

Az.: 6 C 39/23



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der

2. der

3. des

– Antragsteller –

prozessbevollmächtigt:
zu 1-3:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium
für Umwelt und Landwirtschaft
Wilhelm-Buck-Straße 4, 01097 Dresden

– Antragsgegner –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit der Sächsischen Düngerechtsverordnung vom 15. November 2022
hier: Normenkontrolle

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust und die Richterinnen am Obergerverwaltungsgericht Drehwald, Dr. Radtke, Dr. Henke und Wiesbaum

am 20. Mai 2026

beschlossen:

§§ 1 und 2 sowie die Anlage der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft zur Regelung düngerechtlicher Vorschriften vom 15. November 2022 werden für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Beschluss ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird auf 30.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Beteiligten streiten über die Wirksamkeit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft zur Regelung düngerechtlicher Vorschriften vom 15. November 2022 (Sächsische Düngerechtsverordnung – SächsDüReVO, SächsGVBl. S. 582), mit deren Inkrafttreten am 30. November 2022 gleichzeitig die Vorgängerverordnung (SächsDüReVO 2020, SächsGVBl. S. 750) außer Kraft getreten ist. Die Antragsteller sind landwirtschaftliche Betriebe und machen geltend, in ihrem Eigentum stehende oder gepachtete landwirtschaftliche Flächen im Grundwasserkörper EL 2 – 4 J.... (GWK J....) zu bewirtschaften, die in der Anlage zu § 1 Abs. 1 SächsDüReVO als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden.
- 2 Zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) hat die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des Düngegesetzes (DüngG) Maßnahmen in der Düngerverordnung (DüV) festgelegt. Sie verpflichtet die Landesregierungen zur Ausweisung näher bestimmter Gebiete zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung u. a. durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen. In solchen Gebieten gelten besondere Beschränkungen für den Einsatz von Düngemitteln. Zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Gebiete erließ die Bundesregierung gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV am 3. November 2020

die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA 2020), die am 10. August 2022 neu gefasst wurde (AVV GeA).

- 3 Wie bereits die SächsDüReVO 2020 aufgrund der Vorgaben der AVV GeA 2020 weist die streitgegenständliche Verordnung aufgrund der Neufassung der AVV GeA in § 1 nebst Anlage mit Nitrat belastete Gebiete im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV aus und enthält darüber hinaus Regelungen zu zusätzlichen abweichenden Vorschriften nach § 13a Abs. 3 DüV in den mit Nitrat belasteten Gebieten (§ 2), zur Mitteilungspflicht nach § 13 Abs. 2 DüV (§ 3), zu Ordnungswidrigkeiten (§ 4) sowie zum Inkrafttreten und Außerkrafttreten der Vorgängerverordnung (§ 5 Abs. 1 und 2).
- 4 Die Antragsteller haben am 29. November 2023 einen Normenkontrollantrag gestellt, den sie gegen die SächsDüReVO richten. In der Antragsbegründung wenden sie sich gegen die Ausweisung nitratbelasteter Gebiete durch § 1 nebst Anlage sowie die landesspezifischen Vorgaben des § 2 SächsDüReVO. Zur Begründung führen sie zusammengefasst aus: Die Gebietsausweisung führe mit den landesspezifischen Vorgaben des § 2 SächsDüReVO und den besonderen Anforderungen des § 13a Abs. 2 DüV zu erheblichen Beschränkungen der Nährstoffversorgung der ackerbaulichen Kulturen ihrer Landwirtschaftsbetriebe. Nach den unionsrechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben müsse die Gebietsausweisung hohe Anforderungen hinsichtlich der Messnetzdichte, der technischen Eignung der Messstellen, der repräsentativen Erfassung landwirtschaftlich verursachter Einträge und der Methodik zur Modellierung der flächenhaften Ausdehnung von punktuell gemessenen Belastungen erfüllen. Die Anforderungen seien detailliert in der AVV GeA geregelt, die als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, jedenfalls aber als Beurteilungsgrundlage der Überprüfung durch das Gericht zu Grunde zu legen seien. Die Gebietsausweisung halte die Vorgaben insbesondere zur Dichte des Messnetzes (§ 4 Abs. 2 AVV GeA), zur Eignung der darin enthaltenen Grundwassermessstellen (§ 4 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. Anlage 1 AVV GeA) und zur Abgrenzung belasteter und unbelasteter Gebiete von Grundwasserkörpern nach § 5 AVV GeA nicht ein. Sie beruhe auf einer nicht nachvollziehbaren Abgrenzung des Grundwasserkörpers (GWK) J....., weil bei der Abgrenzung die maßgeblichen geohydraulischen Kriterien nicht einheitlich verwendet worden seien. Die Gebietsausweisung leide daher unter einem doppelten Mangel. Zum einen sei nicht hinreichend belegt, dass die von dem Antragsgegner angenommenen Belastungen tatsächlich im Grundwasser bestünden und durch die Landwirtschaft verursacht seien. Zum anderen sei die Abgrenzung der Gebiete zu ungenau, sodass auch landwirtschaftliche Flächen den Beschränkungen unterworfen würden, von denen gar kein Verursachungsbeitrag zu erheblichen Belastungen ausgehen könne. Damit führten die SächsDüReVO und die mit ihr verbundenen Düngerrestriktionen zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung ihrer Grundrechte aus Art.

12 und 14 GG sowie zu einer Verletzung des umweltrechtlichen Verursacherprinzips. Zur näheren Begründung beziehen sich die Antragsteller auf ein von ihnen eingeholtes Fachgutachten der H..... GmbH, auf dessen Inhalt verwiesen wird.

- 5 Die Antragsteller beantragen sinngemäß,

§§ 1 und 2 sowie die Anlage der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft zur Regelung düngerechtlicher Vorschriften vom 15. November 2022 für unwirksam zu erklären.

- 6 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 7 Er