hat er zudem, dass einzelne Dolinen als engere Schutzzonen W II hätten ausgewiesen werden müssen (vgl. dazu DVGW Arbeitsblatt W 110 S. 16); eine erhöhte Gefährdung hat das Wasserwirtschaftsamt diesbezüglich plausibel verneint (vgl. WWA, Stellungnahmen vom 12.12.2024 Nr. 2 und vom 18.10.2023 S. 7 f.).

4. Das genutzte Wasservorkommen ist ebenfalls schutzfähig.

Die Festsetzung des Wasserschutzgebiets ist geeignet, ihren Zweck zu erreichen. Mit ihm ist bei einer Gesamtbetrachtung ein wirksamer Schutz des genutzten Wasservorkommens erzielbar (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 9); die Gefährdungen durch konkurrierende Nutzungen sind beherrschbar (vgl. zu diesem Maßstab BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 105; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2024, § 51 WHG Rn. 25).

a) Die durch die Schutzzonen W II und W III verlaufende Staatsstraße (St) 2233 stellt die Schutzfähigkeit des genutzten Grundwasserleiters nicht infrage.

Aus wasserwirtschaftlicher Sicht geht von der St 2233 keine Gefährdung für den genutzten Grundwasserleiter aus (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025, eGA S. 543/547; Gutachten vom 29.10.2020 S. 16 f.). Die Gefährdungsprognose bezüglich dieser Bestandsstraße (zum diesbezüglichen Sicherheitskonzept vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen [FGSV], Hinweise für Maßnahmen an Straßen in Wasserschutzgebieten [BeStWag], Ausgabe 1993) beruht auf einer Auswertung des Chloridgehalts (Straßensalz) des aus Brunnen VIII „Silbergrube“ entnommenen Rohwassers (vgl. IBK, chemische Analyseergebnisse, Anlage 10.1 der Antragsunterlagen, NA S. 131 f.; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 16 f.) und einer Auswertung hydrogeologischer Karten (zur Schutzfunktion der Grundwasserüberdeckung vgl. Anlage 6 der Antragsunterlagen, NA S. 121 f.). Ergänzend hat der amtliche Sachverständige am 5. März 2025 eine Ortsbegehung durchgeführt. Dabei hat sich bestätigt, dass es sich bei den Deckschichten im Straßenverlauf um tonig-schluffige Lockergesteine handelt, die eine äußerst geringe bis geringe Durchlässigkeit und ein hohes bis sehr hohes Filtervermögen aufweisen (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025 S. 4 mit Anlage eGA S. 549). Dies zeigte sich nach Einschätzung des amtlichen Sachverständigen durch stehendes Wasser im Straßengraben und neben der Straße sowie feuchte Binsen und einen in den Deckschichten wurzelnden Eichen- und Buchenwald. Auf der Grundlage der örtlichen Verhältnisse sieht der amtliche Sachverständige weder in der engeren noch in der weiteren Schutzzone Anlass für betriebliche, verkehrliche oder bautechnische Maßnahmen an der Straße (vgl. Bewertung vom 5.3.2025 S. 6).

Der Vorhalt des Antragstellers, der Anstieg des Chloridgehalts von ca. 20 mg/l auf über 30 mg/l belege eine Gefährdung, überzeugt nicht. Der Anstieg ist sehr moderat und lässt keine jahreszeitliche Beeinflussung durch Tausalz (Monate Februar bis April) erkennen.

Im Grundwasserabstrom einer Straße erreichen die Chloridgrundlasten von im Mittel 20 mg/l bis 30 mg/l Werte von bis zu einigen 100 mg/l (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025 S. 3; LfU, Merkblatt Nr. 3.2/1, Salzstreuung – Auswirkungen auf die Gewässer, Stand 1999, S. 6 Nr. 3.2). Die Aussagen des Wasserwirtschaftsamts zur Durchlässigkeit der Überdeckung im Verlauf der St 2233 im Wasserschutzgebiet sind auch nicht deshalb untauglich, weil sich in dem Bereich Dolinen befinden (können) und südlich der Straße eine Störungszone liegt. Das Wasserwirtschaftsamt hat vor Ort festgestellt, dass weder rechts noch links der St 2233 Felsen anstehen und die Karbonatgesteine auf der gesamten Hochfläche mit einer Deckschicht aus Lehmen überdeckt sind (vgl. Anlage zur Bewertung vom 5.3.2025, eGA S. 550). Auch das latente Unfallrisiko mit Gefahrgut ändert nichts an der Schutzfähigkeit des erschlossenen Grundwasservorkommens (vgl. BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 106; Urt. v. 12.7.2018 – 8 N 16.2439 – W+B 2018, 227 = juris Rn. 39; Urt. v. 30.7.2010 – 22 N 08.2749 – juris Rn. 26). Im Fall eines Unfalls mit Austritt wassergefährdender Stoffe besteht nach der Aussage des amtlichen Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung ausreichend Reaktionszeit für Gegenmaßnahmen. Auch der Einwand, die Gutachterin der Beigeladenen habe in den Antragsunterlagen weitere Sicherungsmaßnahmen gefordert (vgl. EB S. 48), ist unberechtigt; die dortigen Aussagen sind durch die ergänzende Bewertung des amtlichen Sachverständigen auf Grundlage der Ortsbegehung teilweise überholt.

b) Auch die durch die weitere Schutzzone W III verlaufende Bahnlinie Regensburg – Ingolstadt führt nicht zum Wegfall der Schutzfähigkeit des Wasservorkommens.

Der Betrieb einer Bahnlinie in der weiteren Schutzzone steht einer Wasserschutzgebietsfestsetzung nicht grundsätzlich entgegen; erforderliche Schutzvorkehrungen an der Wassergewinnungsanlage oder den Betriebsanlagen sind im jeweiligen Einzelfall abzuwägen (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 S. 21 Nr. 6.3.1 und S. 23 Tabelle 1 Nr. 2.5; vgl. auch Landesarbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], Richtlinie „Wasserrecht und die Eisenbahnen des Bundes“, Ausgabe 2000, S. 11 Nr. 5.1.4, abrufbar unter https://www.lawa.de/documents/wasserrecht_und_bahnanlagen_-_richtlinien_der_lawa_und_der_d..52.pdf). Seit der Inbetriebnahme des im Jahr 1999 errichteten Brunnens VIII „Silbergrube“ (wasserrechtlicher Erstbescheid vom 25.1.2001) lassen die Wasseranalysen keine Beeinträchtigungen des Trinkwassers durch die Bahnlinie erkennen (vgl. EB S. 50 und Anlage 10.1). Die bisherige jahrzehntelange tatsächliche Erfahrung hat gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer durch die Eisenbahnlinie verursachten Verunreinigung des Trinkwasservorkommens gering ist (vgl. auch Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, § 51 Rn. 39). Die Deutsche Bahn AG verwendet dort ausschließlich Pflanzenschutzmittel, für die nach der Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel keine Anwendungsbeschränkungen in Wasser- und Heilquellenschutzgebieten bestehen (vgl. DB AG, Schreiben vom 11.3.2020, NA S. 449 ff./450). Der Transport von Gefahrgütern ist zwar nicht auszuschließen. Unfälle mit dem Austreten größerer Mengen wassergefährdender Stoffe werden aber in der Regel sofort erkannt; Gegenmaßnahmen können unverzüglich getroffen werden (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2023 S. 17; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 12.4.2018 – 3 A 16.15 – BVerwGE 161, 356 = juris Rn. 22).

c) Der von den Behörden bislang nicht vollständig ausgeräumte Verdacht von Altlasten mit abstraktem Gefährdungspotenzial für den genutzten Grundwasserleiter lässt dessen Verwendbarkeit zur Gewinnung von Trinkwasser nicht entfallen.

Die Tatsache, dass orientierende Untersuchungen (§ 9 BBodSchG, § 12 BBodSchV; LfU-Merkblatt Nr. 3.8/1, Stand Mai 2023, S. 6 ff.) ausstehen, auf deren Grundlage eventuell notwendige Sanierungsmaßnahmen getroffen werden sollen (vgl. Abwägungsvermerk vom

28.4.2022 S. 10 und 29; WWA, Stellungnahme vom 19.3.2021, NA S. 789 ff.; EB S. 52), führt nicht dazu, dass bis zum Abschluss sämtlicher Aufklärungsmaßnahmen von der Schutzgebietsfestsetzung abgesehen werden müsste. Auch wenn Maßnahmen erst nach Verordnungserslass umgesetzt werden, genügt es für die Bejahung der Schutzfähigkeit, wenn auf Basis eines nachvollziehbaren Schutzkonzepts im Zeitpunkt des Normerlasses absehbar ist, dass das Risiko einer Trinkwasserverunreinigung beherrschbar ist (vgl. oben Rn. 57; BayVGh, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 105 m. w. N.). Das Landratsamt hat ohne Rechtsfehler darauf abgestellt, dass das unter Schutz gestellte Wasservorkommen bereits seit über 20 Jahren für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzt wird (vgl. auch BayVGh, Urt. v. 5.12.2007 – 22 N 05.194 – juris Rn. 32; nachgehend BVerwG, Beschl. v. 31.3.2008 – 7 BN 1.08 – juris Rn. 7; Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand August 2024, § 51 Rn. 83). Die jahrzehntelange tatsächliche Erfahrung mit dem Brunnen VIII „Silbergrube“, der eine entscheidende Bedeutung zukommt (vgl. BayVGh, Urt. v. 15.9.2005 – 22 N 05.1126 – ZfW 2007, 235 = juris Rn. 18), belegt eine geringe Wahrscheinlichkeit von Verunreinigungen durch die möglichen Altlasten. Grundwasserverunreinigungen sind bislang nicht vorgekommen, obwohl der Untergrund aus verkarstem Kalkstein besteht mit der Folge, dass Schadstoffe sehr schnell verfrachtet werden könnten (vgl. WWA, Stellungnahme vom 19.3.2021 S. 3). Sollte sich bei künftigen Untersuchungen wider Erwarten eine konkrete Gefährdung des Grundwassers zeigen, so dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG entfielen, wäre das Landratsamt verpflichtet, die Schutzgebietsverordnung aufzuheben (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.11.2015 – 7 CN 1.14 – NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 20).

Unabhängig davon hat der Antragsteller die Altlastenverdachtsflächen, auf die er die fehlende Schutzfähigkeit stützen will, nicht näher spezifiziert; ein derart pauschaler Vortrag kann eine plausible gutachterliche Bewertung nicht in Zweifel ziehen.

d) Die Schutzfähigkeit ist auch insgesamt in Ansehung aller vorhandenen Gefährdungspotenziale noch ausreichend gegeben.

Eine Wasserschutzgebietsverordnung muss einen effektiven, nicht aber stets einen optimalen Grundwasserschutz leisten. Angesichts der vielerorts vorhandenen Vorbelastungen durch dichte Besiedlung, verkehrliche Erschließung und intensive Landnutzung sind fast in allen Wasserschutzgebieten Abstriche bei der Schutzfähigkeit zu machen. Vorhandene Risiken schließen es nicht aus, weitere Gefährdungspotenziale durch zusätzliche Verbote und Beschränkungen der Schutzgebietsverordnung zu verhüten. Entscheidend ist daher, ob das verfolgte Schutzkonzept insgesamt noch einen ausreichenden Schutz gewährleistet (vgl. zum Ganzen BayVGh, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 113; Urt. v. 27.11.2012 – 22 N 09.2974 – juris Rn. 36; OVG RhPf, Urt. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 162; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 1085; Schwind in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 51 Rn. 37).

Dies ist vorliegend der Fall. Mit dem festgesetzten Schutzgebiet ist ein ausreichend wirksamer Grundwasserschutz gegeben (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 9; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 9 f.). Das Schutzgebiet stellt entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht nur eine Übergangslösung dar, bis eine dauerhaft vertretbare Alternativversorgung vorliegt (vgl. auch LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7 S. 12 f.). Nach der über 20-jährigen Erfahrung mit dem Brunnen VIII „Silbergrube“ ist derzeit nicht absehbar, dass die verbleibenden Restrisiken (betreffend Staatsstraße, Bahnlinie und mögliche Altlasten) künftig zu einer Aufgabe des Standorts zwingen könnten.

5. Die Schutzgebietsfestsetzung verletzt auch nicht das Übermaßgebot, weil sich eine Alternativlösung aufdrängt, die Betroffene weniger belastet.

a) Der Standort für den Brunnen VIII „Silbergrube“ geht zurück auf ein Erkundungsprogramm mit dem früheren Bayerischen Geologischen Landesamt (Gutachten vom 26.10.1992), das drei Gebiete nördlich (südlich Frauenhäusl, mittleres Kelheimer Tal, Ziegelal) und eines südlich der Donau (östlich von Weltenburg) untersucht hat. Die Versuchsbohrung östlich von Weltenburg erwies sich quantitativ und qualitativ als die erfolgreichste Bohrung und wurde zum Brunnen VIII „Silbergrube“ ausgebaut (vgl. EB S. 9). Zieht man die Standorte der stillgelegten und genutzten Brunnen hinzu, ergibt sich aus der Sicht des amtlichen Sachverständigen ein sehr umfangreiches Bild über geeignete oder ungeeignete Brunnenstandorte (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 4 f. mit Abbildung 2).

b) Bei der Prüfung von Dargebotsalternativen steht der Behörde ein planerischer Gestaltungsspielraum zu; die Auswahlentscheidung unterliegt einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (vgl. BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 110; OVG MV, Urt. v. 19.12.2012 – 4 K 16/09 – juris Rn. 32; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1083; Sellmann, DVBl 1992, 235/236). Die Grenzen des planerischen Gestaltungsspielraums sind erst dann überschritten, wenn sich ein anderer als der gewählte Standort eindeutig als der bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde, wenn sich mit anderen Worten dieser Standort der Behörde hätte aufdrängen müssen (vgl. BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 108 m. w. N.; BVerwG, Beschl. v. 15.11.2013 – 9 B 37.13 – juris Rn. 4). Maßgeblich für die richterliche Überprüfung im Normenkontrollverfahren ist allein das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens, also die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung. Der Weg zu einer gerichtlichen Überprüfung des Abwägungsvorgangs (zur Abgrenzung vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – IV C 50.72 – BVerwGE 45, 309 = juris Rn. 42), auf dem die Standortwahl beruht, ist hingegen nicht eröffnet, weil es gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nicht gibt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.1.2024 – 10 BN 4.23 – UWP 2024, 158 = juris Rn. 19; BayVGh, Urt. v. 19.1.2023 – 8 N 22.287 – BayVBl 2023, 271 = juris Rn. 63).

c) Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Alternativenprüfung unter Würdigung des Vorbringens der Antragstellerseite rechtlich nicht zu beanstanden.

Der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, die der Alternativenprüfung zugrunde gelegten Antragsunterlagen (vgl. EB S. 8 f.; Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 5) seien unzureichend (vgl. G. 2020 S. 17 f. und 2023 S. 5), betrifft Mängel des Abwägungsvorgangs, die sich nicht ohne Weiteres auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens auswirken. Ob weitere Standorte „denkbar“ wären, ist rechtlich unerheblich. Zusätzliche Erkundungen, deren Ausgang völlig offen ist, können nicht verlangt werden. Die Antragstellerseite zeigt nicht auf, dass sich ein anderer als der gewählte Standort eindeutig als der bessere hätte aufdrängen müssen. Die Behauptung der Antragstellerseite, das erforderliche Trinkwasser könne in gleicher Menge und Güte (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 26.6.2020 – 7 BN 3.19 – NJW 2020, 3672 = juris Rn. 16) an einem anderen Standort gefördert werden, ist spekulativ.

Einen genauen Standort für einen neuen Brunnen hat die Antragstellerseite nicht benannt. Soweit sie die Regionen Hienheimer Forst, Hischberg und Altmühlleite als „denkbar“ ansieht, zeigt sie insbesondere nicht auf, dass dort der Wasserbedarf der Beigeladenen quantitativ und qualitativ zu erlangen wäre. Die bisherigen Erkundungen haben gezeigt, dass die (hydro-)geologischen Verhältnisse in Ortsnähe (vgl. § 50 Abs. 2 Satz 1 WHG) Alternativstandorte erheblich

eingrenzen (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 5). Die Mutmaßung, die stillgelegten früheren Brunnen „IValt“ und „Weltenburg“ könnten sich als Alternative anbieten, ist für den Senat unter Würdigung der Vorgeschichte nicht nachvollziehbar. Die Brunnen liegen im Einzugsgebiet intensiv landwirtschaftlich genutzter Flächen mit Deckschichten von (sehr) geringer Schutzfunktion; sie wurden wegen ihrer chemischen und mikrobiologischen Belastungen aufgegeben. Auch bei einer Vertiefung und Absperrung eignen sie sich nicht langfristig für die Trinkwasserversorgung (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 4); noch viel weniger drängen sie sich als vorzugswürdige Alternativstandort auf.

Ein Anschluss an einen benachbarten Wasserversorger stellt ebenfalls keine vorzugswürdige Alternativlösung dar. Die Antragstellerseite hat einen Wasserversorger, der zu einer quantitativ auskömmlichen Mitversorgung der Beigeladenen in der Lage wäre, nicht benannt. Der gutachterlichen Aussage, die Hopfenbachtalgruppe und Saal a.d. Donau seien nicht in der Lage, die aus Brunnen VIII „Silbergrube“ zu fördernde Wassermenge zu entnehmen (vgl. EB S. 8 f.; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 4), ist sie nicht substantiiert entgegengetreten. Im Übrigen hat das Wasserwirtschaftsamt plausibel erläutert, eine Mitversorgung durch einen benachbarten Wasserversorger laufe einer möglichst schonenden und nachhaltigen Nutzung von Tiefengrundwasser zuwider. Auch die benachbarten Versorger förderten Tiefengrundwasser; eine Entnahme an mehreren Standorten sei vorzugswürdig, weil sie eine sehr starke Absenkung an einem Standort vermeide (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 3).

Da kein in quantitativer und qualitativer Hinsicht geeigneter Alternativstandort vorliegt, erübrigt sich die Prüfung, ob dort öffentliche und private Belange insgesamt weniger beeinträchtigt würden (vgl. dazu BayVGh, Urt. v. 12.7.2018 – 8 N 16.2439 – juris Rn. 46; Urt. v. 29.12.2011 – 22 N 08.190 – BayVBl 2012, 500 = juris Rn. 33 zu § 19 Abs. 1 Nr. 1 WHG a.F.; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 51 WHR Rn. 26).

6. Rechtlich geschützte Interessen, insbesondere die Eigentumsrechte des Antragstellers (Art. 14 Abs. 1 GG), werden nicht unverhältnismäßig beschränkt.

Die Wasserschutzgebietsverordnung schränkt als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die verfassungsrechtlichen Eigentumspositionen betroffener Grundstückseigentümer ein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39; BayVGh, Urt. v. 13.11.2012 – 22 N 09.1092 – juris Rn. 80 m. w. N.). Der Ordnungsgeber muss dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch in gleicher Weise dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung tragen. Für Grundstücke im räumlichen Umgriff eines Wasserschutzgebiets ergibt sich eine solche „Sozialpflichtigkeit“ bzw. „Situationsgebundenheit“ dann, wenn sie zur Trinkwasserversorgung tatsächlich benötigt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39). Dies ist hier der Fall (vgl. oben Rn. 40 ff.).

Im Hinblick auf den überragenden Rang des öffentlichen Interesses an einer gesicherten Trinkwasserversorgung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 164; BVerwG, Urt. v. 13.6.1996 – 3 C 13.95 – NuR 1997, 188 = juris Rn. 27) ist es nicht rechtlich zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber der Sicherung des geförderten Grundwasservorkommens den Vorrang gegenüber den Eigentümerinteressen einräumt hat (vgl. OVG RhPf, Urt. v. 2.3.2022 – 1 C 11675/20 – NuR 2022, 570 = juris Rn. 51). Rechte des Antragstellers, insbesondere sein Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) und sein Recht auf Fortführung seines ein-

gerichteten und ausgeübten Landwirtschaftsbetriebs, werden nicht unverhältnismäßig beschränkt.

Das Übermaßverbot wurde vorliegend auf der Ebene der Normsetzung (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26) beachtet. Das Landratsamt hat sowohl der Anerkennung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung getragen (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 1 ff.; Antwortschreiben an den Prozessbevollmächtigten vom 13.6.2022 S. 15 ff. = NA S. 981 ff.). Soweit Betroffene trotzdem durch Verbote und Beschränkungen im Einzelfall unzumutbar beeinträchtigt sind, trifft die Schutzgebietsverordnung mit der Befreiungsmöglichkeit in § 4 Abs. 1 WSG-VO i. V. m. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG in erster Linie Vorkehrungen, mit denen unzumutbare Belastungen durch Einzelfallentscheidungen real vermieden werden können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.4.2003 – 7 BN 4.02 – NVwZ 2003, 1116 = juris Rn. 7). Ist dies nicht möglich, sieht § 52 Abs. 4 WHG eine finanzielle Entschädigung vor (vgl. dazu BayVGh, Beschl. v. 21.6.2022 – 8 ZB 21.2359 – NVwZ-RR 2022, 896 = juris Rn. 15 ff.).

Eine Wertminderung im Schutzgebiet gelegener Grundstücke – insbesondere infolge einer Einschränkung von Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten – führt nicht zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in Eigentumsrechte. Ge- und Verbote, die sich darin erschöpfen, die vorhandene Nutzung festzuschreiben, spiegeln die Situationsgebundenheit des Grundeigentums wider. Sie sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmungen des Eigentums, welche die Sozialpflichtigkeit konkretisieren. Von einer unangemessenen Beschränkung der Eigentümerbefugnisse kann erst dann die Rede sein, wenn ohne finanziellen oder sonstigen Ausgleich eine Nutzung unterbunden wird, die bisher ausgeübt worden ist oder die sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39 f.; Beschl. v. 10.5.1995 – 4 B 90.95 – NJW 1996, 409 = juris Rn. 3; BayVGh, Beschl. v. 21.6.2022 – 8 ZB 21.2359 – UPR 2022, 388 = juris Rn. 41). Selbst wenn man annimmt, der Antragsteller dürfte im Hinblick auf den Vorentwurf des vorhabenbezogenen Bebauungs- und Grünordnungsplanes Nr. 128 „Freiflächenphotovoltaikanlage Thaldorf Mitte II“ (vgl. eGA S. 339 ff.) erwarten, seine im Schutzgebiet gelegenen Grundstücke für Photovoltaikanlagen nutzen zu können, bleibt dies in der weiteren Schutzzone grundsätzlich möglich (vgl. BayLfU, Merkblatt Nr. 1.2/9, Planung und Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Trinkwasserschutzgebieten, Stand Januar 2013, S. 2; Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 21; Antwortschreiben vom 13.6.2022 S. 17 f.; vgl. auch EB S. 51). Nutzungskonflikte ist durch eine geeignete Ausführung zu begegnen; erforderlichenfalls können Befreiungen von Verboten nach § 4 Abs. 1 WSG-VO i. V. m. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG erteilt werden (vgl. auch OVG LSA, Urt. v. 17.3.2011 – 2 K 174/09 – JMBL LSA 2011, 53 = juris Rn. 70).

Die durch die Schutzgebietsverordnung hervorgerufenen Belastungen stehen insgesamt nicht in einem Missverhältnis zu ihrem Nutzen für den Gewässerschutz (vgl. LfU-Merkblatt 1.2/7 S. 12 f.; OVG RhPf, Urt. v. 8.5.2008 – 1 C 10511/06 – juris Rn. 100; Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, § 51 Rn. 66), weil das Schutzgebiet – trotz der anspruchsvollen (hydro-)geologischen Verhältnisse und der Nutzungskonflikte – einen wirksamen Schutz des Wasservorkommens bietet (vgl. oben Rn. 56 ff.).

7. Das den Antragsteller belastende Gebot, bei landwirtschaftlichen Flächennutzungen grundsätzlich für eine ganzjährige Bodendeckung durch Zwischen- und Hauptfrucht zu sorgen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6.4 WSG-VO), ist rechtmäßig.

Das Schutzgebot dient dem Erosionsschutz und der Verminderung der Bodenerosion (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 30;

IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 20). Die damit verbundenen Erschwernisse und Mehrkosten, die der Antragsteller auf 5.000 bis 10.000 € pro Jahr beziffert, folgen der „Situationsgebundenheit“ der Grundstücke und sind verhältnismäßig. Solche betrieblichen Einschränkungen im Schutzgebiet würden selbst dann nicht zur Unverhältnismäßigkeit des Regelungssystems der Schutzgebietsverordnung führen, wenn sie existenzgefährdend wären. Ein Verhältnismäßigkeitsausgleich wäre dann durch Befreiung (§ 4 WSG-VO) oder Ausgleichszahlungen zu realisieren (vgl. BayVGh, Urt. v. 20.5.2009 – 22 N 07.1775 – juris Rn. 31; OVG RhPf, Urt. v. 2.3.2022 – 1 C 11675/20 – NuR 2022, 570 = juris Rn. 51).

BGB § 2313; HöfeO § 6; HöfeO § 7; HöfeO § 12; HöfeO § 13

Höferecht; Zuschlag; Hofeswert; Einnahmen; Nutzung; Hofgrundstück, landwirtschaftlich; Windkraftstandorte

1. Einnahmen aus vom Erblasser bereits zu Lebzeiten abgeschlossenen Nutzungsverträgen über Windkraftstandorte auf Hofgrundstücken sind bei der Bemessung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO als wertsteigernder Zuschlag zu berücksichtigen.

2. Wird ein gesetzlicher Miterbe durch letztwillige Verfügung auch in Bezug auf den Hof enterbt, steht ihm als Abfindung nach § 12 HöfeO lediglich der Pflichtteil am Hofeswert zu.

3. Für die Bewertung des Zuschlags aus Windkraftnutzungen sind nur die zum Erbfall gesichert erscheinenden zukünftigen Erträge innerhalb der festen Vertragslaufzeit maßgeblich; ungewisse Verlängerungsoptionen bleiben zunächst außer Ansatz, können aber künftige Ausgleichsansprüche begründen. (Redaktionelle Orientierungssätze)

OLG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2025 – 60L WLw 4/23 – ECLI:DE:OLGSH:2025:0523.60L.WLW4.23.00

[...]

Zum Sachverhalt:

1. Die Antragstellerin begehrt die Zahlung einer Abfindung nach § 12 HöfeO unter Berücksichtigung von Zuschlägen auf den Hofeswert für die Vermietung/Verpachtung von Teilflächen aus den landwirtschaftlich genutzten Hofgrundstücken als Windkraftstandorte, die der Erblasser zu Lebzeiten vorgenommen hat.

Eigentümer des im Grundbuch von (...) Blatt (...) eingetragenen Hofes im Sinne der Höfeordnung mit der Hofstelle (...) war ursprünglich der am (...) geborene Landwirt A. B. (im Folgenden: Erblasser). Dieser war im Zeitpunkt seines Todes am (...) 2020 in einziger Ehe im gesetzlichen Güterstand verheiratet mit C. B., die am (...) nachverstarb und von ihren Schwestern (...) beerbt wurde (Abschrift des Erbscheins vom 23.8.2021, Bl. 87 d. BA 45 Lw 33/21). C. B. war nach einem Schlaganfall im Jahre (...) bis zu ihrem Tod pflegebedürftig und lebte in einem Pflegeheim. Aus der Ehe des Erblassers sind keine Kinder hervorgegangen. Die am (...) geborene Antragstellerin ist die Tochter des Erblassers aus einer früheren Beziehung und sein einziges Kind. Der Erblasser hatte seiner Ehefrau und seinen Eltern die Existenz der Antragstellerin nicht verheimlicht. Seinen übrigen Verwandten war die Existenz der Tochter jedenfalls nur zum Teil bekannt; dem Antragsgegner hatte er sie zunächst verschwiegen und später einmalig in einem Gespräch erwähnt. Der am (...) geborene

Antragsgegner, der über eine landwirtschaftliche Ausbildung und ein abgeschlossenes Studium der Agrarwirtschaft verfügt, ist der Neffe des Erblassers und bewirtschaftet einen Ackerbaubetrieb in (...). Dafür hatte er seit dem Jahre 2014 auch die zum Hof gehörenden Ackerflächen des Erblassers gepachtet (vgl. Stellungnahme des LLUR vom 6.5.2021 im Verfahren zum Az. 45 Lw 33/21, Bl. 22R d. BA).

Die Erbfolge richtet sich nach dem eigenhändigen Testament des Erblassers vom 12.2.2018, das am 9.2.2021 durch das Nachlassgericht des Amtsgerichts Meldorf zum Az. 50 IV 1333/20 eröffnet wurde (Bl. 77 f. d. A.). Dieses lautet wörtlich wie folgt:

(Seite 1)

„(...) d. 12.2.2018

Mein Testament.

Mein alleiniger Erbe ist mein Neffe D.B. geboren am (...). Mein Eigentum besteht aus:

- 1.) aus einem Bauernhof in (...) mit 39 ha Land.
- 2.) aus Ländereien in (...) gelegen in Größe von 8 ha.
- 3.) aus der Nutzung der Verpachtung von 2 Flächen für 2 Windkraftanlagen.
- 4.) aus einem Girokonto mit wechselnder Höhe bei der (...).
- 5.) aus 17 Kuheinheiten bei der (...) Milchzentrale.

Fortsetzung Blatt 2

(...) d. 12.2.2018

(Unterschrift A. B.)“

(Seite 2)

„Und nun die Verpflichtungen meines Neffen als Erbe. Sie besteht aus der Fürsorge für meine Frau C. B.

- 1) Die Krankenversicherung (...). Heute bei 244.Euro. Das Pflegeheim mit Zusatzbeitrag. Rechnungen für einen Arzt auch evtl. Krankenhaus und Medikamente. Besonders Logopädie oder Ergopädie sind zu bezahlen. Diese Kosten sind einzuschicken zwecks teilweise Erstattung bei der Versicherung.
- 2) Die Pflege der Grabsteine der Vorfahren unter meiner Hauswand. Da ich keine weiteren 30 Jahre auf dem Friedhof mehr erfüllen kann.
- 3) Alle normalen für den Hof zu tragenden Steuern und Lasten sind zu bezahlen.
- 4) Du bist gut beraten, wenn mein Erbe mit meiner Kontonummer (...) eigenständig weitergeführt wird. Und einer deiner Söhne hier wieder Bauer sein kann.

(...) 12.2.2018

(Unterschrift A. B.)“.

Das Landwirtschaftsgericht erteilte dem Antragsgegner am 8.9.2021 das Hoffolgezeugnis mit Erbschein als Erbe des hoffreien Vermögens (Bl. 94 d. BA 45 Lw 33/21). Das Finanzamt Dithmarschen hatte in dem Verfahren über die Erteilung des Hoffolgezeugnisses folgende Einheits- und Wirtschaftswerte für das Grundvermögen des Erblassers mitgeteilt:

- Einheitswert 37.886,73 Euro bzw. Wirtschaftswert 32.811,13 Euro für „L.u.F. Vermögen“ (Bl. 13 d. BA)
- Einheitswert 5.317,44 Euro für „Windkraftanlagen“ (Bl. 11 d. BA)
- Einheitswert 7.516,00 Euro bzw. Wirtschaftswert 7.520 Euro für die Flächen des Erblassers in (...), Grundbuch (...) (Bl. 12 d. BA); diese Flächen gehörten nicht zum Hof im Sinne der Höfeordnung (vgl. Senatsbeschluss vom 9.2.2023, Bl. 96 ff. der Akten zum Feststellungsverfahren 45 Lw 9/22 - 60L WLw 9/22).

Zunächst hatten die Beteiligten in dem genannten Verfahren zum Az. 45 Lw 9/22 auch über die Hofzugehörigkeit der im Grundbuch (...) eingetragenen Flächen des Erblassers gestritten. Soweit das Landwirtschaftsgericht durch Beschluss vom 14.6.2022 auf den Antrag des jetzigen Antragsgegners die Hofzugehörigkeit dieser Flä-

chen festgestellt hat, hat die Antragstellerin dies akzeptiert und nicht Beschwerde eingelegt.

Der Erblasser hatte zu Lebzeiten Verträge mit zwei Betreiberinnen von Windkraftanlagen geschlossen, in deren Rahmen er seinen Vertragspartnerinnen gegen Entgelt gestattete, Teile seiner landwirtschaftlich genutzten hofzugehörigen Flächen zum Betrieb von Windkraftanlagen zu nutzen.

Das erste Vertragsverhältnis (Anlagen A 12 und A 13, Bl. 82 ff. d. A.) wurde am 9.3.2011 mit der Z GbR begründet und sodann einvernehmlich auf die X GmbH & Co. KG als neue Betreiberin übertragen. Mit diesem Vertrag gestattete der Erblasser die Nutzung eines Teils der im Hofgrundbuch eingetragenen Flurstücke 39, 40, 41 und 82/42 der Flur 26, Gemarkung (...), zur Errichtung und zum Betrieb einer Windkraftanlage des Anlagentyps ENERCON E-82 nebst erforderlichen Nebeneinrichtungen. Die Laufzeit beträgt vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage an 25 Jahre. Die Betreiberin erhält ferner eine Option auf Verlängerung des Nutzungsvertrages von zweimal fünf Jahren. Die Nutzungsentschädigung ist jeweils zum 15.3. eines Jahres nachträglich fällig. Sie beträgt jährlich 6 % der Nettoeinspeisevergütung und erhöht sich ab dem Betriebsjahr 13 auf 8 % der Nettoeinspeisevergütung. Die Mindestpacht beträgt 24.000,00 Euro im Jahr und ist im Falle eines Absinkens der Einspeisevergütung um mehr als 10 % neu zu verhandeln. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Vertragsurkunde (Anlage A 12) verwiesen. Die Anlage wurde am 21.11.2013 in Betrieb genommen. Für das Jahr 2019 erhielt der Erblasser eine Vergütung von 29.134,03 Euro (Bl. 139 d. A.) und für das Jahr 2020 eine Vergütung in Höhe von 30.121,91 Euro (Bl. 137 d. A.).

Den zweiten Vertrag (Anlage A 14, Bl. 91 ff. d. A.) schloss der Erblasser am 10./20.6.2011 mit der Y GbR. Er gestattete die Nutzung eines Teils des im Grundbuch (...) eingetragenen Flurstücks 46 der Flur 22, Gemarkung (...), zur Errichtung und zum Betrieb einer nicht näher bezeichneten Windkraftanlage nebst erforderlichen Nebeneinrichtungen. Die Laufzeit beträgt ebenfalls 25 Jahre vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage an, und die Betreiberin erhält ebenfalls eine Option auf Verlängerung des Nutzungsvertrages von zweimal fünf Jahren. Die Nutzungsentschädigung ist jeweils zum 15.3. eines Jahres nachträglich fällig und beträgt jährlich 6 % der Nettoeinspeisevergütung. Eine Erhöhung oder eine Mindestpacht sind in diesem Vertrag nicht geregelt. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Vertragsurkunde (Anlage A 14) verwiesen. Die Anlage wurde Mitte 2015 in Betrieb genommen. Für das Jahr 2019 erhielt der Erblasser eine Vergütung von 18.931,23 Euro (Bl. 138 d. A.) und für das Jahr 2020 eine Vergütung in Höhe von 19.912,22 Euro (Bl. 136 d. A.).

Die Antragstellerin hat mit ihrem Antrag vom 5.10.2022 beim Landwirtschaftsgericht geltend gemacht, die ihr nach § 12 HöfeO zustehende Abfindung sei nicht allein anhand des auf die hofzugehörigen Grundstücke entfallenden Einheitswertes von insgesamt 43.204,17 Euro (37.886,73 Euro plus 5.317,44 Euro) zu berechnen. In den Hofeswert nach § 12 Abs. 2 HöfeO seien neben dem eineinhalbfachen Einheitswert gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO vielmehr auch Zuschläge gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO im Hinblick auf die bereits vom Erblasser geschlossenen Verträge über die Nutzung für Windkraftanlagen einzubeziehen. Die landwirtschaftsfremden gewerblichen Einkünfte seien genauso zu erfassen, als wenn der Erblasser ergänzend zum landwirtschaftlichen Betrieb über einen Gewerbebetrieb verfüge, der nach den Grundsätzen der Unternehmensbewertung mit dem abgezinnten Zukunftsertragswert anzusetzen sei. Die Antragstellerin hat anhand des von ihr eingeholten Gutachtens des Sachverständigen Dipl.-Ing. agr. B. (Anlage A 15, Bl. 98 ff.) behauptet, aus beiden Vertragsverhältnissen zusammen sei in der restlichen Nutzungszeit nach dem Erbfall bis 2047 bzw. 2049 (Gesamtlaufzeit von jeweils 35 Jahren ab 2013 bzw. 2015, da die

Anlagenbetreiber als wirtschaftlich handelnde Personen ihre Option auf Verlängerung nutzen würden) ein Nutzungsentgelt von insgesamt 1.639.000,00 Euro zu erwarten. Abzüglich einer typisierenden Durchschnittssteuerverlast von 35 % und diskontiert auf den Tag des Erbfalls mit einem Zinssatz von 4 % ergebe sich ein Barwert von insgesamt 771.000,00 Euro. Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt des vorgelegten Gutachtens (Anlage A 15) und der ergänzenden Stellungnahme des Privatsachverständigen vom 8.1.2023 (Anlage A 18, Bl. 222 ff. d. A.) Bezug genommen. Die Antragstellerin hat die Auffassung vertreten, der Barwert von 771.000,00 Euro sei dem eineinhalbfachen Einheitswert in vollem Umfang als Zuschlag hinzuzurechnen, so dass der Hofeswert im Sinne des § 12 Abs. 2 HöfeO insgesamt 835.806,26 Euro betrage.

Des Weiteren hat die Antragstellerin die Auffassung vertreten, sie sei in Bezug auf den Hof nicht lediglich pflichtteilsberechtigt, sondern könne nach ihrer vollen gesetzlichen Erbquote von 1/2 (neben der nachverstorbenen Ehefrau des Erblassers) eine Abfindung nach § 12 HöfeO in Höhe von 417.903,13 Euro beanspruchen. Der Erblasser habe in seinem Testament weder wörtlich noch sinngemäß erklärt, dass sie nur den Pflichtteil erhalten solle. Da sie nicht wirtschaftsfähig im Sinne des § 6 HöfeO sei, habe der Erblasser einen Dritten aus dem erweiterten Familienkreis zum Hoferben bestimmen müssen. Auch die Einsetzung des Antragsgegners als Alleinerbe des hoffreien Vermögens sei nachvollziehbar, da sie selbst (...) km entfernt wohne und sich nicht um die schwer erkrankte Ehefrau des Erblassers, die nicht ihre Mutter sei, habe kümmern können. Eine Herabsetzung auf den höferechtlichen Pflichtteil sei damit nicht verbunden.

Der Antragsgegner, dem der Antrag am 27.10.2022 zugestellt worden ist, hat am 8.11.2022 eine Zahlung in Höhe von 119.923,00 Euro an die Antragstellerin geleistet. Er hat die Auffassung vertreten, damit seien deren Pflichtteilsansprüche in Bezug auf bestimmte hoffreie Gegenstände (nicht Gegenstand dieses Verfahrens: Kontoguthaben i. H. v. 120.632,06 Euro und sehr alter Pkw im Wert von 500,00 Euro abzüglich Verbindlichkeiten i. H. v. 2.380,07 Euro) sowie in Bezug auf den Verfahrensgegenstand (eineinhalbfacher Einheitswert des Hofes und Zuschlag für Pachteinnahmen aus den Windkraftstandorten) abgegolten.

Er hat geltend gemacht, die Antragstellerin sei durch das Testament des Erblassers nicht nur in Bezug auf das hoffreie Vermögen, sondern auch in Bezug auf den Hof von der Erbfolge ausgeschlossen und lediglich pflichtteilsberechtigt. Dies ergebe sich zum einen aus den Formulierungen im Testament. Der Erblasser habe ihn nicht nur als Hoferben eingesetzt, sondern insgesamt als Alleinerben, der neben dem Hof unter anderem die Erträge aus der Verpachtung der Windkraftstandorte erhalten und das Konto weiterführen sollte. Der Erblasser habe die Vorstellung zum Ausdruck gebracht, dass der Antragsgegner alles erhalten sollte, und zwar unbelastet von Ansprüchen weichender Erben, um den Hof zu erhalten in der Erwartung, dass einer seiner Söhne „hier wieder Bauer sein kann“. Zum anderen sei bei der Auslegung der Umstände zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin über viele Jahre keinen Kontakt zum Erblasser gehabt habe und für ihn bei Abfassung des Testaments „nicht als Miterbin existent“ gewesen sei. Ihr stehe daher nur eine Quote von 1/4 des Hofeswertes zu.

Der Berechnung des Hofeswertes durch die Antragstellerin ist der Antragsgegner ebenfalls entgegengetreten. Für den Zuschlag hinsichtlich der Windkrafteinnahmen sei von der vereinbarten Laufzeit von 25 Jahren, also bis 2038 bzw. 2040, auszugehen und nicht von der ungewissen Ausübung der Option auf weitere zehn Jahre durch die Pächterinnen. Die Antragstellerin unterstelle ferner zu Unrecht eine laufende Erhöhung der Pacht sowie eine Erlössteigerung von 0,5 % aufgrund professionellen Managements und technischer Innovation. Ebenso möglich sei auch eine künftige Reduzierung der Ein-

nahmen, wenn etwa in der Umgebung weitere, insbesondere höhere Windkraftanlagen installiert würden. Des Weiteren sei die Annahme einer Steuerlast von nur 35 % unrealistisch, da sein effektiver Grenzsteuersatz 44,31 % (42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag) betrage und dieser – nicht aber ein Durchschnittssteuersatz wie bei Unternehmensbewertungen – für die Berechnung maßgeblich sei. Tatsächlich sei auf die Vertragslaufzeit nur ein Nutzungsentgelt von 890.029,00 Euro zu erzielen, so dass abzüglich Steuern von 44,31 % ein Betrag von 495.657,00 Euro verbleibe. Für die Abzinsung sei ein Zinssatz von 6 % angemessen, da es sich keinesfalls um eine risikofreie Anlage handle und der Sachverständige B. zudem bei der Diskontierung zu Unrecht die Zinsabschlagsteuer berücksichtige und dadurch auf den Zinssatz von nur 4 % komme. Bei einer Abzinsung mit 6 % ergebe sich ein Barwert von 292.122,00 Euro. Dieser Betrag sei indes nicht in voller Höhe als Zuschlag zum Hofeswert anzusetzen. Maßgeblich sei vielmehr als Obergrenze der Verkehrswert der betroffenen Flächen, so dass zur angemessenen Risikoverteilung nur 75 % des Barwertes der zukünftig erzielbaren Erträge als Zuschlag zum ein- und einhalbfachen Einheitswert hinzuzurechnen seien. Im Übrigen könnten die Zuschläge nicht höher sein, als wenn der Hoferbe unmittelbar nach dem Erbfall eine Veräußerung oder landwirtschafts-fremde Nutzung vornehmen würde. Eine Obergrenze seien deshalb die tatsächlich erzielten Erträge nach Steuern. Auch stehe dem Hoferben, wenn er nicht zu den gesetzlichen Erben gehöre, stets eine Quote zu (Zitat BGH, AgrarR 1975, S. 232).

Wegen der am 8.11.2022 geleisteten Zahlung haben die Beteiligten das Verfahren in erster Instanz in Höhe von 90.235,01 Euro übereinstimmend für erledigt erklärt. Die Antragstellerin hat zu ihrer Erledigungserklärung im Schriftsatz vom 11.1.2023 – vom Antragsgegner unbeanstandet – erläutert, dass der darüber hinausgehende Teilbetrag von 29.687,99 Euro aus dem gezahlten Betrag von insgesamt 119.923,00 Euro sich auf ihre hier nicht verfahrensgegenständlichen Pflichtteilsansprüche an den oben genannten hoffreien Vermögensgegenständen beziehe (Konto 120.632,06 Euro plus Pkw 500,00 Euro minus Verbindlichkeiten 2.380,07 Euro = 118.751,99 Euro; davon Pflichtteilsquote von 1/4: 29.687,99 Euro).

Das Landwirtschaftsgericht hat den Beteiligten im Termin am 18.1.2023 den Hinweis erteilt, dass es die Erträge aus Windkraft dem Bereich der Nachabfindung nach § 13 HöfeO unterstelle und keine Erhöhung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 HöfeO in Betracht komme. Die Antragstellerin ist dieser Rechtsauffassung mit Schriftsatz vom 31.1.2023 (Bl. 251 ff. d. A.), auf den wegen der Einzelheiten Bezug genommen wird, entgegnetreten. § 13 HöfeO gelte nur für Maßnahmen des Hoferben. Für die Anwendbarkeit des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO hat die Antragstellerin sich ferner auf die Entscheidung des BGH vom 3.5.1996 (NJW 1996, S. 2229 f.) zur vom Erblasser nicht genutzten Baulandqualität von Hofgrundstücken berufen. Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 14.2.2023 (Bl. 274 ff. d.A.) die Auffassung vertreten, dass zwar ein Zuschlag zum Hofeswert erfolgen könne, für die Berechnung nach billigem Ermessen aber auch die Regelung in § 13 HöfeO zu berücksichtigen sei (Versteuerung der Einnahmen durch den Hoferben; Berücksichtigung der Degression nach § 13 Abs. 5 S. 3 HöfeO; eigene Quote für den Hoferben, der nicht gesetzlicher Erbe ist). Jedenfalls müsse für die Forderungen aus den vor dem Erbfall geschlossenen Verträgen die Pflichtteilsquote gelten, weil es sich insoweit um hoffreies Vermögen handle.

Durch Beschluss vom 1.3.2023 hat das Landwirtschaftsgericht den Antrag auf Zahlung weiterer Abfindung nach § 12 HöfeO abgelehnt, weil die zunächst bestehenden Ansprüche durch die geleistete Zahlung erloschen seien. Die Antragstellerin sei durch den Erblasser insgesamt von der Erbfolge ausgeschlossen worden und nur pflichtteilsberechtig. Für die Berechnung des Hofeswertes sei nur auf das Ein- und einhalbfache des Einheitswertes von 43.204,17 Euro

(37.886,73 Euro plus 5.317,44 Euro) abzustellen, so dass der Hofeswert 64.806,26 Euro betrage. Eine Erhöhung nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO im Hinblick auf die vom Erblasser eingerichteten Windkraftstandorte komme nicht in Betracht. Diese Einnahmen seien vielmehr der Nachabfindung nach § 13 Abs. 4 lit. b) HöfeO unterworfen und erst dann auszugleichen, wenn der Hoferbe sie auch tatsächlich erziele, und zwar nur für zwanzig Jahre nach dem Erbfall unter Berücksichtigung der Degression. Anderenfalls werde dem Hoferben ein gesetzlich nicht gerechtfertigtes Opfer abverlangt. Die Rechtsprechung zur Erhöhung des Hofeswertes für Bau- und Bauerwartungsland könne nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, weil Bauland landwirtschaftlich bereits entwidmet sei bzw. entwidmet werde und die Zuschläge vollständig aus dem bereits erfolgten oder demnächst anstehenden Verkauf der Flächen bestritten werden könnten. Ansprüche aus § 13 HöfeO seien indes in diesem Verfahren nicht geltend gemacht; es handle sich um einen anderen Streitgegenstand.

Gegen den ihr am 3.3.2023 zugestellten Beschluss hat die Antragstellerin am 20.3.2023 Beschwerde eingelegt und verfolgt den Anspruch auf Zahlung einer Abfindung nach § 12 HöfeO in Höhe von 417.903,13 Euro abzüglich gezahlter 90.235,01 Euro weiter. Sie greift die Rechtsauffassung des Landwirtschaftsgerichts sowohl zur bloßen Pflichtteilsberechtigung in Bezug auf den Hof als auch zur Ablehnung von Zuschlägen nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO an und hält an ihrem Vorbringen aus erster Instanz fest. Hilfsweise verfolgt sie nunmehr wegen der Einnahmen aus den vom Erblasser geschlossenen Verträgen über Windkraftstandorte Ansprüche aus § 13 HöfeO. Das Landwirtschaftsgericht hätte ihr mindestens eine Nachabfindung auf die seit dem Erbfall bereits geflossenen Windkrafteinnahmen zusprechen und im Übrigen den Sachverhalt weiter aufklären müssen. Um einen anderen Streitgegenstand handle es sich nicht. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren wird auf die Beschwerdeschrift vom 20.3.2023 (Bl. 300 ff. d. A.) sowie die Schriftsätze (...) Bezug genommen.

Die Antragstellerin beantragt, den angefochtenen Beschluss abzuändern und den Antragsgegner zu verpflichten, Hofabfindung i. H. v. 417.903,13 Euro nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz aus 417.901,13 Euro seit dem 9.12.2021 abzüglich am 8.11.2022 gezahlter 90.235,01 Euro an die Antragstellerin zu zahlen;

hilfsweise für den Fall, dass bei der Berechnung der Hofabfindung der Zuschlag gem. § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zurzeit nur aus der Diskontierung der Zukunftserträge der fixen Laufzeit der Mietverträge zu ermitteln ist, festzustellen dass sich bei der Ermittlung der Hofabfindung gem. § 12 HöfeO der Zuschlag gem. § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO um die diskontierten Zukunftserträge innerhalb der Optionszeiträume erhöht, sofern die Windparkbetreiber X GmbH & Co. KG und/oder Y GbR oder deren Rechtsnachfolger das Optionsrecht aus § 2 Abs. 2 des Nutzungsvertrages vom 9.3.2011, seinerzeit geschlossen zwischen Herrn A. B. und der Z Planungs GmbH & Co. KG, sowie aus dem Nutzungsvertrag vom 10./20.6.2011, seinerzeit geschlossen zwischen Herrn A. B. und der Y GbR, ausüben.

Die Antragstellerin beantragt ferner hilfsweise für den Fall, dass das Gericht zu der Rechtsauffassung gelangt, dass die Pachtzahlungen für die Windeinzugsflächen, die der Antragsgegner bis zum 31.12.2040 vereinbahmt, Nachabfindungsansprüche der Antragstellerin auslösen,

den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin für die im März 2021 an den Antragsgegner ausgezahlte Pacht der X GmbH & Co. KG sowie der Y GbR im Umfang von insgesamt 50.034,13 Euro Nachabfindung in Höhe von 25.017,07 Euro nebst Zinsen in Höhe

von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz aus diesem Betrag ab Zustellung des Schriftsatzes vom 20.3.2023 zu zahlen,

1. auf der 1. Stufe den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin Auskunft zu erteilen, in welcher Höhe er für die Kalenderjahre 2021 und 2022 Pachtzahlungen der X GmbH & Co. KG sowie der Y GbR erhalten hat,
2. auf der 2. Stufe, nach der Erteilung der Auskunft zu 1., den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin Nachabfindung i. H. v. jeweils 50 % der Jahrespacht zu zahlen, und zwar verzinst mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 15.3. des Folgejahres,
3. festzustellen, dass der Antragsgegner auch in dem Zeitraum 1.1.2024 bis 31.12.2040 verpflichtet ist, der Antragstellerin entsprechend ihrer gesetzlichen Erbquote von 1/2 am 15.3. des jeweiligen Jahres für die von der X GmbH & Co. KG sowie die von der Y GbR gezahlten Pacht für die Nutzung von Hofflächen als Windkraftanlagenstandorte Nachabfindung nach Maßgabe von § 13 HöfeO zu zahlen.

Der Antragsgegner beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt die angefochtene Entscheidung und hält ebenfalls an seiner Rechtsauffassung aus erster Instanz fest. Wegen der Einzelheiten seines Vorbringens im Beschwerdeverfahren wird auf die Beschwerdeerwiderung vom 3.5.2023 (Bl. 7 ff. d. eA) sowie die Schriftsätze (...) Bezug genommen.

Das Landwirtschaftsgericht hat der Beschwerde mit Beschluss vom 5.4.2023 nicht abgeholfen. Der Senat hat zur Bewertung der auf den Zeitpunkt des Erbfalls abgezinsten Zukunftserträge aus den vom Erblasser abgeschlossenen Verträgen vom 9.3.2011 und 10./20.6.2011 Beweis erhoben durch Einholung eines schriftlichen Gutachtens des öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen Dipl.-Ing. agr. P. vom 8.11.2024 (Bl. 185 ff. d. eA). Der Sachverständige hat das Gutachten im Termin zur mündlichen Verhandlung am 23.5.2025 mündlich erläutert. Auf das Protokoll vom 23.5.2025 (Bl. 255 ff. d. eA) wird Bezug genommen.

Aus den Gründen:

II. Die Beschwerde der Antragstellerin ist nach den §§ 9 LwVG, 58 ff. FamFG zulässig, hat aber nur zu einem kleinen Teil in der Sache Erfolg. Die Antragstellerin hat in Bezug auf den Hof ihres verstorbenen Vaters dem Grunde nach Ansprüche aus § 12 HöfeO gegen den Antragsgegner als Hoferben. Ihr steht jedoch nur der Pflichtteil, also 1/4 des Hofeswertes, zu (1.). Bei der Bemessung des Pflichtteils ist der Hofeswert nach § 12 Abs. 2 HöfeO in der bis zum 31.12.2024 geltenden Fassung entgegen der Auffassung des Landwirtschaftsgerichts in der Weise zu berechnen, dass ein Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO a. F. für die vom Erblasser zu dessen Lebzeiten vorgenommene Vermietung der beiden Windkraftstandorte berücksichtigt wird (2.). Den Zuschlag bestimmt der Senat nach billigem Ermessen auf 355.000,00 Euro (3.). Unter Berücksichtigung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO und der vom Antragsgegner bereits während des Verfahrens in erster Instanz geleisteten Zahlung verbleibt ein Pflichtteilsanspruch in Bezug auf den Hof in Höhe von 14.716,56 Euro (4.). Hinsichtlich der noch ungewissen Zukunftserlöse für den Fall, dass die Windparkbetreiberinnen von ihrer Option auf Verlängerung des jeweiligen Nutzungsvertrages um bis zu zweimal fünf Jahre Gebrauch machen, hat der von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 17.8.2023 hilfsweise gestellte Feststellungsantrag Erfolg (5.).

1. Nach § 12 Abs. 1 HöfeO steht den Miterben, die nicht Hoferben geworden sind, vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung durch Übergabevertrag oder Verfügung von Todes wegen an Stelle eines

Anteils am Hof ein Anspruch gegen den Hoferben auf Zahlung einer Abfindung in Geld zu. Nach den Bestimmungen der gesetzlichen Erbfolge wäre die Antragstellerin als einzige Erbin der ersten Ordnung nach § 1924 BGB neben der nachverstorbenen Ehefrau des Erblassers nach den §§ 1931 Abs. 1, 1371 Abs. 1 BGB mit einer Quote von 1/2 am Nachlass beteiligt. Während für das hoffreie Vermögen des Erblassers zwischen den Beteiligten unstreitig ist, dass der Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner als testamentarischem Alleinerben nur der Pflichtteil nach § 2303 Abs. 1 BGB, also nur 1/4 des hoffreien Nachlasses, zusteht, macht sie geltend, dass der Erblasser ihre Ansprüche in Bezug auf den Hof nicht auf den Pflichtteil beschränkt habe und sie insoweit ihre volle Abfindung von 1/2 des Hofeswertes nach § 12 HöfeO beanspruchen könne.

Im Ansatz zutreffend geht die Antragstellerin davon aus, dass an die Feststellung des Ausschlusses von der Erbfolge durch letztwillige Verfügung in Bezug auf die Abfindung vom Hof höhere Anforderungen zu stellen sind als in Bezug auf das hoffreie Vermögen. Wenn für das hoffreie Vermögen ein Alleinerbe eingesetzt wird, steht damit in der Regel zugleich fest, dass die (anderen) gesetzlichen Erben insoweit enterbt sein sollen. Hinsichtlich der Hoferbfolge ist es dagegen der in § 4 HöfeO gesetzlich geregelte Normalfall, dass nur eine einzige Person als Hoferbe bestimmt werden kann. Im Regelfall ergibt sich aus der Einsetzung eines Hoferben deshalb nur, dass die (anderen) gesetzlichen Erben lediglich die Abfindung nach § 12 HöfeO erhalten, nicht aber, dass ihnen selbst von dieser – am niedrigen Einheitswert zu bemessenden und damit relativ bescheidenen – Abfindung nur die Hälfte als Pflichtteil zustehen soll (BGHZ 28, 194; BGH, RdL 1970, S. 170 f.; BGH, ZEV 2007, S. 273 f.; OLG Hamm, Beschluss vom 6.12.2005, Az. 10 W 21/05, juris; Wöhrmann/Graß, Landwirtschaftsrecht, 11. Auflage, § 12Rn. 143). Als „Miterben, die nicht Hoferben geworden sind“ im Sinne des § 12 Abs. 1 HöfeO sind diejenigen Personen zu verstehen, die nach allgemeinem Recht an sich zu Miterben des Hoferben berufen wären (vgl. nur BGH, a. a. O.). Die Antragstellerin als Tochter des Erblassers ist also in Bezug auf die Hofabfindung nicht schon deshalb als enterbt anzusehen, weil sie nach allgemeinem Erbrecht durch die letztwillige Verfügung des Erblassers von der Erbfolge ausgeschlossen worden ist (so dagegen zumindest missverständlich die Entscheidung des OLG Hamm vom 24.3.2021, Az. 10 W 2/20, juris – wobei nicht ersichtlich ist, dass das OLG Hamm ansonsten die höchstrichterliche Rechtsprechung oder die eigene frühere Rechtsprechung in Frage stellen will).

Ob ein gesetzlicher Miterbe gleichwohl auch in Bezug auf die Abfindung vom Hof enterbt und auf den Pflichtteil gesetzt sein soll, ist eine Frage des Einzelfalls und jeweils nach dem Inhalt der Verfügung von Todes wegen bzw. des Übergabevertrages im Wege der tatrichterlichen Auslegung unter besonders sorgfältiger Prüfung zu ermitteln (BGHZ 28, 194; BGH, ZEV 2007, S. 273 f.; OLG Hamm, Beschluss vom 6.12.2005, Az. 10 W 21/05, juris). Einer solchen Auslegung steht aber nicht von vornherein entgegen, dass der Erblasser die Antragstellerin in seinem Testament lediglich nicht erwähnt hat, statt ausdrücklich etwa zu erklären, sie solle vom Hof „nichts“ oder „nur den Pflichtteil“ bekommen oder sei in Bezug auf den Hof „enterbt“. Der entsprechende Wille des Erblassers kann auch auf andere Weise deutlich zum Ausdruck kommen. Dies ist hier der Fall.

Im vorliegenden Fall erschöpft das Testament des Erblassers sich nicht darin, dass er eine Person als Hoferben und dieselbe oder eine andere Person zugleich als alleinigen Erben des hoffreien Nachlasses eingesetzt hat, so dass es nach dem oben Gesagten keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Enterbung der gesetzlichen Erben in Bezug auf den Hof gäbe. Eine derartige Konstellation bestand etwa bei dem Fall, der der Entscheidung des OLG Hamm vom 6.12.2005 und der nachfolgenden Entscheidung des BGH vom 24.11.2006 (ZEV 2007, S. 272 f.) zugrunde lag. Ähnlich war es in dem Fall, über den der BGH in seiner Entscheidung vom 29.10.1970 (RdL 1970,

S. 170 f.) zu befinden hatte; dort hatten der Erblasser und seine Ehefrau in einem Testament aus dem Jahre 1949 einander gegenseitig als Alleinerben eingesetzt und der Ehemann zugleich seine Ehefrau als „Anerbin“ seines „Erbhofes“.

Hier hat der Erblasser hingegen in seinem Testament vorab erklärt, sein „alleiniger Erbe“ sei der Antragsgegner. Sodann hat er in einer Aufzählung von fünf Punkten aufgeführt, woraus sein Eigentum bestehe. Dabei werden der Hof und dazu gehörende Vermögenswerte unter den Ziffern 1), 3) und 5) (Bauernhof, „Nutzung der Verpachtung“ von zwei Flächen für Windkraftanlagen sowie Kuheinheiten bei der Milchzentrale) in einer Reihe mit den nicht hofzugehörigen Gegenständen unter den Ziffern 2) und 4) (Ländereien in (...) sowie Kontoguthaben) aufgeführt. Damit hat der Erblasser nicht lediglich einen Hoferben und einen Erben seines hoffreien Vermögens bestimmt, sondern zum Ausdruck gebracht, dass für alle Gegenstände in seinem Vermögen dieselbe Rechtsfolge eintreten soll, indem allein der Antragsgegner zum Zuge kommt. Dieser sollte in vollem Umfang an seine Stelle treten und sich dafür ebenso wie zuvor der Erblasser umfassend um dessen Ehefrau kümmern sowie die für ihren Lebensunterhalt einschließlich der Pflege und medizinischen Versorgung notwendigen Kosten tragen. Des Weiteren hat der Erblasser seinen Willen verdeutlicht, dass der Antragsgegner es seinerseits einem seiner Söhne ermöglichen soll, „hier wieder Bauer“ zu sein. Der Wille des Erblassers, den mit einer Größe von 39 ha relativ kleinen Hof zukunftsfähig zu halten, spricht dafür, dass er den Hof möglichst weitgehend in die Familie des Antragsgegners geben wollte, während die Interessen seiner Tochter keinen Niederschlag im Testament gefunden haben. Es handelt sich nicht um einen Fall, in dem ein Erblasser eines seiner Kinder als Hoferben auswählt und keine Anhaltspunkte dafür sprechen, dass er die anderen Abkömmlinge selbst in Bezug auf die geringe Hofabfindung noch auf den Pflichtteil setzen möchte. Der Erblasser hat hier vielmehr allein seinen in geringer Entfernung lebenden und in seinem Alltag präsenten Neffen eingesetzt, um auf diese Weise seine Ziele in Bezug auf die Versorgung seiner Ehefrau und die künftige Bewirtschaftung des Hofes verwirklichen zu können, ohne dass dabei die Interessen seiner Tochter erkennbar eine Rolle spielten. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin war es auch nicht so, dass der Erblasser nur aus dem Grund, dass sie nicht wirtschaftsfähig im Sinne des § 6 HöfeO sei, einen Dritten aus dem erweiterten Familienkreis zum Hoferben habe bestimmen müssen. Wenn der Erblasser es gewollt hätte, hätte er nach § 7 Abs. 1 S. 2 Halbs. HöfeO seine Tochter als Hoferbin bestimmen können, weil andere Abkömmlinge und ein wirtschaftsfähiger Ehegatte nicht vorhanden waren.

2. Gemäß § 12 Abs. 10 HöfeO gelten für die Ansprüche von Pflichtteilsberechtigten die Vorschriften in § 12 Abs. 2 bis 5 HöfeO sinngemäß. Dementsprechend ist zunächst nach diesen Vorschriften, insbesondere nach § 12 Abs. 2 HöfeO, die der Antragstellerin grundsätzlich zustehende Abfindung zu berechnen. Die Hälfte davon steht ihr gemäß § 2303 Abs. 1 BGB als Pflichtteil zu, so dass an sie ein Viertel des Hofeswertes zu zahlen ist. Der nicht zu den gesetzlichen Erben gehörende Antragsgegner erhält – anders als im Anwendungsbereich des § 13 HöfeO – keine eigene Quote (vgl. Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 43).

Die Basis für die Abfindung bildet zunächst der Hofeswert nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F., also das Eineinhalbfache des zuletzt festgesetzten Einheitswertes. Nicht zu berücksichtigen ist dabei der Einheitswert von 7.516,00 Euro für die Flächen des Erblassers in (...), da diese zum hoffreien Vermögen gehören und die Antragstellerin insoweit allein Pflichtteilsansprüche beim Landgericht geltend machen kann. Dagegen sind der Einheitswert von 37.886,73 Euro für den Hof (Bl. 13 d. BA 45 Lw 33/21) und der Einheitswert von 5.317,44 Euro für „Windkraftanlagen“ (Bl. 11 d. BA) für den Hofeswert anzusetzen. Aus beiden Beträgen ergibt sich ein Einheitswert

von 43.204,17 Euro, also ein Hofeswert nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F. in Höhe von 64.806,26 Euro.

Darüber hinaus können gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 Höfe auf Verlangen eines Beteiligten Zuschläge oder Abschläge nach billigem Ermessen gemacht werden, wenn besondere Umstände des Einzelfalls, die für den Wert des Hofes von erheblicher Bedeutung sind, in dem Hofeswert nicht oder ungenügend zum Ausdruck kommen. So liegt es hier im Hinblick auf die bereits vom Erblasser als Windenergieanlagenstandorte vermieteten Teilflächen.

Anerkannt ist im Rahmen des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zunächst, dass Hofgrundstücke, die bereits zur Zeit des Erbfalls Baulandeigenschaft aufweisen, im Rahmen eines Zuschlags mit dem Verkehrswert anzusetzen sind und für das Bestehen von Bauerwartungsland im maßgeblichen Zeitpunkt 1/3 des Verkehrswertes zu berücksichtigen ist (vgl. nur BGH, NJW-RR 1986, S. 1014 ff.; Senat, AgrarR 1998, S. 415 ff.; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 30, 32; weitere Nachweise bei Haarstrich in: Lütke-Handjery/von Jeinsen, HöfeO, 11. Auflage, § 12Rn. 25). Da Grundstücke mit Baulandqualität in aller Regel im Verkehr höher bewertet werden als mit dem steuerlichen Einheitswert, gilt dies unabhängig davon, ob der Hofeigentümer den Wert der Baulandqualität schon realisiert hat oder dies konkret, etwa über entsprechende Verwertungspläne, beabsichtigt (BGH, NJW 1996, S. 2229 f.).

Ähnlich gelagert ist indes die Fallgruppe der landwirtschaftsfremden Nutzung von Hofgrundstücken, unter anderem mit Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien (dazu Haarstrich in: Lütke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., § 12 Rn. 26; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 30 ff.). Die Vorteile aus einer derartigen Nutzung sind jedenfalls nicht ausreichend vom Einheitswert für die landwirtschaftlichen Flächen erfasst. Auch wenn – wie hier am 1.1.2014 geschehen – das Finanzamt den Einheitswert für einen der Windkraftstandorte gesondert festgesetzt hat, wiegt dies die tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteile der landwirtschaftsfremden Nutzung nicht im Ansatz auf. Der zusätzliche Betrag von 5.317,44 Euro stellt nur einen Bruchteil der Einnahmen des Erblassers bzw. des Antragsgegners für ein Jahr dar. Zwischen den Beteiligten steht auch grundsätzlich nicht im Streit, dass die Antragstellerin an den Windkrafteinnahmen partizipieren muss. Da das Landwirtschaftsgericht jedoch den Ausgleich für die laufenden Einnahmen nach dem Erbfall ausschließlich über Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO vornehmen will, bedarf es insoweit einer Abgrenzung der Anwendungsbereiche der §§ 12, 13 HöfeO. Die Antragstellerin und letztlich auch der Antragsgegner gehen zu Recht davon aus, dass die Einnahmen aus den noch vom Erblasser geschlossenen Verträgen bei der Bemessung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zu berücksichtigen sind und keine Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO auslösen.

Der Abfindungsanspruch bemisst sich gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 HöfeO nach dem Hofeswert im Zeitpunkt des Erbfalls. Nachabfindungsansprüche gemäß § 13 HöfeO sind hingegen an Handlungen des Hoferben geknüpft und kommen nach § 13 Abs. 4 lit. b) HöfeO unter anderem dann in Betracht, wenn der Hoferbe den Hof oder Teile davon auf andere Weise als land- oder forstwirtschaftlich nutzt und dadurch erhebliche Gewinne erzielt. Ein solcher Fall liegt unter anderem dann vor, wenn der Hoferbe Gewinne aus von ihm abgeschlossenen Nutzungsverträgen über Flächen für Windkraftanlagen erzielt (BGHZ 180, 285). Das bedeutet aber nicht, dass die nach dem Erbfall erlangten Einnahmen aus landwirtschaftsfremder Nutzung auch dann unter § 13 HöfeO fallen, wenn der Hoferbe die bereits vom Erblasser aufgenommene Nutzung lediglich fortsetzt. Der Zeitpunkt des Beginns der Windenergienutzung ist relevant für die Frage, ob daraus erzielte Erträge im Rahmen der im Zeitpunkt der Hofübergabe bzw. des Erbfalls entstehenden Abfindungsansprüche nach

§ 12 HöfeO zu berücksichtigen sind (bei bloßer Fortsetzung der vom Erblasser begonnenen landwirtschaftsfremden Nutzung) oder aber Nachabfindungsansprüche auslösen, weil der Hoferbe die konkrete Nutzung erst veranlasst (OLG Oldenburg, RdL 2018, S. 199 ff.; Haarstrich in: Lüttke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., Rn. 26; vgl. auch von Garmissen in: Münchener Anwalts Handbuch Agrarrecht, 3. Auflage, § 11Rn. 50, zur Berücksichtigung bereits bestehender Windkraftnutzungsverträge im Rahmen der Abfindung). § 12 HöfeO dient dem Vermögensausgleich im Zeitpunkt des Erbfalls (BGH, NJW 1996, S. 2229 f.). Eine Teilfläche, die beim Erbfall für eine Windkraftanlage genutzt wird, hat bereits in diesem Zeitpunkt einen höheren Verkehrswert als eine bloße Landwirtschaftsfläche. Wenn sowohl die öffentlich-rechtliche Eignung der Fläche als Windkraftstandort feststeht, als auch bei einer Veräußerung gemäß § 566 BGB ein bestehender Nutzungsvertrag mit übergehen würde, ist dies ähnlich wie die Baulandqualität ein bereits im Zeitpunkt des Erbfalls zu berücksichtigender werterhöhender Faktor. Die Werterhöhung ist dem Hoferben im Zeitpunkt des Erbfalls zugeflossen.

Dass die Entgelte der Anlagenbetreiberinnen tatsächlich erst im Laufe der weiteren Jahre gezahlt werden, führt nicht zu einem ungerechtfertigten Opfer für den Hoferben. Bei der Berechnung der Abfindung ist dies zum einen durch die Abzinsung und deren Bemessung zu berücksichtigen (siehe unten 3.). Zum anderen kann das Gericht erforderlichenfalls von der Möglichkeit der Stundung nach § 12 Abs. 5 HöfeO Gebrauch machen. Dass der Erbe eines Hofes mit einer Größe von 39 ha eine Abfindung im von der Antragstellerin geforderten sechsstelligen Bereich nicht sofort zahlen könnte, ohne dass die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Hofes in Frage stünde, liegt auf der Hand. Auch die lange Dauer der nach den bestehenden Nutzungsverträgen zu erwartenden Betriebszeit relativiert sich hier dadurch, dass im Rahmen der Abfindung zunächst nur die gesichert erscheinenden Zukunftserträge zu berücksichtigen sind (vgl. Graß, HöfeO, 1. Online-Auflage, § 12Rn. 20), hier also nur die Erträge aus der bisher vereinbarten Laufzeit (siehe unten 3.).

3. Den Zuschlag, dessen Höhe gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO nach billigem Ermessen zu bestimmen ist, setzt der Senat im Ergebnis mit 355.000,00 Euro an.

Dabei ist im Ausgangspunkt die Berechnungsweise der Antragstellerin nicht zu beanstanden. Der zusätzliche Wert aufgrund der Nutzungsverträge mit den Betreiberinnen von Windkraftanlagen lässt sich im Ansatz am besten erfassen, indem die zu erwartenden Erträge aus den vom Erblasser geschlossenen Verträgen für die restliche Laufzeit auf den Zeitpunkt des Erbfalls abgezinst werden. Rechtsprechung in Bezug auf Zuschläge wegen Einnahmen aus der Nutzung von Hofgrundstücken für erneuerbare Energien gibt es, soweit ersichtlich, noch nicht. In der Literatur wird es aber jedenfalls für richtig erachtet, den Zuschlag am Ertragswert der landwirtschaftsfremd genutzten Flächen auszurichten (Haarstrich in: Lüttke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., § 12Rn. 26; von Garmissen in: Münchener Anwalts Handbuch Agrarrecht, a. a. O., § 11Rn. 50; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 33; Graß, AUR 2012, S. 365, 366; Graß, HöfeO, a. a. O., § 12Rn. 20). Auch wenn die betroffenen Flächen zum überwiegenden Teil noch landwirtschaftlich genutzt werden und der Hofeigentümer selbst kein Gewerbe betreibt, bestimmt sich der im Zeitpunkt des Erbfalls bereits vorhandene Mehrwert gegenüber nur landwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken maßgeblich nach den durch die gewerbliche Teilvermietung zu erwartenden künftigen Einnahmen.

Diesem Ansatz tritt auch der Antragsgegner nicht entgegen. Die Meinungsverschiedenheiten der Beteiligten beziehen sich zum Teil auf Rechtsfragen und zum Teil auf tatsächliche Fragen der Bewertung und sind nach den Umständen des konkreten Falls überwiegend zu Gunsten des Antragsgegners zu entscheiden.

a. Soweit die Beteiligten über die maßgebliche Laufzeit der beiden Nutzungsverhältnisse für Windkraftflächen streiten, handelt es sich im Wesentlichen um eine Rechtsfrage, die im Ergebnis dahin zu beantworten ist, dass hier eine Laufzeit von jeweils 25 Jahren ab Inbetriebnahme der Anlagen anzusetzen ist.

Die Antragstellerin will nicht nur die vereinbarte Laufzeit von 25 Jahren ab Inbetriebnahme berücksichtigen, sondern geht zusätzlich davon aus, dass die Anlagenbetreiberinnen die ihnen eingeräumte Option auf weitere zweimal fünf Jahre ausschöpfen würden, so dass die Verträge für insgesamt 35 Jahre ab Inbetriebnahme laufen würden. Sie meint daher, die Erträge aus der ersten Anlage seien bis zum Jahr 2047 anzusetzen und die Erträge aus der zweiten Anlage bis zum Jahr 2049. Der Antragsgegner rechnet für den Ertragswert hingegen mit der vereinbarten Laufzeit von 25 Jahren, wobei selbst diese für ihn nicht garantiert ist, da die Anlagenbetreiberinnen nach § 2 Abs. 3 der Nutzungsverträge zum vorzeitigen Abbau der Anlagen und zugleich zur Beendigung des Vertragsverhältnisses berechtigt sind.

Für die Berechnung des Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO ist derzeit die vereinbarte Laufzeit von 25 Jahren ab Inbetriebnahme der jeweiligen Anlage anzusetzen, also der Zeitraum bis 2038 bzw. 2040. Dabei ist es entgegen der Einschätzung des Privatsachverständigen B. schon nicht sehr wahrscheinlich, dass die Anlagenbetreiberinnen die Option nutzen. Der Sachverständige P. hat sowohl in seinem schriftlichen Gutachten als auch bei der Erläuterung im Termin vor dem Senat überzeugend dargelegt, dass ein Abbau der Anlagen nach etwa 25 Jahren aus wirtschaftlichen Gründen deutlich wahrscheinlicher ist und die Anlagenbetreiber bzw. die hinter ihnen stehenden finanzierenden Banken eher den Abschluss neuer Verträge für neue Anlagen anstreben. Dies entspricht auch der Einschätzung der ehrenamtlichen Richter des Senats, nach deren Erfahrungen eher ein Repowering nach der regulären Laufzeit üblich ist, welches nicht einmal zwingend am bisherigen Standort stattfindet. Jedenfalls aber hängt die Verlängerung gerade nicht vom Willen des Antragsgegners, sondern ausschließlich von der Entscheidung seiner Vertragspartnerinnen ab, so dass es sich insoweit um ein unsicheres Recht im Sinne des § 2313 Abs. 2 BGB handelt, das für die Berechnung des Pflichtteils derzeit außer Ansatz bleiben muss. Auch im Rahmen der Abfindung nach § 12 Abs. 2 HöfeO sind zunächst nur die gesichert erscheinenden Zukunftserträge zu berücksichtigen (vgl. Graß, HöfeO, 1. Online-Auflage, § 12Rn. 20). Darunter fallen hier nur die Erträge für 25 Jahre, wobei die Ausschöpfung der Vertragslaufzeit durch die Anlagenbetreiberinnen zwar nicht garantiert, aber sehr wahrscheinlich ist.

Die Rechte der Antragstellerin werden durch die Begrenzung auf 25 Jahre nicht unangemessen beschnitten. Das Gesetz sieht in § 2313 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 3 BGB dafür eigens die Regelung vor, dass der Ausgleich vorzunehmen ist, wenn die Unsicherheit beseitigt wird. Dementsprechend hat die Antragstellerin bereits hilfsweise einen Feststellungsantrag gestellt, der die Verjährung ihrer künftigen Ansprüche verhindert (siehe dazu unten 5.). Damit werden die Interessen beider Beteiligten angemessen zum Ausgleich gebracht: Einerseits erhält die Antragstellerin ihren Pflichtteil auch für den Fall, dass in der Zukunft von der Verlängerungsoption Gebrauch gemacht wird; andererseits trägt nicht der Antragsgegner einseitig das Prognoserisiko.

b. Der Sachverständige Dipl.-Ing. agr. P., der als öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für das Gesamtgebiet der Landwirtschaft mit Erfahrungen im Bereich der Windenergie über die erforderliche Kompetenz verfügt, hat methodisch nachvollziehbar und mit fundierten Überlegungen die ab dem Erbfall innerhalb der Vertragslaufzeit zu erwartenden Erlöse des Antragsgegners aus den

betroffenen, vom Erblasser geschlossenen Verträgen ermittelt und auf den Erbfall kapitalisiert.

Dabei hat der Sachverständige für beide Anlagen anhand der vom Antragsgegner vorgelegten Unterlagen betreffend die Jahre vor dem Erbfall sowohl die zu erwartende Einspeiseleistung in Gigawattstunden als auch die zu erwartende Vergütung pro Kilowattstunde ermittelt, den Anteil der Anlagen auf den zum Hof gehörenden Flächen an den Gesamterlösen ermittelt, davon wiederum die aufgrund der Verträge mit den Anlagenbetreiberinnen an den Antragsgegner zu zahlenden Vergütungsanteile festgestellt und die Steuerbelastung ermittelt. Hinsichtlich der Steuern hat der Sachverständige – den Vorgaben des Senats entsprechend – eine alternative Berechnung mit unterschiedlichen Steuersätzen durchgeführt (wobei auf die Frage des im konkreten Fall letztlich anzusetzenden Steuersatzes unten zu c. einzugehen sein wird). Wenn bei der Ermittlung der Einnahmen und der Diskontierung ein typisierter Durchschnittssteuersatz von 35 % ohne Solidaritätszuschlag berücksichtigt wird, ergibt sich nach den Berechnungen des Sachverständigen ein auf den Erbfall kapitalisierter Zukunftswert der Erlöse aus beiden Anlagen von insgesamt 382.614,00 Euro (vgl. S. 3 des Protokolls vom 23.5.2025). Mit einem Steuersatz von 42 % plus Solidaritätszuschlag beträgt der kapitalisierte Zukunftswert nach den Berechnungen des Sachverständigen 341.141,00 Euro (vgl. S. 24 des schriftlichen Gutachtens). Das Gutachten des Sachverständigen P. ist für den Senat in jeder Hinsicht überzeugend.

Soweit die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 die Frage aufgeworfen hat, wie der Sachverständige den Anteil der Anlagen auf den zum Hof gehörenden Flächen an den Gesamterlösen festgestellt habe (16,6 % bzw. 52,77 % der gesamten Nutzungsentgelte, S. 22, 23 des schriftlichen Gutachtens), lassen sich diese Prozentsätze aus den vom Antragsgegner mit Schriftsatz vom 7.10.2024 übersandten Unterlagen über die Abrechnung in den Jahren vor dem Erbfall (114 ff. d. eA) entnehmen. Wegen der entsprechenden Erörterung im Termin vor dem Senat am 23.5.2025 wird auf Seite 2 des Protokolls Bezug genommen.

Die weiter von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 erhobenen Bedenken hinsichtlich der durchschnittlichen Einspeisevergütung pro Kilowattstunde für die Anlage der X GmbH & Co. KG sind zur Überzeugung des Senats ebenfalls im Termin vom 23.5.2025 ausgeräumt worden (siehe Protokoll Seiten 2 und 3). Es erscheint methodisch nachvollziehbar und korrekt, den auffällig höheren Preis pro Kilowattstunde im Jahr 2016 bei der Ermittlung des Durchschnittspreises herauszunehmen, weil es sich bei dem „Ausreißer“ angesichts der Anwendbarkeit des EEG 2012 für diese Anlage um ein außergewöhnliches Ereignis handelt, dessen Ursachen nicht nachzuvollziehen sind und das bei der zweiten betroffenen Anlage im selben Jahr gerade nicht aufgetreten ist. Über die Ursachen sind allenfalls Spekulationen möglich. Es gibt aber keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass ein derartiger „Ausreißer“ in künftigen Jahren nach dem Erbfall erneut auftreten könnte.

Die Annahme einer Steigerung des Windertrages um 0,5 % jährlich wegen technischer Innovationen, auf die die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 18.12.2024 erneut verwiesen hat, ist ebenfalls nicht gerechtfertigt. Anhaltspunkte dafür, dass die Vertragspartnerinnen des Antragsgegners an den betroffenen Anlagen derartige Maßnahmen (die ihrerseits mit Kosten verbunden sind) ergreifen oder ergriffen haben, bestehen nicht. Auch nach den Erfahrungen der ehrenamtlichen Richter des Senats ist bei Windenergieanlagen – anders als bei Biogasanlagen – eher nicht mit Nachinvestitionen zur Erzielung höherer Erträge zu rechnen. Insoweit besteht eher die Gefahr einer Reduzierung der Erträge wegen Materialverschleißes. Auf die Erörterungen auf Seite 4 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Die von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 erneut in den Raum gestellte Möglichkeit einer Erweiterung des Windparks rechtfertigt ebenfalls nicht die Annahme höherer Erträge für den Antragsgegner nach dem Erbfall. Falls es zu einer Erweiterung der Verträge zwischen den Anlagenbetreiberinnen und dem Antragsgegner kommen sollte, würde dies im Verhältnis zur Antragstellerin allenfalls Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO begründen. Von Erweiterungen auf Flächen anderer Grundstückseigentümer würden diese Eigentümer profitieren, ohne dass es eine Grundlage für erhöhte Einnahmen des Antragsgegners gäbe. Im Übrigen gibt es auch keine Anhaltspunkte dafür, dass im Zeitpunkt des Erbfalls überhaupt eine Erweiterung des Windparks zu erwarten war. Tatsächlich ist es bisher zu keiner Erweiterung gekommen. Auf die Erörterungen auf Seiten 4 und 5 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Konkrete Aussichten auf höhere als die vom Sachverständigen angesetzten Einnahmen in der Zeit nach Auslaufen der EEG-Förderung gibt es entgegen der Annahme der Antragstellerin im Schriftsatz vom 18.12.2024 ebenfalls nicht. Der Sachverständige hat überzeugend ausgeführt, dass der sehr volatile Strommarkt derartige Erwartungen nicht hergibt, auch nicht angesichts der Möglichkeit längerfristiger Verträge. Soweit der Nutzungsvertrag mit der X GmbH & Co. KG eine Mindestpacht von 24.000,00 Euro vorsieht, lässt sich daraus auch keine höhere Einnahmenerwartung der Vertragsparteien herleiten. Bei Absinken der Einspeisevergütung vorgesehen, und die Anlagenbetreiberin hat die Möglichkeit, eine unrentabel gewordene Anlage auch vor Ablauf der regulären Vertragslaufzeit abzubauen. Auf die Erörterungen auf Seite 5 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Schließlich sind die Überlegungen des Sachverständigen zur Kapitalisierung auf den Zeitpunkt des Erbfalls ebenfalls nicht zu beanstanden. Gegenüber den Einwendungen der Antragstellerin im Schriftsatz vom 18.12.2024 hat der Sachverständige überzeugend ausgeführt, dass das Marktrisiko mit einem Prozentsatz von 7,47 % und nicht lediglich 5,50 % zu bewerten ist (vgl. S. 29 ff. des schriftlichen Gutachtens). Das Risiko des Antragsgegners ist nicht mit demjenigen eines üblichen Pachtvertrages mit fester Pacht zu vergleichen, sondern er ist in hohem Maße dem auch für die Anlagenbetreiberinnen bestehenden unternehmerischen Risiko ausgesetzt. Geringere Einnahmen der Betreiberinnen gehen zugleich zu seinen Lasten, und die vertraglichen Regelungen geben den Betreiberinnen weitere Spielräume gegenüber dem Antragsgegner, wenn der Betrieb unrentabel wird. Auf die Erörterungen auf Seiten 5 und 6 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

c. Der anzusetzende Steuersatz ist sowohl für die Höhe der dem Antragsgegner letztlich während der Vertragslaufzeit zufließenden Einnahmen (Tabellen S. 22, 23 des schriftlichen Gutachtens) als auch für die Bemessung des Diskontierungssatzes (S. 20 des schriftlichen Gutachtens) von Bedeutung. Ob der für die Unternehmensbewertung üblicherweise anzusetzende Steuersatz von 35 % hier angemessen oder im konkreten Fall ein höherer Steuersatz heranzuziehen ist, hat der Senat anhand der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen des billigen Ermessens nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO keine auf den Euro genaue Berechnung eines allein angemessenen Betrages möglich ist, sondern es in gewissem Umfang einer Schätzung bedarf. Der anzusetzende kapitalisierte Zukunftswert der Erlöse aus beiden Anlagen kann hier nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme, wie bereits ausgeführt, je nach Höhe des Steuersatzes zwischen 341.141,00 Euro (typisierter Steuersatz von 35 %) und 382.614,00 Euro (möglicher konkreter Spitzensteuersatz des Hofes für die zusätzlichen Einkünfte aus den Nutzungsverträgen) liegen. Nach Auffassung des Senats entspricht es der Billigkeit, für

den Pflichtteil der Antragstellerin einen Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO in Höhe von 355.000,00 Euro zu berücksichtigen.

Grundsätzlich spricht zwar viel für die Annahme eines typisierten Standardsteuersatzes. Die Antragstellerin verweist zu Recht darauf, dass es im Rahmen der Abfindung nach § 12 HöfeO und bei der Bemessung des etwaigen Zuschlages gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO auf die Verhältnisse des Hofes und nicht auf diejenigen des Hoferben ankommt. Dennoch erscheint es bei der Ausübung billigen Ermessens in der besonderen Konstellation der Abfindung zukünftig fließender Einnahmen aus erneuerbaren Energien nicht angemessen, die steuerlichen Verhältnisse des Hoferben gänzlich auszublenden. Es ist nicht abstrakt ein Unternehmenswert zu berechnen. Der Antragsgegner soll diejenigen Vorteile anteilig an die Antragstellerin herausgeben, die ihm durch die Hoferbschaft bereits im Erbfall außerhalb des Schutzzwecks der Höfeordnung zufließen. Er muss im Verhältnis zur Antragstellerin die Steuern auf die Mehreinnahmen weder aus den landwirtschaftlichen Erträgen des Hofes noch aus seinen sonstigen Einkünften bezahlen, die von dem geerbten Hof unabhängig sind. Dazu ist anzumerken, dass auch der Privatsachverständige B. eigentlich auf die individuellen steuerlichen Verhältnisse des Erben abstellen würde und sich dazu für den konkreten Fall – nachvollziehbarer Weise – lediglich nicht in der Lage sieht (S. 15 seines Gutachtens, Bl. 112 d. A.). Da dennoch der Liquiditätsabfluss durch Ertragsteuern zu berücksichtigen sei, werde nach näher bezeichneten Grundsätzen mit einem „typisierten persönlichen Steuersatz von 35 %“ gerechnet (Gutachten B. a. a. O.).

Die Berücksichtigung der Steuern geht im Rahmen des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO allerdings nicht so weit wie im Bereich der Nachabfindung nach § 13 HöfeO; dort wären die gesamten vom Hoferben auf die Mehreinnahmen aus Windkraftstandorten gezahlten Steuern exakt zu berechnen und abzuziehen. Hier sind im Rahmen einer Billigkeitsentscheidung die berechtigten Interessen beider Seiten gegeneinander abzuwägen. Aus dem Vortrag des Antragsgegners im Schriftsatz vom 29.11.2023 nebst Anlagen (Bl. 38 ff. d. eA) ergibt sich, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit nachhaltig ein Einkommen aus Landwirtschaft und ggf. Verpachtung erzielen wird, das ihn zur Zahlung eines Spitzensteuersatzes von 42 % nebst Solidaritätszuschlag verpflichtet. Das Erreichen des Rentenalters im Jahre (...) wird, wie bereits im Termin am 23.5.2025 erörtert (Seite 3 des Protokolls), nur eine ganz marginale Rolle spielen. Wenn von den zu erwartenden Einnahmen aus den Nutzungsverträgen mit den Anlagenbetreiberinnen stets nur ein Standardsteuersatz von 35 % abgezogen würde, müsste er die Antragstellerin letztlich in höherem Maße aus eigenen Mitteln abfinden, als es dem Schutzzweck der Höfeordnung entspricht. Er könnte dem auch nicht entgehen, indem er die Windkraftflächen verkauft und daraus sofort Einnahmen realisiert, da ein gedachter Erwerber keinen Kaufpreis ohne angemessene Abschläge für Zukunftsrisiken und künftige eigene Steuern – bei ebenfalls eher günstigen eigenen Einkommensverhältnissen – zahlen würde.

Nach Maßgabe der genannten Billigkeitserwägungen erscheint es angemessen, als Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO den Betrag von 355.000,00 Euro anzusetzen, der die künftige steuerliche Belastung des Antragsgegners zwar nicht voll, aber zum Teil abbildet.

4. Der Zuschlag ist zu dem Hofeswert gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F. in Höhe von 64.806,26 Euro zu addieren, so dass sich ein Hofeswert von insgesamt 419.806,26 Euro ergibt. Davon steht der Antragstellerin als Pflichtteil ein Viertel zu, also 104.951,57 Euro. Nach der anteiligen Zahlung in erster Instanz in Höhe von 90.235,01 Euro verbleibt ein Pflichtteilsanspruch in Bezug auf den Hof in Höhe von 14.716,56 Euro.

Ein Anlass, von der Möglichkeit der Stundung nach § 12 Abs. 5 HöfeO Gebrauch zu machen, besteht nicht. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Zahlung von (nur noch) 14.716,56 Euro die ordnungsmäßige Bewirtschaftung des Hofes gefährdet sein könnte.

Der Ausspruch zu den Zinsen folgt aus § 291 BGB. Das vorgerichtliche Schreiben der Antragstellerin vom 8.11.2021 (Bl. 144 ff. d. A.) hat nicht zu einem früheren Verzugsseintritt hinsichtlich der im Verhältnis zu den Vorstellungen der Antragstellerin deutlich niedrigeren berechtigten Forderung geführt.

5. Soweit die noch ungewissen Zukunftserlöse für den Fall, dass die Windparkbetreiberinnen von ihrer Option auf Verlängerung der Nutzungsverträge um bis zu zweimal fünf Jahre Gebrauch machen, nicht in die Berechnung des Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO einfließen, sind die Rechte der Antragstellerin auf künftigen Ausgleich nach § 2313 Abs. 1 und 2 BGB abzusichern. Die Feststellung nach dem Hilfsantrag der Antragstellerin aus dem Schriftsatz vom 17.8.2023 schützt sie vor dem Eintritt der Verjährung. Der Senat hat den Tenor gegenüber dem Antrag lediglich an einzelnen Stellen klarstellend anders gefasst.

6. Der Ausspruch zu den gerichtlichen Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen folgt aus § 44 LwVG und entspricht dem beiderseitigen Obsiegen und Unterliegen. Soweit die Beteiligten in erster Instanz das Verfahren wegen eines nach Zustellung des Antrages gezahlten Betrages von 90.235,01 Euro übereinstimmend für erledigt erklärt haben, hat der Antragsgegner die gerichtlichen Kosten des Verfahrens vor dem Landwirtschaftsgericht zu tragen. Weiter ist in beiden Rechtszügen die Verpflichtung zur Zahlung in Höhe von 14.716,56 Euro als Unterliegen des Antragsgegners zu berücksichtigen. Hinzu kommt der mit 10.000,00 Euro bewertete begründete Feststellungsantrag, der sich auf Beträge bezieht, die in erster Instanz (wenn auch als Gegenstand des Leistungsantrages) bereits geltend gemacht worden sind.

Eine Erstattung außergerichtlicher Kosten nach § 45 S. 1 und 2 LwVG ordnet der Senat hingegen nur insoweit an, als die Kosten des Antragsgegners durch das erfolglose Rechtsmittel der Antragstellerin entstanden sind. Im Übrigen bleibt es bei dem Grundsatz im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, dass eine Erstattung außergerichtlicher Kosten nicht stattfindet. Insbesondere fällt keiner Seite ein grobes Verschulden bei der Veranlassung von Kosten zur Last; auch im Übrigen entspricht eine weitergehende Anordnung zur Kostenerstattung nicht der Billigkeit.

7. Der Senat lässt die Rechtsbeschwerde nach den §§ 9 LwVG, 70 Abs. 2 FamFG wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache und zur Fortbildung des Rechts zu. Dies gilt in Bezug auf die Bestimmung eines Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO für Einnahmen, die der Hoferbe nach dem Erbfall aufgrund von Verträgen erzielt, die bereits der Erblasser mit Anlagenbetreibern über Hofflächen zur Nutzung für die Gewinnung erneuerbarer Energien geschlossen hat. Die maßgeblichen Fragen zu Grund und Höhe des Zuschlages sind in der Rechtsprechung bisher ungeklärt.

RECHTSPRECHUNG KOMPAKT

Zusammenstellung März 2026

- I. Baurecht
II. Naturschutzrecht

I. Baurecht

BauGB § 35; VwGO § 124

Hofstelle; Pferdehaltung; Pensionspferdebetrieb; Grundstückseigentümer; Nutzfläche, landwirtschaftliche; Therapiepferde

1. Ein Bewegungsplatz für Pferde unterliegt nicht der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, wenn er nicht dem landwirtschaftlichen Betrieb des Grundstückseigentümers dient, sondern von Dritten betrieben oder genutzt wird, die eigenverantwortlich die Pferdehaltung führen.

2. Das bloße Einbringen von Arbeitsleistungen oder die teilweise Nutzung durch den Eigentümer reicht nicht aus, um den Bewegungsplatz einem landwirtschaftlichen Betrieb zuzuordnen; entscheidend sind vielmehr die tatsächliche Verantwortung und maßgebliche Durchführung der Tierhaltung. (Redaktionelle Orientierungssätze)

OVG Münster, Beschl. v. 27.1.2026 – 7 A 240/25 – ECLI:DE:OVGN RW:2026:01277A240.25.00

II. Naturschutzrecht

BNatSchG § 3 Abs. 2; NNatSchG § 2 Abs. 2; VwVfG § 37 Abs. 1; VwVfG § 39; VwVfG § 40; NVwVfG § 1 Abs. 1

Bestimmtheit; Wiederherstellungsanordnung; Nachweis; Zustand, früherer; Rekonstruktion; Fläche; Ermessensausübung; substantiiert; schlüssig; nachvollziehbar

1. Das Bestimmtheitsgebot nach § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 37 Abs. 1 VwVfG verlangt, dass aus der getroffenen Regelung, d. h. aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, für den Adressaten der Inhalt der Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach richten kann. Abzustellen ist dabei nicht auf die Vorstellungen oder den subjektiven wirklichen oder gegebenenfalls hypothetischen Willen der Behörde, sondern auf den objektiven Erklärungswert und Erklärungsinhalt des dem Betroffenen Mitgeteilten, so wie dieses nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss.

2. Das notwendige Maß an Konkretisierung hängt von der Art des Verwaltungsakts ab und richtet sich nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden, mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts sowie nach den Umständen des Einzelfalles. Zudem ist maßgeblich, welches Maß an Bestimmtheit der Behörde zur Regelung des fraglichen Sach-

verhalts möglich ist. Für eine Wiederherstellungsanordnung nach § 2 Abs. 2 NNatSchG folgt daraus, dass nicht nur allgemein die Wiederherstellung des bisherigen Zustands verlangt werden darf, sondern dieser so genau wie möglich zu beschreiben ist.

3. Die Rechtmäßigkeit einer naturschutzrechtlichen Anordnung, die die Wiederherstellung eines verbotswidrig zerstörten Zustands fordert, ist nicht von dem exakten Nachweis des früheren Zustands abhängig, weil die Wiederherstellung des früheren Zustandes keine authentische Rekonstruktion des verbotswidrig beseitigten, sondern eines in naturschutzrechtlicher Hinsicht möglichst vergleichbaren Zustandes auf der betroffenen Fläche bedarf.

4. Die Gründe für die Ermessensausübung müssen bei einer naturschutzrechtlichen Wiederherstellungsanordnung substantiiert, schlüssig und nachvollziehbar sein. Sie müssen zwar nicht in allen Einzelheiten, jedenfalls aber in ihren Grundzügen, benannt werden. Formelhafte Ausführungen ohne konkreten Bezug zum Fall genügen nicht. Es wird damit also mehr verlangt als nur die Mitteilung, dass die Behörde ihr Ermessen ausgeübt hat.

OVG Lüneburg, Beschl. v. 17.12.2025 – 4 ME 71/25

BBodSchG § 17; BNatSchG § 5 Abs. 2 Nr. 3; BNatSchG § 14 Abs. 2 S. 2; BNatSchG § 15; BNatSchG § 17 Abs. 8 S. 2; AgrarZahlVerpflV, § 8 Abs. 1 S. 1

Anordnung, naturschutzrechtlich; Wiederherstellung; Baumreihe; beseitigen; Pappeln; Landwirt; Praxis; Wirtschaftsweise, tägliche

1. Ist den Anforderungen an die gute fachliche Praxis i. S. v. § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG nicht entsprochen, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welcher der Senat folgt, ein Eingriff vor (vgl. BVerwG, Ur. v. 1.9.2016 – 4 C 4.15 –, juris Rn. 21; Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 17 und v. 2.2.2022 – 4 ME 231/21 –, juris Rn. 39).

2. § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG begünstigt nur die tägliche Wirtschaftsweise eines Landwirts. Die Norm gilt daher nicht für den Wechsel zwischen den unterschiedlichen Arten der Bodennutzung und nicht für Maßnahmen der Bodengewinnung sowie die erstmalige Begründung einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung. Auf den Wechsel zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Nutzungsarten findet § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nur Anwendung, wenn es sich um eine Maßnahme der täglichen Wirtschaftsweise eines Landwirts handelt. Dieser soll in seiner alltäglichen, also gewöhnlichen Wirtschaftsweise nicht der Eingriffsregelung unterworfen sein, sodass die Landwirtschaftsklausel auch Tätigkeiten erfassen kann, die nicht täglich ausgeübt werden (BVerwG, Ur. v. 13.6.2019 – 4 C 4.18 –, juris Rn. 20 m.w.N.).

3. § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG eröffnet der Behörde ein Auswahlermessen, ob sie Maßnahmen nach § 15 BNatSchG oder die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnet (vgl. Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 33). Eine feste Rangfolge bei dieser Wahl sieht das Gesetz nach seinem Wortlaut nicht vor. In erster Linie sind die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit maßgebend.

4. Bei einem illegalen Eingriff, der nicht nachträglich legalisiert werden kann, besteht regelmäßig ein Interesse daran, die Veränderung der betroffenen Grundfläche selbst rückgängig zu machen, etwa indem abgeschnittene Gehölze durch Neupflanzungen ersetzt werden.

5. Die in § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG genannten Maßnahmen nach § 15 BNatSchG meinen nur die in § 15 Abs. 2 BNatSchG bezeichneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, nicht jedoch die Ersatzpflanzung nach § 15 Abs. 6 BNatSchG (Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 34).

6. Da neu gepflanzte Gehölze die Funktion der beseitigten Gehölze im Naturhaushalt erst nach einigen Jahren erreichen werden, kann als Ausgleich für diese zeitliche Lücke regelmäßig eine Pflanzung größeren Umfangs als das beseitigte Gehölz gefordert werden. Die Angemessenheit der Ersatzpflanzung beurteilt sich nach der Bedeutung des Gehölzes bzw. der Größe für den Naturhaushalt. Es kommt maßgeblich auf die Größe und den ökologischen Wert des beseitigten Gehölzes bzw. der gefälltten Bäume an (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 21.4.2016 – 2 M 93/15 –, juris Rn. 27).

OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.6.2025 – 4 LA 139/24

BNatSchG § 14; BNatSchG § 26 Abs. 5; BNatSchG § 30 Abs. 2; BNatSchG § 67 Abs. 1; LNatSchG § 21 Abs. 1; VwGO § 80

Vollziehung; Beseitigungsanordnung; Bescheid; Verwaltungsakt; Gefahrenabwehr; Sofortvollzug; Anordnung; Erledigung; Ermessensfehler; Festsetzung; Antragsteller; Frist; Antragsgegner; Gemarkung; Anordnung der aufschiebenden Wirkung; aufschiebende Wirkung; Anordnung der sofortigen Vollziehung

1. Stehen für einen naturschutzrechtswidrigen Zustand mehrere Zustands- oder Verhaltensverantwortliche zur Verfügung, muss die Behörde den Adressaten einer Beseitigungsanordnung nach pflichtgemäßem Ermessen auswählen. Dabei sind insbesondere die Effektivität der Maßnahme und die Zumutbarkeit für den Betroffenen zu berücksichtigen. Die Auswahl ist rechtswidrig, wenn sie auf sachfremden Erwägungen beruht oder wesentliche Aspekte für eine wirksame Gefahrenabwehr unberücksichtigt bleiben. Die Entscheidung über den ordnungsrechtlich Verantwortlichen obliegt allein der Behörde; zwar kann sie den Sachverhalt durch Anhörung potenzieller Verantwortlicher klären, sie darf die Auswahl jedoch nicht nach den Vorstellungen oder Wünschen dieser Personen ausrichten.

2. Im Naturschutzrecht begründet bereits das Interesse an der Wahrung und Durchsetzung der Rechtsordnung in der Regel ein überwiegendes Vollzugsinteresse, insbesondere wenn Eingriffe in Natur und Landschaft genehmigungspflichtig sind. Die Vermeidung negativer Vorbildwirkung oder irreversibler Beeinträchtigungen geschützter Naturbestandteile kann ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung rechtfertigen. Auch das Vorliegen naturschutzrechtlicher Gefährdungen, die schwer oder nicht rückgängig zu machende Veränderungen des Naturzustandes bewirken könnten, reicht hierfür aus, wobei insbesondere die Schutzzwecke eines Naturschutzgebiets zu berücksichtigen sind.

(Redaktionelle Orientierungssätze)

VG Schleswig, Beschl. v. 8.12.2025 – 2 B 20/25 – ECLI:DE:VGSH:2025:1208.2B20.25.00

ZEITSCHRIFTENUMSCHAU

Zeitschriftenumschau März 2026 (*)

Zusammengestellt von Rechtsanwältin Anna Kiermeier, München/
Fabienne Arnold, München

Grundlagen des Agrarrechts

- Seutemann, Herbert, Der Beurteilungszeitpunkt vor dem Landwirtschaftsgericht – einmal quer durch die verschiedenen Rechtsgebiete, RdL 2026, S.20-30

Agrarprivatrecht

- Böbel, Moritz/Ray, Ronjini/Weller, Marc-Philippe, Die EU-Entwaldungsverordnung und ihre Auswirkungen auf den Globalen Süden am Beispiel von Indien, ZEuP 2026, S. 74-118
- Dauner-Lieb, Barbara/Daković, Danijel/Azizi, Yashar, Klimahaftung im Dickicht der haftungsbegründenden Kausalität, NJW 2026, S. 198-203
- Falke, Josef, Dieselskandal – Erleichterungen für Schadensersatz wegen illegaler Abschaltvorrichtungen, ZUR 2026, S. 102-107
- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53

Agrarsteuerrecht, Sachverständigenrecht

- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53
- Loose, Matthias, Aufhebung der Vollziehung eines EU-Energiekrisenbeitrags – Anmerkung zu: BFH 2. Senat, Beschluss vom 27.10.2025, Az. II B 5/25, jurisPR-SteuerR 6/2026, Anm. 6
- Stephany, Ralf, Masseverfahren im Steuerrecht – Kann das Gleichheitsgrundrecht in Prozentsätzen gemessen werden?, AUR 2026, S. 41
- Thau, Liane/Rosa, Nina, Die Novelle des Stromsteuergesetzes (StromStG) und des Energiesteuergesetzes (EnergieStG) – Stromsteuer und Elektromobilität am Ladepunkt, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 2

Agrarförderrecht

- Jessen-Lieberum, Michael, Die Junglandwirteförderung als Lackmустest: Zur Neuordnung der GAP post-2027, AUR 2026, S. 54-56

Agrarproduktrecht

- Ahmadi, Silja/Meyering, Stephan G. H., Präferenzen von Bestandskunden für direkt gehandelten Spezialitätenkaffee am Beispiel der Marke elbgold, BüL 104 (2026), Heft 1
- Albrecht, Werner/Busse, Christian, Neues zum Spirituosenbezeichnungsschutz: „Likör ohne Ei“ und „Alkoholfreier Gin“ – Bespre-

*) Für die Zeitschriftenumschau ständig ausgewertet werden folgende Zeitschriften: **A. Deutsche Zeitschriften:** Agrar- und Umweltrecht (AUR); Agrarbetrieb (AgrarB); Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft (BüL); integration; jurisPraxisreport (jurisPR) – BVerwG/ÖffBauR/SteuerR/UmweltR; Lebensmittel & Recht (LMuR); Natur und Landschaft (NuL); Natur und Recht (NuR); Neue Juristische Wochenschrift (NJW); Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ); Recht – Die Zeitschrift für europäisches Lebensmittelrecht; Recht der Landwirtschaft (RdL); Umwelt- und Planungsrecht (UPR); Wertermittlungsforum (WF); Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). **B. Internationale Zeitschriften:** Przegląd Prawa Rolnego (Polen), Revista de Derecho Agrario y Alimentario (Spanien), Rivista di diritto agrario (Italien), Revue de Droit Rural (Frankreich). Hinzu kommen im Einzelfall relevante Artikel aus weiteren deutschen und internationalen Fachzeitschriften.

- chung der Urteile des LG Kiel vom 28.10.2025, Az. 15 O 28/24, und des EuGH vom 13.11.2025, Rs. C-563/24, AUR 2026, S. 67-69
- Liebler, Stefan, Kennzeichnung eines Produkts als ökologisches/biologisches Lebensmittel und Nutzung des EU-Bio-Logos sowie des nationalen Öko-Kennzeichens – Anmerkung zu: BVerwG 3. Senat, Urteil vom 4.9.2025, Az. 3 C 13.24, jurisPR-BVerwG 3/2026, Anm. 4

Agrarsozialrecht

- Köhler, Karl Friedrich, Der Begriff des Landwirtschaftlichen Unternehmers im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung, RdL 2026, S. 1-11

Bodenrecht

- Brückner, Bettina/Göbel, Alfred, Landwirtschaft im Wandel – Bodenknappheit und technischer Fortschritt im Spiegel der Rechtsprechung, AUR 2026, S. 42-48
- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53
- Gröschel, Jan, Rangverhältnis zwischen konkurrierenden Genehmigungsanträgen für Windenergieanlagen, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 3
- Lüttgau, Thomas, Der „Wohnungsbauturbo“, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 1
- Reidt, Olaf, Die gemeindliche Zustimmung nach § 36a BauGB, UPR 2026, S. 49-52
- Scheidler, Alfred, Vorläufiger Rechtsschutz gegen die Zulassung von Windenergieanlagen, RdL 2026, S. 11-20
- Thiel, Markus, Artenschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Wege städtebaulicher Verträge – Anmerkung zu: OVG Lüneburg 1. Senat, Beschluss vom 12.12.2025, Az. 1 MN 112/25, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 1
- Zeissler, Christian, Anforderungen an die Bezugnahme von Plänen als Anlage zu einer Veränderungsstelle – Anmerkung zu: OVG Berlin-Brandenburg 10. Senat, Beschluss vom 27.11.2025, Az. OVG 10 S 40/24, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 4

Agrarumweltrecht

- Ehemann, Eva-Maria, Artenschutzrechtliche Prüfung von Windenergieanlagen – Anmerkung zu: BVerwG 7. Senat, Beschluss vom 7.11.2025, Az. 7 B 2.25, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 2
- Fritze, Markus/Mayr, Stefan/Scheuerlein, Alexander/Kerth, Gerald/Balzer, Sandra/Neukirchen, Melanie/Petermann, Ruth/Bauer, Juliane/Berg, Jens/Giese, Christian/Harbusch, Christine/Harder, Jörg/Hoffmeister, Uwe/Horn, Jörn/Koch, Ralf/Maetz, Gerhard/Meschede, Angelika/Petzold, Anne/Pfalzer, Guido/Prüger, Julia/Rackow, Wolfgang/Ripperger, Simon/Röse, Norbert/Roßner, Marco/Roßner, Sarah/Sauerbier, Wolfgang/Schorcht, Wigbert/Schritt, Katharina/Teubner, Jana/Teubner, Jens/Thiele, Klaus/Vollmer, Alexander/Wielert, Siegfried/Zaenker, Stefan/Zöphel, Ulrich/Schirmer, Saskia, BATLAS: Bundesweiter digitaler Atlas zur Analyse von Fledermaus-Populationsdaten, NuL 2026, S. 2-13
- Graetschel, Johannes, Zur Geltung der Biomasse-Mengenbegrenzung der Erneuerbare-Energie-Richtlinie im Emissionshandel, ZUR 2026, S. 95-102
- Gröschel, Jan, Rangverhältnis zwischen konkurrierenden Genehmigungsanträgen für Windenergieanlagen, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 3
- Halmschlag, Achim, Anwendung von noch nicht in nationales Recht umgesetzten BVT-Schlussfolgerungen in Verwaltungsentscheidungen – Anmerkung zu: VGH München 22. Senat, Urteil vom 22.7.2025, Az. 22 A 23.40033, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 3
- Kim, Sung-Soo, Klimaklagen in Korea: Prüfungsmaßstab und Kontrolldichte des koreanischen Verfassungsgerichts, ZUR 2026, S. 84-95

- Klopfer, Michael/Binz, Cajus, Vom „vorindustriellen Zustand“ zum „guten Zustand“ – ökologische Referenzpunkte im Wandel?, UPR 2026, S. 41-44
- Marschhäuser, Kevin, Der Regierungsentwurf für ein Wasserstoffbeschleunigungsgesetz – Deutschlandtempo für den Wasserstoffhochlauf?, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 1
- Mehl, Dietmar/Zeimet, Timo/Mehl, Conny/Fried, Oliver/Enderle, Martin/Herlitzius, Lena/Bendisch, Bianca/Nitschke, Tobias/Gremmler, Gianna/Kleinert, Heidrun, Empfehlungen für Partizipationsprozesse im Moorbodenschutz, NuL 2026, S. 30-35
- Müggenborg, Hans-Jürgen, Erfolgreicher Kampf gegen Hundelärm – Anmerkung zu: OVG Münster 8. Senat, Beschluss vom 11.12.2025, Az. 8 B 1252/25, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 4
- Pompeu, Gina Vidal Marcílio/Klein, Ana Carla Pinheiro/Montezuma, Talita de Fátima P. Furtado, Zur Verteidigung der Rechte der Natur: Humanisierung der Natur oder Naturalisierung der Menschen?, NuR 2026, S. 9-17
- Salomon, Markus/Schumacher, Jochen/Schumacher, Anke, CCS bzw. Kohlenstoffdioxid-speicherung im Konflikt mit dem Meeresschutz, NuR 2026, S. 27-40
- Scheidler, Alfred, Vorläufiger Rechtsschutz gegen die Zulassung von Windenergieanlagen, RdL 2026, S. 11-21
- Schemmer, Franz, Vereinigungsbedingte ökologische Altlasten – Anmerkung zu: BVerwG 10. Senat, Urteil vom 26.6.2025, Az. 10 A 6.23, jurisPR-BVerwG 3/2026, Anm. 3
- Schepp, Ulrich/Stotzem, Hans Christian/Balzer, Sandra/Reinhardt, Timm, Die Mauereidechse Podarcis muralis (Laurenti, 1768) in Deutschland – eine Positionierung zum „Enfant terrible“ des Artenschutzes, NuL 2026, S. 14-21
- Schiffer, Tassilo/Kircher, Georgia, Die Novellierung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes – Neue Perspektiven für CCS und CCU in Deutschland, UPR 2026, S. 44-48
- Schmidt, Alexander/Schneider, Luisa, Die aktuelle Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklagen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung 2021 bis 2023, NuR 2026, S. 1-8
- Thiel, Markus, Artenschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Wege städtebaulicher Verträge – Anmerkung zu: OVG Lüneburg 1. Senat, Beschluss vom 12.12.2025, Az. 1 MN 112/25, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 1
- Thiemann, Lara-Louise/Thiel, Stefanie;/Schreiber, Matthias, Die Bedeutung des künftigen Torfabbaus für den Klimaschutz in Niedersachsen – Ergebnisse aus dem Projekt „Klimaschutz durch Moorschutz“, NuL 2026, S. 22-29
- Wegener, Bernhard W., Umweltschutz und Bürokratie, ZUR 2026, S. 65-66
- Widmann, Anja, Zur Aufnahme von fossilem Gas und Kernenergie in die Taxonomie-Verordnung, NuR 2026, S. 20-27

Forst, Jagd, Fischerei

- Wüstenberg, Dirk, Rinderherdenschutz vor Wölfen – Rechtsprechung im Wandel, RdL 2026, S. 30-41

Vergleichendes Agrarrecht

- Falke, Josef, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht (Berichtszeitraum: 9.10.2025-7.12.2025), ZUR 2026, S. 118-125
- Frenz, Walter, Vereinbarung von Belém – völkerrechtswidrig?, NuR 2026, S. 17-20
- Göler, Daniel, Die sicherheitspolitische Kooperation der „dritten Ebene“ – Bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen und ihre Bedeutung für die europäische Sicherheitsarchitektur, integration 2025, S. 282-298
- Kim, Sung-Soo, Klimaklagen in Korea: Prüfungsmaßstab und Kontrolldichte des koreanischen Verfassungsgerichts, ZUR 2026, S. 84-95
- Schilin-König, Alexander, Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung? – Rechtspopulistische Regierungen und intergouvernementale Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union, integration 2025, S. 266-281

AGRAR- UND UMWELTRECHT

Einbanddecke 2025

Zum Einbinden des kompletten Jahrgangs 2025 von AGRAR- und UMWELTRECHT bieten wir Ihnen die bewährte Leineneinbanddecke an. Sie ist zum Preis von 25,80 € inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten zu beziehen. Die Leineneinbanddecke kann auch zur Fortsetzung bezogen werden.



Bestellen Sie per E-Mail:
vertrieb@aur-net.de

oder telefonisch:
Tel.: 0 25 01/801 30 00

Jahrgang 2025 | Artikelnr. 040454 | Preis 25,80 €
Jahrgang 2024 | Artikelnr. 040453 | Preis 24,80 €
Jahrgang 2023 | Artikelnr. 040452 | Preis 23,80 €
Ältere Jahrgänge auf Nachfrage.

AGRAR-UND UMWELTRECHT

Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht e. V. (DGAR)

EDITORIAL

EEG-Reform – Bedrohung oder Herausforderung?



Foto: Landvolk Niedersachsen

Die Erneuerbare-Energien-Branche erstarrt wie das Kaninchen vor der Schlange, wenn es um die anstehende große Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), aber auch um das künftige Netzanschlussregime geht.

Das EEG muss umgehend an europäische Vorgaben angepasst werden, auf dem Plan steht unter anderem die Einführung der „CFD“ (contracts for difference). Diese Verträge garantieren Erzeugern einen fixen Preis, während bei hohen Marktpreisen Erlöse an den Staat zurückfließen, um Endkunden zu entlasten. Das System zielt auf Investitionssicherheit und Preistransparenz ab. An der fehlenden Einführung dieses Systems in das EEG ist auch die beihilferechtliche Genehmigung des Solarpaketes vom Mai 2024 (!) gescheitert.

Die Einführung der CFD ist ab 2027 zwingend. Kommt der Bund dem nicht nach, wäre die EEG-Förderung von Neuanlagen ab 2027 nicht EU-rechtskonform, da beihilferechtswidrig, und somit nicht möglich. Es stehen zudem weitere gravierende Änderungen an. Die Bundesregierung wird – wohl – die Förderung von Strom aus PV-Dachflächenanlagen einstellen, zumindest wenn er auch im Zeitpunkt der Erzeugung in das Stromnetz eingespeist wird. Angesichts des Überangebotes von PV-Strom (mit der Folge „negativer Strompreise“) wäre die Förderung auch sinnbefreit und würde gegen EU-Recht verstoßen. Der PV-Strom muss mit Hilfe von Batterien dem abendlichen und morgendlichen Strommarkt zugeführt werden. Ggf. kann hier ein Förderanreiz ansetzen – wenn denn finanzierbar.

Aus landwirtschaftlicher Sicht besteht allerdings die – berechtigte – Sorge, dass mit sinkender Attraktivität von PV-Dachflächenanlagen das Interesse an der Errichtung von PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) deutlich steigen wird. Dann würde auch die berufsständische Forderung zur Schonung landwirtschaftlicher Flächen, PV-Anlagen vorrangig auf Dach- und Versiegelungsflächen zu errichten, nicht mehr verfangen.

Das 10-Punkte-Papier von Bundeswirtschaftsministerin Katherina Reiche gibt die Richtung der künftigen Ausgestaltung von energie-

rechtlichen Rahmenbedingungen vor. Der Ausbau erneuerbarer Energien und die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur soll kosteneffizient erfolgen, insbesondere die – einseitige – Schaffung von Erzeugungsüberkapazitäten, die hohe Kostenlasten zur Folge hat, vermieden werden. Wesentliches Entscheidungskriterium ist in Zukunft, die Systemkosten niedrig zu halten. Angestrebt ist richtigerweise eine Synchronisation des Ausbaus von Erzeugung, Netz und Speicher. Der einseitig starke Ausbau der Erneuerbaren führt mittlerweile das Stromnetz an seine Grenzen.

Das künftige „Förderregime soll daher system- und marktorientiert“ erfolgen. Neben den schon aufgeführten Maßnahmen werden vermutlich auch langfristige Stromlieferverträge („ppa“) und die verpflichtende Direktvermarktung für Neuanlagen eine größere Rolle spielen. Entscheidend für die Energiewende wird eine hohe Flexibilität auf Erzeugungs- und Verbrauchsseite sein. Hier spielen zum einen Speicher (Batterien) eine wichtige Rolle, zum anderen ist die weitere Digitalisierung erforderlich, damit Verbraucher etwa zeitnah Preissignale erhalten und ihr Verhalten darauf einrichten können. Insoweit soll die Einrichtung von digitalen Messsystemen („smartmeter rollout“) nunmehr – endlich – zeitnah erfolgen. Dort hinken wir den Nachbarstaaten deutlich hinterher.

Da die aufgezeigten Änderungen viele Chancen in sich tragen, sollte man nun nicht über neue energierechtliche Änderungen lamentieren, zumal sie zum Funktionieren des Stromnetzes und der Strommärkte zwingend erforderlich sind. Der Antrieb muss sein, die Chancen zu nutzen und in den Wettbewerb zu treten. Also nicht ängstliches Kaninchen, sondern positiv gestimmter Sportler, der unter den neuen Spielregeln startet. Olympischer Geist ist gefragt!

Harald Wedemeyer, Hannover (*)
Mitglied der Redaktion

*) Der Autor ist Rechtsanwalt beim Landvolk Niedersachsen, Hannover. Der Artikel gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

REDAKTION

Regierungsdirektor Dr. Christian Busse,
Bundesministerium für Landwirtschaft,
Ernährung und Heimat, Bonn
(Agrarproduktrecht)

Prof. Dr. Ewald Endres,
Hochschule Weihenstephan-Triesdorf,
Freising (Forst, Jagd und Fischerei)

Rechtsanwalt Ingo Glas,
Rostock (Ziviles Agrarwirtschaftsrecht)

Rechtsanwältin Anna Kiermeier,
München (Agrarförderrecht)

Ltd. Verwaltungsdirektor a.D.
Dr. Erich Koch, Kassel
(Agrarsozialrecht)

Ministerialrat Dr. Christian Köpl,
Bayerisches Staatsministerium
für Ernährung, Landwirtschaft,
Forsten und Tourismus, München
(Landwirtschaftliche Betriebsmittel)

Ltd. Landwirtschaftsdirektor a.D.
Volkmar Nies, Rheinbach
(Agrarumweltrecht, Bodenrecht)

Dr. Kea Ovie, stellv. Referatsleiterin, Niedersächsisches
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz, Hannover (Tierschutzrecht)

Ministerialrat Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Schweizer,
Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung
und Heimat, Bonn (Europäisches und Vergleichendes
Agrarrecht)

Rechtsanwalt/Steuerberater Ralf Stephany,
Bonn (Agrarsteuerrecht)

Rechtsanwalt Harald Wedemeyer, Landvolk Nieder-
sachsen, Hannover (Öffentliches Agrarwirtschaftsrecht)

BEITRÄGE

Die Umsetzung der EU-Wiederherstellungs- verordnung in landwirtschaftlichen Ökosystemen

Sonja Müller-Mitschke, Stuttgart (*)

Der vorliegende Beitrag nimmt auf das Berliner Forum 2025 mit dem Thema „EU-Wiederherstellungsverordnung – Nur gemeinsam kann die Umsetzung gelingen“ Bezug, welches von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht, dem Deutschen Bauernverband und der Rentenbank am 25.11.2025 veranstaltet wurde.

A. Einführung

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (1) (kurz: Wiederherstellungsverordnung, W-VO) wurden auf Unionsebene Rechtsvorschriften für die Wiederherstellung von Ökosystemen erlassen, um die Erholung der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit der Natur in der gesamten Union zu gewährleisten. (2)

Die Wiederherstellungsverordnung enthält Vorschriften, die insbesondere zu einer langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Mitgliedstaaten durch die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme beitragen sollen (Art. 1 Abs. 1 Buchst. a W-VO). Mit der Verordnung wird ein Rahmen für wirksame und flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten geschaffen, die sich auf wiederherstellungsbedürftige Flächen und Ökosysteme beziehen (Art. 1 Abs. 2 W-VO).

Wiederherstellungsbedürftige Ökosysteme im Sinne der Verordnung sind dabei auch die landwirtschaftlichen Ökosysteme. Nach Art. 11 Abs. 1 W-VO haben die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern, wobei dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige

landwirtschaftliche Erzeugung in der Europäischen Union sicherzustellen, Rechnung zu tragen ist.

Landwirtschaftliche Ökosysteme mit großer biologischer Vielfalt erhöhen die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegenüber dem Klimawandel und gegenüber Umweltrisiken und gewährleisten gleichzeitig die Lebensmittel- und Ernährungssicherheit. (3) Daher muss die Union die biologische Vielfalt auf ihren landwirtschaftlichen Flächen durch eine Vielzahl bestehender Verfahren verbessern, die der biologischen Vielfalt zuträglich oder mit ihr vereinbar sind. (4) Um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen in der gesamten Union zu verbessern, müssen Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden, und zwar auch auf Flächen, die nicht von Lebensraumtypen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/43/EWG fallen, eingenommen werden. (5)

Wie die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme zielgerecht, konfliktarm und interessen ausgewogen erfolgen kann und wie die Maßnahmen erfolgreich in der Praxis umgesetzt werden können, wird derzeit im politischen wie auch im gesellschaftlichen Raum kontrovers diskutiert.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Diskussionsstand zur Erfüllbarkeit der Ziele, zur Festlegung der Indikatoren und zur Maßnahmenkulisse der landwirtschaftlichen Ökosysteme sowie zu den Zuständigkeiten, offenen Rechtsfragen und den zwingend erforderlichen Finanzmitteln zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung.

B. Zielfestlegungen

Die in der Wiederherstellungsverordnung festgelegten Ziele für die in der Verordnung aufgeführten Ökosysteme stellen nicht nur die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern vor allem die umsetzen-

*) Die Autorin ist Leiterin des Referats „Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten“ der Landwirtschaftsabteilung im Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz von Baden-Württemberg.

1) ABl. L, 2024/1991, 29.7.2024.

2) Erwägungsgrund 1 VO (EU) 2024/1991.

3) Erwägungsgrund 54 VO (EU) 2024/1991.

4) Erwägungsgrund 54 VO (EU) 2024/1991.

5) Erwägungsgrund 55 VO (EU) 2024/1991.

den Länder, Kommunen und Landnutzer in Deutschland vor große Herausforderungen. Ambitioniert ist bereits das in Art. 1 Abs. 2 W-VO generell festgelegte Unionsziel, für alle Flächen und Ökosysteme in der Europäischen Union bis 2030 mindestens 20 % der Land- und mindestens 20 % der Meeresfläche und bis 2050 alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, abzudecken. Daneben sind für die Mitgliedstaaten die in Art. 11 W-VO enthaltenen Ziele bezogen auf die landwirtschaftlichen Ökosysteme äußerst herausfordernd.

In Art. 11 Abs. 2 W-VO ist zum einen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalten, auf nationaler Ebene einen Aufwärtstrend bei mindestens zwei der folgenden drei Indikatoren (Index der Grünlandschmetterlinge, Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt) für landwirtschaftliche Ökosysteme zu erreichen, und zwar gemessen im Zeitraum vom 18.8.2024 bis zum 31.12.2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Art. 14 Abs. 5 W-VO festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Zum anderen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 3 W-VO Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass der Index häufiger Feldvogelarten auf nationaler Ebene auf der Grundlage der in Anhang V der W-VO genannten Arten (indexiert am 1.9.2025 = 100) den Wert 110 bis zum Jahr 2030, den Wert 120 bis zum Jahr 2040 und den Wert 130 bis zum Jahr 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen (dies umfasst die Bundesrepublik Deutschland) oder den Wert 105 bis zum Jahr 2030, den Wert 110 bis zum Jahr 2040 und den Wert 115 bis zum Jahr 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch weniger stark erschöpften Feldvogelpopulationen erreicht.

Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 4 W-VO Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass organische Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, wiederhergestellt werden.

Schließlich kommen zu den oben genannten speziellen landwirtschaftsökosystembezogenen Wiederherstellungszielen weitere Ziele aus der Verordnung hinzu, welche die Landwirtschaft betreffen und unmittelbare Auswirkungen auf diese haben. Dies sind die Ziele zur Wiederherstellung der Bestäuberpopulationen (Art. 10 W-VO), zur Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen (Art. 9 W-VO), zur Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen auf Unionsebene (Art. 13 W-VO) und zur Wiederherstellung der Landökosysteme in Bezug auf die FFH-Lebensraumtypen innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten (Art. 4 W-VO). Insbesondere das zuletzt genannte Ziel hat erhebliche Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und kann zu gravierenden Einschränkungen bis hin zum Entzug landwirtschaftlicher Flächen führen.

Die in der Wiederherstellungsverordnung enthaltenen rechtsverbindlichen Zielfestlegungen, die in den einzelnen Artikeln bezogen auf die einzelnen Ökosysteme enthalten sind, sind vielfach in prozentualen Anteilen der Wiederherstellung der Ökosysteme festgeschrieben. Dies lässt die Ziele zwar messbar erscheinen, trägt aber über die Tatsache hinweg, dass die festgelegten Prozentangaben nicht anhand von fachlich objektiven Kriterien, sondern anhand von strategisch gewollten Zielvorgaben bestimmt wurden. Dabei ist die Annahme, die Zielvorgaben seien willkürlich festgelegt worden, nicht von der Hand zu weisen. Daher sind bereits die Zielfestlegungen in der Verordnung kritisch zu hinterfragen.

Ob die prozentualen Zielvorgaben überhaupt in den vorgegebenen Fristen fachlich tatsächlich erreicht und rechtlich in den genannten

Fristen umgesetzt werden können, wird – unter anderem von den Ministerinnen, Ministern und Senatorinnen der Agrarressorts der Länder – ernsthaft in Frage gestellt. (6) Die Zielerreichung hängt zum einen maßgeblich von den fachlichen Rahmenbedingungen, wie der dynamisch-natürlichen Entwicklung der Natur und den Klimaverhältnissen, und von den vorhandenen lokalen Naturgegebenheiten in den Mitgliedstaaten ab. Auch die Flächenverfügbarkeiten für die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen und aufkommende Flächennutzungskonflikte beeinflussen die Zielerreichung. Zum anderen spielen die rechtlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat eine große Rolle und lassen eine Zielerfüllung in den gesetzten Fristen fraglich erscheinen. Insbesondere die nationale Rahmengesetzgebung und deren Durchführungs- und Verwaltungsvorschriften sowie die politischen Strategien zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung und die Priorisierungen der Wiederherstellungsziele im jeweiligen Mitgliedstaat bestimmen den Erfolg der Zielerreichung mit.

Entscheidend ist auch, ob die betroffenen lokalen Akteure einbezogen werden und sich die umsetzungsrelevanten Landnutzer die Ziele der Wiederherstellungsverordnung zu eigen machen. Denn die Ziele der Wiederherstellungsverordnung können im Falle der landwirtschaftlichen Ökosysteme nur durch die betroffenen Landnutzer erreicht werden. Ihre aktive Mitwirkung bei der Zielerreichung ist daher unerlässlich. Hierbei ist von Relevanz, ob der Mitgliedstaat das rechtliche Kooperationsprinzip oder das Ordnungsrechtsprinzip verfolgt, ob also über anreizorientierte Motivation in Form von bezahlten Ökosystemdienstleistungen oder über ordnungsrechtlichen Zwang und Vollstreckungsmaßnahmen die Zielerreichung angestreut wird. Schließlich hängt die Zielerreichung von den verfügbaren Ressourcen und Finanzmitteln ab.

Aus diesen Gründen lässt sich durchaus die kritische Frage stellen, ob bezogen auf die Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen ein Fall der faktischen und rechtlichen Unmöglichkeit angenommen werden kann. Dieses Rechtsprinzip entspringt einer Regelung aus dem Zivilrecht (§ 275 BGB), wonach ein Anspruch auf Leistung ausgeschlossen ist, soweit diese für den Schuldner oder für jedermann unmöglich ist. Übertragen auf das Verwaltungsrecht und die Zielerreichung der Wiederherstellungsverordnung kann die juristische These diskutiert werden, dass eine faktische und rechtlich unmögliche Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen von der Pflicht zur Erfüllung entbindet und daher europarechtlich nicht beanstandet werden kann oder zumindest gesetzgeberisch korrigiert werden muss.

Es ist infolgedessen nicht verwunderlich, dass die Politik und vor allem die Agrarressorts der Länder erheblichen Reformbedarf bezüglich der Wiederherstellungsverordnung sehen und von der Europäischen Kommission eine Anpassung der Verordnung fordern. Die Europäische Kommission sieht derzeit hingegen kein Änderungserfordernis.

C. Indikatoren

In Ermangelung einer gemeinsamen Methode zur Bewertung des Zustands landwirtschaftlicher Ökosysteme, die die Festlegung spezifischer Wiederherstellungsziele für landwirtschaftliche Ökosysteme ermöglichen würde, ist es nach der Wiederherstellungsverordnung angezeigt, eine allgemeine Verpflichtung zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen festzulegen und die Erfüllung dieser Verpflichtung auf der Grundlage einer Aus-

6) Vgl. den Beschluss zu TOP 11 der Agrarministerkonferenz (AMK) v. 26.9.2025 in Heidelberg, insbesondere Beschlussziffer 3., abrufbar unter: <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-amk-heidelberg-2025.pdf>.

wahl von Indikatoren zu messen, darunter der Index der Grünlandschmetterlinge, der Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerflächen und der Anteil der landwirtschaftlichen Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt. (7)

Nach Art. 11 Abs. 2 W-VO haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass auf nationaler Ebene ein Aufwärtstrend bei mindestens zwei der drei genannten Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme erreicht wird, bis ein gemäß Art. 14 Abs. 5 W-VO festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Die Frage, welche zwei Indikatoren in der Bundesrepublik Deutschland für die landwirtschaftlichen Ökosysteme verbindlich gegenüber der EU festgelegt werden sollten, wurden fachlich und rechtlich kontrovers zwischen den Agrarressorts des Bundes und der Länder diskutiert. Die kontroverse Diskussion liegt vor allem an den länderspezifischen naturräumlichen Gegebenheiten, die die jeweilige Fürsprache oder Ablehnung der jeweiligen Länder für die einzelnen Indikatoren maßgeblich fachlich beeinflussen. Die Festlegung der Indikatoren muss durch den Mitgliedstaat allerdings einheitlich erfolgen. Die bundesweite Festlegung verhindert damit eine regionale oder landesspezifische Auswahl. Die zeitliche und rechtlich verpflichtende Zementierung der Indikatoren lässt somit keinen Spielraum, landesspezifisch im Falle der fehlenden Zielerreichung auszusteuern. Da die Entscheidung rechtsverbindlich auf Jahrzehnte bindet, ist die Wahl der zwei Indikatoren für die landwirtschaftlichen Ökosysteme für die Länder mithin von größter Relevanz und wird daher auch zu Recht kontrovers diskutiert.

Auf der Grundlage zahlreicher Diskussionsgespräche haben sich die Agrarressorts des Bundes und der Länder in den Bund-Länder-Besprechungen nach dem Konsensprinzip für die Wahl der Indikatoren Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt für die landwirtschaftlichen Ökosysteme ausgesprochen.

D. Maßnahmenkulisse

Die vom Bund und den Agrarressorts der Länder im Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans ausformulierten Maßnahmenbereiche zu Art. 11 W-VO wurden bewusst weit gefasst und auf einem hohen Abstraktionsniveau formuliert, um möglichst alle vorhandenen und zukünftigen Maßnahmen, Förderprogramme, Gesetze und untergeordnete Regelungen, Strategien, Aktivitäten, Projekte und Handlungen des Bundes und der Länder unter die Maßnahmenbereiche fassen zu können.

Dies soll eine größtmögliche Flächenkulisse für potenzielle Wiederherstellungsmaßnahmen ermöglichen und damit einen bestmöglichen Umsetzungsspielraum für die Länder eröffnen. Denn je enger der Maßnahmenbereich ist und je kleinteiliger die Wiederherstellungsmaßnahmen im Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans angegeben werden, desto weniger besteht ein fachlicher und rechtlicher Spielraum bei der praktischen Umsetzung der erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen und desto eher ist damit zu rechnen, dass die Europäische Kommission entsprechende Berichtspflichten einfordert.

E. Zuständigkeiten

Die Frage, welche Fachbehörden im Rahmen der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung verantwortlich und damit zuständig sind, ist weder auf Bundes- noch auf Landesebene abschließend beantwortet und ist auch noch nicht im Rahmen eines Ausführungsgesetzes festgelegt worden.

Verfassungsrechtlich ist die Wiederherstellungsverordnung dem Regelungsbereich des Naturschutzes zuzuordnen. Die Wiederherstellungsverordnung liegt damit grundsätzlich im Kompetenzbereich der Naturschutzbehörden.

Im Gesetzesentwurf zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (Durchführungsg W-VO) (8) sind allerdings sektorale Zuständigkeitsvorschriften vorgesehen. Diese Aufgabenverlagerungen auf andere Sektoren sind zwar gesetzlich möglich, allerdings zeigen sich aufgrund der Regelungen im Gesetzesentwurf bereits eine Zersplitterung der Zuständigkeiten, mannigfaltige Beteiligungserfordernisse, ein erhöhter Abstimmungsbedarf, eine fehlende Einbeziehung der Länder und ein weiterer Bürokratieaufbau. Der Gesetzesentwurf wird daher aus Sicht der Agrarressorts der Länder größtenteils abgelehnt. Eine entsprechende Protokollklärung mehrerer Länder zum Beschluss zu TOP 11 (EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur) der Agrarministerkonferenz (AMK) am 26.9.2025 in Heidelberg liegt vor. (9)

Die Zuständigkeitsfrage ist keine reine behördeninterne Frage, sie spielt vielmehr eine entscheidende Rolle dabei, in wessen Finanzverantwortung die Aufgabe der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung liegt und welches Ressort die erforderlichen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen muss. Aus diesem Grunde ist nicht verwunderlich, dass gerade die Agrarressorts die Frage der Aufgabenverantwortung für die Umsetzung der Wiederherstellungsziele gegenüber dem Bund und innerhalb der Länder gegenüber den Landesregierungen stellen, zumal für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung bisher keine zusätzlichen Finanzmittel seitens der Europäischen Union oder des Bundes in Aussicht gestellt werden.

F. Rechtsfragen

Die Umsetzung der Wiederherstellungsziele verpflichtet nach der Wiederherstellungsverordnung zwar „nur“ den jeweiligen Mitgliedstaat, folglich die Bundesrepublik Deutschland, und nicht die einzelnen Landnutzer. Allerdings bleibt offen, ob bei nicht erreichter oder prognostizierbar nicht erreichbarer Zielerreichung der Gang über das Ordnungsrecht gewählt werden müsste, um die Zielerreichung sicherzustellen und um zukünftige Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden. Dies würde indes verbindliche Rechtspflichten für die Ökosystemverantwortlichen und umsetzenden Landnutzer zur Folge haben.

Auch stellt sich die Frage, ob die Zielerreichung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen einklagbar ist. Mit Umweltklagen ist jedenfalls zu rechnen, wenn die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen nach der Wiederherstellungsverordnung zugunsten der landwirtschaftlichen Ökosysteme nicht oder nicht in geeigneter Weise vom Bund und den Ländern ergriffen werden. Die grundsätz-

7) Erwägungsgrund 55 VO (EU) 2024/1991.

8) Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/21_LP/durchfg_w-vo/Entwurf/referentenentwurf_durchfg_w_vo_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

9) Vgl. Ziffer 2. der Protokollklärung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zum Beschluss zu TOP 11 der AMK Heidelberg 2025, abrufbar unter: <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-amk-heidelberg-2025.pdf> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

liche Tendenz der Rechtsprechung in den letzten Jahren im Umweltrecht geht dahin, Klagerechte von Umweltvereinigungen zu bejahen und bei gesetzlich niedergelegten Umweltzielen und fehlender Zielerfüllung größere Anstrengungen der Bundesregierung zu verlangen. (10)

Eine weitere wichtige Rechtsfrage, die es zu klären gilt, ist, in welchem rechtlichen Verhältnis die Regelungen der Wiederherstellungsverordnung zu den Regelungen der Natura 2000-Richtlinien (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) stehen. Dies betrifft beispielsweise die über das Natura 2000-Recht hinauschießenden Verpflichtungen des Art. 4 W-VO oder die Abweichungsklausel für die Mitgliedstaaten außerhalb von Natura 2000-Gebieten nach Art. 4 Abs. 13 W-VO. Zudem ist eine Harmonisierung mit den Berichts- und Dokumentationspflichten der Natura 2000-Richtlinien nicht geglückt, insbesondere hinsichtlich einer Harmonisierung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission, womit mit weiterem Bürokratieaufbau zu rechnen ist.

Mit Sorge wird seitens der Landnutzer schließlich der Vorschlag gesehen, wonach die Flächenverfügbarkeit für die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen der Wiederherstellungsverordnung über ein bundesweites Naturflächenbedarfsgesetz gesichert werden sollen. Ein solcher Gesetzesentwurf wurde von der Vorgängerregierung zwar mündlich bis Sommer 2023 angekündigt, aber schließlich nicht vorgelegt. Im aktuellen Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“ 21. Legislaturperiode (11) wird zum Naturflächenbedarfsgesetz ausgeführt: „Wir erleichtern in einem Naturflächenbedarfsgesetz die Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die Vernetzung von Ausgleichsmaßnahmen (Biotopverbund).“ (12) Ein Gesetzesentwurf ist von der Bundesregierung bis spätestens 28.2.2026 angekündigt. (13) Die rechtliche Ausgestaltung bleibt indes offen. Naturschutzverbände fordern gesetzliche Regelungen, welche die Flächenverfügbarkeit für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie für Wiederherstellungsmaßnahmen erhöhen und zu einer verbindlichen Flächenkulisse führen. (14) Landnutzer und Landnutzerverbände befürchten aufgrund dessen enteignungsrechtliche Auswirkungen eines solchen Gesetzes. (15)

G. Erforderliche Finanzmittel

Die erforderlichen Finanzmittel zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung sind schon seit der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission im Jahr 2022 (16) nicht realistisch prognostiziert worden. Die Europäische Kommission ging in ihrer Folgenabschätzung

im Jahre 2022 von Gesamtkosten in Höhe von circa 154 Mrd. Euro aus. (17) Kürzlich vorgenommene Kostenschätzungen des Bundes und der Länder sowie der eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften zu den einzelnen in der Wiederherstellungsverordnung genannten Ökosystemen zeigen für die Zielerreichung der Wiederherstellungsverordnung jedoch andere, exorbitante Werte auf. Allein für die Umsetzung der erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen in den landwirtschaftlichen Ökosystemen des Landes Baden-Württemberg wird nach einer ersten groben Kostenschätzung des Agrarressorts mit einem erforderlichen Finanzvolumen von 1,5 Mrd. Euro bis 2030 gerechnet; diese Kostenschätzung betrifft – das sei betont – lediglich die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung betreffend Art. 11 W-VO in Baden-Württemberg, hier sind die erforderlichen Mittel für die Wiederherstellung der weiteren Ökosysteme noch gar nicht eingerechnet.

Die Mittelbereitstellung und die konkreten Finanzierungsinstrumente sind dagegen weiterhin unklar und auf EU-Ebene nur vage angedeutet. In der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zur Wiederherstellungsverordnung heißt es, die Kosten könnten teilweise oder vollständig aus EU-Mitteln und anderen Finanzierungsquellen gedeckt werden. (18) Als grundsätzliche Finanzierungsquellen wird in der Wiederherstellungsverordnung sowohl auf EU-, Bundes-, als auch Privatmittel hingewiesen. (19) Die EU stellt jedoch keine zusätzlichen Mittel in Aussicht. Im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028 bis 2034 ist kein eigenständiges Naturschutzbudget und kein eigener Naturschutzfond für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung vorgesehen. (20) Vielmehr soll die Umsetzung von Umweltschutzziele und damit auch die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung über die Mittel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 mitabgedeckt werden. (21) Hier besteht eindeutig ein Ziel- und Finanzierungskonflikt. Die GAP hat europarechtlich nach Art. 39 AEUV eine andere Zielrichtung, nämlich die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Hingegen ist es nicht vorrangiges Ziel der GAP, die biologische Vielfalt in der Europäischen Union zu erhalten oder wiederherzustellen. Auf diesen Ziel- und Finanzierungskonflikt haben die Agrarressorts mehrerer Länder bereits mehrfach die Europäische Kommission und den Bund in Gesprächen und Schreiben hingewiesen. Außerdem ist bei den GAP-Mitteln ab dem Jahr 2028 mit erheblichen Kürzungen zu rechnen; dies zeigen die derzeitigen Vorschläge und Aussagen der Europäischen Kommission zur Neugestaltung der GAP ab 2028. (22)

10) Vgl. etwa zuletzt: *BVerwG*, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25, abrufbar auf der Internetseite des Gerichts.
 11) Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (zuletzt abgerufen am: 8.2.2026).
 12) Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode (Fn. 11), Rn. 1246 bis 1247.
 13) Bundesministerium für Verkehr, Pressemitteilung v. 17.12.2025, Infopapier Infrastruktur-Zukunftsgesetz, abrufbar unter: https://www.bmv.de/Shared-Docs/DE/Anlage/K/presse/infopapier-infrastruktur-zukunftsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 14) NABU, Blogbeitrag zum Thema „Infrastruktur-Zukunftsgesetz und Naturflächenbedarfsgesetz – worum geht’s?“, abrufbar unter: <https://blogs.nabu.de/infrastruktur-zukunftsgesetz/> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 15) Vgl. agrarheute, Ersatzgeld statt Ausgleichsflächen – doch Landwirte sollen leer ausgehen, Beitrag v. 28.1.2026, abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/politik/ersatzgeld-statt-ausgleichsflaechen-landwirte-leer-ausgehen-638816> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 16) Vgl. Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur v. 22.6.2022 (SWD(2022) 168 final),

abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12596-Schutz-der-biologischen-Vielfalt-Ziele-fur-die-Wiederherstellung-der-Natur-im-Rahmen-der-EU-Biodiversitatsstrategie_de (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 17) Europäische Kommission, (Fn. 16), Buchst. C.
 18) Europäische Kommission, (Fn. 16), Buchst. C.
 19) Erwägungsgründe 54, 60, 78 bis 81 VO (EU) 2024/1991 (Fn. 1).
 20) Vgl. Europäische Kommission, Ein ambitionierter Haushalt für ein stärkeres Europa: MFR 2028–2034, https://germany.representation.ec.europa.eu/ein-ambitionierter-haushalt-fur-ein-staerkeres-europa-mfr-2028-2034_de (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 21) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Fragen und Antworten zur EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, FAQ EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur: Finanzierung und Kosten, abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/wiederherstellung-von-oekosystemen/fragen-und-antworten-zur-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur> (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).
 22) Vgl. unter anderem die Rede von Kommissar Hansen vor dem Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments zur Zukunft der GAP, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_25_1859 (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

Soll die Erreichung der Ziele in der Wiederherstellungsverordnung gelingen, ist die Bereitstellung staatlicher Mittel unabhängig von den Mitteln der GAP unabdingbar. So sind vor allem finanzielle Anreizkomponenten – insbesondere Förderprogramme – und Ausgleichsleistungen staatlicherseits zwingend den Landnutzern in Aussicht zu stellen. Denn nur finanziell attraktive Unterstützungsprogramme für Eigentümerinnen und Eigentümer, Landwirtinnen und Landwirte sowie andere Landnutzer, die sich freiwillig an Wiederherstellungsmaßnahmen beteiligen, können langfristig zur Wiederherstellung der Natur in Europa beitragen.

Dass die Finanzierung der Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung nicht allein von den Ländern oder gar den Landnutzern getragen werden kann, ist offenkundig. Es bedarf daher endlich verlässlicher Aussagen zur Finanzierung der Wiederherstellungsverordnung.

Neue Finanzierungsinstrumente, wie Naturschutzgutschriften, die von der Europäischen Kommission euphorisch als Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung genannt werden (23), sind allerdings noch nicht ausreichend erprobt und bewährt und können daher nur marginal zur flächenhaften Zielerreichung beitragen. Ein verlässliches und maßgeblich ins Gewicht fallendes Finanzierungsinstrument sind sie jedenfalls nicht.

H. Fazit und Ausblick

Die Wiederherstellungsverordnung und deren Umsetzung auf nationaler Ebene wirft zahlreiche Rechts-, Finanzierungs-, Verwaltungsvollzugs- und Praxisfragen auf. Eine für die Landnutzer verlässliche, praktikable und tatsächlich verwirklichte Strategie zur Erreichung der Ziele der Wiederherstellungsverordnung bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen bleibt bisher frommer Wunsch. Es liegt in der Verantwortung des Bundes, die oben genannten Herausforderungen und offenen Fragen aufzugreifen, die Ausgestaltung der Wiederherstellungsmaßnahmen mit den Ländern und den gesellschaftlich betroffenen Akteuren und Landnutzern eng abzustimmen, das Verwaltungsverfahren und die Zuständigkeiten sachangemessen und verwaltungspraktikabel ohne zusätzlichen Bürokratieaufwand auszugestalten und für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung ein ausreichendes Finanzbudget bereitzustellen. Gegenüber der Europäischen Kommission sollte der Bund zudem eine sachangemessene Finanzierung und die entsprechende Bereitstellung von zusätzlichen EU-Mitteln einfordern.

23) Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Fahrplan für Naturschutzgutschriften, COM(2025) 374 final v. 7.7.2025, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat%3ACOM_2025_0374_FIN (zuletzt abgerufen am 8.2.2026).

Quo vadis rote und gelbe Gebiete? – Zur (näheren) Zukunft der Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat

Regierungsdirektorin Anne-Maria Helber, München (*),
Ministerialrat Dr. Christian Köpl, München (**)

A. Einleitung

Mit der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch die Bundesländer haben sich in den vergangenen Jahren bereits verschiedene Oberverwaltungsgerichte befasst. (1) Mit seinen Entscheidungen vom 24.10.2025 zur bayerischen Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngerverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 (2) hat sich erstmals das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (3) mit der Thematik befasst und die Ausweisungen aufgehoben, weil die AVDüV in § 13a Abs. 1 Düngerverordnung (DüV) keine wirksame Ermächtigungsgrundlage findet. Krüger/Asemissen haben in Heft 12/2025 dieser Zeitschrift bereits über die Entscheidungen berichtet und eine Einordnung vorgenommen. (4)

Seit dem 23.1.2026 liegen die schriftlichen Urteilgründe vor und während sich so manche bislang mit der Vorstellung beruhigen mochten, dass die Entscheidungen in ihrer Wirkung auf die bayerischen Regelungen beschränkt sein könnten, setzt sich nun die Erkenntnis durch: Mit seiner Feststellung, dass § 13a Abs. 1 DüV keine wirksame Ermächtigungsgrundlage bildet, hat das BVerwG praktisch allen Ausweisungsverordnungen der Länder den Boden entzogen.

Diese Erkenntnis hat zu vielfältigen Wortmeldungen geführt. (5)

Die Politik fordert wahlweise „schnelle Neuregelungen“, „Übergangsverordnungen“, „Notverordnungen“, „Eilverordnungen“, „Zwischenlösungen“, die Anwendung des sogenannten Sanktionsmechanismus (Rückfalloption) nach § 13a Abs. 4 und 5 DüV – also Düngebeschränkungen bezogen auf ganze Grundwasserkörper (Nitrat) beziehungsweise für alle hydrologischen Einzugsgebiete von Oberflächenwasserkörpern (Phosphat) – oder grundlegende Reformen. Gleichzeitig wird vor unmittelbar drohenden Vertragsverletzungsverfahren mit täglichen Strafen in Millionenhöhe gewarnt. Der

*) Die Koautorin ist stv. Leiterin des Referats Rechtsangelegenheiten der pflanzlichen und tierischen Erzeugung, Fachübergreifende Rechtsangelegenheiten, Datenschutz im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus.

***) Der Koautor ist Leiter des Referates Rechtsangelegenheiten der pflanzlichen und tierischen Erzeugung, Fachübergreifende Rechtsangelegenheiten, Datenschutz im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus.

1) Insbesondere *VGH Kassel*, Urt. v. 27.8.2024 – 4 C 1492/20.N, BeckRS 2024, 27408; *OVG Magdeburg*, Urt. v. 26.10.2023 – 2 K 61/20, BeckRS 2023, 36882; *OVG Greifswald*, Urt. v. 21.10.2021 – 2K 224/20 OVG, ZUR 2022, 37 ff.; *VGH Mannheim*, Urt. v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21, BeckRS 2023, 4734.

2) BayMBl. 2020 Nr. 783.

3) *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25, BeckRS 2025, 38508 = AUR 2026, 95 ff.; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 2.25, BeckRS 2025, 37331; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 3.25, BeckRS 2025, 38529; *BVerwG*, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513.

4) *Krüger/Asemissen*, Aufhebung der Roten Gebiete in Bayern durch das Bundesverwaltungsgericht, AUR 2025, 442 ff.

5) Einen Überblick geben z.B.: *Meyer*, Dungerecht: Rainer riskiert erneutes Vertragsverletzungsverfahren und Mehrbelastung der Landwirte, *Agri-food.Table*, 3.2.2026, Ausgabe 289; *Düwert*, Rote Gebiete in Niedersachsen außer Kraft: Was bei der Düngerverordnung gilt, *agrarheute*, 23.1.2026; *Koch*, Rote Gebiete: Diese Länder setzen Agrarminister Rainer unter Druck, *agrarheute*, 30.1.2026.

Berufsstand erklärt unterdessen sein Desinteresse an unwirksamen Regelungen.

Einigkeit besteht wohl in diesem wenig harmonischen Konzert zumindest insoweit, als bis zur Düngesaison 2027 wieder geordnete Verhältnisse – wie auch immer die aussehen mögen – gegeben sein sollten.

Es scheint also an der Zeit zu sein, im Folgenden nach einer kurzen Einordnung des Hintergrunds (B.) die derzeit diskutierten Handlungsoptionen (C.) zu beleuchten: Nutzen der Rückfalloption gemäß § 13a Abs. 4 und 5 DüV (C. I.), Korrektur der Ermächtigungsgrundlage im Wege einer Eilverordnung nach § 15 Abs. 3 Düngegesetz (DüngG) (6) (C. II. 1.) oder eines regulären Verordnungsverfahrens nach § 3 Abs. 4 S. 1 i. V. m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngeG (C. II. 2.) sowie eine grundlegende Reform, sogenannte große Lösung (C. III.).

B. Hintergrund

Gebiete mit besonderen Anforderungen an die Düngung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat und Phosphat kennt das deutsche Düngerecht mit § 13 Abs. 2 Düngeverordnung (7) seit dem Jahr 2017 (DüV 2017). Gemeinhin werden diese Gebiete mit den Kategorien „rot“ (Nitratbelastung) und „gelb“ (Phosphatbelastung) bezeichnet. Deutschland reagierte seinerzeit mit einer Änderung des DüngeG und der DüV auf das im Jahr 2013 von der EU-Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren. (8) Neben verschiedenen weiteren Änderungen wollte der Normgeber mit der Einführung der roten und gelben Gebiete, die durch die Bundesländer nach bestimmten Vorgaben auszuweisen sind, der Kritik der EU-Kommission begegnen, dass die bisherigen Maßnahmen nicht materiell ausreichen und nicht hinreichend nach Belastung differenziert seien.

Ungeachtet der im Jahr 2015 angekündigten und mit der DüV 2017 vorgenommenen Änderungen betrieb die EU-Kommission das Vertragsverletzungsverfahren weiter und reichte im Jahr 2016 Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein. Aus prozessualen Gründen bezog sich das Verfahren auf das Aktionsprogramm Deutschlands zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (9), das wiederum im Wesentlichen aus der DüV des Jahres 2006 mit Änderungen bis zum Jahr 2012 bestand. (10) Das Urteil des EuGH gab unter anderem der Rüge der EU-Kommission statt, wonach Deutschland durch die bislang nicht ausreichenden Maßnahmen gegen Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie verstoßen habe. (11) In der Folge entspann sich zwischen der EU-Kommission und Deutschland eine Auseinandersetzung darüber, ob bereits die DüV 2017 geeignet sei, die durch das EuGH-Urteil bestätigten Kritikpunkte der EU-Kommission auszuräumen. Neben weiteren Nach- und Verschärfungen im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Anhang II und Anhang III der Nitratrichtlinie (12) erfolgten durch eine erneute Änderung der DüV im Jahr 2020 (13) Veränderungen bei der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung. Im vorliegenden Zusammenhang sind dabei die Vereinheitlichung der Ausweisungspraxis durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (§ 13a Abs. 1 S. 2 DüV) sowie die Einführung des sogenannten Sanktionsmechanismus (Rückfalloption) bei Nichtausweisung entsprechender Gebiete (§ 13a Abs. 4 und 5 DüV) relevant. Während sich in den Entscheidungen des BVerwG vom 24.10.2025 die Ausgestaltung einer Vereinheitlichung der Ausweisungspraxis als verfassungsrechtlich unzureichend erwiesen hat, sorgt der Sanktionsmechanismus bei den Überlegungen, wie die dadurch entstandene Lücke geschlossen werden könnte, für erneute Diskussionen. Zudem stellt sich die Frage, ob sich die im Jahr 2017 getroffene Entscheidung, ein System der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen an die Düngung zu implementieren, bewährt hat oder ob bei der Umsetzung der Nitratrichtlinie eine grundlegende Reform angezeit ist.

C. Die Handlungsoptionen

I. Die sogenannte Rückfalloption des § 13a Abs. 4 und 5 DüV (14)

Bereits im Anschluss an die Urteilsverkündung wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die gerichtliche Unwirksamkeitserklärung der Ausweisung der roten Gebiete in Bayern die Anwendbarkeit des § 13a Abs. 4 DüV eröffnet wurde. Nach dieser Vorschrift gelten, sofern die Landesregierungen Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 DüV nicht ausgewiesen haben, ab dem 1.1.2021 die zusätzlichen Düngebeschränkungen für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche im Gebiet des jeweiligen Grundwasserkörpers.

Für die Umsetzung des § 13a Abs. 4 DüV bedürfte es eines erneuten rechtssetzenden Aktes, da das Gebiet des jeweiligen Grundwasserkörpers gemäß § 13a Abs. 4 S. 2 DüV durch die nach Landesrecht zuständige Stelle festzulegen und bekannt zu machen ist. Auch dieser Rechtsakt unterläge der gerichtlichen Überprüfbarkeit und könnte von Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern angegriffen werden, sodass sich die jeweils verfügende Landesregierung erneut einem erheblichen Prozessrisiko aussetzen würde.

Die Vorschrift des § 13a Abs. 4 DüV setzt eine fehlende Ausweisung von belasteten Gebieten voraus. Fraglich ist insoweit, ob damit auch die Aufhebung einer tatsächlich erfolgten Ausweisung durch ein Gericht umfasst ist. Der VGH München hat in seinen Entscheidungen vom 22.2.2024 im erstinstanzlichen Verfahren dargelegt, dass die Anwendbarkeit des § 13a Abs. 4 DüV auf den vorliegenden Fall zumindest offen sei. (15) Gleiches dürfte für die Fälle der Aufhebung der Gebietsausweisung (16) aufgrund unwirksamer Ermächtigungsgrundlage durch die anderen Bundesländer gelten. Nach der Begründung des Verordnungsentwurfs zu § 13a Abs. 4 DüV dienen

- 6) Düngegesetz v. 9.1.2009, BGBl. I S. 54, 136, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes v. 20.12.2022, BGBl. I S. 2752.
- 7) Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen v. 26.5.2017, BGBl. I, S. 1305 (Düngeverordnung, DüV 2017).
- 8) Vgl. zum Verfahrenshergang *EuGH*, Urte. v. 21.6.2018, Rs. C-543/16, Rn. 20 ff.
- 9) Richtlinie des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), ABl. L 375/1 v. 31.12.1991, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2008, ABl. L 311/1 v. 21.11.2008.
- 10) Vgl. zum Ganzen: *Köpl*, Die Umsetzung des EU-Gewässerschutzrechts im deutschen Düngerecht, in: *Norer* (Hrsg.), Landwirtschaft und Wasser – Gewässereinhaltung, Gewässerräume und Bewässerung in rechtlicher Perspektive, Tagungsband der 7. Luzerner Agrarrechtstage, 2023, S. 43 (48 f.).
- 11) *EuGH*, Urte. v. 21.6.2018 – Rs. C-543/16, Rn. 28-71.
- 12) Insbesondere bei Sperrfristen, Mindestabständen zu Oberflächengewässern, Ausnahmen von Ausbringverboten etc.
- 13) Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 26.5.2017, BGBl. I S. 1305, geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 28.4.2020, BGBl. I S. 846.
- 14) Aktuelle Fassung: Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 26.5.2017, BGBl. I S. 1305, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung v. 11.12.2024, BGBl. I Nr. 411.
- 15) *VGH München*, Urte. v. 22.2.2024 – 13a N 21.3158, BeckRS 2024, 15394, Rn. 25.
- 16) Vgl. Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg, „Ministerin Mittelstadt hält Wort: Brandenburg hebt Ausweisung der „roten Gebiete“ auf“, Pressemitteilung v. 30.1.2026; Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, „Mecklenburg-Vorpommern hebt Düngeverordnung auf“, Pressemitteilung Nr. 029/2026 v. 4.2.2026; Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, „Nach Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts: Land NRW schafft Rechtssicherheit durch Aufhebung der Landesdüngeverordnung“, Pressemitteilung v. 9.2.2026.

die verpflichtenden Vorgaben allesamt der Umsetzung des EuGH-Urteils und der Vermeidung der Fortsetzung des Zweitverfahrens. (17) Ausgehend davon liegt es nahe, die Regelung als Instrument zur Sicherstellung und effektiven Durchsetzung der im Jahr 2020 eingeführten verschärften Anforderungen der DüV zu verstehen. Sie müsste demnach auch für den Fall gelten, dass eine Landesregierung eine zunächst erfolgte Gebietsausweisung aus rein politischen Gründen wieder aufhebt. Unklar bleibt, ob der Fall eines nachträglichen Wegfalls der Gebietsausweisung infolge gerichtlicher Entscheidungen – insbesondere durch Unwirksamkeitserklärung wie in Bayern, aber auch wegen der Aufhebung aufgrund verfassungswidrigen Ermächtigungsgrundlage wie in anderen Bundesländern – bei der Konzeption der Norm bedacht wurde.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich § 13a Abs. 4 DüV seinem eindeutigen Wortlaut nach ausschließlich auf Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 DüV bezieht und damit lediglich Grundwasserkörper erfasst, die sich noch in einem guten chemischen Zustand befinden. Gerade aber die Gebiete im schlechten chemischen Zustand nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 DüV machen den überwiegenden Teil der mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete aus. Demgegenüber ist die Rechtslage im Anwendungsbereich des § 13a Abs. 5 DüV klar: hier wird für den Fall der unterbliebenen Ausweisung eutrophierter, also „gelber“ Einzugsgebiete oder Teileinzugsgebiete nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 DüV die Anwendung der zusätzlichen Anforderung auf den dort genannten Flächen im gesamten Landesgebiet angeordnet. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das BVerwG auch die Ausweisung der eutrophierten Gebiete in einer der vier Entscheidungen (18) für unwirksam erklärt hat. Es erschließt sich nicht, weshalb der Verordnungsgeber in § 13a Abs. 4 DüV einen Verweis auf § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 DüV unterlassen hat. Die Regelung erscheint insoweit systematisch inkonsequent und normtechnisch missglückt. Angesichts des klaren Wortlauts scheidet eine analoge Anwendung auf die weiteren Fallgestaltungen der Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 DüV jedoch aus. (19)

Letztendlich können die soeben erörterten Fragestellungen aber dahingestellt bleiben. Gegen die Anwendung des § 13a Abs. 4 DüV im Falle der vorliegenden Unwirksamkeitserklärung durch das BVerwG spricht vor allem der Umstand, dass sich diese Vorschrift inhaltlich auf Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 13a Abs. 1 DüV bezieht. § 13a Abs. 1 DüV stellt nach den Entscheidungen des BVerwG indes keine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage dar, da es der Regelung an der erforderlichen normativen Bestimmtheit fehlt. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus rechtsstaatlicher Perspektive höchst problematisch, auf diese sogenannte Rückfalloption zurückzugreifen, wenn die Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV gerade wegen eines Verstoßes gegen verfassungsrechtliche Vorgaben für unwirksam erklärt worden ist. Eine solche Vorgehensweise liefe Gefahr, die vom BVerwG festgestellten verfassungsrechtlichen Defizite mittelbar zu perpetuieren und die Bindungswirkung der Unwirksamkeitserklärung zu unterlaufen.

II. Korrektur der Ermächtigungsgrundlage

1. Eilverordnung nach § 15 Abs. 3 DüngG aufgrund „Gefahr im Verzug“

Während die Gebietsausweisung nach der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung durch das BVerwG für unwirksam erklärt wurde, gelten die Ausweisungen auf Grundlage der Landesdüngeverordnungen der anderen Bundesländer weiterhin fort.

Da keine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebiete und den Vollzug der dort geltenden zusätzlichen Maßnahmen besteht, ist

jedoch bereits aus rechtsstaatlicher Sicht eine Aufhebung der jeweiligen Gebietsausweisung oder zumindest die Aussetzung des Vollzugs der zusätzlichen Maßnahmen angezeigt. Spätestens durch die in verschiedenen anderen Bundesländern noch anhängigen Normenkontrollverfahren werden die Landesverordnung durch die jeweiligen Oberverwaltungsgerichte ebenfalls für unwirksam erklärt werden. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Urteile des BVerwG vom 24.10.2025 Anlass zur Einleitung weiterer Normenkontrollverfahren geben werden.

Mit dem Vorliegen der schriftlichen Urteilsgründe forderten daher vier Landesumweltminister den Bund in einer gemeinsamen Stellungnahme (20) an den Bundeslandwirtschaftsminister dazu, schnellstmöglich Rechtssicherheit zu schaffen und bis zur Novellierung des Düngerechts von der Regelung des § 15 Abs. 3 DüngG Gebrauch zu machen. Gemäß § 15 Abs. 3 DüngG kann eine Rechtsverordnung auf Grundlage des DüngG bei Gefahr im Verzuge ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden, welche spätestens sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft tritt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefahr im Verzuge“ ist im vorliegenden Zusammenhang unter Berücksichtigung seiner dogmatischen Einordnung im Gefahrenabwehrrecht dann anzunehmen, wenn die Einholung der Zustimmung des Bundesrats im Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung zu einem solchen Zeitverlust führen würde, der mit hoher Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines Schadens zur Folge hätte. Entscheidend ist mithin, ob das reguläre Zustimmungsverfahren eine Verzögerung bewirkt, die die effektive Gefahrenabwehr vereiteln oder wesentlich beeinträchtigen würde.

Gefahr im Verzuge begründet sich nach Ansicht der Unterzeichner der Stellungnahme insoweit, dass es wegen des fehlenden Vollzugs der zusätzlichen Maßnahmen in den belasteten Gebieten gegebenenfalls zu einem deutlichen Anstieg der Nährstoffzufuhr auf den entsprechenden Flächen der derzeitigen Gebietskulisse kommen würde, wodurch die potenzielle Gefahr von Nährstoffeinträgen in das (Grund- und Oberflächen-) Wasser steigt. Daneben bestehe auch die Gefahr eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission. Mit der Übergangsverordnung wäre sodann Zeit gewonnen, die grundsätzliche Überarbeitung des Düngerechts in Angriff zu nehmen.

Die Ziele der EU-Nitratrichtlinie und der EU-Wasserrahmenrichtlinie müssen zweifellos unabhängig von den Entscheidungen des BVerwG erreicht werden. Dennoch überzeugt die Annahme, es liege Gefahr im Verzug vor, wenn bis zum Erlass einer neuen Ermächtigungsgrundlage im Rahmen eines regulären Ordnungsgebungsverfahrens zugewartet wird, aus hiesiger Sicht nicht. Wie die Messwerte aus der Vergangenheit zeigen, reagiert das Grundwasser aufgrund dessen Verweil- und Fließzeiten nur sehr verzögert auf die Beschränkung der Nährstoffeinträge. Die grundsätzlichen Düngevorgaben (wie bedarfsgerechte Düngung, Sperrfristen, Mengenbegrenzung, Abstands- und Hangaufgaben etc.) gelten auf der gesamten Landesfläche zudem weiterhin. Es ist also nicht davon auszugehen, dass es durch die fehlenden zusätzlichen Maßnahmen in den roten und gelben Gebieten sofort zu einem signifikanten Nährstoffanstieg kommt.

Weiterhin ist zu beachten, dass mit der Düngung der Ackerkulturen ohnehin bereits im Februar begonnen wurde und diese bis zum

17) BR-Drs. 98/20, S. 59.

18) Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513.

19) So auch Krüger/Asemisen (Fn. 4), S. 445 f.

20) Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, „Düngeverordnung: Länder fordern schnellen Neustart und Rechtssicherheit vom Bund“, Pressemitteilung Nr. 027/2026 v. 30.1.2026; gemeinsames Schreiben an Bund nicht veröffentlicht.

Mai abgeschlossen sein wird. Auch eine Eilverordnung, die ohne Zustimmung des Bundesrats erlassen wurde, wird daher nicht mehr rechtzeitig erlassen werden können, um maßgeblichen Einfluss auf die Frühjahrdüngung nehmen zu können.

Selbstverständlich ist der rasche Erlass einer neuen Ermächtigungsgrundlage auch geboten, um die Einleitung eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission zu verhindern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die EU-Kommission die obergerichtliche Entscheidung eines Mitgliedstaates anerkennt und dem Verordnungsgeber den erforderlichen Zeitraum einräumt, um ein nach mitgliedstaatlichem Recht ordnungsgemäßes Verordnungsgebungsverfahren durchzuführen. Insofern scheidet auch die Annahme der zweiten Alternative des § 15 Abs. 3 S. 1 DüngG aus, nach der die Eilverordnung zulässig ist, wenn das unverzügliche Inkrafttreten der Rechtsverordnung zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union erforderlich ist.

Die gegenwärtige Rechtslage ist darauf zurückzuführen, dass – anders als bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle keine Möglichkeit vorgesehen ist, eine untergesetzliche Norm zur Vermeidung gravierender Folgen lediglich als mit der Rechtsordnung unvereinbar zu erklären. Demzufolge hat das BVerwG in seinen Urteilen abschließend dargelegt, dass es dem Bundesverordnungsgeber obliege, zügig eine den darin genannten Maßgaben Rechnung tragende Neuregelung der Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf deren Grundlage dann wirksame Gebietsausweisungen durch die Landesregierungen erfolgen können. (21) Ungeachtet der gebotenen Eile ist dabei eine sorgfältige Vorgehensweise des Verordnungsgebers erforderlich, um erneuten gerichtlichen Beanstandungen vorzubeugen.

2. Reguläres Normsetzungsverfahren nach § 3 Abs. 4 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngG

Die Durchführung regulärer Normsetzungsverfahren sollten aus legistischer Sicht grundsätzlich Vorrang vor Verfahren für Eil- und Notverordnungen sowie verfahrenstechnisch abgekürzten Verfahren haben. Denn reguläre Verfahren können am besten die Qualitätssicherung im Hinblick auf methodische Vorbereitung sowie inhaltliche und formelle Gestaltung sicherstellen.

Abgesehen von den bereits vorstehend beschriebenen Problemen einer Eilverordnung stellt sich die Frage, welche Nachteile eine Behebung der vom BVerwG festgestellten Mängel durch eine im Regelverfahren herbeigeführte Änderung der DüV gemäß § 3 Abs. 4 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 3 und Abs. 5, § 15 Abs. 5 DüngG hätte. Wie bereits oben ausgeführt, ist zunächst festzustellen, dass sowohl ein reguläres Normsetzungsverfahren als auch ein Verfahren zum Erlass einer Eilverordnung eine Ausweisung roter und gelber Gebiete für das Jahr 2026 nicht (mehr) ermöglichen würde. Die Anbau- und Düngelpläne der landwirtschaftlichen Betriebe für das Jahr 2026 sind längst abgeschlossen und mittlerweile hat die Düngesaison begonnen. Eine Fortsetzung des Ausweisungsverfahrens erscheint somit jedenfalls erst zum 1.1.2027 auch mit Blick auf den Vertrauensschutz und die Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betrieb möglich. Dieser Zielpunkt kann mit einem regulären Verfahren derzeit noch erreicht werden.

Auch das Argument, nur mit einer Eilverordnung könnte ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission abgewendet werden, erscheint – wie ebenfalls bereits ausgeführt – vorschnell. Gewiss hat sich Deutschland seit Inkrafttreten der Nitratrictlinie kein übergroßes Vertrauen der EU-Kommission bei der Umsetzung erarbeitet. Die Umsetzungsschritte erfolgten zum Teil formal verspätet zum Teil aufgrund der EU-Kommission und unter dem Eindruck der Urteile des EuGH aus den Jahren 2002 und 2018. (22) Daraus

kann aber nicht geschlossen werden, dass die EU-Kommission rechtsstaatliche Abläufe nicht respektieren würde, solange sich die notwendigen Anpassungsprozesse in einem angemessenen zeitlichen Rahmen bewegen.

III. Grundlegende Reform – sogenannte große Lösung

Die große Zahl der Normenkontrollverfahren zu den Landesverordnungen, die § 13a DüV umsetzen und insbesondere die große Zahl der hinter den Verfahren stehenden Antragstellerinnen und Antragsteller haben gezeigt, dass das System der roten und gelben Gebiete großen Vorbehalten begegnet und wenig Akzeptanz findet. Zwar hat das BVerwG unmissverständlich festgestellt, dass die für den Fall einer Gebietsausweisung namentlich in § 13a Abs. 2 und 3 DüV vorgesehenen beziehungsweise ermöglichten Düngebeschränkungen mit den Grundrechten der Landwirtinnen und Landwirten vereinbar sind. (23) Sie enthalten Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Berufsausübungsregelungen für die Landwirtinnen und Landwirte (Art. 12 Abs. 1 GG), die mit dem Gewässerschutz einem wichtigen Gemeinwohlinteresse dienen und einer verhältnismäßigen Ausgestaltung ohne Weiteres zugänglich sind. (24) Allerdings sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit, Verursachergerechtigkeit und Bürokratievermeidung die Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe bilden. Ein Blick auf das Regelungskonzept der Nitratrictlinie zeigt, dass ein System der Ausweisung von Gebieten mit besonderen Anforderungen jedenfalls nicht zwingend ist. Die Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten – mit wenn auch anderen Ausgangssituationen aber doch ähnlichen Bedingungen und Charakteristiken der Landwirtschaft wie z. B. Dänemark – legen zudem nahe, dass auch andere Instrumente zu einer Reduktion von Nährstoffeinträgen und Nährstoffüberschüssen führen können. So wären beispielsweise landesweite betriebliche Nährstoffobergrenzen in Kombination mit Maßnahmen zum Nacherntemanagement (insbesondere der Anbau von Zwischenfrüchten) bürokratiearme und hinsichtlich des Gewässerschutzes zielführende Alternativen zum jetzigen System.

Ein Ansatz, der die Ziele der Nitratrictlinie umsetzt und dabei die Akzeptanz der Landwirtinnen und Landwirte findet, wäre in Zeiten der Demokratieverdrossenheit einen Versuch wert. Aber für eines dürfte im Interesse aller Beteiligten eine grundlegende Reform nicht genutzt werden: Für Verzögerungstaktik. Schließlich wird die Umsetzung der Entscheidung des BVerwG (25) zu dem von der Deutschen Umwelthilfe angestregten Verfahren zur Erforderlichkeit eines selbständigen düngebezogenen, mit der Düngeverordnung nicht (teil-) identischen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen eine Überarbeitung der DüV ohnehin erfordern.

21) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – exemplarisch 10 CN 1.25, BeckRS 2025, 38508, Rz. 51.

22) Zum Ganzen vgl. Köpl (Fn. 10), S. 47 f.

23) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513, Rn. 13.

24) BVerwG, Urt. v. 24.10.2025 – 10 CN 4.25, BeckRS 2025, 38513, Rn. 15.

25) BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25, BeckRS 2025, 39485, AUR 2026, 93 ff.

REFORMRADAR

GAP-UPDATE

Die Kommissionsvorschläge zur GAP-2028 – Ein Überblick

Dr. Anna-Lena Poppe, Frankfurt a. M. (*)

A. Einleitung

Am 16.7.2025 legte die EU-Kommission ihr Legislativpaket für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2028-2034 vor. Der MFR beträgt für diese Periode rund zwei Billionen Euro und sieht eine grundlegende Neugestaltung des EU-Haushaltes vor. (1) Das vorgeschlagene Legislativpaket hat aufgrund der Bindung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als wesentliche Ausgabenposition der EU an den MFR auf dieselbe erheblichen Einfluss. Mit der Festlegung des MFR sind daher regelmäßig auch grundlegende Reformen der GAP verbunden. (2) So umfasst das genannte Legislativpaket ebenfalls Vorschläge zur Reform der GAP. Im Hinblick auf die GAP sind die Vorschläge der EU-Kommission insbesondere dahingehend radikal, als dass die eigenständige Regelungssystematik der GAP verloren geht, indem die Integration in die neu geschaffenen nationalen regionalen Partnerschaftspläne avisiert ist.

Diese Umstrukturierung sowie die Ausgestaltung und Mittelzuweisungen im Einzelnen stießen auf vielfältige Kritik: Abgeordnete des EU-Parlaments „fordern einen größeren eigenständigen Agrarhaushalt [...], weniger Bürokratie und mehr Anreize zur Erreichung ökologischer und sozialer Ziele.“ (3) Der Deutsche Bauernverband e. V. ließ in seiner Pressemitteilung verlauten, dass „[d]ie EU-Kommission [...] mit ihrem Haushaltsvorschlag und der Strukturveränderung das Ende der Gemeinsamen Politik für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung einläute.“ (4) In der vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) koordinierten Stellungnahme der „Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union“ heißt es, dass „eine massive Wettbewerbsverzerrung sowie wirtschaftliche Schwächung zulasten gerade derjenigen landwirtschaftlichen Betriebe [drohe],

die bereits heute besonders ressourcenschonend wirtschaften und damit für eine langfristige Nahrungsmittelsicherheit sorgen.“ (5) Dieser Beitrag soll einen Überblick über die Entwürfe verschaffen. (6)

B. Das Legislativpaket im Allgemeinen

Nach Art. 312 Abs. 1 AEUV soll mit dem MFR im Verordnungswege sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Die Regelung normiert den Grundsatz des Einnahmehaushalts, wonach die Einnahmen die Ausgaben begrenzen. (7) Insoweit ist Aufgabe des MFR, Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien festzusetzen (vgl. Art. 312 Abs. 3 AEUV). (8) Der MFR wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt (Art. 312 Abs. 1 AEUV). Die vier avisierten Ausgabenkategorien (Rubriken) im hiesigen Entwurf sind die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne (NRP-Pläne) – hierunter fällt nunmehr auch die GAP –, die Wettbewerbsfähigkeit, „Europa in der Welt“ sowie die öffentliche Verwaltung.

In rechtsetzender Hinsicht umfasst das vorgeschlagene Legislativpaket zum einen horizontale Regelungen wie die Verordnung zur Festlegung des MFR (9), eine interinstitutionelle Vereinbarung über Haushaltsangelegenheiten (10), einen Eigenmittelbeschluss sowie eine Verordnung über die Leistung, Überwachung und Evaluierung des Unionshaushalts (11). Zum anderen enthält das Legislativpaket auch sektorspezifische Vorschriften wie z. B. den Verordnungsentwurf über den Europäischen Wettbewerbsfonds (12). Für die GAP sind im Rahmen der sektorspezifischen Vorschriften insbesondere der Verordnungsentwurf zur Schaffung eines Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und ländlichen Raum, Fischerei und Meeresangelegenheiten, Wohlstand und Sicherheit – der sogenannte Single Fund (NRPF) – (NRPF-VO-Entwurf) (13), der Verordnungsentwurf zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP-VO-Entwurf) (14), der Entwurf einer GMO-Änderungsverordnung (GMO-Änderungs-VO-Entwurf) (15) sowie der Entwurf einer EU-Schulprogramm-VO (16) zu nennen.

In finanzieller Hinsicht sieht der vorgeschlagene MFR 2028-2034 unter anderem vor, dass dem Europäischen Fonds für Wettbewerbsfä-

*) Die Autorin ist Referentin für Zuwendungsrecht bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Frankfurt a.M.. Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

- 1) *EU-Kommission*, „Ein ambitionierter Haushalt für ein stärkeres Europa: 2028-2034“, Pressemitteilung v. 16.7.2025.
- 2) Vgl. zu den Reformen *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 86. EL September 2025, Art. 38 AEUV Rn. 6 ff.
- 3) *EU-Parlament*, „Parlament verabschiedet seine Position zur künftigen EU-Agrarpolitik“, Pressemitteilung v. 10.9.2025.
- 4) *Deutscher Bauernverband e. V.*, „Rukwied: EU verabschiedet sich vom Kern des europäischen Gedankens“, Pressemitteilung v. 16.7.2025.
- 5) *Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union*, Stellungnahme: „Notwendige Nachbesserungen der Vorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2027“, November 2025, S. 1.
- 6) Vgl. hierzu auch *Busse*, *Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission für die GAP 2028 bis 2034*, AUR 2025, 321.
- 7) *Rossi*, in: Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 64. EL August 2025, § 3, Rn. 194 f.
- 8) *Rossi* (Fn. 7), Rn. 196.
- 9) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2028 bis 2034 v. 16.7.2025, COM(2025) 571 final.
- 10) Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung v. 16.7.2025, COM(2025) 572 final.
- 11) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Ausgabenverfolgungs- und Leistungsrahmens für den Haushalt sowie anderer horizontaler Vorschriften für die Programme und Tätigkeiten der Union v. 16.7.2025, COM(2025) 545 final.

- 12) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit (ECF), einschließlich des spezifischen Programms für Forschungs- und Innovationstätigkeiten im Verteidigungsbereich, zur Aufhebung der Verordnungen (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/783 sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/696, (EU) 2023/588 und (EU) [EDIP] v. 16.7.2025, COM(2025) 555 final. Kapitel V des Verordnungsentwurfs enthält auch Regelungen zur Unterstützung der Landwirtschaft.
- 13) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und den ländlichen Raum, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028-2034 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 und der Verordnung (EU, Euratom), 2024/2509 v. 16.7.2025, COM(2025) 565 final.
- 14) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik im Zeitraum 2028 bis 2034 v. 16.7.2025, COM(2025) 560 final.
- 15) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“), sektorale Interventionen, die Schaffung eines Eiweißpflanzensektors, Anforderungen an Hanf, die Möglichkeit von Vermarktungsnormen für Käse, Eiweißpflanzen und Fleisch, die Anwendung zusätzlicher Einfuhrzölle und Vorschriften für die Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen v. 16.7.2025, COM(2025) 553 final.
- 16) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

higkeit 409 Milliarden Euro und dem NRPf 865 Milliarden Euro zugewiesen sind. (17) Innerhalb des NRPf sind sodann 293,7 Milliarden Euro zweckgebunden für die Einkommensstützung in der Landwirtschaft vorgesehen. (18) Nach Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 3 UAbs. 1 NRPf-VO-Entwurf bezieht sich die Zweckbindung konkret auf die Interventionen in Art. 35 Abs. 1 lit. a) bis k) und r) NRPf-VO-Entwurf (19) und mithin auf Maßnahmen der derzeitigen ersten Säule (z. B. flächenbezogene und gekoppelte Direktzahlungen), aber auch der derzeitigen zweiten Säule (z. B. Unterstützung des Risikomanagements und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen). Weiter sind 6,3 Milliarden Euro für die Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Kriseninterventionen und das einheitliche Sicherheitsnetz vorgesehen. (20) Es ist den Mitgliedstaaten unbenommen, weitere (nicht zweckgebundene) Mittel aus dem NRPf auf den Bereich der genannten Interventionen zu verwenden und dementsprechend aufzustocken. (21)

C. Die GAP betreffenden Entwürfe im Einzelnen

I. NRPf-VO-Entwurf

Der Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung der GAP nach 2027 ist im NRPf-VO-Entwurf zu sehen, da die GAP nunmehr in den NRPf und die dazugehörigen NRP-Pläne integriert wird. Dass die GAP bei der Erstellung des Legislativpakets aus dem Zentrum der Aufmerksamkeit herausgerückt und der Einfluss der agrarpolitischen Akteur:innen begrenzt gewesen war, zeigt sich bereits in der Wahl der Rechtsgrundlage. (22) Als Rechtsgrundlage gibt der NRPf-VO-Entwurf für den GAP betreffenden Teil der Verordnung in der Begründung Art. 42 Abs. 3 AEUV und im vorgeschlagenen Verordnungstext Art. 43 Abs. 3 AEUV an. (23) Hierbei handelt es sich um einen redaktionellen Fehler. Richtigerweise muss es Art. 43 Abs. 2 AEUV heißen, auf den (zumindest) inhaltlich auch in der Begründung Bezug genommen und der in Erwägungsgrund 3 genannt wird.

Gegenstand des NRPf-VO-Entwurfs sind in erster Linie die Schaffung des NRPf, die Definition dessen Ziele (Art. 2 und 3 NRPf-VO-Entwurf) sowie Vorschriften zur Erstellung der nationalen regionalen Partnerschaftspläne (Art. 21 ff. NRPf-VO-Entwurf). In Bezug auf die GAP ist festzustellen, dass innerhalb des NRPf der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zusammengelegt werden (24) und mithin die bekannte Zwei-Säulen-Struktur aufgehoben wird. Allerdings bleiben die bekannten Interventionen in der neuen einheitlichen Struktur des NRPf weitestgehend erhalten. Wie bereits dargelegt, regelt Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 3 UAbs. 1 NRPf-VO-Entwurf die Zweckgebundenheit eines Teils der NRPf-Mittel für bestimmte Interventionen der GAP. Zudem widmet sich Titel V (Artikel 35-45) ausschließlich der GAP. Der Titel umfasst Regelungen zu den Interventionen, internationalen Verpflichtungen sowie zur Unterstützung für die Ägäischen Inseln. Das Kernstück des Titel V stellt

Art. 35 NRPf-VO-Entwurf dar, der zum einen die Interventionen auflistet und zum anderen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Kofinanzierung trifft. Darüber hinaus legt er in Abs. 3 UAbs. 2 fest, dass die geplante durchschnittliche Beihilfe pro Hektar für die degressive flächenbezogene Einkommensstützung für jeden Mitgliedstaat nicht weniger als 130 Euro und nicht mehr als 240 Euro betragen darf.

II. GAP-VO-Entwurf

Der GAP-VO-Entwurf ist mit seinen 20 Erwägungsgründen und 25 Artikeln im Gegensatz zu den derzeitigen GAP-Verordnungen (25) schlank gehalten. Die eigenständige GAP-VO soll die NRPf-VO um spezielle, für die GAP geltende Bestimmungen ergänzen. (26) Anders als in der VO (EU) 2021/2115, die in ihren Art. 5 und 6 allgemeine und spezielle Ziele der GAP-Periode festlegt, verweist Art. 2 GAP-VO-Entwurf auf die spezifischen Ziele in Art. 3 Abs. 1 lit. d) NRPf-VO-Entwurf. (27) Der GAP-VO-Entwurf selbst arbeitet nunmehr mit Empfehlungen der EU-Kommission für die jeweiligen mitgliedstaatlichen NRP-Pläne (Art. 2 Abs. 1 GAP-VO-Entwurf) sowie mit sogenannten Umwelt- und Klimaschwerpunkten (Art. 4 GAP-VO-Entwurf).

Inhaltlich bleiben die Kernelemente der derzeitigen GAP im Wesentlichen bestehen, erhalten jedoch nicht nur durch die neue grundlegende Strukturveränderung durch die Integration in den NRPf, sondern auch sprachlich ein neues Gewand. So firmiert die Konditionalität nun unter dem Begriff der „verantwortungsvollen Betriebsführung“ (im Englischen „farm stewardship“), welche die Grundanforderungen an die Betriebsführung, von den Mitgliedstaaten in den NRP-Plänen festzulegende Schutzpraktiken (Nachfolge der GLÖZ-Standards) und die soziale Konditionalität umfasst (Art. 3 GAP-VO-Entwurf). Die flächenbezogene Einkommensstützung soll in der GAP-2028 fortgeführt, aber auch degressiv ausgestaltet und gekappt werden (Art. 6 Abs. 3 und 4 GAP-VO-Entwurf). Die mit der GAP-2023 eingeführten Ökoregelungen der ersten Säule sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden zusammengeführt und in „Agrarumwelt- und Klimaaktionen“ umbenannt. Ein Upgrade erfährt die Unterstützung von Junglandwirt:innen (28) sowie die Unterstützung des Generationenwechsels in der Landwirtschaft (Art. 14 ff. GAP-VO-Entwurf). Wortgleich fortgeführt wird in Art. 22 GAP-VO-Entwurf die Regelung des Art. 148 VO (EU) 2021/2115 bzw. des Art. 69 VO (EU) Nr. 1307/2013, die erst im vergangenen Jahr Gegenstand einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (29) war, sodass eine Überarbeitung zumindest hätte geprüft werden können.

III. GMO-Änderungs-VO-Entwurf und EU-Schulprogramm-VO-Entwurf

Da das Legislativpaket vorsieht, dass die Mittel für die Durchführung der Maßnahmen der GMO (30) ab 2028 ebenfalls aus dem NRPf erfolgen, bedarf es auch einer Änderung der GMO. Die vor-

17) Vgl. *EU-Kommission*, Europe's Budget – An ambitious budget for a stronger Europe 2028-2034, Fact Sheet, September 2025, S. 2. Daneben sind 49 Milliarden für Erasmus+ und AgoraEU, 200 Milliarden für „Europa in der Welt“, 168 Milliarden für die Rückzahlung von NextGenerationEU sowie 293 Milliarden für andere Ausgaben (darunter z. B. die Fazilität „Connecting Europe“) vorgesehen.
 18) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 11.
 19) Konkret handelt es sich um folgende Interventionen: a) degressive flächenbezogene Einkommensstützung; b) gekoppelte Einkommensstützung; c) kulturspezifische Zahlung für Baumwolle; d) Zahlung für naturbedingte und andere gebietspezifische Benachteiligungen; e) Unterstützung für Benachteiligten, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben; f) Agrarumwelt- und Klimaaktionen; g) Zahlung für Kleinerzeuger; h) Unterstützung für Risikomanagementinstrumente; i) Unterstützung für Investitionen von Landwirten und Waldbesitzern; j) Unterstützung für die Niederlassung von Junglandwirten, neuen Landwirten sowie Unternehmensgründungen im ländlichen Raum und Unternehmensentwicklung von kleinen Betrieben; k) Unterstützung für Vertretungsdienste; r) Interventionen in bestimmten Sektoren gemäß Teil II Titel I Kapitel IIa der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

20) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 11.
 21) *EU-Kommission*, Der EU-Haushalt – Für eine widerstandsfähige, wettbewerbsfähige und nachhaltige EU-Landwirtschaft, September 2025, S. 2.
 22) Vgl. *Mögele*, Podcast „RechtsAcker“, Episode 22: Kommissionsvorschläge GAP-2028 – Wo soll die Reise hingehen?, 6.2.2026.
 23) COM(2025) 565 final (Fn. 13), S. 6.
 24) Erwägungsgrund 2 GAP-VO-Entwurf.
 25) Verordnung (EU) 2021/2115 und Verordnung (EU) 2021/2116.
 26) COM(2025) 560 final (Fn. 14), S. 6.
 27) Weitere Absätze enthält der Artikel nicht, dennoch enthält der Absatz eine Nummerierung.
 28) Vgl. *Jessen-Lieberum*, Die Junglandwirteförderung als Lackmустest: Zur Neuordnung der GAP post-2027, AUR 2026, 54 ff.
 29) *EuGH*, Urt. v. 10.7.2025 – Rs. C-287/24. Vgl. *Poppe*, Anmerkung zu *EuGH*, Urt. v. 10.7.2025 – Rs. C-287/24 – Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL / Région wallonne, RdL 2025, 379 ff.
 30) Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 347/671 v. 20.12.2013.

geschlagene GMO-Änderungsverordnung (GMO-Änderungs-VO-Entwurf) (31) enthält 43 Erwägungsgründe und drei Artikel; einen zu den Änderungen in der GMO, einen für Übergangsbestimmungen sowie einen zum Inkrafttreten und ihrer Anwendung. Neu eingefügt werden unter anderem ein Abschnitt zu Hanf (Art. 1 Nr. 19 GMO-Änderungs-VO-Entwurf) sowie ein Kapitel, das Maßnahmen zur Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen enthält (Art. 1 Nr. 31 GMO-Änderungs-VO-Entwurf). Zudem findet eine Übertragung der Vorschriften zu Sicherheitsleistungen im Bereich der Verwaltung von Zollkontingenten und der öffentlichen Intervention und privater Lagerhaltung aus der VO (EU) 2021/2116 (32) statt. (33)

Insbesondere enthält der Entwurf die Streichung des EU-Schulprogramms, das nunmehr als eine aus dem NRPf finanzierte Interventionskategorie in der NRPf-VO zu finden sein wird. Diese Umstrukturierung soll „eine größere Wirksamkeit“ und „Kohärenz mit anderen GAP-Instrumenten“ gewährleisten. (34) Hierzu wird in ein neues Kapitel eingefügt, das nunmehr die Regelungen für die Interventionskategorien gem. der NRPf-VO im Zusammenhang mit dem EU-Schulprogramm und bestimmten Sektoren enthält. Zur Integration des EU-Schulprogramms in die neue NRPf-Struktur hat die Kommission eine EU-Schulprogramm-VO (35) vorgeschlagen, die dazu dient, die VO (EU) Nr. 1370/2013 (36), welche Maßnahmen zur Festsetzung von Preisen, Abgaben, Beihilfen und mengenmäßigen Beschränkungen im Zusammenhang der GMO enthält (Art. 1 VO (EU) Nr. 1370/2013), dahingehend zu ändern, dass die Regelungen zum EU-Schulprogramm (Art. 5 VO (EU) Nr. 1370/2013) entfallen.

D. Alles neu?

Der Beitrag vermittelt einen ersten Eindruck vom neuen Regelungs-konstrukt der EU-Förderpolitiken nach 2027. Insgesamt lässt sich bereits nach dieser überblicksartigen Draufschau feststellen, dass sich vor allem das Gerüst der GAP ändern wird. Statt einer singulären Ausgestaltung der GAP möchte die EU-Kommission zu einer pluralistischen Gesamtförderpolitik übergehen. Betrachtet man die einzelnen Elemente der GAP, wie beispielsweise die Direktzahlungen oder die grüne Architektur, zeigt sich, dass diese vom Grundsatz her fortgeführt werden sollen.

Eine detaillierte Untersuchung der Regelungen sowie die Beobachtung des laufenden Gesetzgebungsprozesses erfolgt im Rahmen weiterer Beiträge der Reihe GAP-UPDATE.

31) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“), sektorale Interventionen, die Schaffung eines Eiweißpflanzensektors, Anforderungen an Hanf, die Möglichkeit von Vermarktungsnormen für Käse, Eiweißpflanzen und Fleisch, die Anwendung zusätzlicher Einfuhrzölle und Vorschriften für die Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen v. 16.7.2025, COM(2025) 553 final.

32) Dort Art. 64 der Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2.12.2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 435/187 v. 6.12.2021.

33) Erwägungsgrund 35 und Art. 1 Nr. 32 GMO-Änderungs-VO-Entwurf.

34) Erwägungsgrund 2 Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

35) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 hinsichtlich der Beihilferegelung für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen („EU-Schulprogramm“) v. 16.7.2025, COM(2025) 554 final.

36) Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates v. 16.12.2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 346/12 v. 20.12.2013.

AUR-FORUM

Veranstaltungsankündigungen:

ARL-Regionalplanungstagung 2026 – Die Regionalplanung als treibende und gestaltende Kraft des Windenergieausbaus, 16.4.2026, 13:00 Uhr, bis 17.4.2026, 13:00 Uhr, Würzburg

VERANSTALTUNGSORT:

Burkardushaus – Tagungszentrum am Dom, Würzburg

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Anmeldeschluss: 3.4.2026

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Dr. Sebastian Krätzig, Leitung des Wissenschaftlichen Referats
„Räumliche Planung und Politik“ der ARL

E-Mail: sebastian.kraetzig@arl-net.de

www.arl-net.de/de/events/arl-regionalplanungstagung-2026

Höferecht – Vertiefungsseminar, 22.4.2026, 9:00-16:30 Uhr, Rendsburg

VERANSTALTUNGSORT:

DEULA Schleswig-Holstein GmbH, Bildungszentrum,
Grüner Kamp 13, 24768 Rendsburg, Vortragsraum

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Anmeldeschluss: 6.4.2026

Parijus gGmbH

Rubensstr. 62, 12157 Berlin

E-Mail: landwirtschaftsseminare@parijus.eu

www.parijus.eu

Frühjahrstagung der DGAR – Wassermanagement in der Landwirtschaft, 28.-29.4.2026, Speyer

VERANSTALTUNGSORT:

Hotel Domhof

Bauhof 3

67346 Speyer

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht

Theodor-Heuss-Allee 80, 60486 Frankfurt am Main

E-Mail: info@dgar.de, www.dgar.de

13. Weinrechtstag – Transformation im Weinbau und Weinhandel, 17.7.2026, Ingelheim am Rhein

VERANSTALTUNGSORT:

Kloster Engelthal

Edelgasse 15

55218 Ingelheim am Rhein

VERANSTALTER/ANMELDUNG/WEITERE INFORMATIONEN:

Institut für Landwirtschaftsrecht

Platz der Göttinger Sieben 5

37073 Göttingen

E-Mail: weinrechtstagung@jura.uni-goettingen.de

www.uni-goettingen.de/de/705572.html

Erzeugerpreisindex

I. Index der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte (einschl. MwSt. ¹⁾) Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vormonat
Wi.-Jahresdurchschnitt 2024/25	= 142,5	+ 2,2	
November 2025	= 132,4	- 8,0	- 3,6

II. Index der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel (einschl. MwSt. ²⁾) Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vorquartal
Wi.-Jahresdurchschnitt 2024/25	= 130,5	- 0,1	
Oktober 2025	= 129,5	- 0,8	- 1,4

III. Verbraucherpreisindex für Deutschland

2020 = 100		± % gegen Vorjahr	± % gegen Vormonat
Jahresdurchschnitt 2024	= 119,3	+ 2,6	
November 2025	= 122,7	+ 2,8	- 0,3

Achtung: Neues Basisjahr 2020 = 100 bei Index II.

Für privatrechtliche Verträge, die **Wertsicherungsklauseln** auf Basis eines dieser Verbraucherpreisindizes enthalten, ist ein rechnerischer Übergang auf den Verbraucherpreisindex für Deutschland erforderlich. Damit der Umstieg einfach und nutzerfreundlich vollzogen werden kann, bietet das Statistische Bundesamt unter folgender Adresse ein [Internetprogramm zur Berechnung von Schwellenwerten](http://www.destatis.de/wsk/) an (<http://www.destatis.de/wsk/>).

- 1) Mehrwertsteuersatz pauschalierender Landwirte.
- 2) Im innerlandwirtschaftlichen Verkehr Mehrwertsteuersatz pauschalierender Landwirte, sonst Regelsteuersatz.

Quelle: Zeitreihenservice des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden

RECHTSPRECHUNG

DüngG § 3 Abs. 4 und 5; DüngG § 3a Abs. 1; UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4; UmwRG § 7 Abs. 3 Satz 1; Nitrat-RL Art. 1, 3, 4 und 5

Aktionsprogramm, national; Düngeverordnung; Gewässer; Schutz; Verunreinigung; Nitrat

§ 3a Abs. 1 DüngG verpflichtet zur Erarbeitung eines selbständigen düngebezogenen, mit der Düngeverordnung nicht (teil-)identischen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – ECLI:DE:BVerwG:2025:081025U10C1.25.0

Zum Sachverhalt:

I. Der Kläger begehrt die Erstellung eines gesetzmäßigen, düngebezogenen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

Die Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 S. 1); im Folgenden: Nitratrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie, Gewässerunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu verringern und weiteren Gewässerver-

unreinigungen dieser Art vorzubeugen, ein Aktionsprogramm festzulegen. Deutschland hat bislang kein als solches bezeichnetes, gesondertes nationales Aktionsprogramm erstellt. Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der Nitratrichtlinie wurden u. a. in der erstmals 1996 erlassenen, nunmehr auf das Düngegesetz (DüngG) vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54, ber. S. 136), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2022, BGBl. I 2752) gestützten Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) festgelegt.

Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1068) wurde die Regelung des § 3a DüngG eingefügt, dessen Absatz 1 das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (derzeitige Bezeichnung Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat) zur Erarbeitung eines nationalen Aktionsprogramms im Sinne der Nitratrichtlinie und zur Einbeziehung des Aktionsprogramms und seiner Änderungen in die Beratungen bei Erlass der Düngeverordnung verpflichtet. Im Verfahren zur Novellierung der Düngeverordnung 2017 nahm der Kläger im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur hierzu durchgeführten Strategischen Umweltprüfung mit Schreiben vom 28.11.2016 Stellung. Zu dem Entwurf der Novelle der Düngeverordnung 2020 äußerte sich der Kläger mit Schreiben vom 15.1.2020 im Zuge der Verbändeanhörung. Vor dem Oberverwaltungsgericht hat der Kläger eine Änderung des nationalen Aktionsprogramms mit dem Ziel beantragt, durch die erforderlichen Maßnahmen zu gewährleisten, den in Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A. Nr. 2 der Nitratrichtlinie festgelegten Grenzwert von 50 mg/l Nitrat an allen deutschen Grundwassermessstellen und bestimmte Werte an Messstellen deutscher Oberflächengewässer einzuhalten. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage als zulässig, aber unbegründet abgewiesen. Der Kläger sei mit sämtlichen Einwendungen präkludiert. Die im Rahmen seiner Beteiligung zu den Novellierungen der Düngeverordnung erhobenen Einwendungen seien weder vollständig noch hinreichend substantiiert gewesen.

Der Kläger beantragt, die Beklagte unter Änderung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 25.1.2024 zu verurteilen, ein nationales Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu erstellen, hilfsweise, das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25.1.2024 aufzuheben, soweit darin die Klage hinsichtlich der Klageanträge zu 1. und der Hilfsanträge zu 2. abgewiesen worden ist, und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Die Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

Aus den Gründen:

II. Die Revision des Klägers hat Erfolg. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).

1. Die zulässige Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage zu Recht für zulässig erachtet. Die Annahme, die Klage sei wegen eines Ausschlusses sämtlicher Einwendungen unbegründet, steht jedoch mit Bundesrecht nicht in Einklang.

a) Die Klage ist zulässig. Dem Kläger als anerkannter Umweltvereinigung steht ein Klagerecht nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 in Ver-

bindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zu. Das verfahrensgegenständliche, nach § 3a Abs. 1 Satz 1 des Düngegesetzes (DüngG) vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54, ber. S. 136), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2752), zu erarbeitende nationale Aktionsprogramm im Sinne des Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4 und 5 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 S. 1) – Nitrat-RL –, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 S. 1), stellt ein Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG dar, das nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG einer obligatorischen Strategischen Umweltprüfung bedarf. Der Rechtsbehelf ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG auch gegeben, wenn ein Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG entgegen geltenden Rechtsvorschriften nicht erlassen worden ist.

b) Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Klage nicht wegen eines vollständigen Ausschlusses des Klägers mit sämtlichen zur Begründung seiner Klage erhobenen Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG unbegründet.

Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG ist eine klagende Umweltvereinigung, die in einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat, im gerichtlichen Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Die Vermeidung einer Präklusion nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG setzt mithin eine Gelegenheit zur Äußerung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG voraus.

Im vorliegenden Zusammenhang ist dies das Verfahren zur Erstellung eines düngebezogenen nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG, das nach § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG bei Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund des § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und Abs. 5 DüngG in die Beratungen zur Erstellung des Entwurfes einzubeziehen ist. Der Verordnungsgeber hat von der genannten Ermächtigung durch den Erlass der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) vom 26.5.2017, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung vom 11.12.2024 (BGBl. I Nr. 411), Gebrauch gemacht.

Ein nationales Aktionsprogramm, das dem gesetzlichen Auftrag nach § 3a Abs. 1 DüngG gerecht wird, hat die Beklagte nicht erstellt. Die ihrer bisherigen Rechtspraxis erklärtermaßen zugrundeliegende Annahme, die Regelungen der Düngeverordnung stellen zugleich das oder jedenfalls den wesentlichen Teil des düngebezogenen nationalen Aktionsprogramms dar, ist – unabhängig von unionsrechtlichen Anforderungen an das nationale Aktionsprogramm und dessen Rechtsverbindlichkeit (vgl. hierzu EuGH, Urt. v. 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 [ECLI:EU:C:2010:355], Region Wallone – Rn. 48 m. w. N. und vom 14.3.2024 – C-576/22 [ECLI:EU:C:2024:227], Kommission ./ Königreich Spanien – Rn. 94) – mit der vom Bundesgesetzgeber in § 3a Abs. 1 DüngG getroffenen Regelung nicht vereinbar.

Nach § 3a Abs. 1 DüngG erarbeitet das Bundeslandwirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium und im Benehmen mit den Ländern den düngebezogenen Teil eines nationalen Aktionsprogramms und dessen Änderungen (§ 3a Abs. 1 Satz 1 bis 3 DüngG). Zu dem Entwurf dieses Aktionspro-

gramms sowie zu Entwürfen zur Änderung des Aktionsprogramms ist eine Strategische Umweltprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (§ 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG). In einem weiteren Schritt sind das Aktionsprogramm und seine Änderungen bei Erlass einer Rechtsverordnung auf Grund des § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und mit Abs. 5 DüngG – also der Düngeverordnung – in die Beratungen zur Erstellung des Entwurfes einzubeziehen (§ 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG). Dieses aus dem eindeutigen Wortlaut des § 3a Abs. 1 DüngG hervorgehende gestufte Regelungskonzept schließt die Annahme einer (teilweisen) Identität des nationalen Aktionsprogramms und der Düngeverordnung aus. Vielmehr bildet das Aktionsprogramm eine erste Stufe planerischen Handelns, auf der die Normsetzung und etwaige andere konkrete Maßnahmen sowohl verfahrensmäßig als auch inhaltlich auf einer zweiten Stufe aufsetzen. Da die Düngeverordnung in ihrer damaligen Fassung von 1996 (BGBl. I S. 118) bereits bei Einführung des § 3a DüngG im Jahre 2017 bestand und ihre eigenständige Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 und Absatz 5 DüngG findet, kann die durch § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG geforderte Einbeziehung des zu erarbeitenden Aktionsprogramms in den Beratungen zu einer Änderung der Düngeverordnung erfolgen. Die Wirksamkeit der Düngeverordnung und ihrer Änderungen bleibt von § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG unberührt.

Bezüglich des erst noch durchzuführenden Verfahrens zur Erstellung eines düngebezogenen nationalen Aktionsprogramms hatte der Kläger keine Gelegenheit zur Äußerung. Deshalb scheidet ein Ausschluss von Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG schon im Ansatz aus. Die Verfahren zur Novellierung der Düngeverordnung in den Jahren 2017 und 2020, in deren Rahmen der Kläger sich jeweils äußern konnte und auch substantiell geäußert hat, sind von dem Verfahren zur Erstellung eines selbständigen, der Rechtsetzung vorausgehenden nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 DüngG – wie soeben dargelegt – zu unterscheiden.

Hinsichtlich der vom Oberverwaltungsgericht bejahten vollständigen Präklusion weist der Senat ergänzend darauf hin, dass ein Ausschluss von Einwendungen nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG voraussetzt, die von einem Kläger im gerichtlichen Verfahren vorgetragene Einwendungen, die regelmäßig eine Mehrzahl von Fragenkreisen betreffen, mit denjenigen, die er im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vorgebracht hat, zu vergleichen. Die Annahme einer vollständigen Präklusion kommt nur dann in Betracht, wenn dieser Vergleich ergibt, dass der Kläger sämtliche im gerichtlichen Verfahren vorgebrachten Einwendungen im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Einer rechtlichen Einordnung erhobener Einwendungen bedarf es im Rahmen der Äußerung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht (vgl. zum Ganzen BVerwG, Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21.09 – NVwZ 2012, 176 Rn. 34 ff. m. w. N.).

2. Das klageabweisende Urteil des Oberverwaltungsgerichts stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die zulässige Klage ist wegen der im Widerspruch zu § 3a Abs. 1 DüngG bislang unterbliebenen Erstellung eines düngebezogenen, selbständigen nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen durch die Beklagte vielmehr auch begründet, so dass dem Hauptantrag zu folgen war.

a) Die Formulierung des Hauptantrags durch den Kläger ist nach entsprechendem Hinweis der Vorsitzenden gemäß § 86 Abs. 3 VwGO in der mündlichen Verhandlung erfolgt. Der Antrag ist sachgerecht und nicht als im Revisionsverfahren nach § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässige Änderung der Klage anzusehen. Vielmehr

handelt es sich sowohl um eine Erweiterung als auch um eine Beschränkung des Klageantrags ohne Änderung des Klagegrundes im Sinne von § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 ZPO.

Der vor dem Oberverwaltungsgericht gestellte Antrag des Klägers richtete sich auf die Änderung des nationalen Aktionsprogramms nach vom Kläger formulierten Maßgaben und deren Umsetzung in der Düngeverordnung. Dessen ungeachtet berief sich der Kläger ausweislich seiner Klagebegründung bereits im erstinstanzlichen Verfahren ebenfalls darauf, das nationale Recht verpflichte explizit zur Erstellung eines Aktionsprogramms und differenziere zwischen der Aufstellung des Nitrataktionsprogramms einerseits und dessen Umsetzung durch eine düngerechtliche Rechtsverordnung andererseits. Insoweit hat der Kläger im Revisionsverfahren den Klageantrag lediglich hinsichtlich der nunmehr beantragten erstmaligen Erstellung eines Aktionsprogramms anstelle einer Änderung erweitert und hinsichtlich des Verzichts auf die Formulierung konkreter Maßgaben beschränkt, ohne dass dies mit einer Änderung des Klagegrundes verbunden wäre. Die Existenz eines Aktionsprogramms ist im Übrigen eine der inhaltlichen Auseinandersetzung notwendig vorgelagerte Frage und bereits deshalb Teil des Klagegrundes.

Entsprechend dem Begehren des Klägers bezieht sich der Urteilsausspruch des Gerichts ausschließlich auf den düngerelevanten Teil des nationalen Aktionsprogramms nach § 3a Abs. 1 DüngG. Hiervon nicht erfasst ist das nationale Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Nitratreinträgen aus Anlagen im Sinne des § 62a WHG (vgl. die Einschränkung in § 3a Abs. 1 Satz 2 DüngG).

b) Das gegenüber dem Erlass von verbindlichen Normen des Außenrechtskreises oder dem Ergreifen sonstiger Maßnahmen vorgelagerte, selbständig zu erstellende nationale Aktionsprogramm ist nach § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG an Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Absatz 4 und 5 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Nitrat-RL auszurichten. Das Aktionsprogramm muss auf ein kohärentes Gesamtkonzept gerichtet sein, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat (EuGH, Ur. v. 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 – Rn. 47).

Nach Art. 1 Nitrat-RL hat das Aktionsprogramm dem Ziel zu dienen, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Zugrunde zu legen ist hierbei, dass sich aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A. Nr. 2 und 3 Nitrat-RL ergibt, dass Gewässer nicht nur dann als von Verunreinigung betroffen angesehen werden, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, sondern insbesondere auch dann, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde. Die Mitgliedstaaten sind in jedem dieser Fälle verpflichtet, die in Art. 5 Nitrat-RL vorgesehenen Maßnahmen zu treffen (EuGH, Ur. v. 21.6.2018 – C-543/16 [ECLI:EU:C:2018:481], Kommission ./ Deutschland – Rn. 60 und vom 14.3.2024 – C-576/22 – Rn. 181).

Zu dem Entwurf des Aktionsprogramms ist – wie dargelegt – eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen (§ 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG sowie § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG).

Wegen des Erfolges im Hauptantrag bedarf es keiner Entscheidung über den hilfsweise gestellten Antrag des Klägers.

[...]

GG Art. 12 Abs. 1; GG Art. 14 Abs. 1; GG Art. 80 Abs. 1, Abs. 2; GG Art. 84, DüngG § 3 Abs. 4, Abs. 5; DüngG § 3a Abs. 1; DüngG § 15 Abs. 5, UVPG § 2 Abs. 7; UVPG § 19 Abs. 2; UVPG § 22; UVPG § 35; UVPG § 42; VwGO § 47; DüV § 5; DüV § 6; DüV § 13a

Normenkontrollantrag; Düngung; Ermächtigungsgrundlage; Gebiete, rote; Landwirte; Nitratrichtlinie; Gebietsausweisung; Abgrenzung; Grundwasserkörper; Messstellendichte; Härtefälle; Düngebeschränkungen

1. Die Bayerische Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung sowie über Erleichterungen bei der Düngung vom 22.12.2020 in der Fassung vom 22.11.2022 (Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung – AVDüV) stützt sich nicht auf eine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage und verstößt daher gegen höherrangiges Recht.

2. Die in § 13a Abs. 1 Düngeverordnung (DüV) enthaltene Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Ausführungsverordnung genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem Grundrecht auf Eigentum sowie der Berufsfreiheit ergeben. Es fehlt insbesondere an der erforderlichen Regelungsdichte, da nicht hinreichend bestimmt geregelt ist, nach welchen Kriterien Gebiete als belastet auszuweisen sind.

3. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV GeA 2022) stellt keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift dar. Sie entfaltet keine Außenwirkung, sondern bindet ausschließlich die Verwaltung.

(Redaktioneller Leitsatz)

BVerwG, Ur. v. 24.10.2025 – 10 CN 1.25 – ECLI:DE:BVerwG:2025:241025U10CN1.25.0

[Hinweis: Neben dem hier vorgestellten Urteil entschied das BVerwG am 24.10.2025 auch über die Verfahren 10 CN 2.25, 10 CN 3.25 und 10 CN 4.25.]

Zum Sachverhalt:

Die Antragsteller sind Landwirte. Sie bewirtschaften landwirtschaftliche Flächen, die in der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV – als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden. Gegen diese Regelungen wenden sie sich mit einem Normenkontrollantrag.

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 3.11.2020 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten, die am 10.8.2022 neu gefasst wurde (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA).

Der Freistaat Bayern – der Antragsgegner – erließ am 22.12.2020 die Ausführungsverordnung Düngeverordnung (AVDüV 2020), die mit Nitrat belastete (rote) Gebiete im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV und eutrophierte (gelbe) Gebiete nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 DüV ausweist. Ihre Änderung vom 22.11.2022, die auf der Grundlage der neu gefassten AVV Gebietsausweisung erfolgte, sowie eine Änderungsverordnung vom 23.5.2023, veränderten u. a. die Kulisse der als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete. Eine

während des Revisionsverfahrens ergangene erneute Änderungsverordnung vom 4.6.2024 enthält lediglich redaktionelle Änderungen und war daher hier nicht von Bedeutung.

Die Antragsteller haben beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag gestellt, der sich zuletzt gegen die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in der ab dem 23.5.2023 geltenden Fassung gerichtet hat. Mit Urte. v. 22.2.2024 hat der Verwaltungsgerichtshof den Antrag abgelehnt. Die Ausführungsverordnung Düngeverordnung sei formell und materiell rechtmäßig. Sie beruhe mit § 3 Abs. 4, § 15 Abs. 5 DüngG i. V. m. § 13a DüV auf einer verfassungsmäßigen Ermächtigungsgrundlage. Sowohl § 13a DüV als auch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung seien mit Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Die betroffenen Landwirte seien durch die Ausweisung der Gebiete nicht unverhältnismäßig belastet. Soweit Feldstücke in die mit Nitrat belasteten Gebiete einbezogen worden seien, stelle dies eine zulässige Vereinfachung bei der Bestimmung der Gebietsausweisung dar. Die AVV Gebietsausweisung, aus deren § 7 sich das 20 %-Kriterium ergebe, sei keine für das Gericht verbindliche normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. An ihrer Erarbeitung hätten keine externen Sachverständigen mitgewirkt und sie diene auch nicht der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Die hier angewandte 20 %-Regelung der AVV Gebietsausweisung sei noch verhältnismäßig. Sie stehe in Einklang mit der Nitratrichtlinie, die keine Aufteilung von Flächen verlange, und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Erheblichkeit eines Verursachungsbeitrages von 20 %. Nicht zu beanstanden seien hiernach die Abgrenzung des betreffenden Grundwasserkörpers, die Messstellendichte des der Gebietsausweisung zugrunde gelegten Messnetzes entsprechend einer Übergangsvorschrift in § 15 AVV GeA, die Auswahl der Messstellen, die Probenahmen und die immissionsbasierte Abgrenzung unter Anwendung des in der AVV Gebietsausweisung genannten deterministischen Regionalisierungsverfahrens IDW.

Mit ihrer Revision machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend, die AVV Gebietsausweisung sei als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung einzuordnen und als solche revisibles, im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung verbindliches Recht. Der Verwaltungsgerichtshof habe seine Rechtskontrolle zu Unrecht auf Verstöße beschränkt, die Auswirkungen auf die Gebietsausweisung hätten. Dies verletze auch den materiell-rechtlichen Rahmen des § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV für Gebietsausweisungen und die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG sowie die Bindung des Antragsgegners aus Art. 84 Abs. 2 GG. Darüber hinaus verletze es den Überzeugungsgrundsatz aus § 108 Abs. 1 VwGO, dass die Vorinstanz die Heranziehung der Messstellen Frankenwinheim und Ippesheim bei der Gebietsausweisung nicht beanstandet habe.

Die Antragsteller beantragen, das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22.2.2024 (13a N 21.3158) zu ändern und § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22.11.2022, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023, für unwirksam zu erklären, hilfsweise, das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22.2.2024 (13a N 21.3158) zu ändern und § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22.12.2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22.11.2022, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023, im Gebiet des Grundwasserkörpers GWK 2_G048 „Unterkeuper – Mainbernheim“ für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend dazu aus, die AVV Gebietsausweisung sei keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, weil sie weder einen normativen Begriff konkretisiere noch nach Durchführung eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens mit externen Sachverständigen erlassen worden sei. Die Beschränkung der Rechtskontrolle auf Verstöße, die sich auf die Gebietsausweisung auswirkten, sei mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Art. 84 Abs. 2 GG sei eine bloße Kompetenznorm für den Bund, aber kein verfassungsrechtlicher Maßstab für das Handeln eines Bundeslandes. Die richterliche Überzeugungsbildung hinsichtlich der Eignung der beiden von den Antragstellern in Frage gestellten Messstellen sei nicht zu beanstanden.

Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht schließt sich der Auffassung des Antragsgegners an. § 13a DüV sei formell rechtmäßig ergangen und verfassungskonform.

Aus den Gründen:

II. Die zulässige Revision der Antragsteller ist begründet. Die Ablehnung des Normenkontrollantrags durch den Verwaltungsgerichtshof verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die – hier allein angegriffene – Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 der bayerischen Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung vom 22.12.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 783) in der Fassung vom 22.11.2022 (BayMBl. 2022 Nr. 658) – Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV, inhaltlich zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 23.5.2023 (BayMBl. 2023 Nr. 272), 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 vom 26.5.2017 (BGBl. S. 1305, zuletzt geändert durch Art. 32 der Verordnung vom 11.12.2024, BGBl. Nr. 411, Düngeverordnung – DüV) keine wirksame Ermächtigungsgrundlage findet.

1. Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafte Normenkontrollantrag ist zulässig. Die Antragsteller sind antragsbefugt, denn nach ihrem Vorbringen erscheint es möglich, dass sie durch die angegriffenen Regelungen der Ausführungsverordnung Düngeverordnung 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 Flächen im Bereich des Grundwasserkörpers GWK2_G048 (Unterkeuper-Mainbernheim), die in der bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden und damit strengeren Düngebeschränkungen unterliegen (vgl. insbesondere § 13a Abs. 2 und 3 DüV).

Soweit der Normenkontrollantrag in der Vorinstanz auf den genannten Grundwasserkörper beschränkt war, haben die Antragsteller diese Beschränkung auf Hinweis des Senats im Revisionsverfahren nicht aufrechterhalten. Die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete durch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung wäre nicht teilbar, wenn ihre Rechtswidrigkeit aus einem Fehler folgen würde, der die Wirksamkeit ihrer Rechtsgrundlage berührt. Die Ausweisung dieser Gebiete könnte dann nicht hinsichtlich derjenigen Grundwasserkörper, in denen die Antragsteller keine Flächen bewirtschaften, aufrecht erhalten bleiben, weil sie auch insoweit nicht mit der Rechtsordnung vereinbar wäre (vgl. BVerwG, Urte. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 Rn. 28; OVG Lüneburg, Urte. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (302 f.)). Dem insoweit unbe-

schränkten Hauptantrag der Antragsteller steht nicht das Verbot der Klageänderung im Revisionsverfahren entgegen (§ 142 Abs. 1 VwGO). Die gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 ZPO privilegierten Fälle einer Klageänderung werden davon nicht erfasst. Insbesondere kann, wenn der Klagegrund unverändert bleibt, gemäß § 264 Nr. 2 ZPO der Klageantrag erweitert (oder beschränkt) werden. So liegt es hier, weil die Wirksamkeit der – ihrerseits untergesetzlichen – Ermächtigungsgrundlage der Ausführungsverordnung Düngeverordnung im vorliegenden Normenkontrollverfahren von Anfang an inzident entscheidungserheblich war. Den Antragstellern fehlt schließlich nicht das Rechtsschutzbedürfnis, wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend dargelegt hat (UA Rn. 23).

2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch die bayerische Ausführungsverordnung Düngeverordnung 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). Sie ist auch formell rechtmäßig erlassen worden (2.2). Die Ermächtigung der Landesregierungen zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten durch diese Regelung ist aber mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unvereinbar, weil 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 (2.3). Die für den Fall einer Gebietsausweisung namentlich in § 13a Abs. 2 und 3 DüV vorgesehenen bzw. ermöglichten Düngebeschränkungen sind hingegen mit den Grundrechten der Landwirte vereinbar (3.). Einer Entscheidung über die von den Antragstellern erhobenen Verfahrensrügen bedarf es nicht (4.).

2.1 § 1 AVDüV setzt 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 DüngG. 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 DüngG (Düngemittel) und § 2 Satz 1 Nr. 6 bis 8 DüngG (Bodenhilfsstoffe, Pflanzenhilfsmittel und Kultursubstrate), 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.

Gegen diese gesetzlichen Regelungen bestehen 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, Urt. v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21 – NuR 2023, 704 Rn. 29 ff.). Dass flächen- oder betriebsbezogene Obergrenzen für das Aufbringen von Nährstoffen aus Düngemitteln bestimmt wer-

den 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 Rechtssatzvorbehalt, 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, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BVerfGE 150, 1 Rn. 243).

Diesen Anforderungen genügen die gesetzlichen Vorgaben des Düngegesetzes noch. 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, Beschl. v. 1.4.2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 – BVerfGE 136, 69 Rn. 102 ff., 105; siehe auch BVerwG, Urt. v. 23.10.2008 – 7 C 4.08 – NVwZ 2009, 647 Rn. 31).

2.2 § 13a Abs. 1 DüV, der durch Verordnung vom 28.4.2020 (BGBl. I S. 846) in die Düngeverordnung eingefügt worden ist und den Landesregierungen im Wege der Subdelegation die Befugnis zur Ausweisung bestimmter gefährdeter Gebiete überträgt, ist formell rechtmäßig.

a) Der Bundesrat hat seine gemäß Art. 80 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 4 Satz 1 DüngG erforderliche Zustimmung zu der Änderungsverordnung am 27.3.2020 erteilt. Dass die zum Referentenentwurf der Änderungsverordnung zur Düngeverordnung durchgeführte Strategische Umweltprüfung (SUP) nach §§ 33 ff. UVPG zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war und die Stellungnahmefrist für Behörden und Betroffene zu den gemäß § 42 Abs. 2 UVPG ausgelegten Unterlagen noch bis zum 2.4.2020 lief (UA Rn. 33), steht der Wirksamkeit der Zustimmung des Bundesrates nicht entgegen und führt auch nicht zur Fehlerhaftigkeit der Strategischen Umweltprüfung. Dem Bundesrat ist der vollständige Entwurf der Änderungsverordnung übermittelt worden; dieser enthielt namentlich alle nach dem ersten Referentenentwurf vom 13.12.2019 noch vorgenommenen Änderungen (Bundesratsvorlage vom 20.2.2020, BR-Drs. 98/20). Der – vom Bundesrat nicht ausdrücklich erbetenen – Übermittlung von Unterlagen aus der Strategischen Umweltprüfung, etwa des Umweltberichts, bedurfte es nicht. Die Änderungsverordnung hat nach der Zustimmung des Bundesrates keine Änderungen mehr erfahren; sie ist vielmehr in exakt der Fassung vom Bundesministe-

rium für Ernährung und Landwirtschaft beschlossen worden, die sie durch die vom Bundesrat mit seiner Zustimmung verbundenen Maßgaben (vgl. BR-Drs. 98/20 (Beschluss)) erhalten hatte (vgl. UA Rn. 34).

Den nationalen und unionsrechtlichen Regelungen über die Strategische Umweltprüfung ist nicht zu entnehmen, dass die Vorlage einer SUP-pflichtigen Norm an den Bundesrat zu dessen Zustimmung generell erst erfolgen darf, wenn die abschließende Bewertung und Berücksichtigung der im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen stattgefunden hat. Zwar bestand hier für die Änderung der Düngeverordnung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 5 Nr. 1.12 UVPG, obwohl diese Prüfung gemäß § 3a Abs. 1 Satz 4 DüngG eigentlich bereits zu dem Entwurf des – der Düngeverordnung vorgelagerten – nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen durchzuführen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.10.2025 – 10 C 1.25 – Rn. 15). Denn ein solches nationales Aktionsprogramm im Sinne des § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG ist entgegen der gesetzlichen Verpflichtung bislang nicht erstellt worden. Dann war die Strategische Umweltprüfung aber jedenfalls anlässlich des Erlasses der – außenwirksamen – Vorschriften in der in § 3a Abs. 1 Satz 5 DüngG erwähnten Rechtsverordnung (Düngeverordnung) und ihren Änderungen durchzuführen.

In der Einholung der Zustimmung des Bundesrates vor Ablauf der Stellungnahmefrist des § 42 Abs. 3 Satz 2 UVPG und einer abschließenden Bewertung und Berücksichtigung im Umweltbericht gemäß § 43 UVPG liegt kein Verfahrensfehler. Die geänderte Düngeverordnung vom 28.4.2020 ist am 30.4.2020 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 846) verkündet worden (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG). Nach Ablauf der Stellungnahmefrist sind die eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen ausweislich der nach § 44 Abs. 2 Nr. 2 UVPG erstellten zusammenfassenden Umwelterklärung ausgewertet und berücksichtigt worden (vgl. auch VGH München, Beschl. v. 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – DVBl 2022, 914 (920 f.)). Zu einer Änderung des Verordnungstextes hat dies nicht geführt. Der Zeitraum zwischen Ende der Stellungnahmefrist und Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt ist formell nicht zu beanstanden und ermöglichte eine Auswertung durch die zuständige Behörde. Daran ändert die erst spätere Veröffentlichung der zusammenfassenden Umwelterklärung vom 20.7.2020 nichts. Dem steht nicht entgegen, dass die frühe Einholung der Zustimmung des Bundesrates die tatsächliche Bereitschaft des zuständigen Bundesministeriums, den Verordnungstext in der vom Bundesrat konsentierten Fassung noch nachträglich auf berechnete Einwände betroffener Dritter aus dem SUP-Verfahren hin zu ändern, möglicherweise verringert hat. Zu welchem Zeitpunkt eine etwa erforderliche Zustimmung des Bundesrates zu einer Verordnung, die einen Plan oder ein Programm im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG beinhaltet, eingeholt werden darf bzw. muss, wird in den §§ 38 ff. UVPG nicht geregelt. Das Verfahren bleibt vielmehr in der Hand der „zuständigen Behörde“. Das Landwirtschaftsministerium wäre gehalten gewesen, im Falle einer ändernden Berücksichtigung von Einwänden aus den eingegangenen Stellungnahmen einen geänderten Verordnungsvorschlag dem Bundesrat erneut zur Zustimmung zuzuleiten. Eine rechtlich beachtliche Vorfestlegung für das in der Verantwortung des Ministeriums liegende Verfahren der Erarbeitung und des Erlasses der Düngeverordnung hat sich deshalb aus der bereits am 27.3.2020 erteilten Zustimmung des Bundesrates nicht ergeben.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass sowohl die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – SUP-Richtlinie – (ABl. L 197 S. 30) in Art. 2 Buchst. a, Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 als auch das

UVP-Gesetz in § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 eine Strategische Umweltprüfung für Pläne und Programme vorsehen, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden. In diesem Fall müssen die Verfahrensschritte der Strategischen Umweltprüfung vor der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Das UVP-Gesetz führt dies nicht ausdrücklich aus, verlangt aber mit der Berücksichtigung des Ergebnisses der Überprüfung des Umweltberichts nach § 43 Abs. 2 UVPG und mit der – nachfolgenden – Bekanntmachung der Annahme des Plans oder Programms nach § 44 UVPG ebenfalls, dass diese Annahmeentscheidung den zeitlichen Schlusspunkt des Verfahrens darstellt. Diesen Vorgaben ist hier genügt, weil die Strategische Umweltprüfung vor der Annahme der Änderungsverordnung durch den Verordnungsgeber abgeschlossen war. Sie musste nicht bereits vor der Beteiligung des Bundesrates abgeschlossen sein. Die Variante der „Pläne und Programme, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden“, ist hier nicht einschlägig. Denn bei dem Erlass einer Verordnung handelt es sich um eine abschließend in der Hand der (den Entwurf ausarbeitenden) Behörde liegende Annahmeentscheidung und nicht darum, einen Programmentwurf für die Annahme durch das Parlament oder die – vom Entwurfsersteller verschiedene – Regierung in ein Gesetzgebungs- bzw. Rechtssetzungsverfahren einzubringen.

b) Die im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 4.25 erhobene Rüge eines Mangels der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Änderungen des Verordnungsentwurfs, welche erst nach der Auslegung im SUP-Verfahren erfolgt sind, greift ebenfalls nicht durch. Ohne Erfolg wird insoweit bemängelt, dass zu nachträglichen Änderungen in § 5 Abs. 1 DüV (Ausnahmeregelung für das Verbot der Aufbringung von Dünger auf gefrorenem Boden), in § 6 Abs. 2 DüV (Streichung von Konkretisierungen der Maßgaben für die Aufbringung von Harnstoff) und § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV (Ausnahmen vom Verbot der Zwischenfruchtdüngung) keine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden sei.

Nach § 42 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 2, § 22 Abs. 1 und 2 UVPG ist im Falle der Änderung der nach § 19 Abs. 2 UVPG auszulegenden Unterlagen eine – auf die Änderungen beschränkte – erneute Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich. Nach § 22 Abs. 2 Satz 1 UVPG soll hiervon abgesehen werden, wenn zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu besorgen sind. Letzteres hat der Verwaltungsgerichtshof hinsichtlich der nachträglichen Änderung in § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV festgestellt. An diese Tatsachenfeststellung ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Dahinstehen kann, ob die zu § 5 Abs. 1 DüV durchgeführte nachträgliche Öffentlichkeitsbeteiligung einen insoweit etwa bestehenden Mangel heilen konnte und ob es hinsichtlich der Änderung in § 6 Abs. 2 DüV einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bedurft hätte. Hinsichtlich § 5 Abs. 1 DüV hat der Verwaltungsgerichtshof ohne Verletzung revisiblen Rechts darauf abgestellt, dass eine etwaige Unwirksamkeit wegen unterbliebener Öffentlichkeitsbeteiligung nicht auf die Ermächtigungsgrundlage für die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in § 13a DüV durchschlüge. Die Teilnichtigkeit einzelner Vorschriften führt nach ständiger Rechtsprechung nicht zur Gesamtnichtigkeit eines Normkomplexes, wenn – erstens – die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-)Regelung des Lebenssachverhalts belässt und – zweitens – ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.7.2015 – 9 B 17.15 – NVwZ-RR 2015, 906 Rn. 9 m. w. N.). Vom Vorliegen dieser Voraussetzungen ist die Vorinstanz hinsichtlich § 5 Abs. 1 DüV rechtsfehlerfrei ausgegangen. Entsprechendes gilt ohne weiteres auch für die nachträgliche Änderung in § 6 Abs. 2 DüV, mit der sich der Verwaltungsgerichtshof nicht ausdrücklich befasst hat.

c) Die Änderungsverordnung zur Düngeverordnung ist – wie nach § 44 Abs. 1 Satz 1 UVPG für ein SUP-pflichtiges Programm geboten – durch die Verkündung im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 2020 S. 846) öffentlich bekannt gemacht worden (vgl. näher OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 123). Sie wurde auch nicht deshalb formell rechtswidrig erlassen, weil die in § 44 Abs. 2 UVPG vorgesehenen Informationen erst rund drei Monate nach der am 30.4.2020 im Bundesgesetzblatt erfolgten Verkündung der geänderten Düngeverordnung ausgelegt worden sind. Nach dieser Vorschrift sind die dort näher bezeichneten Informationen (u. a. das angenommene Programm, die zusammenfassende Umwelterklärung und eine Rechtsbehelfsbelehrung) „bei Annahme“ des Programms zur Einsicht auszulegen. Diese Formulierung ist in erster Linie konditional zu verstehen (im Sinne von „im Falle der Annahme“). Sie begründet jedenfalls nicht das Erfordernis einer Gleichzeitigkeit (ebenso OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 125). Das folgt sprachlich und systematisch bereits aus einer Zusammenschau des § 44 Abs. 2 mit Absatz 1 UVPG. Absatz 1 befasst sich mit der Annahme (Satz 1) sowie der Ablehnung (Satz 2) eines Programms oder Plans. Absatz 2 bestimmt sodann, welche Informationen „bei Annahme“ des Programms oder Plans auszulegen sind. Eine konkrete Vorgabe in zeitlicher Hinsicht ist dieser Formulierung nicht zu entnehmen.

Auch das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) erfordert keine Interpretation dahin, dass die Auslegung der Informationen zwingend gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Programms erfolgen müsste. Dabei kann offen bleiben, ob die Rechtsprechung, wonach der Beginn des Laufs der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für einen Normenkontrollantrag keine Rechtsbehelfsbelehrung erfordert (BVerwG, Beschl. v. 28.12.2000 – 4 BN 32.00 – Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 145), auch dann gilt, wenn besondere Rechtsvorschriften eine solche Rechtsbehelfsbelehrung – wie hier § 44 Abs. 2 Nr. 4 UVPG für den in der Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm ergehenden Plan bzw. ein derartiges Programm – ausdrücklich vorsehen (so im Ergebnis OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 125). Selbst wenn man dies unterstellt, läuft die spezialgesetzlich vorgesehene Rechtsbehelfsbelehrung nicht leer und ermöglicht einen wirksamen Rechtsschutz, soweit danach noch ein hinreichender Zeitraum für die Einlegung des Rechtsbehelfs verbleibt, der es zumutbar ermöglicht, hiervon Gebrauch zu machen. Das war hier der Fall.

Der zeitliche Abstand zwischen der Annahme der Änderungsverordnung und der Auslegung der in § 44 Abs. 2 UVPG genannten Informationen rechtfertigt für sich genommen auch nicht den Schluss, dass eine solche Berücksichtigung nicht bereits vor der Entscheidung über die Annahme stattgefunden hat (vgl. näher OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 126).

d) Die Übertragung der Verordnungsbefugnis auf die Landesregierungen (Subdelegation) durch § 13a DüV genügt dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. Dieses Zitiergebot gilt auch im Fall der Subdelegation nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG. Die subdelegierende Verordnung muss in diesem Fall sowohl die gesetzliche Verordnungsermächtigung als auch die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation nennen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 Rn. 16, 24). Das ist hier der Fall. Zwar erwähnt § 13a DüV selbst lediglich die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Satz 2 Nummer 3 und mit Abs. 5 DüngG. In der Präambel der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vom 28.4.2020 (BGBl. I S. 846) wird in diesem Zusammenhang (zweiter Spiegelstrich) jedoch auch § 15 Abs. 6 Satz 1 DüngG vom 9.1.2009 (BGBl. I S. 54) genannt. Diese Regelung entspricht dem heutigen § 15 Abs. 5 DüngG (in der Fassung des Gesetzes zur Modernisierung des Verkündungs- und Bekanntmachungswesens vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2752) und enthält die Ermächtigung zur Subdelegation.

2.3 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. 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, Beschl. v. 12.12.1984 – 1 BvR 1249/83 u. a. – BVerfGE 68, 319 (326)).

a) Den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend als eröffnet angesehen. Er hat die Ausweisung von Flächen, auf denen besondere Düngebeschränkungen gelten, auch rechtsfehlerfrei als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums eingeordnet (vgl. näher UA Rn. 40). Seine Rechtsauffassung, die vorhandenen Regelungen über die Gebietsausweisung genügten auch inhaltlich den Anforderungen an eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung, ist aber mit Bundesrecht nicht vereinbar.

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 10.7.1958 – 1 BvF 1/58 – BVerfGE 8, 71 (79 f.) und vom 15.4.2009 – 1 BvR 3478/08 – BVerfGK 15, 340 (348); VGH München, Urt. v. 23.7.2009 – 8 B 08.10 49 – BayVBl. 2010, 760 Rn. 23), nicht aber eine Verwaltungsvorschrift, deren Verbindlichkeit sich regelmäßig auf den Binnenbereich der Verwaltung beschränkt.

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, Urt. v. 17.6.2004 – 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, Urt. v. 28.1.2025 – 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, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BVerfGE 150, 1 Rn. 239).

Diesen Anforderungen ist vorliegend nicht genügt. Zwar besteht mit der streitgegenständlichen bayerischen Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung 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 (ähnlich i. E. OVG Lüneburg, Urt. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (309)).

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 verschärfte 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 aufgrund des Verweises auf die Grundwasserverordnung und auf den in der Anlage 2 zur Grundwasserverordnung enthaltenen Schwellenwert für Nitrat hinreichend bestimmt (vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 9.2.2023 – 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.

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, Urt. v. 27.8.2024 – 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 ungeregt, 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 auch nach Auffassung des Antragsgegners nicht durch § 6 Abs. 2 GrwV, sondern lediglich in der AVV Gebietsausweisung geregelt.

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 % in dem belasteten Gebiet liegt, diesem mit ihrer Gesamfläche 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 InVeKoSV), 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.

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 18.12.1995 – 4 B 250.95 – juris Rn. 4 und vom 2.2.2005 – 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.

c) An dem beschriebenen Regelungsdefizit ändert 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 der Verwaltungsgerichtshof ohne Verletzung von Bundesrecht ausgegangen ist – mangels Außenwirkung keine Rechtsnorm.

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 eigener Überzeugung anzuschließen (BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 (340)).

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, Urt. v. 21.1.2021 – 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 Teilnahmeverfahren 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, Urt. v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 (340 ff.)).

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, Urt. v. 14.10.2015 – 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 16.10.1976 (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, Urt. v. 19.12.1985 – 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.

Das Erfordernis eines dem Erlass vorangegangenen umfangreichen Teilnahmeverfahrens zum Zwecke der Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis ist ebenfalls nicht erfüllt. Der Verwaltungsgerichtshof hat in tatsächlicher Hinsicht für den Senat bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, dass verwaltungsexterne Sachverständige (etwa aus der Wissenschaft) in die Beratungen zur Erarbeitung der AVV Gebietsausweisung nicht einbezogen worden sind. Er hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die durchgeführte förmliche Beteiligung von als „externe Sachverständige“ bezeichneten Personen im Rahmen der üblichen Verbändeanhörung (vgl. § 47 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO) und die Beteiligung des Umweltbundesamtes zur Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes wissenschaftlicher Erkenntnis nicht genügen (vgl. UA Rn. 59 ff.; ähnlich OVG Lüneburg, Urt. v. 28.1.2025 – 10 KN 66/22 – NordÖR 2025, 300 (312); OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 132 ff.).

3. Die Verfassungswidrigkeit des § 13a Abs. 1 DüV als Ermächtigungsgrundlage der Ausführungsverordnung Düngeverordnung folgt aus der unzureichenden Regelung des Vorgehens bei der Bestim-

mung der auszuweisenden Gebiete durch Normen des Außenrechts. Keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen hingegen gegen die mit der Ausweisung verbundenen zusätzlichen Düngebeschränkungen, wie der Verwaltungsgerichtshof ohne Verstoß gegen Bundesrecht ausgeführt hat.

§ 13a Abs. 2 DüV enthält eine Reihe von – unmittelbar bundesrechtlich vorgegebenen – zeitlichen, mengenmäßigen und inhaltlichen Düngebeschränkungen, die in den als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebieten seit dem 1.1.2021 gelten. § 13a Abs. 3 DüV verpflichtet die Landesregierungen, zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat (oder Phosphat) durch Rechtsverordnung in den nach Absatz 1 ausgewiesenen Gebieten und Teilgebieten mindestens zwei zusätzliche abweichende oder ergänzende Anforderungen nach Maßgabe der Sätze 2 und 3 vorzuschreiben. Diese müssen geeignet sein, den in § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV beschriebenen Belastungszuständen abzuwehren bzw. entgegenzuwirken (Satz 2). Satz 3 enthält eine nähere Beschreibung der insbesondere in Betracht kommenden zusätzlichen Anforderungen. § 13a Abs. 7 DüV überträgt den Landesregierungen die Befugnis, Ausnahmen von den allgemein geltenden Düngebeschränkungen vorzusehen. Diese bezieht sich aber nur auf andere als die nach § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV ausgewiesenen Gebiete.

Die wirtschaftlichen Belastungen, die mit den vorgesehenen Einschränkungen der Möglichkeiten zur Düngung in den ausgewiesenen Gebieten verbunden sind, verletzen die betroffenen Landwirte nicht in ihren Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) und Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit). Die Regelungen verletzen auch nicht einen aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Gleichheitssatz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abzuleitenden Grundsatz der Folgerichtigkeit.

Der Verwaltungsgerichtshof hat rechtsfehlerfrei angenommen, dass die angeordneten Einschränkungen für die Landwirtschaft in den ausgewiesenen Gebieten – insbesondere die Reduzierung der Stickstoffdüngung um 20 % – und die hieraus resultierenden Ertragsverluste betroffener Betriebe (die der Verordnungsgeber je nach Ackerkultur mit 3 % bis 10 % prognostiziert, BR-Drs. 98/20 S. 49) die Grenzen der Verhältnismäßigkeit wahren. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof darauf abgestellt, dass der von der Düngeverordnung verfolgte Zweck des Gewässerschutzes eine höchststrangige Gemeinwohlaufgabe darstellt, dass die auferlegten Belastungen dafür erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis hierzu stehen. Einer – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nur) in Ausnahmefällen in Betracht kommenden – Ausgleichsregelung oder weiterer Befreiungsvorschriften bedarf es in diesem Zusammenhang nicht (UA Rn. 41 ff.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u. a. – BVerfGE 143, 246 Rn. 258 ff.).

Eine Ertragsreduktion um durchschnittlich 10 % hat der Verwaltungsgerichtshof – namentlich mit Blick darauf, dass das Eigentumsgrundrecht nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums gewährleistet – ohne Verletzung von Bundesrecht für zumutbar erachtet (in diesem Sinne auch OVG Magdeburg, Beschl. v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 158; VGH Kassel, Urt. v. 19.3.2025 – 4 C 2527/21.N – juris Rn. 91 m. w. N.). Er hat auf die Möglichkeit der Betriebe hingewiesen, selbstbestimmt die vorgegebene Gesamtreduktion des Stickstoffeintrags auf die von ihnen bewirtschafteten Grundstücke zu verteilen. Zudem sind Betriebe, die auf betroffenen Flächen nicht mehr als 160 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr und davon nicht mehr als 80 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr aus mineralischen Düngemitteln aufbringen, von der vorgegebenen Reduktion der Stickstoffdüngung um 20 % befreit (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 2 DüV). Eine weitere Abmilderung hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend in § 13a Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 3 DüV erblickt, wonach die Landesregierungen durch Rechtsverordnung unter

bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme für Dauergrünlandflächen vorsehen können. Hiervon hat der bayerische Verordnungsgeber mit der durch § 1 Nr. 5 AVDüV 2022 angefügten Anlage 3 Gebrauch gemacht (zu diesen und weiteren Abmilderungen vgl. UA Rn. 46).

Die Verhältnismäßigkeit dieses Regelungswerks ist im Rahmen der Revision nicht durchgreifend in Frage gestellt worden. Dem Verordnungsgeber steht im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er war daher nicht verpflichtet, sich an dem von der Antragstellerseite im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 3.25 favorisierten, in Dänemark praktizierten Regelungsmodell einer einzelbetrieblichen Stickstoffberechnung zu orientieren, zumal eine Vergleichbarkeit der dortigen Ausgangslage in tatsächlicher Hinsicht nicht festgestellt ist. Ebenso wenig musste er die Regelungssystematik anderer Rechtsgebiete übernehmen und sich etwa an Regelungen aus dem Wasser- oder Naturschutzrecht orientieren. Ein rechtsgebietsübergreifendes allgemeines Gebot der Folgerichtigkeit existiert nicht (vgl. P. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2025, Art. 3 Abs. 1 Rn. 406, 409, 421). Eine exakte Vergleichbarkeit etwa der Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG mit der – unionsrechtlich stark vorgeprägten – großflächigen Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten ist weder dargelegt noch ersichtlich.

Entgegen der vom Antragsteller im Parallelverfahren BVerwG 10 CN 3.25 vertretenen Auffassung war der Verordnungsgeber auch nicht gehalten, eine Ausnahmeregelung für Betriebe vorzusehen, bei deren Wirtschaftsweise ein Nitratreintrag in das Grundwasser ausgeschlossen ist (vgl. Demonstrationsvorhaben des Julius-Kühn-Instituts, Stand 6.2024 im Testgebiet Aichach). Insoweit fehlt es schon an tatsächlichen Feststellungen dazu, dass eine Nitratdünger verwendende, aber dennoch nitrateintragsfreie Bewirtschaftungsweise überhaupt möglich ist.

Für die Zumutbarkeit streitet schließlich, dass die nationalen düngerechtlichen Maßnahmen festgestellten unionsrechtlichen Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie folgen (vgl. insbesondere EuGH, Urt. v. 21.6.2018 – C-543/16 [ECLI:EU:C:2018:481], Kommission ./ Deutschland –) und eine Rechtfertigung für die weitere Gewährung von Ausnahmen seitens der Kommission der Europäischen Union nicht gesehen wird.

4. Einer Entscheidung über die Verfahrensrügen der Antragsteller, mit denen sie eine Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes nach § 108 Abs. 1 VwGO geltend machen, bedarf es nicht. Sie beziehen sich auf die Richtigkeit der Heranziehung einzelner Messstellen. Darauf braucht der Senat nicht einzugehen, da die Revision aus hiervon unabhängigen Gründen Erfolg hat.

5. Der Senat kann gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden. § 1 i. V. m. Anlagen 1 und 3 AVDüV ist – mangels Teilbarkeit ohne räumliche Beschränkung (s. o.) – 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, Urt. v. 9.6.2010 – 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.

[...]

VwGO § 47; WHG § 51 Abs. 1 Nr. 1, § 52; PlanSiG 2021 § 5 Abs. 2, Abs. 4; BayVwVfG Art. 73 Abs. 6; BayWG Art. 73 Abs. 3 S. 1; GG Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2

Normenkontrollantrag; Wasserschutzgebietsverordnung; Online-Konsultation; Bedarfsprognose; Ausdehnung; Risikozonen; Dargebotsalternativen; Schutzgebietsanordnung; Erörterungstermin; Planungs-sicherstellungsgesetz; Wasserschutzgebiet, Schutzwürdigkeit; Wasservorkommen; Bahnlinie; Schutzzone; Interesse, öffentlich; Trinkwasserversorgung, gesichert

1. Bei dem Normerlassverfahren zur Festsetzung einer Schutzgebietsverordnung nach § 51 WHG, das landesrechtlich ausgestaltet ist, handelt es sich um ein „Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz“ im Sinn des § 1 S. 1 Nr. 11 PlanSiG 2021, sodass während der Corona-Pandemie eine Online-Konsultation anstelle eines Erörterungstermins durchgeführt werden durfte.

2. Die Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes sehen in verfassungskonformer Weise keine Gelegenheit eines mehrfachen Austauschs wechselseitiger Positionen vor.

3. Der strikte und justiziable Rechtfertigungszwang der mit der Schutzgebietsfestsetzung einhergehenden Eigentumsbeschränkungen bedeutet nicht, dass die Behörden fachliche Unsicherheiten unbesehen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands restlos aufklären müssten; vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit des für die weitere Ermittlung geplanten Aufwands zum gewünschten Ziel gegeben ist (Fortführung von VGH München BeckRS 2021, 46023).

4. Der Betrieb einer Bahnlinie in der weiteren Schutzzone steht einer Wasserschutzgebietsfestsetzung nicht grundsätzlich entgegen; erforderliche Schutzvorkehrungen an der Wassergewinnungsanlage oder den Betriebsanlagen sind im jeweiligen Einzelfall abzuwägen. (Rn. 62)

(redaktionelle Orientierungssätze)

VGH München, Urt. v. 14.5.2025 – 8 N 23.853 – ECLI:DE:BAYVGH:2025:0514.8N23.853.00

Zum Sachverhalt:

Gegenstand der Normenkontrolle ist die Verordnung des Landratsamtes Kelheim über die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes für den Brunnen VIII „Silbergrube“ in den Gemarkungen Kelheim, Weltenburg und Thaldorf (Stadt Kelheim) und den Gemarkungen Holzharlanden und Pullach (Stadt Abensberg) für die öffentliche Wasserversorgung der Stadtwerke K. GmbH & Co. KG vom 30.5.2022. Die am 10.6.2022 im Amtsblatt bekanntgemachte Verordnung trat am 11.6.2022 in Kraft.

Das Schutzgebiet dient der Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung der Beigeladenen aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ auf dem Grundstück FINr. 495 Gemarkung Weltenburg. Es besteht aus einem Fassungs-bereich (Schutzzone W I), einer engeren Schutzzone (W II) und einer weiteren Schutzzone (W III). Das Schutzgebiet erstreckt sich oberstromig nach Südosten; seine Gesamtfläche beträgt ca. 610 ha.

Der Brunnen VIII „Silbergrube“ wurde im Jahr 1999 errichtet und liegt in einem bewaldeten Gebiet südlich der Donau im Naturschutzgebiet „Weltenburger Enge, Hirschberg und Altmühlleiten“ sowie im Fauna-Flora-Habitat-Gebiet 7136-301 „Weltenburger Enge und Hirschberg und Altmühlleiten“. Aus dem Brunnen dürfen maximal 1.500.000 m³/a Wasser entnommen werden. Daneben fördert die Beigeladene Trinkwasser aus den Brunnen VII „Vogelsinger“ (genehmigt 500.000 m³/a), Brunnen V „Goldberg“ (300.000 m³/a) und Brunnen Kelheimwinzer (80.000 m³/a). Nach der Inbetriebnahme von Brunnen VIII „Silbergrube“ wurden die früheren Brunnen der Beigeladenen „IVneu“, „III“, „Weltenburg“ und „Stausacker“ stillge-

legt. Die Wasserversorgung der Beigeladenen verfügt über keinen Notverbund mit anderen Versorgern.

Der Antragsteller ist Eigentümer von Grundstücken im Wasserschutzgebiet, die im Wesentlichen land- und forstwirtschaftlich sowie für Photovoltaik genutzt werden.

Unter dem 27.10.2017 beantragte die Beigeladene beim Landratsamt Kelheim die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für den Brunnen VIII „Silbergrube“. Die Antragsunterlagen mit Schutzgebietsvorschlag wurden beim Landratsamt Kelheim, bei der Stadt Kelheim und bei der Stadt Abensberg vom 27.1. bis 26.2.2020 ausgelegt. Der Antragsteller erhob fristgerecht Einwendungen. Anstelle eines Erörterungstermins wurde während der COVID-19-Pandemie eine Online-Konsultation durchgeführt. Der Antragsteller beantragte die spätere Durchführung eines Erörterungstermins, hielt seine Einwendungen aufrecht und ergänzte diese.

Am 11.5.2023 stellte der Antragsteller einen Normenkontrollantrag. Zur Begründung macht er in formeller Hinsicht geltend, die Online-Konsultation ohne Gelegenheit zur Äußerung zu ergänzenden fachlichen Stellungnahmen verletze seine Rechte auf angemessene Verfahrensbeteiligung und rechtliches Gehör. Materiellrechtlich rügt er insbesondere die Wasserbedarfsprognose, die räumliche Abgrenzung des Schutzgebiets, unlösbare Nutzungskonflikte mit Straßen, der Bahnstrecke und Altlastenverdachtsflächen sowie eine fehlende Prüfung von Dargebotsalternativen. Die Schutzwirkung der Deckschichten hätte flächendeckend erfasst und das Einzugsgebiet in Risikozonen eingeteilt werden müssen. Das Schutzgebiet bedeute für seine Grundstücke einen Wertverlust, den Wegfall von Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. für Photovoltaik) und Erschwernisse sowie zusätzliche Kosten bei der landwirtschaftlichen Nutzung.

Der Antragsteller beantragt,

§§ 1 bis 9 und § 11 der Rechtsverordnung zur Festsetzung eines Wasserschutzgebietes für den Brunnen VIII „Silbergrube“ in den Gemarkungen Kelheim, Weltenburg und Thaldorf (Stadt Kelheim) und den Gemarkungen Holzharlanden und Pullach (Stadt Abensberg) für die öffentliche Wasserversorgung der Stadtwerke K. GmbH & Co. KG vom 30.5.2022, bekannt gemacht im Amtsblatt für den Landkreis Kelheim Nr. 38 vom 10.6.2022, sind unwirksam.

Der Antragsgegner und die Beigeladene beantragen,

den Antrag abzulehnen.

Sie treten den Einwendungen des Antragstellers entgegen.

Am 11.3.2025 wurde die Normenkontrollsache mündlich verhandelt. Auf eine weitere mündliche Verhandlung haben alle Beteiligten verzichtet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Aus den Gründen:

Der zulässige Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg. Die angegriffene Verordnung weist weder formelle noch materiell-rechtliche Fehler auf.

A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig, insbesondere statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 4 Satz 1 AGVwGO). Der Antragsteller ist als Eigentümer im Geltungsbereich der Verordnung liegender Grundstücke antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl.

BayVGH, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 35). Die Jahresfrist ab Bekanntmachung der Verordnung (10.6.2022) ist ebenfalls eingehalten.

B. Der Normenkontrollantrag ist unbegründet. Die angegriffene Verordnung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

I. Die Verordnung ist formell rechtmäßig.

Als Ersatz für den vor Verordnungserlass zwingend durchzuführenden Erörterungstermin (Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i. V. m. Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG) durfte das Landratsamt eine Online-Konsultation nach § 5 Abs. 2 und 4 des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG i. d. F. vom 18.3.2021) durchführen. Bei dem Normerlassverfahren zur Festsetzung einer Schutzgebietsverordnung nach § 51 WHG, das landesrechtlich ausgestaltet ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.10.2021 – 7 BN 1.20 – juris Rn. 8), handelt es sich um ein „Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz“ im Sinn des § 1 Satz 1 Nr. 11 PlanSiG 2021. Mit der Bezugnahme auf die in § 1 PlanSiG 2021 genannten Fachgesetze sind zugleich sämtliche Verfahrensvorschriften mitumfasst, für die das betreffende Gesetz bei Verordnungen die Ermächtigungsgrundlage darstellt. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um bundes- oder landesrechtliche Vorschriften handelt (vgl. BT-Drs. 19/18965 S. 12).

Im Rahmen der Online-Konsultation wurden dem Antragsteller die sonst im Erörterungstermin zu behandelnden Unterlagen zugänglich gemacht und ihm Gelegenheit zur Äußerung gegeben (vgl. Normaufstellungsakte [NA] S. 686 f. und 730 ff.). Damit wurde den Anforderungen aus § 5 Abs. 4 Satz 1 und 2 PlanSiG 2021 genügt. Diese sehen keine Gelegenheit eines mehrfachen Austauschs wechselseitiger Positionen vor (so inzwischen ausdrücklich BT-Drs. 20/8299 S. 21 zu § 27c VwVfG und LT-Drs. 19/3616 S. 21 zu Art. 27c BayVwVfG, die auf § 5 Abs. 2 und 5 PlanSiG basieren). Die Beschränkung auf eine Äußerungsmöglichkeit schränkt den von Art. 20 Abs. 3 GG umfassten Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren nicht unzulässig ein (vgl. NdsOVG, Urt. v. 28.6.2022 – 7 KS 63/21 – NuR 2023, 549 = juris Rn. 44; OVG NW, Urt. v. 27.4.2023 – 8 D 368/21.AK – BImSchG-Rspr § 5 Nr. 165 = juris Rn. 130 f.; Dammert/Brückner, EnWZ 2022, 111/113; a.A. Wysk, NVwZ 2020, 905/909; vgl. aber nachfolgend Wysk in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 73 Rn. 119b).

Die Ausübung des Verfahrensermessens (so BT-Drs. 20/8299 S. 21 zu § 27c VwVfG und LT-Drs. 19/3616 S. 21 zu Art. 27 c BayVwVfG) dahingehend, keine wiederholte Äußerungsmöglichkeit zu gewähren, erfolgte ohne Rechtsfehler. Der Antragsteller zeigt nicht auf, inwiefern er zur Wahrung seiner Rechte darauf angewiesen gewesen sein sollte, sich zu den ergänzenden Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts vom 18. bzw. 25.1.2022 (vgl. NA S. 857 ff.) und der Gutachterin der Beigeladenen vom 24.3.2022 (vgl. NA S. 866 ff.) zu äußern. Nicht vorgetragen oder sonst erkennbar ist, inwiefern er ohne diese Unterlagen nicht substantiell auf die Erörterung hätte Einfluss nehmen können (vgl. dazu BayVGH, Urt. v. 8.4.2020 – 8 N 16.2210 u. a. – BayVBl 2020, 556 = juris Rn. 37 m. w. N.). Die im Rahmen der Online-Konsultation abgegebenen Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts enthielten keine neuen Aussagen zu seinen Einwendungen, sondern nahmen auf das Gutachten vom 29.10.2020 Bezug (vgl. NA S. 857 und 859). Die Stellungnahme der Gutachterin der Beigeladenen vom 24.3.2022 (vgl. NA S. 866 ff.) setzte sich auf zwei Seiten mit den Einwendungen des Antragstellers auseinander (vgl. dort S. 2 f.). Insoweit hat der Antragsteller aber nicht näher aufgezeigt, zu welchen der dortigen Aussagen, die im Wesentlichen die Stellungnahme vom 5.5.2021 stützen, ihm eine Erörterung ermöglicht hätte werden müssen und welche

Aspekte er dazu vorgebracht hätte (vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 10.2.2023 – 7 VR 1.23 – BVerwGE 178, 1 = juris Rn. 19; OVG NW, Ur. v. 27.4.2023 – 8 D 368/21.AK – BlmSchG-Rspr § 5 Nr. 165 = juris Rn. 132).

Mit den anlässlich der Online-Konsultation abgegebenen Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts und der Gutachterin der Beigeladenen wurde der ausgelegte Schutzgebietsentwurf auch nicht räumlich oder qualitativ dergestalt geändert, dass Belange des Antragstellers erstmals oder stärker als bisher berührt worden wären. Deshalb musste diesem auch keine Gelegenheit zur Stellungnahme und zu Einwendungen nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i. V. m. Art. 73 Abs. 8 Satz 1 BayVwVfG gegeben werden (vgl. OVG RhPf, Ur. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 70; Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Stand 1.1.2023, Art. 73 Rn. 86).

II. Die Verordnung leidet auch nicht an materiell-rechtlichen Fehlern.

Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnung ist § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG. Hiernach können Wasserschutzgebiete festgesetzt werden, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen.

Der gerichtlich voll überprüfbare Begriff der Erforderlichkeit für das Allgemeinwohl umfasst sachliche und räumliche Kriterien. Sachlich muss das geschützte Wasservorkommen schutzwürdig, schutzbedürftig und schutzfähig sein (vgl. BVerwG, Ur. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 20). Räumlich werden der Ausdehnung des Wasserschutzgebiets in zweierlei Hinsicht Grenzen gesetzt. Zum einen ist ein „Zuviel“ an Schutz unzulässig; die mit der Ausweisung eines Wasserschutzgebiets einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse aus Art. 14 Abs. 1 GG muss von den Betroffenen nur hingenommen werden, wenn von ihrem Grundstück Einwirkungen auf das zu schützende Grundwasser ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26; BVerwG, Beschl. v. 23.1.1984 – 4 B 157.83 u. a. – DVBl 1984, 342 = juris Rn. 4). Umgekehrt ist auch ein „Zuwenig“ an Schutz relevant. Ist ein Wasserschutzgebiet kleiner als es sein Schutzzweck erfordert, ist seine Festsetzung nicht erforderlich (vgl. BVerwG, Ur. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 23; BayVGh, Ur. v. 10.9.2024 – 8 N 22.88 u. a. – juris Rn. 22; Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, 1. Aufl. 2021, § 51 Rn. 46).

Ausgehend von diesen Grundsätzen erfordert das Wohl der Allgemeinheit die Festsetzung des verfahrensgegenständlichen Wasserschutzgebiets.

1. Die Schutzwürdigkeit des geförderten Wasservorkommens steht außer Zweifel.

Ein Wasservorkommen ist schutzwürdig, wenn es nach seiner Menge und Qualität für die öffentliche Trinkwasserversorgung geeignet ist. Umgekehrt fehlt es an der Schutzwürdigkeit, wenn trotz Schutzanordnungen, z. B. aus hydrologischen oder geologischen Gründen, eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung des Wassers zu befürchten ist und eine Trinkwassernutzung daher ausscheidet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.1.2015 – 7 BN 2.14 – W+B 2015, 120 = juris Rn. 30; BayVGh, Ur. v. 29.10.2021 – 8 N 17.2190 – juris Rn. 22; Czyschowski/Reinhardt, WHG, 13. Aufl. 2023, § 51 Rn. 19).

Der Brunnen VIII „Silbergrube“ liefert nachgewiesen qualitativ einwandfreies Trinkwasser nach der Trinkwasserverordnung mit einer hohen, konstanten Ergiebigkeit (vgl. Stellungnahme des Gesundheitsamts des Landratsamts Kelheim vom 8.9.2020, NA S. 522; Wasserwirtschaftsamt [WWA], Gutachten vom 29.10.2020 S. 15 f. = NA S. 590 ff./605 f.; Ingenieurbüro Dr. K. [IBK], Stellungnahme vom

5.5.2021 S. 9 = NA S. 792 ff./800; Zusammenstellung der chemischen Analyseergebnisse, Anlage 10.1 zum Erläuterungsbericht [EB], NA S. 131 f.).

2. Das geförderte Wasservorkommen ist auch schutzbedürftig.

a) Qualitativ wäre ohne die Festsetzung des Schutzgebiets eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung der chemischen Beschaffenheit oder hygienischen oder geschmacklichen Eignung des unter Schutz gestellten Wasservorkommens für Trinkwasserzwecke zu befürchten (vgl. BVerwG, Ur. v. 20.1.2015 – 7 BN 2.14 – W+B 2015, 120 = juris Rn. 30; BayVGh, Ur. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 40 m. w. N.). Es ist vernünftigerweise geboten, typischerweise gefährlichen Situationen (abstrakten Gefährdungen) zu begegnen; eines konkreten Nachweises eines unmittelbar drohenden Schadenseintritts bedarf es nicht (vgl. BVerwG, Ur. v. 12.9.1980 – IV C 89.77 – NJW 1981, 837 = juris Rn. 14; BayVGh, Ur. v. 17.7.2024 – 8 N 22.2471 u. a. – juris Rn. 38; NdsOVG, Ur. v. 28.11.2022 – 7 KN 1/21 – NVwZ-RR 2023, 270 = juris Rn. 42; OVG RhPf, Ur. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 100).

Die Gutachterin der Beigeladenen hat die Schutzbedürftigkeit des aus Brunnen VIII „Silbergrube“ geförderten Wasservorkommens mit den besonderen Risiken im Karstgrundwasserleiter, der selbst keine Reinigungswirkung hat, sowie den heterogen ausgebildeten und zum Teil fehlenden Deckschichten begründet (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 9). Der amtliche Sachverständige hat dies bestätigt (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 16). Auch der Fachbeistand des Antragstellers geht davon aus, dass im Schutzgebiet Flächen mit hoher Vulnerabilität und merklichen Gefährdungspotenzialen zusammentreffen (vgl. G. GmbH, Hydrogeologische Bewertung vom 1.3.2020 S. 35 [G. 2020] = elektronische Gerichtsakte [eGA] S. 174 ff./208).

b) Auch quantitativ wird das aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ geförderte Rohwasser für die öffentliche Wasserversorgung der Beigeladenen benötigt, d. h. es besteht ein entsprechender gegenwärtiger oder künftiger Wasserbedarf der Allgemeinheit, der aus dem Wasservorkommen gedeckt werden soll (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.10.2021 – 7 BN 1.20 – juris Rn. 15; Beschl. v. 30.12.2021 – 7 BN 2.21 – juris Rn. 11).

Die Bedarfsprognose ist frei von Rechtsfehlern. Im Gerichtsverfahren ist diese nur eingeschränkt daraufhin zu überprüfen, ob sie nach einer geeigneten Methode durchgeführt ist, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet ist (vgl. BVerwG, Ur. v. 25.5.2023 – 7 A 7.22 – BVerwGE 179, 30 = juris Rn. 55; BayVGh, Ur. v. 6.10.2015 – 8 N 13.1281 u. a. – juris Rn. 44).

Nach diesem Maßstab ist der für das Jahr 2035 prognostizierte Wasserbedarf von rund 1.500.000 m³/a nicht zu beanstanden. Der Vorhalt, die Bevölkerungsentwicklung (jährlich plus 0,5 %) sei mit veralteten Zahlen zu hoch veranschlagt worden, geht fehl. Das Landratsamt hat – über die Antragsunterlagen hinausgehend – Statistiken des Bayerischen Landesamts für Statistik [BayLfStat] für die Jahre 2018 und 2020 herangezogen (vgl. Vermerk über die Abwägung vom 28.4.2022, NA S. 872 ff./875; abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/produkte/statistik_kommunal/index.html); die Bevölkerungszahlen für die Stadt Kelheim (16.716 [31.12.2017] und 16.842 [31.12.2019]) bestätigen einen Zuwachs auch für die Zeit nach 2015 (16.393, vgl. EB S. 14).

Soweit die Antragstellerseite die von der Beigeladenen dargestellte (Gesamt-)Fördermenge (vgl. eGA S. 226 ff./229) dahingehend interpretiert, dass die geförderte Wassermenge seit dem Trockenjahr

2015 kontinuierlich zurückgegangen sei, folgt ihr der Senat nicht. Die Zahlen belegen in den Jahren vor dem Verordnungserlass eine weitgehend stabile Fördermenge von 1.200.000 m³/a. Selbst wenn man nur diese Fördermenge als Bedarf ansetzen würde, wäre eine Angebotsreserve von ca. 300.000 m³/a (entspricht ca. 25%) nicht zu beanstanden (vgl. BayVGh, Urt. v. 29.12.2011 – 22 N 08.190 – BayVbl. 2012, 500 = juris Rn. 38; OVG RhPf, Urt. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 115), zumal hier kein Notverbund besteht.

Die Vermutung des Antragstellers, auch bei leicht steigender Bevölkerung erhöhe sich der Wasserbedarf künftig nicht, u.a. weil die wasserintensive Viehhaltung rückläufig sei (vgl. G. 2020 S. 14), widerspricht den Daten des BayLfStat (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 2), die seit dem Jahr 2010 einen Anstieg der an die Letztverbraucher im Landkreis Kelheim abgegebenen Wassermenge belegen. Im Übrigen hat das Wasserwirtschaftsamt plausibel erläutert, dass der Klimawandel und die damit verbundene Zunahme an Hitze und Trockenheit den (Trink-)Wasserbedarf in Zukunft weiter ansteigen lassen wird (vgl. Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 1).

Auch der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, der Bedarfsprognose fehle eine Aussage, welche Grundwassermenge aus dem Brunnen VIII „Silbergrube“ tatsächlich entnommen werden soll, greift nicht durch. Das Versorgungskonzept der Beigeladenen sieht in dem Brunnen VIII „Silbergrube“ das zentrale Standbein ihrer öffentlichen Wasserversorgung. Der Brunnen soll in der Lage sein, den Wasserbedarf der Beigeladenen, die über keinen Notverbund verfügt (vgl. EB S. 10), auch längerfristig zu sichern (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 4; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 3). Die Frage, ob dieses Konzept im Hinblick auf die Anforderungen an die Versorgungssicherheit von Trinkwasseranlagen noch gerechtfertigt ist, auch wenn 880.000 m³/a aus drei weiteren Brunnen (VII „Vogelsinger“, V „Goldberg“ und „Kelheimwinzer“) gefördert werden können (vgl. dazu auch BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 133), stellt sich nicht, weil die Dimensionierung des Schutzgebiets im Karst-/Kluftgrundwasserleiter nicht ausschlaggebend von der Entnahmemenge abhängt (vgl. WWA, Stellungnahmen vom 18.10.2023 S. 6 f und vom 12.12.2024, eGA S. 290). Ohne den Brunnen VIII „Silbergrube“ kann der prognostizierte Bedarf der öffentlichen Wasserversorgung der Beigeladenen jedenfalls nicht gedeckt werden.

c) Die Grundwasserentnahme von 1.500.000 m³/a ist auch bilanziell gesichert.

Für die Entnahme in diesem Umfang (entspricht 48 l/s) wird rechnerisch eine Neubildungsfläche von ca. 7 km² benötigt. Allein die Fläche des Schutzgebiets beträgt 6,1 km². Das Einzugsgebiet reicht weiter nach Südosten in das Molassebecken, sodass die gestattete Grundwasserentnahme gedeckt ist (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 12; EB S. 44 f.; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 3). Die Antragstellerseite hat diese plausiblen gutachterlichen Aussagen nicht substantiiert angegriffen. Im Übrigen macht sie keinen Fehler der Norm geltend, wenn sie sich darauf beruft, die Bilanzierung sei ihr mangels kartenmäßiger Darstellung und Beschreibung des Einzugsgebiets nicht möglich gewesen (vgl. G. 2023 S. 4 und 2020 S. 15 ff.).

3. Die räumliche Ausdehnung des Wasserschutzgebiets und seiner Schutzzonen wurde in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgesetzt.

Die gerichtlich voll überprüfbare Erforderlichkeit der Schutzgebietsfestsetzung setzt der räumlichen Ausdehnung des Schutzgebiets Grenzen. Der Ordnungsgeber muss sich bei der Abgrenzung des Wasserschutzgebiets – soweit möglich – an den hydrogeologisch-

hydraulisch ermittelten Grenzen des Wassereinzugsgebiets orientieren. Eine solche Grenzziehung trifft indessen auf praktische Schwierigkeiten. Die Ermittlung der Grenze des Wassereinzugsgebiets ist aus der Natur der Sache bei Wahrung eines angemessenen Verwaltungsaufwands mit fachlichen Unsicherheiten behaftet. Die Behörde darf sich folglich mit wissenschaftlich abgesicherten, in sich schlüssigen Schätzungen begnügen (vgl. BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 21 f.; Beschl. v. 30.12.2021 – 7 BN 2.21 – juris Rn. 19; BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 61; NdsOVG, Urt. v. 28.11.2022 – 7 KN 1/21 – NVwZ-RR 2023, 270 = juris Rn. 44). Dabei kommt den Beurteilungen des Wasserwirtschaftsamts als kraft Gesetzes gemäß Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG eingerichteter Fachbehörde mit seiner jahrzehntelangen Erfahrung im jeweiligen Gebiet eine besondere Bedeutung zu (stRspr, vgl. nur BayVGh, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 61; Beschl. v. 23.2.2016 – 8 CS 15.1096 – BayVbl 2016, 677 = juris Rn. 36).

Nach diesen Maßstäben ist die räumliche Abgrenzung des angegriffenen Wasserschutzgebiets und seiner Schutzzonen rechtlich nicht zu beanstanden.

a) Die Schutzgebietsabgrenzung in dem Karstgrundwasserleiter erfolgte regelkonform anhand morphologischer, geologischer und hydrogeologischer Ersatzkriterien (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101, Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete; Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser, März 2021, S. 12 Nr. 5.1). Das Grundwasser fließt hier in der Regel nicht senkrecht zu den Grundwassergleichen, sondern entlang hochleitfähiger Fließbahnen wie Klüfte, Störungen oder Karströhren (vgl. die Aussagen der Gutachterin der Beigeladenen und des amtlichen Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung am 11.3.2025, Sitzungsprotokoll S. 2 f.; EB S. 39 und 43; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 5; WWA, Stellungnahmen vom 18.10.2023 S. 6 und vom 12.12.2024; G. 2020 S. 4). Das Schutzgebiet umfasst die Bereiche, in denen ein über das Trennflächengefüge zum Brunnen gerichteter Zustrom erfolgt (vgl. Sitzungsprotokoll vom 11.3.2025 S. 2; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 5). Ausgehend davon waren weitergehende Untersuchungen, ob die am Stichtag gemessenen Grundwasserstände (vgl. NA S. 116) „echte“ Ruhewasserspiegel waren, nicht geboten.

b) Die weitere Schutzzone W III ist nicht überdimensioniert.

Ohne Erfolg rügt der Fachbeistand des Antragstellers die seitliche Aufweitung der weiteren Schutzzone nach Osten und Westen, d.h. über den rechnerischen Anstrombereich (Randstromlinie) hinaus. Die seitlichen Aufweitungen wurden regelkonform mit den bevorzugten Wasserwegsamkeiten auf dem Trennflächengefüge begründet. Im Osten wurden der Zustrombereich aus der Grabenstruktur der Thaldorfer Bruchzone im Hopfenbachtal einschließlich der Störungszonen am Leitenberg, das Dolinenfeld südöstlich des Brunnens einschließlich des oberirdischen Einzugsgebiets sowie das Gefährdungspotenzial Hopfenbach, wo es zu Versickerungen kommt, einbezogen. Im Westen wurde die Schutzzone W III um die Dolinenfelder erweitert (vgl. EB S. 55; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 8; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 8 und Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 8). Den Aufweitungen liegen Erkenntnisse aus hydrogeologischen Karten zugrunde; bei der Erarbeitung der Karten wurden nach der Aussage der Gutachterin der Beigeladenen auch Klüfte und Verwerfungen an der Oberfläche in Steinbrüchen und Aufschlüssen ausgewertet (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3).

Der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, bei den im Südosten berücksichtigten Störungen handle es sich um vermutete Störungen (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3), überzeugt nicht. In den (Hydro-) Geologischen Karten, die zwischen nachgewiesenen und vermuteten Störungen differenzieren, sind im Südosten des Brunnens nachgewie-

sene Störungen eingezeichnet (vgl. Hydrogeologische Karte 1:100.000, Anlage 5.4 der Antragsunterlagen, NA S. 119; Ausschnitt Geologische Karten 1:25.000, Anlage 7 der Antragsunterlagen, NA S. 123 f.). In Bezug auf die Thaldorfer Grabenstruktur hat auch der Fachbeistand des Antragstellers anerkannt, dass erhöhte Wasserwegsamkeiten vorliegen können und ein Zustrom in Richtung des Brunnens zu erwarten sei (vgl. G. 2020 S. 30). Im Übrigen können im Einzelfall auch vermutete Störungen zur Schutzgebietsabgrenzung herangezogen werden. Der strikte und justiziable Rechtfertigungszwang der mit der Schutzgebietsfestsetzung einhergehenden Eigentumsbeschränkungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26) bedeutet nicht, dass die Behörden fachliche Unsicherheiten unbeschden des damit verbundenen Verwaltungsaufwands restlos aufklären müssten. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit des für die weitere Ermittlung geplanten Aufwands zum gewünschten Ziel gegeben ist (vgl. BayVGh, Urt. v. 29.10.2021 – 8 N 17.2190 – juris Rn. 43; OVG RhPf, Urt. v. 8.5.2008 – 1 C 10511/06 – juris Rn. 78). Ausgehend davon erschließt sich dem Senat nicht, weshalb die Strömungsrichtung des Grundwassers im Bereich der Störungen mithilfe einer auf Luftbildern basierenden Fotolineation ermittelt hätte werden sollen. Das fragliche Gebiet ist zum Teil bewaldet oder mit dichter Vegetation bedeckt. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine Fotolineation unverzichtbar sein sollte, obwohl oberflächlich erkennbare Klüfte im tieferen Untergrund überwiegend geschlossen und somit ungeeignet für die Bewertung der Fließrichtung des Grundwassers in größerer Tiefe sein sollen (so der Fachbeistand des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung, vgl. Sitzungsprotokoll S. 3).

Im Hopfenbachtal wurden die Bereiche mit mittlerer und hoher Schutzbedürftigkeit im Hinblick auf einen geringen Grundwasserflurabstand und Versickerungsstellen am Hopfenbach regelkonform einbezogen (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 8; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 8 und 18). Auch der Fachbeistand des Antragstellers nimmt – wenn auch in anderem Zusammenhang (betreffend das von der Eisenbahnlinie ausgehende Gefährdungspotenzial) – an, im Hopfental gelangten potenzielle Verunreinigungen „quasi ungefiltert“ in den Grundwasserleiter (vgl. G. 2020 S. 36). Seine Mutmaßungen, die Klüfte seien im tieferen Untergrund überwiegend geschlossen und das Wasser im fraglichen Bereich des Hopfentals fließe wegen einer eher Nord-Südgerichteten Tektonik primär am Brunnen vorbei, sind spekulativ.

Im Westen wurde die Einbeziehung des oberirdischen Einzugsgebiets (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 S. 11 Nr. 5.1) der Dolinen plausibel fachlich begründet (vgl. WWA, Stellungnahme vom 29.10.2020 S. 15 und Gutachten vom 18.10.2023 S. 8; IBK, EB S. 44 und Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 7). Der Fachbeistand des Antragstellers hat diese Gefährdungsprognose nicht erschüttert; sein Vorhalt, im Wald sei das Gefährdungspotenzial nicht signifikant (vgl. G. 2020 S. 29), greift zu kurz. Mit der Einbeziehung in das Schutzgebiet wird sichergestellt, dass der zum Schutz des Grundwassers bedeutende Wald erhalten bleibt (Rodungsverbot, § 3 Abs. 1 Nr. 6.13 WSG-VO; vgl. dazu auch WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024 Nr. 2) und im oberirdischen Einzugsgebiet der Dolinen grundwassergefährdende Handlungen unterbleiben (vgl. z.B. Verbot der Nasskonservierung von Rundholz, § 3 Abs. 1 Nr. 6.14 WSG-VO).

c) Die grundsätzlich erforderliche Untergliederung des Gesamteinzugsgebiets in Risikozonen mit unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit auf Basis einer flächendeckenden Deckschichtkartierung durfte im vorliegenden Fall ausnahmsweise unterbleiben.

Die Gutachterin der Beigeladenen hat eingehend erläutert, dass eine sinnvolle Einteilung des Einzugsgebiets in Risikozonen anhand der Schutzfunktion wegen des inhomogenen Aufbaus der Deckschichten und der gehäuft auftretenden Karsterscheinungen nicht

möglich sei (vgl. Stellungnahmen vom 24.3.2022 S. 3 und vom 5.5.2021 S. 6). Im Untersuchungsgebiet seien sehr unterschiedliche Überdeckungsverhältnisse vorzufinden. Im Umfeld des Brunnens befände sich unbedeckter Karst mit einem hohen Flurabstand des Grundwassers. Auf der sich südlich anschließenden Hochfläche überlagerten bindige Deckschichten in unterschiedlicher Mächtigkeit und guter Schutzfunktion den Malmaquifer. Im Hopfenbachtal seien nur geringmächtige Deckschichten mit geringer Schutzfunktion – bereichsweise unbedeckter Karst – vorzufinden. Insgesamt ergäben sich auf engem Raum punktuell höhere bis sehr hohe Mächtigkeiten neben geringmächtigen bis fehlenden Deckschichten. Ausgehend davon hat die Gutachterin der Beigeladenen belastbare Angaben zu Mächtigkeiten und Verbreitung der Deckschichten als kaum möglich eingeschätzt. Weitere Bohrungen seien nicht zielführend, weil keine aussagekräftigen Ergebnisse zu erwarten seien.

Der amtliche Sachverständige hat dies bestätigt. Eine Deckschichtkartierung sei im vorliegenden Einzelfall unverhältnismäßig, da hierfür eine engmaschige Beprobung durch Bohrungen im gesamten Wasserschutzgebiet erforderlich wäre (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3; Stellungnahme vom 12.12.2024). Diese Aussage steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats, wonach bei der Prüfung der Notwendigkeit weiterer (hydro-)geologischer Untersuchungen stets kritisch zu prüfen ist, ob das gewünschte Ziel den mit der Ermittlung verbundenen Aufwand rechtfertigt (oben Rn. 46). Die Regel, wonach das Gesamteinzugsgebiet in Risikozonen mit unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit zu untergliedern ist, gilt nicht bei sehr heterogenen Grundwasserleitern (vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt [LfU], Merkblatt Nr. 1.2/7, Stand 1.1.2010 S. 16). Der Verordnungsgeber war auch nicht verpflichtet, innerhalb des sehr heterogenen Grundwasserleiters kleinräumig Bereiche mit einer höheren Schutzfunktion der Grundwasserüberdeckung aus dem Geltungsbereich der Schutzgebietsverordnung herauszunehmen (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.7.2024 – 8 N 22.2471 u. a. – juris Rn. 82).

d) Die Mutmaßung der Antragstellerseite, östliche Siedlungsbereiche Weltenburgs lägen möglicherweise im Einzugsgebiet des Brunnens VIII, ist nicht begründet. Das Wasserwirtschaftsamt und die Gutachterin der Beigeladenen, auf die sich der Verordnungsgeber gestützt hat (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 29), haben in der mündlichen Verhandlung ihre gegenteilige Einschätzung plausibel bekräftigt. Die Siedlungen liegen in einem Talabschnitt, der nach Westen in Richtung Donau (Vorfluter) entwässert, d. h. vom Brunnen weg (vgl. WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024).

e) Die räumliche Abgrenzung der engeren Schutzzone W II wurde nicht substantiiert angegriffen; sie ist in der Sache auch nicht zu beanstanden.

Der Prozessbevollmächtigte des Antragstellers hat seine im Erlassverfahren erhobenen Einwendungen zur Schutzzone W II nicht zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens gemacht (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1.01 – BVerwGE 116, 188 = juris Rn. 43). Eine pauschale Bezugnahme auf Parteigutachten genügt nicht dem Darlegungsgebot aus § 67 Abs. 4 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21 – BVerwGE 176, 94 = juris Rn. 15; Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13.18 – BVerwGE 166, 132 = juris Rn. 134). Soweit sich die Antragstellerseite in der mündlichen Verhandlung zu dem Nutzungskonflikt mit der St 2233 geäußert und dabei auch die räumliche Abgrenzung der Schutzzone W II erwähnt hat, wird auf die Ausführungen zur Schutzfähigkeit verwiesen (vgl. unten Rn. 58 ff.); auf Grundlage der Gefährdungsprognose des amtlichen Sachverständigen ist eine Einbeziehung der St 2233 in die engeren Schutzzone W II nicht geboten.

Rechtsfehler bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone sind nicht zu erkennen. Der zentrale Einwand des Fachbeistands des Antragstellers, die Zone W II sei trotz der komplizierten Fließverhält-

nisse im Karst mit den üblichen Berechnungsmethoden auf Grundlage einer einzigen Momentaufnahme (Stichtagsmessung) gemacht worden (vgl. G. 2023 S. 8), trifft nicht zu. Maßgeblich waren vielmehr die Ausbildung und Richtung des Trennflächengefüges (vgl. oben Rn. 43). Zusätzlich zur errechneten Randstromlinie wurden der gesamte offene Karst in der nahen Brunnenumgebung und die Hochfläche des offenen Karsts mit geringer bis mittlerer Schutzfunktion infolge geringmächtiger Verwitterungslehme einbezogen (vgl. WWA, Stellungnahme vom 12.12.2024; IBK, Stellungnahme vom 24.3.2022 S. 3). Soweit der Fachbeistand des Antragstellers auf ein von ihm „behelfsweise ermitteltes rechnerisches Einzugsgebiet“ Bezug nimmt (angeführt als „Anlage 4“, vgl. G. 2020 S. 27), hat er die Unterlage auch auf schriftlichen Hinweis des Antragsgegners nicht vorgelegt. Nicht überzeugend aufgezeigt hat er zudem, dass einzelne Dolinen als engere Schutzzonen W II hätten ausgewiesen werden müssen (vgl. dazu DVGW Arbeitsblatt W 110 S. 16); eine erhöhte Gefährdung hat das Wasserwirtschaftsamt diesbezüglich plausibel verneint (vgl. WWA, Stellungnahmen vom 12.12.2024 Nr. 2 und vom 18.10.2023 S. 7 f.).

4. Das genutzte Wasservorkommen ist ebenfalls schutzfähig.

Die Festsetzung des Wasserschutzgebiets ist geeignet, ihren Zweck zu erreichen. Mit ihm ist bei einer Gesamtbetrachtung ein wirksamer Schutz des genutzten Wasservorkommens erzielbar (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 9); die Gefährdungen durch konkurrierende Nutzungen sind beherrschbar (vgl. zu diesem Maßstab BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 106; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2024, § 51 WHG Rn. 25).

a) Die durch die Schutzzonen W II und W III verlaufende Staatsstraße (St) 2233 stellt die Schutzfähigkeit des genutzten Grundwasserleiters nicht infrage.

Aus wasserwirtschaftlicher Sicht geht von der St 2233 keine Gefährdung für den genutzten Grundwasserleiter aus (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025, eGA S. 543/547; Gutachten vom 29.10.2020 S. 16 f.). Die Gefährdungsprognose bezüglich dieser Bestandsstraße (zum diesbezüglichen Sicherheitskonzept vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen [FGSV], Hinweise für Maßnahmen an Straßen in Wasserschutzgebieten [BeStWag], Ausgabe 1993) beruht auf einer Auswertung des Chloridgehalts (Straßensalz) des aus Brunnen VIII „Silbergrube“ entnommenen Rohwassers (vgl. IBK, chemische Analyseergebnisse, Anlage 10.1 der Antragsunterlagen, NA S. 131 f.; WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 16 f.) und einer Auswertung hydrogeologischer Karten (zur Schutzfunktion der Grundwasserüberdeckung vgl. Anlage 6 der Antragsunterlagen, NA S. 121 f.). Ergänzend hat der amtliche Sachverständige am 5. März 2025 eine Ortsbegehung durchgeführt. Dabei hat sich bestätigt, dass es sich bei den Deckschichten im Straßenverlauf um tonig-schluffige Lockergesteine handelt, die eine äußerst geringe bis geringe Durchlässigkeit und ein hohes bis sehr hohes Filtervermögen aufweisen (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025 S. 4 mit Anlage eGA S. 549). Dies zeigte sich nach Einschätzung des amtlichen Sachverständigen durch stehendes Wasser im Straßengraben und neben der Straße sowie feuchte Binsen und einen in den Deckschichten wurzelnden Eichen- und Buchenwald. Auf der Grundlage der örtlichen Verhältnisse sieht der amtliche Sachverständige weder in der engeren noch in der weiteren Schutzzone Anlass für betriebliche, verkehrliche oder bautechnische Maßnahmen an der Straße (vgl. Bewertung vom 5.3.2025 S. 6).

Der Vorhalt des Antragstellers, der Anstieg des Chloridgehalts von ca. 20 mg/l auf über 30 mg/l belege eine Gefährdung, überzeugt nicht. Der Anstieg ist sehr moderat und lässt keine jahreszeitliche Beeinflussung durch Tausalz (Monate Februar bis April) erkennen.

Im Grundwasserabstrom einer Straße erreichen die Chloridgrundlasten von im Mittel 20 mg/l bis 30 mg/l Werte von bis zu einigen 100 mg/l (vgl. WWA, Bewertung vom 5.3.2025 S. 3; LfU, Merkblatt Nr. 3.2/1, Salzstreuung – Auswirkungen auf die Gewässer, Stand 1999, S. 6 Nr. 3.2). Die Aussagen des Wasserwirtschaftsamts zur Durchlässigkeit der Überdeckung im Verlauf der St 2233 im Wasserschutzgebiet sind auch nicht deshalb untauglich, weil sich in dem Bereich Dolinen befinden (können) und südlich der Straße eine Störungszone liegt. Das Wasserwirtschaftsamt hat vor Ort festgestellt, dass weder rechts noch links der St 2233 Felsen anstehen und die Karbonatgesteine auf der gesamten Hochfläche mit einer Deckschicht aus Lehmen überdeckt sind (vgl. Anlage zur Bewertung vom 5.3.2025, eGA S. 550). Auch das latente Unfallrisiko mit Gefährdung ändert nichts an der Schutzfähigkeit des erschlossenen Grundwasservorkommens (vgl. BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 106; Urt. v. 12.7.2018 – 8 N 16.2439 – W+B 2018, 227 = juris Rn. 39; Urt. v. 30.7.2010 – 22 N 08.2749 – juris Rn. 26). Im Fall eines Unfalls mit Austritt wassergefährdender Stoffe besteht nach der Aussage des amtlichen Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung ausreichend Reaktionszeit für Gegenmaßnahmen. Auch der Einwand, die Gutachterin der Beigeladenen habe in den Antragsunterlagen weitere Sicherungsmaßnahmen gefordert (vgl. EB S. 48), ist unberechtigt; die dortigen Aussagen sind durch die ergänzende Bewertung des amtlichen Sachverständigen auf Grundlage der Ortsbegehung teilweise überholt.

b) Auch die durch die weitere Schutzzone W III verlaufende Bahnlinie Regensburg – Ingolstadt führt nicht zum Wegfall der Schutzfähigkeit des Wasservorkommens.

Der Betrieb einer Bahnlinie in der weiteren Schutzzone steht einer Wasserschutzgebietsfestsetzung nicht grundsätzlich entgegen; erforderliche Schutzvorkehrungen an der Wassergewinnungsanlage oder den Betriebsanlagen sind im jeweiligen Einzelfall abzuwägen (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 S. 21 Nr. 6.3.1 und S. 23 Tabelle 1 Nr. 2.5; vgl. auch Landesarbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], Richtlinie „Wasserrecht und die Eisenbahnen des Bundes“, Ausgabe 2000, S. 11 Nr. 5.1.4, abrufbar unter https://www.lawa.de/documents/wasserrecht_und_bahnanlagen_-_richtlinien_der_lawa_und_der_d..52.pdf). Seit der Inbetriebnahme des im Jahr 1999 errichteten Brunnens VIII „Silbergrube“ (wasserrechtlicher Erstbescheid vom 25.1.2001) lassen die Wasseranalysen keine Beeinträchtigungen des Trinkwassers durch die Bahnlinie erkennen (vgl. EB S. 50 und Anlage 10.1). Die bisherige jahrzehntelange tatsächliche Erfahrung hat gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer durch die Eisenbahnlinie verursachten Verunreinigung des Trinkwasservorkommens gering ist (vgl. auch Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, § 51 Rn. 39). Die Deutsche Bahn AG verwendet dort ausschließlich Pflanzenschutzmittel, für die nach der Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel keine Anwendungsbeschränkungen in Wasser- und Heilquellenschutzgebieten bestehen (vgl. DB AG, Schreiben vom 11.3.2020, NA S. 449 ff./450). Der Transport von Gefahrgütern ist zwar nicht auszuschließen. Unfälle mit dem Austreten größerer Mengen wassergefährdender Stoffe werden aber in der Regel sofort erkannt; Gegenmaßnahmen können unverzüglich getroffen werden (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2023 S. 17; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 12.4.2018 – 3 A 16.15 – BVerwGE 161, 356 = juris Rn. 22).

c) Der von den Behörden bislang nicht vollständig ausgeräumte Verdacht von Altlasten mit abstraktem Gefährdungspotenzial für den genutzten Grundwasserleiter lässt dessen Verwendbarkeit zur Gewinnung von Trinkwasser nicht entfallen.

Die Tatsache, dass orientierende Untersuchungen (§ 9 BBodSchG, § 12 BBodSchV; LfU-Merkblatt Nr. 3.8/1, Stand Mai 2023, S. 6 ff.) ausstehen, auf deren Grundlage eventuell notwendige Sanierungsmaßnahmen getroffen werden sollen (vgl. Abwägungsvermerk vom

28.4.2022 S. 10 und 29; WWA, Stellungnahme vom 19.3.2021, NA S. 789 ff.; EB S. 52), führt nicht dazu, dass bis zum Abschluss sämtlicher Aufklärungsmaßnahmen von der Schutzgebietsfestsetzung abgesehen werden müsste. Auch wenn Maßnahmen erst nach Verordnungserlass umgesetzt werden, genügt es für die Bejahung der Schutzfähigkeit, wenn auf Basis eines nachvollziehbaren Schutzkonzepts im Zeitpunkt des Normerlasses absehbar ist, dass das Risiko einer Trinkwasserverunreinigung beherrschbar ist (vgl. oben Rn. 57; BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 105 m. w. N.). Das Landratsamt hat ohne Rechtsfehler darauf abgestellt, dass das unter Schutz gestellte Wasservorkommen bereits seit über 20 Jahren für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzt wird (vgl. auch BayVGH, Urt. v. 5.12.2007 – 22 N 05.194 – juris Rn. 32; nachgehend BVerwG, Beschl. v. 31.3.2008 – 7 BN 1.08 – juris Rn. 7; Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand August 2024, § 51 Rn. 83). Die jahrzehntelange tatsächliche Erfahrung mit dem Brunnen VIII „Silbergrube“, der eine entscheidende Bedeutung zukommt (vgl. BayVGH, Urt. v. 15.9.2005 – 22 N 05.1126 – ZfW 2007, 235 = juris Rn. 18), belegt eine geringe Wahrscheinlichkeit von Verunreinigungen durch die möglichen Altlasten. Grundwasserverunreinigungen sind bislang nicht vorgekommen, obwohl der Untergrund aus verkarstem Kalkstein besteht mit der Folge, dass Schadstoffe sehr schnell verfrachtet werden könnten (vgl. WWA, Stellungnahme vom 19.3.2021 S. 3). Sollte sich bei künftigen Untersuchungen wider Erwarten eine konkrete Gefährdung des Grundwassers zeigen, so dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG entfielen, wäre das Landratsamt verpflichtet, die Schutzgebietsverordnung aufzuheben (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.11.2015 – 7 CN 1.14 – NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 20).

Unabhängig davon hat der Antragsteller die Altlastenverdachtsflächen, auf die er die fehlende Schutzfähigkeit stützen will, nicht näher spezifiziert; ein derart pauschaler Vortrag kann eine plausible gutachterliche Bewertung nicht in Zweifel ziehen.

d) Die Schutzfähigkeit ist auch insgesamt in Ansehung aller vorhandenen Gefährdungspotenziale noch ausreichend gegeben.

Eine Wasserschutzgebietsverordnung muss einen effektiven, nicht aber stets einen optimalen Grundwasserschutz leisten. Angesichts der vielerorts vorhandenen Vorbelastungen durch dichte Besiedlung, verkehrliche Erschließung und intensive Landnutzung sind fast in allen Wasserschutzgebieten Abstriche bei der Schutzfähigkeit zu machen. Vorhandene Risiken schließen es nicht aus, weitere Gefährdungspotenziale durch zusätzliche Verbote und Beschränkungen der Schutzgebietsverordnung zu verhüten. Entscheidend ist daher, ob das verfolgte Schutzkonzept insgesamt noch einen ausreichenden Schutz gewährleistet (vgl. zum Ganzen BayVGH, Urt. v. 28.8.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 113; Urt. v. 27.11.2012 – 22 N 09.2974 – juris Rn. 36; OVG RhPf, Urt. v. 29.9.2020 – 1 C 10840/19 – ZNER 2021, 186 = juris Rn. 162; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 1085; Schwind in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 51 Rn. 37).

Dies ist vorliegend der Fall. Mit dem festgesetzten Schutzgebiet ist ein ausreichend wirksamer Grundwasserschutz gegeben (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 9; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 9 f.). Das Schutzgebiet stellt entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht nur eine Übergangslösung dar, bis eine dauerhaft vertretbare Alternativversorgung vorliegt (vgl. auch LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7 S. 12 f.). Nach der über 20-jährigen Erfahrung mit dem Brunnen VIII „Silbergrube“ ist derzeit nicht absehbar, dass die verbleibenden Restrisiken (betreffend Staatsstraße, Bahnlinie und mögliche Altlasten) künftig zu einer Aufgabe des Standorts zwingen könnten.

5. Die Schutzgebietsfestsetzung verletzt auch nicht das Übermaßgebot, weil sich eine Alternativlösung aufdrängt, die Betroffene weniger belastet.

a) Der Standort für den Brunnen VIII „Silbergrube“ geht zurück auf ein Erkundungsprogramm mit dem früheren Bayerischen Geologischen Landesamt (Gutachten vom 26.10.1992), das drei Gebiete nördlich (südlich Frauenhäusl, mittleres Kelheimer Tal, Ziegelal) und eines südlich der Donau (östlich von Weltenburg) untersucht hat. Die Versuchsbohrung östlich von Weltenburg erwies sich quantitativ und qualitativ als die erfolgreichste Bohrung und wurde zum Brunnen VIII „Silbergrube“ ausgebaut (vgl. EB S. 9). Zieht man die Standorte der stillgelegten und genutzten Brunnen hinzu, ergibt sich aus der Sicht des amtlichen Sachverständigen ein sehr umfangreiches Bild über geeignete oder ungeeignete Brunnenstandorte (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 4 f. mit Abbildung 2).

b) Bei der Prüfung von Dargebotsalternativen steht der Behörde ein planerischer Gestaltungsspielraum zu; die Auswahlentscheidung unterliegt einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (vgl. BayVGH, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 110; OVG MV, Urt. v. 19.12.2012 – 4 K 16/09 – juris Rn. 32; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1083; Sellmann, DVBl 1992, 235/236). Die Grenzen des planerischen Gestaltungsspielraums sind erst dann überschritten, wenn sich ein anderer als der gewählte Standort eindeutig als der bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde, wenn sich mit anderen Worten dieser Standort der Behörde hätte aufdrängen müssen (vgl. BayVGH, Urt. v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 108 m. w. N.; BVerwG, Beschl. v. 15.11.2013 – 9 B 37.13 – juris Rn. 4). Maßgeblich für die richterliche Überprüfung im Normenkontrollverfahren ist allein das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens, also die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung. Der Weg zu einer gerichtlichen Überprüfung des Abwägungsvorgangs (zur Abgrenzung vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – IV C 50.72 – BVerwGE 45, 309 = juris Rn. 42), auf dem die Standortwahl beruht, ist hingegen nicht eröffnet, weil es gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nicht gibt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.1.2024 – 10 BN 4.23 – UWP 2024, 158 = juris Rn. 19; BayVGH, Urt. v. 19.1.2023 – 8 N 22.287 – BayVBl 2023, 271 = juris Rn. 63).

c) Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Alternativenprüfung unter Würdigung des Vorbringens der Antragstellerseite rechtlich nicht zu beanstanden.

Der Vorhalt des Fachbeistands des Antragstellers, die der Alternativenprüfung zugrunde gelegten Antragsunterlagen (vgl. EB S. 8 f.; Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 5) seien unzureichend (vgl. G. 2020 S. 17 f. und 2023 S. 5), betrifft Mängel des Abwägungsvorgangs, die sich nicht ohne Weiteres auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens auswirken. Ob weitere Standorte „denkbar“ wären, ist rechtlich unerheblich. Zusätzliche Erkundungen, deren Ausgang völlig offen ist, können nicht verlangt werden. Die Antragstellerseite zeigt nicht auf, dass sich ein anderer als der gewählte Standort eindeutig als der bessere hätte aufdrängen müssen. Die Behauptung der Antragstellerseite, das erforderliche Trinkwasser könne in gleicher Menge und Güte (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 26.6.2020 – 7 BN 3.19 – NJW 2020, 3672 = juris Rn. 16) an einem anderen Standort gefördert werden, ist spekulativ.

Einen genauen Standort für einen neuen Brunnen hat die Antragstellerseite nicht benannt. Soweit sie die Regionen Hienheimer Forst, Hischberg und Altmühlleite als „denkbar“ ansieht, zeigt sie insbesondere nicht auf, dass dort der Wasserbedarf der Beigeladenen quantitativ und qualitativ zu erlangen wäre. Die bisherigen Erkundungen haben gezeigt, dass die (hydro-)geologischen Verhältnisse in Ortsnähe (vgl. § 50 Abs. 2 Satz 1 WHG) Alternativstandorte erheblich

eingrenzen (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 5). Die Mutmaßung, die stillgelegten früheren Brunnen „IValt“ und „Weltenburg“ könnten sich als Alternative anbieten, ist für den Senat unter Würdigung der Vorgeschichte nicht nachvollziehbar. Die Brunnen liegen im Einzugsgebiet intensiv landwirtschaftlich genutzter Flächen mit Deckschichten von (sehr) geringer Schutzfunktion; sie wurden wegen ihrer chemischen und mikrobiologischen Belastungen aufgegeben. Auch bei einer Vertiefung und Absperrung eignen sie sich nicht langfristig für die Trinkwasserversorgung (vgl. IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 4); noch viel weniger drängen sie sich als vorzugswürdige Alternativstandort auf.

Ein Anschluss an einen benachbarten Wasserversorger stellt ebenfalls keine vorzugswürdige Alternativlösung dar. Die Antragstellerseite hat einen Wasserversorger, der zu einer quantitativ auskömmlichen Mitversorgung der Beigeladenen in der Lage wäre, nicht benannt. Der gutachterlichen Aussage, die Hopfenbachtalgruppe und Saal a.d. Donau seien nicht in der Lage, die aus Brunnen VIII „Silbergrube“ zu fördernde Wassermenge zu entnehmen (vgl. EB S. 8 f.; IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 4), ist sie nicht substantiiert entgegengetreten. Im Übrigen hat das Wasserwirtschaftsamt plausibel erläutert, eine Mitversorgung durch einen benachbarten Wasserversorger laufe einer möglichst schonenden und nachhaltigen Nutzung von Tiefengrundwasser zuwider. Auch die benachbarten Versorger förderten Tiefengrundwasser; eine Entnahme an mehreren Standorten sei vorzugswürdig, weil sie eine sehr starke Absenkung an einem Standort vermeide (vgl. WWA, Stellungnahme vom 18.10.2023 S. 3).

Da kein in quantitativer und qualitativer Hinsicht geeigneter Alternativstandort vorliegt, erübrigt sich die Prüfung, ob dort öffentliche und private Belange insgesamt weniger beeinträchtigt würden (vgl. dazu BayVGh, Urt. v. 12.7.2018 – 8 N 16.2439 – juris Rn. 46; Urt. v. 29.12.2011 – 22 N 08.190 – BayVBl 2012, 500 = juris Rn. 33 zu § 19 Abs. 1 Nr. 1 WHG a.F.; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 51 WHR Rn. 26).

6. Rechtlich geschützte Interessen, insbesondere die Eigentumsrechte des Antragstellers (Art. 14 Abs. 1 GG), werden nicht unverhältnismäßig beschränkt.

Die Wasserschutzgebietsverordnung schränkt als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die verfassungsrechtlichen Eigentumspositionen betroffener Grundstückseigentümer ein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39; BayVGh, Urt. v. 13.11.2012 – 22 N 09.1092 – juris Rn. 80 m. w. N.). Der Ordnungsgeber muss dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch in gleicher Weise dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung tragen. Für Grundstücke im räumlichen Umgriff eines Wasserschutzgebiets ergibt sich eine solche „Sozialpflichtigkeit“ bzw. „Situationsgebundenheit“ dann, wenn sie zur Trinkwasserversorgung tatsächlich benötigt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39). Dies ist hier der Fall (vgl. oben Rn. 40 ff.).

Im Hinblick auf den überragenden Rang des öffentlichen Interesses an einer gesicherten Trinkwasserversorgung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 164; BVerwG, Urt. v. 13.6.1996 – 3 C 13.95 – NuR 1997, 188 = juris Rn. 27) ist es nicht rechtlich zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber der Sicherung des geförderten Grundwasservorkommens den Vorrang gegenüber den Eigentümerinteressen einräumt hat (vgl. OVG RhPf, Urt. v. 2.3.2022 – 1 C 11675/20 – NuR 2022, 570 = juris Rn. 51). Rechte des Antragstellers, insbesondere sein Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) und sein Recht auf Fortführung seines ein-

gerichteten und ausgeübten Landwirtschaftsbetriebs, werden nicht unverhältnismäßig beschränkt.

Das Übermaßverbot wurde vorliegend auf der Ebene der Normsetzung (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26) beachtet. Das Landratsamt hat sowohl der Anerkennung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung getragen (vgl. Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 1 ff.; Antwortschreiben an den Prozessbevollmächtigten vom 13.6.2022 S. 15 ff. = NA S. 981 ff.). Soweit Betroffene trotzdem durch Verbote und Beschränkungen im Einzelfall unzumutbar beeinträchtigt sind, trifft die Schutzgebietsverordnung mit der Befreiungsmöglichkeit in § 4 Abs. 1 WSG-VO i. V. m. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG in erster Linie Vorkehrungen, mit denen unzumutbare Belastungen durch Einzelfallentscheidungen real vermieden werden können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.4.2003 – 7 BN 4.02 – NVwZ 2003, 1116 = juris Rn. 7). Ist dies nicht möglich, sieht § 52 Abs. 4 WHG eine finanzielle Entschädigung vor (vgl. dazu BayVGh, Beschl. v. 21.6.2022 – 8 ZB 21.2359 – NVwZ-RR 2022, 896 = juris Rn. 15 ff.).

Eine Wertminderung im Schutzgebiet gelegener Grundstücke – insbesondere infolge einer Einschränkung von Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten – führt nicht zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in Eigentumsrechte. Ge- und Verbote, die sich darin erschöpfen, die vorhandene Nutzung festzuschreiben, spiegeln die Situationsgebundenheit des Grundeigentums wider. Sie sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmungen des Eigentums, welche die Sozialpflichtigkeit konkretisieren. Von einer unangemessenen Beschränkung der Eigentümerbefugnisse kann erst dann die Rede sein, wenn ohne finanziellen oder sonstigen Ausgleich eine Nutzung unterbunden wird, die bisher ausgeübt worden ist oder die sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 u.a. – NVwZ 1997, 887 = juris Rn. 39 f.; Beschl. v. 10.5.1995 – 4 B 90.95 – NJW 1996, 409 = juris Rn. 3; BayVGh, Beschl. v. 21.6.2022 – 8 ZB 21.2359 – UPR 2022, 388 = juris Rn. 41). Selbst wenn man annimmt, der Antragsteller durfte im Hinblick auf den Vorentwurf des vorhabenbezogenen Bebauungs- und Grünordnungsplanes Nr. 128 „Freiflächenphotovoltaikanlage Thaldorf Mitte II“ (vgl. eGA S. 339 ff.) erwarten, seine im Schutzgebiet gelegenen Grundstücke für Photovoltaikanlagen nutzen zu können, bleibt dies in der weiteren Schutzzone grundsätzlich möglich (vgl. BayLfU, Merkblatt Nr. 1.2/9, Planung und Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Trinkwasserschutzgebieten, Stand Januar 2013, S. 2; Abwägungsvermerk vom 28.4.2022 S. 21; Antwortschreiben vom 13.6.2022 S. 17 f.; vgl. auch EB S. 51). Nutzungskonflikte ist durch eine geeignete Ausführung zu begegnen; erforderlichenfalls können Befreiungen von Verboten nach § 4 Abs. 1 WSG-VO i. V. m. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG erteilt werden (vgl. auch OVG LSA, Urt. v. 17.3.2011 – 2 K 174/09 – JMBL LSA 2011, 53 = juris Rn. 70).

Die durch die Schutzgebietsverordnung hervorgerufenen Belastungen stehen insgesamt nicht in einem Missverhältnis zu ihrem Nutzen für den Gewässerschutz (vgl. LfU-Merkblatt 1.2/7 S. 12 f.; OVG RhPf, Urt. v. 8.5.2008 – 1 C 10511/06 – juris Rn. 100; Ormond in Schink/Fellenberg, GK-WHG, § 51 Rn. 66), weil das Schutzgebiet – trotz der anspruchsvollen (hydro-)geologischen Verhältnisse und der Nutzungskonflikte – einen wirksamen Schutz des Wasservorkommens bietet (vgl. oben Rn. 56 ff.).

7. Das den Antragsteller belastende Gebot, bei landwirtschaftlichen Flächennutzungen grundsätzlich für eine ganzjährige Bodendeckung durch Zwischen- und Hauptfrucht zu sorgen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6.4 WSG-VO), ist rechtmäßig.

Das Schutzgebot dient dem Erosionsschutz und der Verminderung der Bodenerosion (vgl. WWA, Gutachten vom 29.10.2020 S. 30;

IBK, Stellungnahme vom 5.5.2021 S. 20). Die damit verbundenen Erschwerisse und Mehrkosten, die der Antragsteller auf 5.000 bis 10.000 € pro Jahr beziffert, folgen der „Situationsgebundenheit“ der Grundstücke und sind verhältnismäßig. Solche betrieblichen Einschränkungen im Schutzgebiet würden selbst dann nicht zur Unverhältnismäßigkeit des Regelungssystems der Schutzgebietsverordnung führen, wenn sie existenzgefährdend wären. Ein Verhältnismäßigkeitsausgleich wäre dann durch Befreiung (§ 4 WSG-VO) oder Ausgleichszahlungen zu realisieren (vgl. BayVGh, Urt. v. 20.5.2009 – 22 N 07.1775 – juris Rn. 31; OVG RhPf, Urt. v. 2.3.2022 – 1 C 11675/20 – NuR 2022, 570 = juris Rn. 51).

BGB § 2313; HöfeO § 6; HöfeO § 7; HöfeO § 12; HöfeO § 13

Höferecht; Zuschlag; Hofeswert; Einnahmen; Nutzung; Hofgrundstück, landwirtschaftlich; Windkraftstandorte

1. Einnahmen aus vom Erblasser bereits zu Lebzeiten abgeschlossenen Nutzungsverträgen über Windkraftstandorte auf Hofgrundstücken sind bei der Bemessung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO als wertsteigernder Zuschlag zu berücksichtigen.

2. Wird ein gesetzlicher Miterbe durch letztwillige Verfügung auch in Bezug auf den Hof enterbt, steht ihm als Abfindung nach § 12 HöfeO lediglich der Pflichtteil am Hofeswert zu.

3. Für die Bewertung des Zuschlags aus Windkraftnutzungen sind nur die zum Erbfall gesichert erscheinenden zukünftigen Erträge innerhalb der festen Vertragslaufzeit maßgeblich; ungewisse Verlängerungsoptionen bleiben zunächst außer Ansatz, können aber künftige Ausgleichsansprüche begründen.
(Redaktionelle Orientierungssätze)

OLG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2025 – 60L WLw 4/23 – ECLI:DE:OLGSH:2025:0523.60L.WLW4.23.00

[...]

Zum Sachverhalt:

1. Die Antragstellerin begehrt die Zahlung einer Abfindung nach § 12 HöfeO unter Berücksichtigung von Zuschlägen auf den Hofeswert für die Vermietung/Verpachtung von Teilflächen aus den landwirtschaftlich genutzten Hofgrundstücken als Windkraftstandorte, die der Erblasser zu Lebzeiten vorgenommen hat.

Eigentümer des im Grundbuch von (...) Blatt (...) eingetragenen Hofes im Sinne der Höfeordnung mit der Hofstelle (...) war ursprünglich der am (...) geborene Landwirt A. B. (im Folgenden: Erblasser). Dieser war im Zeitpunkt seines Todes am (...) 2020 in einziger Ehe im gesetzlichen Güterstand verheiratet mit C. B., die am (...) nachverstarb und von ihren Schwestern (...) beerbt wurde (Abschrift des Erbscheins vom 23.8.2021, Bl. 87 d. BA 45 Lw 33/21). C. B. war nach einem Schlaganfall im Jahre (...) bis zu ihrem Tod pflegebedürftig und lebte in einem Pflegeheim. Aus der Ehe des Erblassers sind keine Kinder hervorgegangen. Die am (...) geborene Antragstellerin ist die Tochter des Erblassers aus einer früheren Beziehung und sein einziges Kind. Der Erblasser hatte seiner Ehefrau und seinen Eltern die Existenz der Antragstellerin nicht verheimlicht. Seinen übrigen Verwandten war die Existenz der Tochter jedenfalls nur zum Teil bekannt; dem Antragsgegner hatte er sie zunächst verschwiegen und später einmalig in einem Gespräch erwähnt. Der am (...) geborene

Antragsgegner, der über eine landwirtschaftliche Ausbildung und ein abgeschlossenes Studium der Agrarwirtschaft verfügt, ist der Neffe des Erblassers und bewirtschaftet einen Ackerbaubetrieb in (...). Dafür hatte er seit dem Jahre 2014 auch die zum Hof gehörenden Ackerflächen des Erblassers gepachtet (vgl. Stellungnahme des LLUR vom 6.5.2021 im Verfahren zum Az. 45 Lw 33/21, Bl. 22R d. BA).

Die Erbfolge richtet sich nach dem eigenhändigen Testament des Erblassers vom 12.2.2018, das am 9.2.2021 durch das Nachlassgericht des Amtsgerichts Meldorf zum Az. 50 IV 1333/20 eröffnet wurde (Bl. 77 f. d. A.). Dieses lautet wörtlich wie folgt:

(Seite 1)

„(...) d. 12.2.2018

Mein Testament.

Mein alleiniger Erbe ist mein Neffe D.B. geboren am (...). Mein Eigentum besteht aus:

- 1.) aus einem Bauernhof in (...) mit 39 ha Land.
- 2.) aus Ländereien in (...) gelegen in Größe von 8 ha.
- 3.) aus der Nutzung der Verpachtung von 2 Flächen für 2 Windkraftanlagen.
- 4.) aus einem Girokonto mit wechselnder Höhe bei der (...).
- 5.) aus 17 Kuheinheiten bei der (...) Milchzentrale.

Fortsetzung Blatt 2

(...) d. 12.2.2018

(Unterschrift A. B.)“

(Seite 2)

„Und nun die Verpflichtungen meines Neffen als Erbe. Sie besteht aus der Fürsorge für meine Frau C. B.

- 1) Die Krankenversicherung (...). Heute bei 244.Euro. Das Pflegeheim mit Zusatzbeitrag. Rechnungen für einen Arzt auch evtl. Krankenhaus und Medikamente. Besonders Logopädie oder Ergopädie sind zu bezahlen. Diese Kosten sind einzuschicken zwecks teilweise Erstattung bei der Versicherung.
- 2) Die Pflege der Grabsteine der Vorfahren unter meiner Hauswand. Da ich keine weiteren 30 Jahre auf dem Friedhof mehr erfüllen kann.
- 3) Alle normalen für den Hof zu tragenden Steuern und Lasten sind zu bezahlen.
- 4) Du bist gut beraten, wenn mein Erbe mit meiner Kontonummer (...) eigenständig weitergeführt wird. Und einer deiner Söhne hier wieder Bauer sein kann.

(...) 12.2.2018

(Unterschrift A. B.)“.

Das Landwirtschaftsgericht erteilte dem Antragsgegner am 8.9.2021 das Hoffolgezeugnis mit Erbschein als Erbe des hoffreien Vermögens (Bl. 94 d. BA 45 Lw 33/21). Das Finanzamt Dithmarschen hatte in dem Verfahren über die Erteilung des Hoffolgezeugnisses folgende Einheits- und Wirtschaftswerte für das Grundvermögen des Erblassers mitgeteilt:

- Einheitswert 37.886,73 Euro bzw. Wirtschaftswert 32.811,13 Euro für „L.u.F. Vermögen“ (Bl. 13 d. BA)
- Einheitswert 5.317,44 Euro für „Windkraftanlagen“ (Bl. 11 d. BA)
- Einheitswert 7.516,00 Euro bzw. Wirtschaftswert 7.520 Euro für die Flächen des Erblassers in (...), Grundbuch (...) (Bl. 12 d. BA); diese Flächen gehörten nicht zum Hof im Sinne der Höfeordnung (vgl. Senatsbeschluss vom 9.2.2023, Bl. 96 ff. der Akten zum Feststellungsverfahren 45 Lw 9/22 - 60L WLw 9/22).

Zunächst hatten die Beteiligten in dem genannten Verfahren zum Az. 45 Lw 9/22 auch über die Hofzugehörigkeit der im Grundbuch (...) eingetragenen Flächen des Erblassers gestritten. Soweit das Landwirtschaftsgericht durch Beschluss vom 14.6.2022 auf den Antrag des jetzigen Antragsgegners die Hofzugehörigkeit dieser Flä-

chen festgestellt hat, hat die Antragstellerin dies akzeptiert und nicht Beschwerde eingelegt.

Der Erblasser hatte zu Lebzeiten Verträge mit zwei Betreiberinnen von Windkraftanlagen geschlossen, in deren Rahmen er seinen Vertragspartnerinnen gegen Entgelt gestattete, Teile seiner landwirtschaftlich genutzten hofzugehörigen Flächen zum Betrieb von Windkraftanlagen zu nutzen.

Das erste Vertragsverhältnis (Anlagen A 12 und A 13, Bl. 82 ff. d. A.) wurde am 9.3.2011 mit der Z GbR begründet und sodann einvernehmlich auf die X GmbH & Co. KG als neue Betreiberin übertragen. Mit diesem Vertrag gestattete der Erblasser die Nutzung eines Teils der im Hofgrundbuch eingetragenen Flurstücke 39, 40, 41 und 82/42 der Flur 26, Gemarkung (...), zur Errichtung und zum Betrieb einer Windkraftanlage des Anlagentyps ENERCON E-82 nebst erforderlichen Nebeneinrichtungen. Die Laufzeit beträgt vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage an 25 Jahre. Die Betreiberin erhält ferner eine Option auf Verlängerung des Nutzungsvertrages von zweimal fünf Jahren. Die Nutzungsentschädigung ist jeweils zum 15.3. eines Jahres nachträglich fällig. Sie beträgt jährlich 6 % der Nettoeinspeisevergütung und erhöht sich ab dem Betriebsjahr 13 auf 8 % der Nettoeinspeisevergütung. Die Mindestpacht beträgt 24.000,00 Euro im Jahr und ist im Falle eines Absinkens der Einspeisevergütung um mehr als 10 % neu zu verhandeln. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Vertragsurkunde (Anlage A 12) verwiesen. Die Anlage wurde am 21.11.2013 in Betrieb genommen. Für das Jahr 2019 erhielt der Erblasser eine Vergütung von 29.134,03 Euro (Bl. 139 d. A.) und für das Jahr 2020 eine Vergütung in Höhe von 30.121,91 Euro (Bl. 137 d. A.).

Den zweiten Vertrag (Anlage A 14, Bl. 91 ff. d. A.) schloss der Erblasser am 10./20.6.2011 mit der Y GbR. Er gestattete die Nutzung eines Teils des im Grundbuch (...) eingetragenen Flurstücks 46 der Flur 22, Gemarkung (...), zur Errichtung und zum Betrieb einer nicht näher bezeichneten Windkraftanlage nebst erforderlichen Nebeneinrichtungen. Die Laufzeit beträgt ebenfalls 25 Jahre vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage an, und die Betreiberin erhält ebenfalls eine Option auf Verlängerung des Nutzungsvertrages von zweimal fünf Jahren. Die Nutzungsentschädigung ist jeweils zum 15.3. eines Jahres nachträglich fällig und beträgt jährlich 6 % der Nettoeinspeisevergütung. Eine Erhöhung oder eine Mindestpacht sind in diesem Vertrag nicht geregelt. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Vertragsurkunde (Anlage A 14) verwiesen. Die Anlage wurde Mitte 2015 in Betrieb genommen. Für das Jahr 2019 erhielt der Erblasser eine Vergütung von 18.931,23 Euro (Bl. 138 d. A.) und für das Jahr 2020 eine Vergütung in Höhe von 19.912,22 Euro (Bl. 136 d. A.).

Die Antragstellerin hat mit ihrem Antrag vom 5.10.2022 beim Landwirtschaftsgericht geltend gemacht, die ihr nach § 12 HöfeO zustehende Abfindung sei nicht allein anhand des auf die hofzugehörigen Grundstücke entfallenden Einheitswertes von insgesamt 43.204,17 Euro (37.886,73 Euro plus 5.317,44 Euro) zu berechnen. In den Hofeswert nach § 12 Abs. 2 HöfeO seien neben dem eineinhalbfachen Einheitswert gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO vielmehr auch Zuschläge gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO im Hinblick auf die bereits vom Erblasser geschlossenen Verträge über die Nutzung für Windkraftanlagen einzubeziehen. Die landwirtschaftsfremden gewerblichen Einkünfte seien genauso zu erfassen, als wenn der Erblasser ergänzend zum landwirtschaftlichen Betrieb über einen Gewerbebetrieb verfüge, der nach den Grundsätzen der Unternehmensbewertung mit dem abgezinsten Zukunftsertragswert anzusetzen sei. Die Antragstellerin hat anhand des von ihr eingeholten Gutachtens des Sachverständigen Dipl.-Ing. agr. B. (Anlage A 15, Bl. 98 ff.) behauptet, aus beiden Vertragsverhältnissen zusammen sei in der restlichen Nutzungszeit nach dem Erbfall bis 2047 bzw. 2049 (Gesamtlaufzeit von jeweils 35 Jahren ab 2013 bzw. 2015, da die

Anlagenbetreiber als wirtschaftlich handelnde Personen ihre Option auf Verlängerung nutzen würden) ein Nutzungsentgelt von insgesamt 1.639.000,00 Euro zu erwarten. Abzüglich einer typisierenden Durchschnittssteuerverlast von 35 % und diskontiert auf den Tag des Erbfalls mit einem Zinssatz von 4 % ergebe sich ein Barwert von insgesamt 771.000,00 Euro. Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt des vorgelegten Gutachtens (Anlage A 15) und der ergänzenden Stellungnahme des Privatsachverständigen vom 8.1.2023 (Anlage A 18, Bl. 222 ff. d. A.) Bezug genommen. Die Antragstellerin hat die Auffassung vertreten, der Barwert von 771.000,00 Euro sei dem eineinhalbfachen Einheitswert in vollem Umfang als Zuschlag hinzuzurechnen, so dass der Hofeswert im Sinne des § 12 Abs. 2 HöfeO insgesamt 835.806,26 Euro betrage.

Des Weiteren hat die Antragstellerin die Auffassung vertreten, sie sei in Bezug auf den Hof nicht lediglich pflichtteilsberechtigt, sondern könne nach ihrer vollen gesetzlichen Erbquote von 1/2 (neben der nachverstorbenen Ehefrau des Erblassers) eine Abfindung nach § 12 HöfeO in Höhe von 417.903,13 Euro beanspruchen. Der Erblasser habe in seinem Testament weder wörtlich noch sinngemäß erklärt, dass sie nur den Pflichtteil erhalten solle. Da sie nicht wirtschaftsfähig im Sinne des § 6 HöfeO sei, habe der Erblasser einen Dritten aus dem erweiterten Familienkreis zum Hoferben bestimmen müssen. Auch die Einsetzung des Antragsgegners als Alleinerbe des hoffreien Vermögens sei nachvollziehbar, da sie selbst (...) km entfernt wohne und sich nicht um die schwer erkrankte Ehefrau des Erblassers, die nicht ihre Mutter sei, habe kümmern können. Eine Herabsetzung auf den höferechtlichen Pflichtteil sei damit nicht verbunden.

Der Antragsgegner, dem der Antrag am 27.10.2022 zugestellt worden ist, hat am 8.11.2022 eine Zahlung in Höhe von 119.923,00 Euro an die Antragstellerin geleistet. Er hat die Auffassung vertreten, damit seien deren Pflichtteilsansprüche in Bezug auf bestimmte hoffreie Gegenstände (nicht Gegenstand dieses Verfahrens: Kontoguthaben i. H. v. 120.632,06 Euro und sehr alter Pkw im Wert von 500,00 Euro abzüglich Verbindlichkeiten i. H. v. 2.380,07 Euro) sowie in Bezug auf den Verfahrensgegenstand (eineinhalbfacher Einheitswert des Hofes und Zuschlag für Pachteinnahmen aus den Windkraftstandorten) abgegolten.

Er hat geltend gemacht, die Antragstellerin sei durch das Testament des Erblassers nicht nur in Bezug auf das hoffreie Vermögen, sondern auch in Bezug auf den Hof von der Erbfolge ausgeschlossen und lediglich pflichtteilsberechtigt. Dies ergebe sich zum einen aus den Formulierungen im Testament. Der Erblasser habe ihn nicht nur als Hoferben eingesetzt, sondern insgesamt als Alleinerben, der neben dem Hof unter anderem die Erträge aus der Verpachtung der Windkraftstandorte erhalten und das Konto weiterführen sollte. Der Erblasser habe die Vorstellung zum Ausdruck gebracht, dass der Antragsgegner alles erhalten sollte, und zwar unbelastet von Ansprüchen weichender Erben, um den Hof zu erhalten in der Erwartung, dass einer seiner Söhne „hier wieder Bauer sein kann“. Zum anderen sei bei der Auslegung der Umstände zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin über viele Jahre keinen Kontakt zum Erblasser gehabt habe und für ihn bei Abfassung des Testaments „nicht als Miterbin existent“ gewesen sei. Ihr stehe daher nur eine Quote von 1/4 des Hofeswertes zu.

Der Berechnung des Hofeswertes durch die Antragstellerin ist der Antragsgegner ebenfalls entgegengetreten. Für den Zuschlag hinsichtlich der Windkrafteinnahmen sei von der vereinbarten Laufzeit von 25 Jahren, also bis 2038 bzw. 2040, auszugehen und nicht von der ungewissen Ausübung der Option auf weitere zehn Jahre durch die Pächterinnen. Die Antragstellerin unterstelle ferner zu Unrecht eine laufende Erhöhung der Pacht sowie eine Erlössteigerung von 0,5 % aufgrund professionellen Managements und technischer Innovation. Ebenso möglich sei auch eine künftige Reduzierung der Ein-

nahmen, wenn etwa in der Umgebung weitere, insbesondere höhere Windkraftanlagen installiert würden. Des Weiteren sei die Annahme einer Steuerlast von nur 35 % unrealistisch, da sein effektiver Grenzsteuersatz 44,31 % (42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag) betrage und dieser – nicht aber ein Durchschnittssteuersatz wie bei Unternehmensbewertungen – für die Berechnung maßgeblich sei. Tatsächlich sei auf die Vertragslaufzeit nur ein Nutzungsentgelt von 890.029,00 Euro zu erzielen, so dass abzüglich Steuern von 44,31 % ein Betrag von 495.657,00 Euro verbleibe. Für die Abzinsung sei ein Zinssatz von 6 % angemessen, da es sich keinesfalls um eine risikofreie Anlage handle und der Sachverständige B. zudem bei der Diskontierung zu Unrecht die Zinsabschlagsteuer berücksichtige und dadurch auf den Zinssatz von nur 4 % komme. Bei einer Abzinsung mit 6 % ergebe sich ein Barwert von 292.122,00 Euro. Dieser Betrag sei indes nicht in voller Höhe als Zuschlag zum Hofeswert anzusetzen. Maßgeblich sei vielmehr als Obergrenze der Verkehrswert der betroffenen Flächen, so dass zur angemessenen Risikoverteilung nur 75 % des Barwertes der zukünftig erzielbaren Erträge als Zuschlag zum ein- und einhalbfachen Einheitswert hinzuzurechnen seien. Im Übrigen könnten die Zuschläge nicht höher sein, als wenn der Hoferbe unmittelbar nach dem Erbfall eine Veräußerung oder landwirtschafts-fremde Nutzung vornehmen würde. Eine Obergrenze seien deshalb die tatsächlich erzielten Erträge nach Steuern. Auch stehe dem Hoferben, wenn er nicht zu den gesetzlichen Erben gehöre, stets eine Quote zu (Zitat BGH, AgrarR 1975, S. 232).

Wegen der am 8.11.2022 geleisteten Zahlung haben die Beteiligten das Verfahren in erster Instanz in Höhe von 90.235,01 Euro übereinstimmend für erledigt erklärt. Die Antragstellerin hat zu ihrer Erledigungserklärung im Schriftsatz vom 11.1.2023 – vom Antragsgegner unbeanstandet – erläutert, dass der darüber hinausgehende Teilbetrag von 29.687,99 Euro aus dem gezahlten Betrag von insgesamt 119.923,00 Euro sich auf ihre hier nicht verfahrensgegenständlichen Pflichtteilsansprüche an den oben genannten hoffreien Vermögensgegenständen beziehe (Konto 120.632,06 Euro plus Pkw 500,00 Euro minus Verbindlichkeiten 2.380,07 Euro = 118.751,99 Euro; davon Pflichtteilsquote von 1/4: 29.687,99 Euro).

Das Landwirtschaftsgericht hat den Beteiligten im Termin am 18.1.2023 den Hinweis erteilt, dass es die Erträge aus Windkraft dem Bereich der Nachabfindung nach § 13 HöfeO unterstelle und keine Erhöhung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 HöfeO in Betracht komme. Die Antragstellerin ist dieser Rechtsauffassung mit Schriftsatz vom 31.1.2023 (Bl. 251 ff. d. A.), auf den wegen der Einzelheiten Bezug genommen wird, entgegnetreten. § 13 HöfeO gelte nur für Maßnahmen des Hoferben. Für die Anwendbarkeit des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO hat die Antragstellerin sich ferner auf die Entscheidung des BGH vom 3.5.1996 (NJW 1996, S. 2229 f.) zur vom Erblasser nicht genutzten Baulandqualität von Hofgrundstücken berufen. Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 14.2.2023 (Bl. 274 ff. d.A.) die Auffassung vertreten, dass zwar ein Zuschlag zum Hofeswert erfolgen könne, für die Berechnung nach billigem Ermessen aber auch die Regelung in § 13 HöfeO zu berücksichtigen sei (Versteuerung der Einnahmen durch den Hoferben; Berücksichtigung der Degression nach § 13 Abs. 5 S. 3 HöfeO; eigene Quote für den Hoferben, der nicht gesetzlicher Erbe ist). Jedenfalls müsse für die Forderungen aus den vor dem Erbfall geschlossenen Verträgen die Pflichtteilsquote gelten, weil es sich insoweit um hoffreies Vermögen handle.

Durch Beschluss vom 1.3.2023 hat das Landwirtschaftsgericht den Antrag auf Zahlung weiterer Abfindung nach § 12 HöfeO abgelehnt, weil die zunächst bestehenden Ansprüche durch die geleistete Zahlung erloschen seien. Die Antragstellerin sei durch den Erblasser insgesamt von der Erbfolge ausgeschlossen worden und nur pflichtteilsberechtigt. Für die Berechnung des Hofeswertes sei nur auf das Ein- und einhalbfache des Einheitswertes von 43.204,17 Euro

(37.886,73 Euro plus 5.317,44 Euro) abzustellen, so dass der Hofeswert 64.806,26 Euro betrage. Eine Erhöhung nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO im Hinblick auf die vom Erblasser eingerichteten Windkraftstandorte komme nicht in Betracht. Diese Einnahmen seien vielmehr der Nachabfindung nach § 13 Abs. 4 lit. b) HöfeO unterworfen und erst dann auszugleichen, wenn der Hoferbe sie auch tatsächlich erziele, und zwar nur für zwanzig Jahre nach dem Erbfall unter Berücksichtigung der Degression. Anderenfalls werde dem Hoferben ein gesetzlich nicht gerechtfertigtes Opfer abverlangt. Die Rechtsprechung zur Erhöhung des Hofeswertes für Bau- und Bauerwartungsland könne nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, weil Bauland landwirtschaftlich bereits entwidmet sei bzw. entwidmet werde und die Zuschläge vollständig aus dem bereits erfolgten oder demnächst anstehenden Verkauf der Flächen bestritten werden könnten. Ansprüche aus § 13 HöfeO seien indes in diesem Verfahren nicht geltend gemacht; es handle sich um einen anderen Streitgegenstand.

Gegen den ihr am 3.3.2023 zugestellten Beschluss hat die Antragstellerin am 20.3.2023 Beschwerde eingelegt und verfolgt den Anspruch auf Zahlung einer Abfindung nach § 12 HöfeO in Höhe von 417.903,13 Euro abzüglich gezahlter 90.235,01 Euro weiter. Sie greift die Rechtsauffassung des Landwirtschaftsgerichts sowohl zur bloßen Pflichtteilsberechtigung in Bezug auf den Hof als auch zur Ablehnung von Zuschlägen nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO an und hält an ihrem Vorbringen aus erster Instanz fest. Hilfsweise verfolgt sie nunmehr wegen der Einnahmen aus den vom Erblasser geschlossenen Verträgen über Windkraftstandorte Ansprüche aus § 13 HöfeO. Das Landwirtschaftsgericht hätte ihr mindestens eine Nachabfindung auf die seit dem Erbfall bereits geflossenen Windkrafteinnahmen zusprechen und im Übrigen den Sachverhalt weiter aufklären müssen. Um einen anderen Streitgegenstand handle es sich nicht. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren wird auf die Beschwerdeschrift vom 20.3.2023 (Bl. 300 ff. d. A.) sowie die Schriftsätze (...) Bezug genommen.

Die Antragstellerin beantragt, den angefochtenen Beschluss abzuändern und den Antragsgegner zu verpflichten, Hofabfindung i. H. v. 417.903,13 Euro nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz aus 417.901,13 Euro seit dem 9.12.2021 abzüglich am 8.11.2022 gezahlter 90.235,01 Euro an die Antragstellerin zu zahlen;

hilfsweise für den Fall, dass bei der Berechnung der Hofabfindung der Zuschlag gem. § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zurzeit nur aus der Diskontierung der Zukunftserträge der fixen Laufzeit der Mietverträge zu ermitteln ist, festzustellen dass sich bei der Ermittlung der Hofabfindung gem. § 12 HöfeO der Zuschlag gem. § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO um die diskontierten Zukunftserträge innerhalb der Optionszeiträume erhöht, sofern die Windparkbetreiber X GmbH & Co. KG und/oder Y GbR oder deren Rechtsnachfolger das Optionsrecht aus § 2 Abs. 2 des Nutzungsvertrages vom 9.3.2011, seinerzeit geschlossen zwischen Herrn A. B. und der Z Planungs GmbH & Co. KG, sowie aus dem Nutzungsvertrag vom 10./20.6.2011, seinerzeit geschlossen zwischen Herrn A. B. und der Y GbR, ausüben.

Die Antragstellerin beantragt ferner hilfsweise für den Fall, dass das Gericht zu der Rechtsauffassung gelangt, dass die Pachtzahlungen für die Windeinzugsflächen, die der Antragsgegner bis zum 31.12.2040 vereinbart, Nachabfindungsansprüche der Antragstellerin auslösen,

den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin für die im März 2021 an den Antragsgegner ausgezahlte Pacht der X GmbH & Co. KG sowie der Y GbR im Umfang von insgesamt 50.034,13 Euro Nachabfindung in Höhe von 25.017,07 Euro nebst Zinsen in Höhe

von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz aus diesem Betrag ab Zustellung des Schriftsatzes vom 20.3.2023 zu zahlen,

1. auf der 1. Stufe den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin Auskunft zu erteilen, in welcher Höhe er für die Kalenderjahre 2021 und 2022 Pachtzahlungen der X GmbH & Co. KG sowie der Y GbR erhalten hat,
2. auf der 2. Stufe, nach der Erteilung der Auskunft zu 1., den Antragsgegner zu verpflichten, der Antragstellerin Nachabfindung i. H. v. jeweils 50 % der Jahrespacht zu zahlen, und zwar verzinst mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 15.3. des Folgejahres,
3. festzustellen, dass der Antragsgegner auch in dem Zeitraum 1.1.2024 bis 31.12.2040 verpflichtet ist, der Antragstellerin entsprechend ihrer gesetzlichen Erbquote von 1/2 am 15.3. des jeweiligen Jahres für die von der X GmbH & Co. KG sowie die von der Y GbR gezahlten Pacht für die Nutzung von Hofflächen als Windkraftanlagenstandorte Nachabfindung nach Maßgabe von § 13 HöfeO zu zahlen.

Der Antragsgegner beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt die angefochtene Entscheidung und hält ebenfalls an seiner Rechtsauffassung aus erster Instanz fest. Wegen der Einzelheiten seines Vorbringens im Beschwerdeverfahren wird auf die Beschwerdeerwiderung vom 3.5.2023 (Bl. 7 ff. d. eA) sowie die Schriftsätze (...) Bezug genommen.

Das Landwirtschaftsgericht hat der Beschwerde mit Beschluss vom 5.4.2023 nicht abgeholfen. Der Senat hat zur Bewertung der auf den Zeitpunkt des Erbfalls abgezinsten Zukunftserträge aus den vom Erblasser abgeschlossenen Verträgen vom 9.3.2011 und 10./20.6.2011 Beweis erhoben durch Einholung eines schriftlichen Gutachtens des öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen Dipl.-Ing. agr. P. vom 8.11.2024 (Bl. 185 ff. d. eA). Der Sachverständige hat das Gutachten im Termin zur mündlichen Verhandlung am 23.5.2025 mündlich erläutert. Auf das Protokoll vom 23.5.2025 (Bl. 255 ff. d. eA) wird Bezug genommen.

Aus den Gründen:

II. Die Beschwerde der Antragstellerin ist nach den §§ 9 LwVG, 58 ff. FamFG zulässig, hat aber nur zu einem kleinen Teil in der Sache Erfolg. Die Antragstellerin hat in Bezug auf den Hof ihres verstorbenen Vaters dem Grunde nach Ansprüche aus § 12 HöfeO gegen den Antragsgegner als Hoferben. Ihr steht jedoch nur der Pflichtteil, also 1/4 des Hofeswertes, zu (1.). Bei der Bemessung des Pflichtteils ist der Hofeswert nach § 12 Abs. 2 HöfeO in der bis zum 31.12.2024 geltenden Fassung entgegen der Auffassung des Landwirtschaftsgerichts in der Weise zu berechnen, dass ein Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO a. F. für die vom Erblasser zu dessen Lebzeiten vorgenommene Vermietung der beiden Windkraftstandorte berücksichtigt wird (2.). Den Zuschlag bestimmt der Senat nach billigem Ermessen auf 355.000,00 Euro (3.). Unter Berücksichtigung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO und der vom Antragsgegner bereits während des Verfahrens in erster Instanz geleisteten Zahlung verbleibt ein Pflichtteilsanspruch in Bezug auf den Hof in Höhe von 14.716,56 Euro (4.). Hinsichtlich der noch ungewissen Zukunftserlöse für den Fall, dass die Windparkbetreiberinnen von ihrer Option auf Verlängerung des jeweiligen Nutzungsvertrages um bis zu zweimal fünf Jahre Gebrauch machen, hat der von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 17.8.2023 hilfsweise gestellte Feststellungsantrag Erfolg (5.).

1. Nach § 12 Abs. 1 HöfeO steht den Miterben, die nicht Hoferben geworden sind, vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung durch Übergabevertrag oder Verfügung von Todes wegen an Stelle eines

Anteils am Hof ein Anspruch gegen den Hoferben auf Zahlung einer Abfindung in Geld zu. Nach den Bestimmungen der gesetzlichen Erbfolge wäre die Antragstellerin als einzige Erbin der ersten Ordnung nach § 1924 BGB neben der nachverstorbenen Ehefrau des Erblassers nach den §§ 1931 Abs. 1, 1371 Abs. 1 BGB mit einer Quote von 1/2 am Nachlass beteiligt. Während für das hoffreie Vermögen des Erblassers zwischen den Beteiligten unstreitig ist, dass der Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner als testamentarischem Alleinerben nur der Pflichtteil nach § 2303 Abs. 1 BGB, also nur 1/4 des hoffreien Nachlasses, zusteht, macht sie geltend, dass der Erblasser ihre Ansprüche in Bezug auf den Hof nicht auf den Pflichtteil beschränkt habe und sie insoweit ihre volle Abfindung von 1/2 des Hofeswertes nach § 12 HöfeO beanspruchen könne.

Im Ansatz zutreffend geht die Antragstellerin davon aus, dass an die Feststellung des Ausschlusses von der Erbfolge durch letztwillige Verfügung in Bezug auf die Abfindung vom Hof höhere Anforderungen zu stellen sind als in Bezug auf das hoffreie Vermögen. Wenn für das hoffreie Vermögen ein Alleinerbe eingesetzt wird, steht damit in der Regel zugleich fest, dass die (anderen) gesetzlichen Erben insoweit enterbt sein sollen. Hinsichtlich der Hoferbfolge ist es dagegen der in § 4 HöfeO gesetzlich geregelte Normalfall, dass nur eine einzige Person als Hoferbe bestimmt werden kann. Im Regelfall ergibt sich aus der Einsetzung eines Hoferben deshalb nur, dass die (anderen) gesetzlichen Erben lediglich die Abfindung nach § 12 HöfeO erhalten, nicht aber, dass ihnen selbst von dieser – am niedrigen Einheitswert zu bemessenden und damit relativ bescheidenen – Abfindung nur die Hälfte als Pflichtteil zustehen soll (BGHZ 28, 194; BGH, RdL 1970, S. 170 f.; BGH, ZEV 2007, S. 273 f.; OLG Hamm, Beschluss vom 6.12.2005, Az. 10 W 21/05, juris; Wöhrmann/Graß, Landwirtschaftsrecht, 11. Auflage, § 12Rn. 143). Als „Miterben, die nicht Hoferben geworden sind“ im Sinne des § 12 Abs. 1 HöfeO sind diejenigen Personen zu verstehen, die nach allgemeinem Recht an sich zu Miterben des Hoferben berufen wären (vgl. nur BGH, a. a. O.). Die Antragstellerin als Tochter des Erblassers ist also in Bezug auf die Hofabfindung nicht schon deshalb als enterbt anzusehen, weil sie nach allgemeinem Erbrecht durch die letztwillige Verfügung des Erblassers von der Erbfolge ausgeschlossen worden ist (so dagegen zumindest missverständlich die Entscheidung des OLG Hamm vom 24.3.2021, Az. 10 W 2/20, juris – wobei nicht ersichtlich ist, dass das OLG Hamm ansonsten die höchstrichterliche Rechtsprechung oder die eigene frühere Rechtsprechung in Frage stellen will).

Ob ein gesetzlicher Miterbe gleichwohl auch in Bezug auf die Abfindung vom Hof enterbt und auf den Pflichtteil gesetzt sein soll, ist eine Frage des Einzelfalls und jeweils nach dem Inhalt der Verfügung von Todes wegen bzw. des Übergabevertrages im Wege der tatrichterlichen Auslegung unter besonders sorgfältiger Prüfung zu ermitteln (BGHZ 28, 194; BGH, ZEV 2007, S. 273 f.; OLG Hamm, Beschluss vom 6.12.2005, Az. 10 W 21/05, juris). Einer solchen Auslegung steht aber nicht von vornherein entgegen, dass der Erblasser die Antragstellerin in seinem Testament lediglich nicht erwähnt hat, statt ausdrücklich etwa zu erklären, sie solle vom Hof „nichts“ oder „nur den Pflichtteil“ bekommen oder sei in Bezug auf den Hof „enterbt“. Der entsprechende Wille des Erblassers kann auch auf andere Weise deutlich zum Ausdruck kommen. Dies ist hier der Fall.

Im vorliegenden Fall erschöpft das Testament des Erblassers sich nicht darin, dass er eine Person als Hoferben und dieselbe oder eine andere Person zugleich als alleinigen Erben des hoffreien Nachlasses eingesetzt hat, so dass es nach dem oben Gesagten keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Enterbung der gesetzlichen Erben in Bezug auf den Hof gäbe. Eine derartige Konstellation bestand etwa bei dem Fall, der der Entscheidung des OLG Hamm vom 6.12.2005 und der nachfolgenden Entscheidung des BGH vom 24.11.2006 (ZEV 2007, S. 272 f.) zugrunde lag. Ähnlich war es in dem Fall, über den der BGH in seiner Entscheidung vom 29.10.1970 (RdL 1970,

S. 170 f.) zu befinden hatte; dort hatten der Erblasser und seine Ehefrau in einem Testament aus dem Jahre 1949 einander gegenseitig als Alleinerben eingesetzt und der Ehemann zugleich seine Ehefrau als „Anerbin“ seines „Erbhofes“.

Hier hat der Erblasser hingegen in seinem Testament vorab erklärt, sein „alleiniger Erbe“ sei der Antragsgegner. Sodann hat er in einer Aufzählung von fünf Punkten aufgeführt, woraus sein Eigentum bestehe. Dabei werden der Hof und dazu gehörende Vermögenswerte unter den Ziffern 1), 3) und 5) (Bauernhof, „Nutzung der Verpachtung“ von zwei Flächen für Windkraftanlagen sowie Kuheinheiten bei der Milchzentrale) in einer Reihe mit den nicht hofzugehörigen Gegenständen unter den Ziffern 2) und 4) (Ländereien in (...) sowie Kontoguthaben) aufgeführt. Damit hat der Erblasser nicht lediglich einen Hoferben und einen Erben seines hoffreien Vermögens bestimmt, sondern zum Ausdruck gebracht, dass für alle Gegenstände in seinem Vermögen dieselbe Rechtsfolge eintreten soll, indem allein der Antragsgegner zum Zuge kommt. Dieser sollte in vollem Umfang an seine Stelle treten und sich dafür ebenso wie zuvor der Erblasser umfassend um dessen Ehefrau kümmern sowie die für ihren Lebensunterhalt einschließlich der Pflege und medizinischen Versorgung notwendigen Kosten tragen. Des Weiteren hat der Erblasser seinen Willen verdeutlicht, dass der Antragsgegner es seinerseits einem seiner Söhne ermöglichen soll, „hier wieder Bauer“ zu sein. Der Wille des Erblassers, den mit einer Größe von 39 ha relativ kleinen Hof zukunftsfähig zu halten, spricht dafür, dass er den Hof möglichst weitgehend in die Familie des Antragsgegners geben wollte, während die Interessen seiner Tochter keinen Niederschlag im Testament gefunden haben. Es handelt sich nicht um einen Fall, in dem ein Erblasser eines seiner Kinder als Hoferben auswählt und keine Anhaltspunkte dafür sprechen, dass er die anderen Abkömmlinge selbst in Bezug auf die geringe Hofabfindung noch auf den Pflichtteil setzen möchte. Der Erblasser hat hier vielmehr allein seinen in geringer Entfernung lebenden und in seinem Alltag präsenten Neffen eingesetzt, um auf diese Weise seine Ziele in Bezug auf die Versorgung seiner Ehefrau und die künftige Bewirtschaftung des Hofes verwirklichen zu können, ohne dass dabei die Interessen seiner Tochter erkennbar eine Rolle spielten. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin war es auch nicht so, dass der Erblasser nur aus dem Grund, dass sie nicht wirtschaftsfähig im Sinne des § 6 HöfeO sei, einen Dritten aus dem erweiterten Familienkreis zum Hoferben habe bestimmen müssen. Wenn der Erblasser es gewollt hätte, hätte er nach § 7 Abs. 1 S. 2 Halbs. HöfeO seine Tochter als Hoferbin bestimmen können, weil andere Abkömmlinge und ein wirtschaftsfähiger Ehegatte nicht vorhanden waren.

2. Gemäß § 12 Abs. 10 HöfeO gelten für die Ansprüche von Pflichtteilsberechtigten die Vorschriften in § 12 Abs. 2 bis 5 HöfeO sinngemäß. Dementsprechend ist zunächst nach diesen Vorschriften, insbesondere nach § 12 Abs. 2 HöfeO, die der Antragstellerin grundsätzlich zustehende Abfindung zu berechnen. Die Hälfte davon steht ihr gemäß § 2303 Abs. 1 BGB als Pflichtteil zu, so dass an sie ein Viertel des Hofeswertes zu zahlen ist. Der nicht zu den gesetzlichen Erben gehörende Antragsgegner erhält – anders als im Anwendungsbereich des § 13 HöfeO – keine eigene Quote (vgl. Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 43).

Die Basis für die Abfindung bildet zunächst der Hofeswert nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F., also das Eineinhalbfache des zuletzt festgesetzten Einheitswertes. Nicht zu berücksichtigen ist dabei der Einheitswert von 7.516,00 Euro für die Flächen des Erblassers in (...), da diese zum hoffreien Vermögen gehören und die Antragstellerin insoweit allein Pflichtteilsansprüche beim Landgericht geltend machen kann. Dagegen sind der Einheitswert von 37.886,73 Euro für den Hof (Bl. 13 d. BA 45 Lw 33/21) und der Einheitswert von 5.317,44 Euro für „Windkraftanlagen“ (Bl. 11 d. BA) für den Hofeswert anzusetzen. Aus beiden Beträgen ergibt sich ein Einheitswert

von 43.204,17 Euro, also ein Hofeswert nach § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F. in Höhe von 64.806,26 Euro.

Darüber hinaus können gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 Höfe auf Verlangen eines Beteiligten Zuschläge oder Abschläge nach billigem Ermessen gemacht werden, wenn besondere Umstände des Einzelfalls, die für den Wert des Hofes von erheblicher Bedeutung sind, in dem Hofeswert nicht oder ungenügend zum Ausdruck kommen. So liegt es hier im Hinblick auf die bereits vom Erblasser als Windenergieanlagenstandorte vermieteten Teilflächen.

Anerkannt ist im Rahmen des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zunächst, dass Hofgrundstücke, die bereits zur Zeit des Erbfalls Baulandeigenschaft aufweisen, im Rahmen eines Zuschlags mit dem Verkehrswert anzusetzen sind und für das Bestehen von Bauerwartungsland im maßgeblichen Zeitpunkt 1/3 des Verkehrswertes zu berücksichtigen ist (vgl. nur BGH, NJW-RR 1986, S. 1014 ff.; Senat, AgrarR 1998, S. 415 ff.; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 30, 32; weitere Nachweise bei Haarstrich in: Lütke-Handjery/von Jeinsen, HöfeO, 11. Auflage, § 12Rn. 25). Da Grundstücke mit Baulandqualität in aller Regel im Verkehr höher bewertet werden als mit dem steuerlichen Einheitswert, gilt dies unabhängig davon, ob der Hofeigentümer den Wert der Baulandqualität schon realisiert hat oder dies konkret, etwa über entsprechende Verwertungspläne, beabsichtigt (BGH, NJW 1996, S. 2229 f.).

Ähnlich gelagert ist indes die Fallgruppe der landwirtschaftsfremden Nutzung von Hofgrundstücken, unter anderem mit Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien (dazu Haarstrich in: Lütke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., § 12 Rn. 26; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 30 ff.). Die Vorteile aus einer derartigen Nutzung sind jedenfalls nicht ausreichend vom Einheitswert für die landwirtschaftlichen Flächen erfasst. Auch wenn – wie hier am 1.1.2014 geschehen – das Finanzamt den Einheitswert für einen der Windkraftstandorte gesondert festgesetzt hat, wiegt dies die tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteile der landwirtschaftsfremden Nutzung nicht im Ansatz auf. Der zusätzliche Betrag von 5.317,44 Euro stellt nur einen Bruchteil der Einnahmen des Erblassers bzw. des Antragsgegners für ein Jahr dar. Zwischen den Beteiligten steht auch grundsätzlich nicht im Streit, dass die Antragstellerin an den Windkrafteinnahmen partizipieren muss. Da das Landwirtschaftsgericht jedoch den Ausgleich für die laufenden Einnahmen nach dem Erbfall ausschließlich über Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO vornehmen will, bedarf es insoweit einer Abgrenzung der Anwendungsbereiche der §§ 12, 13 HöfeO. Die Antragstellerin und letztlich auch der Antragsgegner gehen zu Recht davon aus, dass die Einnahmen aus den noch vom Erblasser geschlossenen Verträgen bei der Bemessung des Hofeswertes nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO zu berücksichtigen sind und keine Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO auslösen.

Der Abfindungsanspruch bemisst sich gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 HöfeO nach dem Hofeswert im Zeitpunkt des Erbfalls. Nachabfindungsansprüche gemäß § 13 HöfeO sind hingegen an Handlungen des Hoferben geknüpft und kommen nach § 13 Abs. 4 lit. b) HöfeO unter anderem dann in Betracht, wenn der Hoferbe den Hof oder Teile davon auf andere Weise als land- oder forstwirtschaftlich nutzt und dadurch erhebliche Gewinne erzielt. Ein solcher Fall liegt unter anderem dann vor, wenn der Hoferbe Gewinne aus von ihm abgeschlossenen Nutzungsverträgen über Flächen für Windkraftanlagen erzielt (BGHZ 180, 285). Das bedeutet aber nicht, dass die nach dem Erbfall erlangten Einnahmen aus landwirtschaftsfremder Nutzung auch dann unter § 13 HöfeO fallen, wenn der Hoferbe die bereits vom Erblasser aufgenommene Nutzung lediglich fortsetzt. Der Zeitpunkt des Beginns der Windenergienutzung ist relevant für die Frage, ob daraus erzielte Erträge im Rahmen der im Zeitpunkt der Hofübergabe bzw. des Erbfalls entstehenden Abfindungsansprüche nach

§ 12 HöfeO zu berücksichtigen sind (bei bloßer Fortsetzung der vom Erblasser begonnenen landwirtschaftsfremden Nutzung) oder aber Nachabfindungsansprüche auslösen, weil der Hoferbe die konkrete Nutzung erst veranlasst (OLG Oldenburg, RdL 2018, S. 199 ff.; Haarstrich in: Lüttke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., Rn. 26; vgl. auch von Garmissen in: Münchener Anwalts Handbuch Agrarrecht, 3. Auflage, § 11Rn. 50, zur Berücksichtigung bereits bestehender Windkraftnutzungsverträge im Rahmen der Abfindung). § 12 HöfeO dient dem Vermögensausgleich im Zeitpunkt des Erbfalls (BGH, NJW 1996, S. 2229 f.). Eine Teilfläche, die beim Erbfall für eine Windkraftanlage genutzt wird, hat bereits in diesem Zeitpunkt einen höheren Verkehrswert als eine bloße Landwirtschaftsfläche. Wenn sowohl die öffentlich-rechtliche Eignung der Fläche als Windkraftstandort feststeht, als auch bei einer Veräußerung gemäß § 566 BGB ein bestehender Nutzungsvertrag mit übergehen würde, ist dies ähnlich wie die Baulandqualität ein bereits im Zeitpunkt des Erbfalls zu berücksichtigender werterhöhender Faktor. Die Werterhöhung ist dem Hoferben im Zeitpunkt des Erbfalls zugeflossen.

Dass die Entgelte der Anlagenbetreiberinnen tatsächlich erst im Laufe der weiteren Jahre gezahlt werden, führt nicht zu einem ungerechtfertigten Opfer für den Hoferben. Bei der Berechnung der Abfindung ist dies zum einen durch die Abzinsung und deren Bemessung zu berücksichtigen (siehe unten 3.). Zum anderen kann das Gericht erforderlichenfalls von der Möglichkeit der Stundung nach § 12 Abs. 5 HöfeO Gebrauch machen. Dass der Erbe eines Hofes mit einer Größe von 39 ha eine Abfindung im von der Antragstellerin geforderten sechsstelligen Bereich nicht sofort zahlen könnte, ohne dass die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Hofes in Frage stünde, liegt auf der Hand. Auch die lange Dauer der nach den bestehenden Nutzungsverträgen zu erwartenden Betriebszeit relativiert sich hier dadurch, dass im Rahmen der Abfindung zunächst nur die gesichert erscheinenden Zukunftserträge zu berücksichtigen sind (vgl. Graß, HöfeO, 1. Online-Auflage, § 12Rn. 20), hier also nur die Erträge aus der bisher vereinbarten Laufzeit (siehe unten 3.).

3. Den Zuschlag, dessen Höhe gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO nach billigem Ermessen zu bestimmen ist, setzt der Senat im Ergebnis mit 355.000,00 Euro an.

Dabei ist im Ausgangspunkt die Berechnungsweise der Antragstellerin nicht zu beanstanden. Der zusätzliche Wert aufgrund der Nutzungsverträge mit den Betreiberinnen von Windkraftanlagen lässt sich im Ansatz am besten erfassen, indem die zu erwartenden Erträge aus den vom Erblasser geschlossenen Verträgen für die restliche Laufzeit auf den Zeitpunkt des Erbfalls abgezinst werden. Rechtsprechung in Bezug auf Zuschläge wegen Einnahmen aus der Nutzung von Hofgrundstücken für erneuerbare Energien gibt es, soweit ersichtlich, noch nicht. In der Literatur wird es aber jedenfalls für richtig erachtet, den Zuschlag am Ertragswert der landwirtschaftsfremd genutzten Flächen auszurichten (Haarstrich in: Lüttke-Handjery/von Jeinsen, a. a. O., § 12Rn. 26; von Garmissen in: Münchener Anwalts Handbuch Agrarrecht, a. a. O., § 11Rn. 50; Wöhrmann/Graß, a. a. O., § 12Rn. 33; Graß, AUR 2012, S. 365, 366; Graß, HöfeO, a. a. O., § 12Rn. 20). Auch wenn die betroffenen Flächen zum überwiegenden Teil noch landwirtschaftlich genutzt werden und der Hofeigentümer selbst kein Gewerbe betreibt, bestimmt sich der im Zeitpunkt des Erbfalls bereits vorhandene Mehrwert gegenüber nur landwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken maßgeblich nach den durch die gewerbliche Teilvermietung zu erwartenden künftigen Einnahmen.

Diesem Ansatz tritt auch der Antragsgegner nicht entgegen. Die Meinungsverschiedenheiten der Beteiligten beziehen sich zum Teil auf Rechtsfragen und zum Teil auf tatsächliche Fragen der Bewertung und sind nach den Umständen des konkreten Falls überwiegend zu Gunsten des Antragsgegners zu entscheiden.

a. Soweit die Beteiligten über die maßgebliche Laufzeit der beiden Nutzungsverhältnisse für Windkraftflächen streiten, handelt es sich im Wesentlichen um eine Rechtsfrage, die im Ergebnis dahin zu beantworten ist, dass hier eine Laufzeit von jeweils 25 Jahren ab Inbetriebnahme der Anlagen anzusetzen ist.

Die Antragstellerin will nicht nur die vereinbarte Laufzeit von 25 Jahren ab Inbetriebnahme berücksichtigen, sondern geht zusätzlich davon aus, dass die Anlagenbetreiberinnen die ihnen eingeräumte Option auf weitere zweimal fünf Jahre ausschöpfen würden, so dass die Verträge für insgesamt 35 Jahre ab Inbetriebnahme laufen würden. Sie meint daher, die Erträge aus der ersten Anlage seien bis zum Jahr 2047 anzusetzen und die Erträge aus der zweiten Anlage bis zum Jahr 2049. Der Antragsgegner rechnet für den Ertragswert hingegen mit der vereinbarten Laufzeit von 25 Jahren, wobei selbst diese für ihn nicht garantiert ist, da die Anlagenbetreiberinnen nach § 2 Abs. 3 der Nutzungsverträge zum vorzeitigen Abbau der Anlagen und zugleich zur Beendigung des Vertragsverhältnisses berechtigt sind.

Für die Berechnung des Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO ist derzeit die vereinbarte Laufzeit von 25 Jahren ab Inbetriebnahme der jeweiligen Anlage anzusetzen, also der Zeitraum bis 2038 bzw. 2040. Dabei ist es entgegen der Einschätzung des Privatsachverständigen B. schon nicht sehr wahrscheinlich, dass die Anlagenbetreiberinnen die Option nutzen. Der Sachverständige P. hat sowohl in seinem schriftlichen Gutachten als auch bei der Erläuterung im Termin vor dem Senat überzeugend dargelegt, dass ein Abbau der Anlagen nach etwa 25 Jahren aus wirtschaftlichen Gründen deutlich wahrscheinlicher ist und die Anlagenbetreiber bzw. die hinter ihnen stehenden finanzierenden Banken eher den Abschluss neuer Verträge für neue Anlagen anstreben. Dies entspricht auch der Einschätzung der ehrenamtlichen Richter des Senats, nach deren Erfahrungen eher ein Repowering nach der regulären Laufzeit üblich ist, welches nicht einmal zwingend am bisherigen Standort stattfindet. Jedenfalls aber hängt die Verlängerung gerade nicht vom Willen des Antragsgegners, sondern ausschließlich von der Entscheidung seiner Vertragspartnerinnen ab, so dass es sich insoweit um ein unsicheres Recht im Sinne des § 2313 Abs. 2 BGB handelt, das für die Berechnung des Pflichtteils derzeit außer Ansatz bleiben muss. Auch im Rahmen der Abfindung nach § 12 Abs. 2 HöfeO sind zunächst nur die gesichert erscheinenden Zukunftserträge zu berücksichtigen (vgl. Graß, HöfeO, 1. Online-Auflage, § 12Rn. 20). Darunter fallen hier nur die Erträge für 25 Jahre, wobei die Ausschöpfung der Vertragslaufzeit durch die Anlagenbetreiberinnen zwar nicht garantiert, aber sehr wahrscheinlich ist.

Die Rechte der Antragstellerin werden durch die Begrenzung auf 25 Jahre nicht unangemessen beschnitten. Das Gesetz sieht in § 2313 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 3 BGB dafür eigens die Regelung vor, dass der Ausgleich vorzunehmen ist, wenn die Unsicherheit beseitigt wird. Dementsprechend hat die Antragstellerin bereits hilfsweise einen Feststellungsantrag gestellt, der die Verjährung ihrer künftigen Ansprüche verhindert (siehe dazu unten 5.). Damit werden die Interessen beider Beteiligten angemessen zum Ausgleich gebracht: Einerseits erhält die Antragstellerin ihren Pflichtteil auch für den Fall, dass in der Zukunft von der Verlängerungsoption Gebrauch gemacht wird; andererseits trägt nicht der Antragsgegner einseitig das Prognoserisiko.

b. Der Sachverständige Dipl.-Ing. agr. P., der als öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für das Gesamtgebiet der Landwirtschaft mit Erfahrungen im Bereich der Windenergie über die erforderliche Kompetenz verfügt, hat methodisch nachvollziehbar und mit fundierten Überlegungen die ab dem Erbfall innerhalb der Vertragslaufzeit zu erwartenden Erlöse des Antragsgegners aus den

betroffenen, vom Erblasser geschlossenen Verträgen ermittelt und auf den Erbfall kapitalisiert.

Dabei hat der Sachverständige für beide Anlagen anhand der vom Antragsgegner vorgelegten Unterlagen betreffend die Jahre vor dem Erbfall sowohl die zu erwartende Einspeiseleistung in Gigawattstunden als auch die zu erwartende Vergütung pro Kilowattstunde ermittelt, den Anteil der Anlagen auf den zum Hof gehörenden Flächen an den Gesamterlösen ermittelt, davon wiederum die aufgrund der Verträge mit den Anlagenbetreiberinnen an den Antragsgegner zu zahlenden Vergütungsanteile festgestellt und die Steuerbelastung ermittelt. Hinsichtlich der Steuern hat der Sachverständige – den Vorgaben des Senats entsprechend – eine alternative Berechnung mit unterschiedlichen Steuersätzen durchgeführt (wobei auf die Frage des im konkreten Fall letztlich anzusetzenden Steuersatzes unten zu c. einzugehen sein wird). Wenn bei der Ermittlung der Einnahmen und der Diskontierung ein typisierter Durchschnittssteuersatz von 35 % ohne Solidaritätszuschlag berücksichtigt wird, ergibt sich nach den Berechnungen des Sachverständigen ein auf den Erbfall kapitalisierter Zukunftswert der Erlöse aus beiden Anlagen von insgesamt 382.614,00 Euro (vgl. S. 3 des Protokolls vom 23.5.2025). Mit einem Steuersatz von 42 % plus Solidaritätszuschlag beträgt der kapitalisierte Zukunftswert nach den Berechnungen des Sachverständigen 341.141,00 Euro (vgl. S. 24 des schriftlichen Gutachtens). Das Gutachten des Sachverständigen P. ist für den Senat in jeder Hinsicht überzeugend.

Soweit die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 die Frage aufgeworfen hat, wie der Sachverständige den Anteil der Anlagen auf den zum Hof gehörenden Flächen an den Gesamterlösen festgestellt habe (16,6 % bzw. 52,77 % der gesamten Nutzungsentgelte, S. 22, 23 des schriftlichen Gutachtens), lassen sich diese Prozentsätze aus den vom Antragsgegner mit Schriftsatz vom 7.10.2024 übersandten Unterlagen über die Abrechnung in den Jahren vor dem Erbfall (114 ff. d. eA) entnehmen. Wegen der entsprechenden Erörterung im Termin vor dem Senat am 23.5.2025 wird auf Seite 2 des Protokolls Bezug genommen.

Die weiter von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 erhobenen Bedenken hinsichtlich der durchschnittlichen Einspeisevergütung pro Kilowattstunde für die Anlage der X GmbH & Co. KG sind zur Überzeugung des Senats ebenfalls im Termin vom 23.5.2025 ausgeräumt worden (siehe Protokoll Seiten 2 und 3). Es erscheint methodisch nachvollziehbar und korrekt, den auffällig höheren Preis pro Kilowattstunde im Jahr 2016 bei der Ermittlung des Durchschnittspreises herauszunehmen, weil es sich bei dem „Ausreißer“ angesichts der Anwendbarkeit des EEG 2012 für diese Anlage um ein außergewöhnliches Ereignis handelt, dessen Ursachen nicht nachzuvollziehen sind und das bei der zweiten betroffenen Anlage im selben Jahr gerade nicht aufgetreten ist. Über die Ursachen sind allenfalls Spekulationen möglich. Es gibt aber keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass ein derartiger „Ausreißer“ in künftigen Jahren nach dem Erbfall erneut auftreten könnte.

Die Annahme einer Steigerung des Windertrages um 0,5 % jährlich wegen technischer Innovationen, auf die die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 18.12.2024 erneut verwiesen hat, ist ebenfalls nicht gerechtfertigt. Anhaltspunkte dafür, dass die Vertragspartnerinnen des Antragsgegners an den betroffenen Anlagen derartige Maßnahmen (die ihrerseits mit Kosten verbunden sind) ergreifen oder ergriffen haben, bestehen nicht. Auch nach den Erfahrungen der ehrenamtlichen Richter des Senats ist bei Windenergieanlagen – anders als bei Biogasanlagen – eher nicht mit Nachinvestitionen zur Erzielung höherer Erträge zu rechnen. Insoweit besteht eher die Gefahr einer Reduzierung der Erträge wegen Materialverschleißes. Auf die Erörterungen auf Seite 4 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Die von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 18.12.2024 erneut in den Raum gestellte Möglichkeit einer Erweiterung des Windparks rechtfertigt ebenfalls nicht die Annahme höherer Erträge für den Antragsgegner nach dem Erbfall. Falls es zu einer Erweiterung der Verträge zwischen den Anlagenbetreiberinnen und dem Antragsgegner kommen sollte, würde dies im Verhältnis zur Antragstellerin allenfalls Nachabfindungsansprüche nach § 13 HöfeO begründen. Von Erweiterungen auf Flächen anderer Grundstückseigentümer würden diese Eigentümer profitieren, ohne dass es eine Grundlage für erhöhte Einnahmen des Antragsgegners gäbe. Im Übrigen gibt es auch keine Anhaltspunkte dafür, dass im Zeitpunkt des Erbfalls überhaupt eine Erweiterung des Windparks zu erwarten war. Tatsächlich ist es bisher zu keiner Erweiterung gekommen. Auf die Erörterungen auf Seiten 4 und 5 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Konkrete Aussichten auf höhere als die vom Sachverständigen angesetzten Einnahmen in der Zeit nach Auslaufen der EEG-Förderung gibt es entgegen der Annahme der Antragstellerin im Schriftsatz vom 18.12.2024 ebenfalls nicht. Der Sachverständige hat überzeugend ausgeführt, dass der sehr volatile Strommarkt derartige Erwartungen nicht hergibt, auch nicht angesichts der Möglichkeit längerfristiger Verträge. Soweit der Nutzungsvertrag mit der X GmbH & Co. KG eine Mindestpacht von 24.000,00 Euro vorsieht, lässt sich daraus auch keine höhere Einnahmenerwartung der Vertragsparteien herleiten. Bei Absinken der Einspeisevergütung vorgesehen, und die Anlagenbetreiberin hat die Möglichkeit, eine unrentabel gewordene Anlage auch vor Ablauf der regulären Vertragslaufzeit abzubauen. Auf die Erörterungen auf Seite 5 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

Schließlich sind die Überlegungen des Sachverständigen zur Kapitalisierung auf den Zeitpunkt des Erbfalls ebenfalls nicht zu beanstanden. Gegenüber den Einwendungen der Antragstellerin im Schriftsatz vom 18.12.2024 hat der Sachverständige überzeugend ausgeführt, dass das Marktrisiko mit einem Prozentsatz von 7,47 % und nicht lediglich 5,50 % zu bewerten ist (vgl. S. 29 ff. des schriftlichen Gutachtens). Das Risiko des Antragsgegners ist nicht mit demjenigen eines üblichen Pachtvertrages mit fester Pacht zu vergleichen, sondern er ist in hohem Maße dem auch für die Anlagenbetreiberinnen bestehenden unternehmerischen Risiko ausgesetzt. Geringere Einnahmen der Betreiberinnen gehen zugleich zu seinen Lasten, und die vertraglichen Regelungen geben den Betreiberinnen weitere Spielräume gegenüber dem Antragsgegner, wenn der Betrieb unrentabel wird. Auf die Erörterungen auf Seiten 5 und 6 des Protokolls vom 23.5.2025 wird Bezug genommen.

c. Der anzusetzende Steuersatz ist sowohl für die Höhe der dem Antragsgegner letztlich während der Vertragslaufzeit zufließenden Einnahmen (Tabellen S. 22, 23 des schriftlichen Gutachtens) als auch für die Bemessung des Diskontierungssatzes (S. 20 des schriftlichen Gutachtens) von Bedeutung. Ob der für die Unternehmensbewertung üblicherweise anzusetzende Steuersatz von 35 % hier angemessen oder im konkreten Fall ein höherer Steuersatz heranzuziehen ist, hat der Senat anhand der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen des billigen Ermessens nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO keine auf den Euro genaue Berechnung eines allein angemessenen Betrages möglich ist, sondern es in gewissem Umfang einer Schätzung bedarf. Der anzusetzende kapitalisierte Zukunftswert der Erlöse aus beiden Anlagen kann hier nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme, wie bereits ausgeführt, je nach Höhe des Steuersatzes zwischen 341.141,00 Euro (typisierter Steuersatz von 35 %) und 382.614,00 Euro (möglicher konkreter Spitzensteuersatz des Hofes für die zusätzlichen Einkünfte aus den Nutzungsverträgen) liegen. Nach Auffassung des Senats entspricht es der Billigkeit, für

den Pflichtteil der Antragstellerin einen Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO in Höhe von 355.000,00 Euro zu berücksichtigen.

Grundsätzlich spricht zwar viel für die Annahme eines typisierten Standardsteuersatzes. Die Antragstellerin verweist zu Recht darauf, dass es im Rahmen der Abfindung nach § 12 HöfeO und bei der Bemessung des etwaigen Zuschlages gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO auf die Verhältnisse des Hofes und nicht auf diejenigen des Hoferben ankommt. Dennoch erscheint es bei der Ausübung billigen Ermessens in der besonderen Konstellation der Abfindung zukünftig fließender Einnahmen aus erneuerbaren Energien nicht angemessen, die steuerlichen Verhältnisse des Hoferben gänzlich auszublenden. Es ist nicht abstrakt ein Unternehmenswert zu berechnen. Der Antragsgegner soll diejenigen Vorteile anteilig an die Antragstellerin herausgeben, die ihm durch die Hoferbschaft bereits im Erbfall außerhalb des Schutzzwecks der Höfeordnung zufließen. Er muss im Verhältnis zur Antragstellerin die Steuern auf die Mehreinnahmen weder aus den landwirtschaftlichen Erträgen des Hofes noch aus seinen sonstigen Einkünften bezahlen, die von dem geerbten Hof unabhängig sind. Dazu ist anzumerken, dass auch der Privatsachverständige B. eigentlich auf die individuellen steuerlichen Verhältnisse des Erben abstellen würde und sich dazu für den konkreten Fall – nachvollziehbarer Weise – lediglich nicht in der Lage sieht (S. 15 seines Gutachtens, Bl. 112 d. A.). Da dennoch der Liquiditätsabfluss durch Ertragsteuern zu berücksichtigen sei, werde nach näher bezeichneten Grundsätzen mit einem „typisierten persönlichen Steuersatz von 35 %“ gerechnet (Gutachten B. a. a. O.).

Die Berücksichtigung der Steuern geht im Rahmen des § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO allerdings nicht so weit wie im Bereich der Nachabfindung nach § 13 HöfeO; dort wären die gesamten vom Hoferben auf die Mehreinnahmen aus Windkraftstandorten gezahlten Steuern exakt zu berechnen und abzuziehen. Hier sind im Rahmen einer Billigkeitsentscheidung die berechtigten Interessen beider Seiten gegeneinander abzuwägen. Aus dem Vortrag des Antragsgegners im Schriftsatz vom 29.11.2023 nebst Anlagen (Bl. 38 ff. d. eA) ergibt sich, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit nachhaltig ein Einkommen aus Landwirtschaft und ggf. Verpachtung erzielen wird, das ihn zur Zahlung eines Spitzensteuersatzes von 42 % nebst Solidaritätszuschlag verpflichtet. Das Erreichen des Rentenalters im Jahre (...) wird, wie bereits im Termin am 23.5.2025 erörtert (Seite 3 des Protokolls), nur eine ganz marginale Rolle spielen. Wenn von den zu erwartenden Einnahmen aus den Nutzungsverträgen mit den Anlagenbetreiberinnen stets nur ein Standardsteuersatz von 35 % abgezogen würde, müsste er die Antragstellerin letztlich in höherem Maße aus eigenen Mitteln abfinden, als es dem Schutzzweck der Höfeordnung entspricht. Er könnte dem auch nicht entgehen, indem er die Windkraftflächen verkauft und daraus sofort Einnahmen realisiert, da ein gedachter Erwerber keinen Kaufpreis ohne angemessene Abschläge für Zukunftsrisiken und künftige eigene Steuern – bei ebenfalls eher günstigen eigenen Einkommensverhältnissen – zahlen würde.

Nach Maßgabe der genannten Billigkeitserwägungen erscheint es angemessen, als Zuschlag nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO den Betrag von 355.000,00 Euro anzusetzen, der die künftige steuerliche Belastung des Antragsgegners zwar nicht voll, aber zum Teil abbildet.

4. Der Zuschlag ist zu dem Hofeswert gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 HöfeO a. F. in Höhe von 64.806,26 Euro zu addieren, so dass sich ein Hofeswert von insgesamt 419.806,26 Euro ergibt. Davon steht der Antragstellerin als Pflichtteil ein Viertel zu, also 104.951,57 Euro. Nach der anteiligen Zahlung in erster Instanz in Höhe von 90.235,01 Euro verbleibt ein Pflichtteilsanspruch in Bezug auf den Hof in Höhe von 14.716,56 Euro.

Ein Anlass, von der Möglichkeit der Stundung nach § 12 Abs. 5 HöfeO Gebrauch zu machen, besteht nicht. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Zahlung von (nur noch) 14.716,56 Euro die ordnungsmäßige Bewirtschaftung des Hofes gefährdet sein könnte.

Der Ausspruch zu den Zinsen folgt aus § 291 BGB. Das vorgerichtliche Schreiben der Antragstellerin vom 8.11.2021 (Bl. 144 ff. d. A.) hat nicht zu einem früheren Verzugsseintritt hinsichtlich der im Verhältnis zu den Vorstellungen der Antragstellerin deutlich niedrigeren berechtigten Forderung geführt.

5. Soweit die noch ungewissen Zukunftserlöse für den Fall, dass die Windparkbetreiberinnen von ihrer Option auf Verlängerung der Nutzungsverträge um bis zu zweimal fünf Jahre Gebrauch machen, nicht in die Berechnung des Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO einfließen, sind die Rechte der Antragstellerin auf künftigen Ausgleich nach § 2313 Abs. 1 und 2 BGB abzusichern. Die Feststellung nach dem Hilfsantrag der Antragstellerin aus dem Schriftsatz vom 17.8.2023 schützt sie vor dem Eintritt der Verjährung. Der Senat hat den Tenor gegenüber dem Antrag lediglich an einzelnen Stellen klarstellend anders gefasst.

6. Der Ausspruch zu den gerichtlichen Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen folgt aus § 44 LwVG und entspricht dem beiderseitigen Obsiegen und Unterliegen. Soweit die Beteiligten in erster Instanz das Verfahren wegen eines nach Zustellung des Antrages gezahlten Betrages von 90.235,01 Euro übereinstimmend für erledigt erklärt haben, hat der Antragsgegner die gerichtlichen Kosten des Verfahrens vor dem Landwirtschaftsgericht zu tragen. Weiter ist in beiden Rechtszügen die Verpflichtung zur Zahlung in Höhe von 14.716,56 Euro als Unterliegen des Antragsgegners zu berücksichtigen. Hinzu kommt der mit 10.000,00 Euro bewertete begründete Feststellungsantrag, der sich auf Beträge bezieht, die in erster Instanz (wenn auch als Gegenstand des Leistungsantrages) bereits geltend gemacht worden sind.

Eine Erstattung außergerichtlicher Kosten nach § 45 S. 1 und 2 LwVG ordnet der Senat hingegen nur insoweit an, als die Kosten des Antragsgegners durch das erfolglose Rechtsmittel der Antragstellerin entstanden sind. Im Übrigen bleibt es bei dem Grundsatz im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, dass eine Erstattung außergerichtlicher Kosten nicht stattfindet. Insbesondere fällt keiner Seite ein grobes Verschulden bei der Veranlassung von Kosten zur Last; auch im Übrigen entspricht eine weitergehende Anordnung zur Kostenerstattung nicht der Billigkeit.

7. Der Senat lässt die Rechtsbeschwerde nach den §§ 9 LwVG, 70 Abs. 2 FamFG wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache und zur Fortbildung des Rechts zu. Dies gilt in Bezug auf die Bestimmung eines Zuschlages nach § 12 Abs. 2 S. 3 HöfeO für Einnahmen, die der Hoferbe nach dem Erbfall aufgrund von Verträgen erzielt, die bereits der Erblasser mit Anlagenbetreibern über Hofflächen zur Nutzung für die Gewinnung erneuerbarer Energien geschlossen hat. Die maßgeblichen Fragen zu Grund und Höhe des Zuschlages sind in der Rechtsprechung bisher ungeklärt.

RECHTSPRECHUNG KOMPAKT

Zusammenstellung März 2026

- I. Baurecht
II. Naturschutzrecht

I. Baurecht

BauGB § 35; VwGO § 124

Hofstelle; Pferdehaltung; Pensionspferdebetrieb; Grundstückseigentümer; Nutzfläche, landwirtschaftliche; Therapiepferde

1. Ein Bewegungsplatz für Pferde unterliegt nicht der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, wenn er nicht dem landwirtschaftlichen Betrieb des Grundstückseigentümers dient, sondern von Dritten betrieben oder genutzt wird, die eigenverantwortlich die Pferdehaltung führen.

2. Das bloße Einbringen von Arbeitsleistungen oder die teilweise Nutzung durch den Eigentümer reicht nicht aus, um den Bewegungsplatz einem landwirtschaftlichen Betrieb zuzuordnen; entscheidend sind vielmehr die tatsächliche Verantwortung und maßgebliche Durchführung der Tierhaltung. (Redaktionelle Orientierungssätze)

OVG Münster, Beschl. v. 27.1.2026 – 7 A 240/25 – ECLI:DE:OVGN RW:2026:01277A240.25.00

II. Naturschutzrecht

BNatSchG § 3 Abs. 2; NNatSchG § 2 Abs. 2; VwVfG § 37 Abs. 1; VwVfG § 39; VwVfG § 40; NVwVfG § 1 Abs. 1

Bestimmtheit; Wiederherstellungsanordnung; Nachweis; Zustand, früherer; Rekonstruktion; Fläche; Ermessensausübung; substantiiert; schlüssig; nachvollziehbar

1. Das Bestimmtheitsgebot nach § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 37 Abs. 1 VwVfG verlangt, dass aus der getroffenen Regelung, d. h. aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, für den Adressaten der Inhalt der Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach richten kann. Abzustellen ist dabei nicht auf die Vorstellungen oder den subjektiven wirklichen oder gegebenenfalls hypothetischen Willen der Behörde, sondern auf den objektiven Erklärungswert und Erklärungsinhalt des dem Betroffenen Mitgeteilten, so wie dieses nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss.

2. Das notwendige Maß an Konkretisierung hängt von der Art des Verwaltungsakts ab und richtet sich nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden, mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts sowie nach den Umständen des Einzelfalles. Zudem ist maßgeblich, welches Maß an Bestimmtheit der Behörde zur Regelung des fraglichen Sach-

verhalts möglich ist. Für eine Wiederherstellungsanordnung nach § 2 Abs. 2 NNatSchG folgt daraus, dass nicht nur allgemein die Wiederherstellung des bisherigen Zustands verlangt werden darf, sondern dieser so genau wie möglich zu beschreiben ist.

3. Die Rechtmäßigkeit einer naturschutzrechtlichen Anordnung, die die Wiederherstellung eines verbotswidrig zerstörten Zustands fordert, ist nicht von dem exakten Nachweis des früheren Zustands abhängig, weil die Wiederherstellung des früheren Zustandes keine authentische Rekonstruktion des verbotswidrig beseitigten, sondern eines in naturschutzrechtlicher Hinsicht möglichst vergleichbaren Zustandes auf der betroffenen Fläche bedarf.

4. Die Gründe für die Ermessensausübung müssen bei einer naturschutzrechtlichen Wiederherstellungsanordnung substantiiert, schlüssig und nachvollziehbar sein. Sie müssen zwar nicht in allen Einzelheiten, jedenfalls aber in ihren Grundzügen, benannt werden. Formelhafte Ausführungen ohne konkreten Bezug zum Fall genügen nicht. Es wird damit also mehr verlangt als nur die Mitteilung, dass die Behörde ihr Ermessen ausgeübt hat.

OVG Lüneburg, Beschl. v. 17.12.2025 – 4 ME 71/25

BBodSchG § 17; BNatSchG § 5 Abs. 2 Nr. 3; BNatSchG § 14 Abs. 2 S. 2; BNatSchG § 15; BNatSchG § 17 Abs. 8 S. 2; AgrarZahlVerpflV, § 8 Abs. 1 S. 1

Anordnung, naturschutzrechtlich; Wiederherstellung; Baumreihe; beseitigen; Pappeln; Landwirt; Praxis; Wirtschaftsweise, tägliche

1. Ist den Anforderungen an die gute fachliche Praxis i. S. v. § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG nicht entsprochen, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welcher der Senat folgt, ein Eingriff vor (vgl. BVerwG, Ur. v. 1.9.2016 – 4 C 4.15 –, juris Rn. 21; Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 17 und v. 2.2.2022 – 4 ME 231/21 –, juris Rn. 39).

2. § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG begünstigt nur die tägliche Wirtschaftsweise eines Landwirts. Die Norm gilt daher nicht für den Wechsel zwischen den unterschiedlichen Arten der Bodennutzung und nicht für Maßnahmen der Bodengewinnung sowie die erstmalige Begründung einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung. Auf den Wechsel zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Nutzungsarten findet § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nur Anwendung, wenn es sich um eine Maßnahme der täglichen Wirtschaftsweise eines Landwirts handelt. Dieser soll in seiner alltäglichen, also gewöhnlichen Wirtschaftsweise nicht der Eingriffsregelung unterworfen sein, sodass die Landwirtschaftsklausel auch Tätigkeiten erfassen kann, die nicht täglich ausgeübt werden (BVerwG, Ur. v. 13.6.2019 – 4 C 4.18 –, juris Rn. 20 m.w.N.).

3. § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG eröffnet der Behörde ein Auswahlermessen, ob sie Maßnahmen nach § 15 BNatSchG oder die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnet (vgl. Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 33). Eine feste Rangfolge bei dieser Wahl sieht das Gesetz nach seinem Wortlaut nicht vor. In erster Linie sind die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit maßgebend.

4. Bei einem illegalen Eingriff, der nicht nachträglich legalisiert werden kann, besteht regelmäßig ein Interesse daran, die Veränderung der betroffenen Grundfläche selbst rückgängig zu machen, etwa indem abgeschnittene Gehölze durch Neupflanzungen ersetzt werden.

5. Die in § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG genannten Maßnahmen nach § 15 BNatSchG meinen nur die in § 15 Abs. 2 BNatSchG bezeichneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, nicht jedoch die Ersatzpflanzung nach § 15 Abs. 6 BNatSchG (Senatsbeschl. v. 12.5.2023 – 4 ME 11/23 –, juris Rn. 34).

6. Da neu gepflanzte Gehölze die Funktion der beseitigten Gehölze im Naturhaushalt erst nach einigen Jahren erreichen werden, kann als Ausgleich für diese zeitliche Lücke regelmäßig eine Pflanzung größeren Umfangs als das beseitigte Gehölz gefordert werden. Die Angemessenheit der Ersatzpflanzung beurteilt sich nach der Bedeutung des Gehölzes bzw. der Größe für den Naturhaushalt. Es kommt maßgeblich auf die Größe und den ökologischen Wert des beseitigten Gehölzes bzw. der gefälltten Bäume an (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 21.4.2016 – 2 M 93/15 –, juris Rn. 27).

OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.6.2025 – 4 LA 139/24

BNatSchG § 14; BNatSchG § 26 Abs. 5; BNatSchG § 30 Abs. 2; BNatSchG § 67 Abs. 1; LNatSchG § 21 Abs. 1; VwGO § 80

Vollziehung; Beseitigungsanordnung; Bescheid; Verwaltungsakt; Gefahrenabwehr; Sofortvollzug; Anordnung; Erledigung; Ermessensfehler; Festsetzung; Antragsteller; Frist; Antragsgegner; Gemarkung; Anordnung der aufschiebenden Wirkung; aufschiebende Wirkung; Anordnung der sofortigen Vollziehung

1. Stehen für einen naturschutzrechtswidrigen Zustand mehrere Zustands- oder Verhaltensverantwortliche zur Verfügung, muss die Behörde den Adressaten einer Beseitigungsanordnung nach pflichtgemäßem Ermessen auswählen. Dabei sind insbesondere die Effektivität der Maßnahme und die Zumutbarkeit für den Betroffenen zu berücksichtigen. Die Auswahl ist rechtswidrig, wenn sie auf sachfremden Erwägungen beruht oder wesentliche Aspekte für eine wirksame Gefahrenabwehr unberücksichtigt bleiben. Die Entscheidung über den ordnungsrechtlich Verantwortlichen obliegt allein der Behörde; zwar kann sie den Sachverhalt durch Anhörung potenzieller Verantwortlicher klären, sie darf die Auswahl jedoch nicht nach den Vorstellungen oder Wünschen dieser Personen ausrichten.

2. Im Naturschutzrecht begründet bereits das Interesse an der Wahrung und Durchsetzung der Rechtsordnung in der Regel ein überwiegendes Vollzugsinteresse, insbesondere wenn Eingriffe in Natur und Landschaft genehmigungspflichtig sind. Die Vermeidung negativer Vorbildwirkung oder irreversibler Beeinträchtigungen geschützter Naturbestandteile kann ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung rechtfertigen. Auch das Vorliegen naturschutzrechtlicher Gefährdungen, die schwer oder nicht rückgängig zu machende Veränderungen des Naturzustandes bewirken könnten, reicht hierfür aus, wobei insbesondere die Schutzzwecke eines Naturschutzgebiets zu berücksichtigen sind.

(Redaktionelle Orientierungssätze)

VG Schleswig, Beschl. v. 8.12.2025 – 2 B 20/25 – ECLI:DE:VGSH:2025:1208.2B20.25.00

ZEITSCHRIFTENUMSCHAU

Zeitschriftenumschau März 2026 (*)

Zusammengestellt von Rechtsanwältin Anna Kiermeier, München/
Fabienne Arnold, München

Grundlagen des Agrarrechts

- Seutemann, Herbert, Der Beurteilungszeitpunkt vor dem Landwirtschaftsgericht – einmal quer durch die verschiedenen Rechtsgebiete, RdL 2026, S.20-30

Agrarprivatrecht

- Böbel, Moritz/Ray, Ronjini/Weller, Marc-Philippe, Die EU-Entwaldungsverordnung und ihre Auswirkungen auf den Globalen Süden am Beispiel von Indien, ZEuP 2026, S. 74-118
- Dauner-Lieb, Barbara/Daković, Danijel/Azizi, Yashar, Klimahaftung im Dickicht der haftungsbegründenden Kausalität, NJW 2026, S. 198-203
- Falke, Josef, Dieselskandal – Erleichterungen für Schadensersatz wegen illegaler Abschaltvorrichtungen, ZUR 2026, S. 102-107
- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53

Agrarsteuerrecht, Sachverständigenrecht

- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53
- Loose, Matthias, Aufhebung der Vollziehung eines EU-Energiekrisenbeitrags – Anmerkung zu: BFH 2. Senat, Beschluss vom 27.10.2025, Az. II B 5/25, jurisPR-SteuerR 6/2026, Anm. 6
- Stephany, Ralf, Masseverfahren im Steuerrecht – Kann das Gleichheitsgrundrecht in Prozentsätzen gemessen werden?, AUR 2026, S. 41
- Thau, Liane/Rosa, Nina, Die Novelle des Stromsteuergesetzes (StromStG) und des Energiesteuergesetzes (EnergieStG) – Stromsteuer und Elektromobilität am Ladepunkt, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 2

Agrarförderrecht

- Jessen-Lieberum, Michael, Die Junglandwirteförderung als Lackmустest: Zur Neuordnung der GAP post-2027, AUR 2026, S. 54-56

Agrarproduktrecht

- Ahmadi, Silja/Meyering, Stephan G. H., Präferenzen von Bestandskunden für direkt gehandelten Spezialitätenkaffee am Beispiel der Marke elbgold, BüL 104 (2026), Heft 1
- Albrecht, Werner/Busse, Christian, Neues zum Spirituosenbezeichnungsschutz: „Likör ohne Ei“ und „Alkoholfreier Gin“ – Bespre-

*) Für die Zeitschriftenumschau ständig ausgewertet werden folgende Zeitschriften: **A. Deutsche Zeitschriften:** Agrar- und Umweltrecht (AUR); Agrarbetrieb (AgrarB); Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft (BüL); integration; jurisPraxisreport (jurisPR) – BVerwG/ÖffBauR/SteuerR/UmweltR; Lebensmittel & Recht (LMuR); Natur und Landschaft (NuL); Natur und Recht (NuR); Neue Juristische Wochenschrift (NJW); Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ); Recht – Die Zeitschrift für europäisches Lebensmittelrecht; Recht der Landwirtschaft (RdL); Umwelt- und Planungsrecht (UPR); Wertermittlungsforum (WF); Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). **B. Internationale Zeitschriften:** Przegląd Prawa Rolnego (Polen), Revista de Derecho Agrario y Alimentario (Spanien), Rivista di diritto agrario (Italien), Revue de Droit Rural (Frankreich). Hinzu kommen im Einzelfall relevante Artikel aus weiteren deutschen und internationalen Fachzeitschriften.

- chung der Urteile des LG Kiel vom 28.10.2025, Az. 15 O 28/24, und des EuGH vom 13.11.2025, Rs. C-563/24, AUR 2026, S. 67-69
- Liebler, Stefan, Kennzeichnung eines Produkts als ökologisches/biologisches Lebensmittel und Nutzung des EU-Bio-Logos sowie des nationalen Öko-Kennzeichens – Anmerkung zu: BVerwG 3. Senat, Urteil vom 4.9.2025, Az. 3 C 13.24, jurisPR-BVerwG 3/2026, Anm. 4

Agrarsozialrecht

- Köhler, Karl Friedrich, Der Begriff des Landwirtschaftlichen Unternehmers im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung, RdL 2026, S. 1-11

Bodenrecht

- Brückner, Bettina/Göbel, Alfred, Landwirtschaft im Wandel – Bodenknappheit und technischer Fortschritt im Spiegel der Rechtsprechung, AUR 2026, S. 42-48
- Foget, Silke, Batteriespeicher im Aufwind – Juristische Grundlagen für den Netzanschluss, die Errichtung sowie Fallstricke bei Verträgen, AUR 2026, S. 48-53
- Gröschel, Jan, Rangverhältnis zwischen konkurrierenden Genehmigungsanträgen für Windenergieanlagen, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 3
- Lüttgau, Thomas, Der „Wohnungsbauturbo“, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 1
- Reidt, Olaf, Die gemeindliche Zustimmung nach § 36a BauGB, UPR 2026, S. 49-52
- Scheidler, Alfred, Vorläufiger Rechtsschutz gegen die Zulassung von Windenergieanlagen, RdL 2026, S. 11-20
- Thiel, Markus, Artenschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Wege städtebaulicher Verträge – Anmerkung zu: OVG Lüneburg 1. Senat, Beschluss vom 12.12.2025, Az. 1 MN 112/25, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 1
- Zeissler, Christian, Anforderungen an die Bezugnahme von Plänen als Anlage zu einer Veränderungsstelle – Anmerkung zu: OVG Berlin-Brandenburg 10. Senat, Beschluss vom 27.11.2025, Az. OVG 10 S 40/24, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 4

Agrarumweltrecht

- Ehemann, Eva-Maria, Artenschutzrechtliche Prüfung von Windenergieanlagen – Anmerkung zu: BVerwG 7. Senat, Beschluss vom 7.11.2025, Az. 7 B 2.25, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 2
- Fritze, Markus/Mayr, Stefan/Scheuerlein, Alexander/Kerth, Gerald/Balzer, Sandra/Neukirchen, Melanie/Petermann, Ruth/Bauer, Juliane/Berg, Jens/Giese, Christian/Harbusch, Christine/Harder, Jörg/Hoffmeister, Uwe/Horn, Jörn/Koch, Ralf/Maetz, Gerhard/Meschede, Angelika/Petzold, Anne/Pfalzer, Guido/Prüger, Julia/Rackow, Wolfgang/Ripperger, Simon/Röse, Norbert/Roßner, Marco/Roßner, Sarah/Sauerbier, Wolfgang/Schorcht, Wigbert/Schritt, Katharina/Teubner, Jana/Teubner, Jens/Thiele, Klaus/Vollmer, Alexander/Wielert, Siegfried/Zaenker, Stefan/Zöphel, Ulrich/Schirmer, Saskia, BATLAS: Bundesweiter digitaler Atlas zur Analyse von Fledermaus-Populationsdaten, NuL 2026, S. 2-13
- Graetschel, Johannes, Zur Geltung der Biomasse-Mengenbegrenzung der Erneuerbare-Energie-Richtlinie im Emissionshandel, ZUR 2026, S. 95-102
- Gröschel, Jan, Rangverhältnis zwischen konkurrierenden Genehmigungsanträgen für Windenergieanlagen, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 3
- Halmschlag, Achim, Anwendung von noch nicht in nationales Recht umgesetzten BVT-Schlussfolgerungen in Verwaltungsentscheidungen – Anmerkung zu: VGH München 22. Senat, Urteil vom 22.7.2025, Az. 22 A 23.40033, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 3
- Kim, Sung-Soo, Klimaklagen in Korea: Prüfungsmaßstab und Kontrolldichte des koreanischen Verfassungsgerichts, ZUR 2026, S. 84-95

- Klopfer, Michael/Binz, Cajus, Vom „vorindustriellen Zustand“ zum „guten Zustand“ – ökologische Referenzpunkte im Wandel?, UPR 2026, S. 41-44
- Marschhäuser, Kevin, Der Regierungsentwurf für ein Wasserstoffbeschleunigungsgesetz – Deutschlandtempo für den Wasserstoffhochlauf?, jurisPR-UmwR 1/2026, Anm. 1
- Mehl, Dietmar/Zeimet, Timo/Mehl, Conny/Fried, Oliver/Enderle, Martin/Herlitzius, Lena/Bendisich, Bianca/Nitschke, Tobias/Gremmler, Gianna/Kleinert, Heidrun, Empfehlungen für Partizipationsprozesse im Moorbodenschutz, NuL 2026, S. 30-35
- Müggenborg, Hans-Jürgen, Erfolgreicher Kampf gegen Hundelärm – Anmerkung zu: OVG Münster 8. Senat, Beschluss vom 11.12.2025, Az. 8 B 1252/25, jurisPR-UmwR 2/2026, Anm. 4
- Pompeu, Gina Vidal Marcílio/Klein, Ana Carla Pinheiro/Montezuma, Talita de Fátima P. Furtado, Zur Verteidigung der Rechte der Natur: Humanisierung der Natur oder Naturalisierung der Menschen?, NuR 2026, S. 9-17
- Salomon, Markus/Schumacher, Jochen/Schumacher, Anke, CCS bzw. Kohlenstoffdioxid-speicherung im Konflikt mit dem Meeresschutz, NuR 2026, S. 27-40
- Scheidler, Alfred, Vorläufiger Rechtsschutz gegen die Zulassung von Windenergieanlagen, RdL 2026, S. 11-21
- Schemmer, Franz, Vereinigungsbedingte ökologische Altlasten – Anmerkung zu: BVerwG 10. Senat, Urteil vom 26.6.2025, Az. 10 A 6.23, jurisPR-BVerwG 3/2026, Anm. 3
- Schepp, Ulrich/Stotzem, Hans Christian/Balzer, Sandra/Reinhardt, Timm, Die Mauereidechse *Podarcis muralis* (Laurenti, 1768) in Deutschland – eine Positionierung zum „Enfant terrible“ des Artenschutzes, NuL 2026, S. 14-21
- Schiffer, Tassilo/Kircher, Georgia, Die Novellierung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes – Neue Perspektiven für CCS und CCU in Deutschland, UPR 2026, S. 44-48
- Schmidt, Alexander/Schneider, Luisa, Die aktuelle Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklagen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung 2021 bis 2023, NuR 2026, S. 1-8
- Thiel, Markus, Artenschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Wege städtebaulicher Verträge – Anmerkung zu: OVG Lüneburg 1. Senat, Beschluss vom 12.12.2025, Az. 1 MN 112/25, jurisPR-ÖffBauR 2/2026, Anm. 1
- Thiemann, Lara-Louise/Thiel, Stefanie;/Schreiber, Matthias, Die Bedeutung des künftigen Torfabbaus für den Klimaschutz in Niedersachsen – Ergebnisse aus dem Projekt „Klimaschutz durch Moorschutz“, NuL 2026, S. 22-29
- Wegener, Bernhard W., Umweltschutz und Bürokratie, ZUR 2026, S. 65-66
- Widmann, Anja, Zur Aufnahme von fossilem Gas und Kernenergie in die Taxonomie-Verordnung, NuR 2026, S. 20-27

Forst, Jagd, Fischerei

- Wüstenberg, Dirk, Rinderherdenschutz vor Wölfen – Rechtsprechung im Wandel, RdL 2026, S. 30-41

Vergleichendes Agrarrecht

- Falke, Josef, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht (Berichtszeitraum: 9.10.2025-7.12.2025), ZUR 2026, S. 118-125
- Frenz, Walter, Vereinbarung von Belém – völkerrechtswidrig?, NuR 2026, S. 17-20
- Göler, Daniel, Die sicherheitspolitische Kooperation der „dritten Ebene“ – Bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen und ihre Bedeutung für die europäische Sicherheitsarchitektur, integration 2025, S. 282-298
- Kim, Sung-Soo, Klimaklagen in Korea: Prüfungsmaßstab und Kontrolldichte des koreanischen Verfassungsgerichts, ZUR 2026, S. 84-95
- Schilin-König, Alexander, Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung? – Rechtspopulistische Regierungen und intergouvernementale Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union, integration 2025, S. 266-281

AGRAR- UND UMWELTRECHT

AUCH DIGITAL AUF
AUR-NET.DE

IHRE VORTEILE AUF AUR-NET.DE

+ ERWEITERTE SUCHFUNKTION

Abonnenten können Inhalte aus AUR nach unterschiedlichen Kriterien suchen:
Von Aktenzeichen bis Verfasser.

+ SUCHVERLAUF

Häufig genutzte Suchen können gespeichert und immer wieder aktiviert werden.

+ FAVORITEN

Gefundene Dokumente lassen sich als Favoriten markieren und sind jederzeit schnell abrufbar.



Inhalte von AUR-net.de

- Die kompletten Inhalte der Zeitschrift AGRAR- UND UMWELTRECHT seit 1996
- Mehr als 1.392 Aufsätze sowie 3.936 Beiträge zur aktuellen Rechtsprechung rund um den Agrarbereich
- Höferecht, Umweltrecht, Nachbarschaftsrecht, Arbeitsrecht, Europarecht, Marktrecht ...
- Sekundenschnelle Suche nach Verfasser, Ort oder Begriffen im Volltext
- Gesamtausgaben ab 1/2023 als pdf

Die ideale Ergänzung:

Erweitern Sie Ihr bestehendes Abonnement von AGRAR- UND UMWELTRECHT um AUR-net.de. So haben Sie neben der Zeitschrift freien Zugriff auf alle Daten in dem Archiv AUR-net.de.

Sie erhalten von uns ein Passwort, das ausschließlich Sie selbst zur Nutzung berechtigt.

Der zusätzliche Jahresabonnementspreis 2026 für AUR-net.de beträgt 79,20 €.

Mehrfachlizenzen auf Anfrage möglich.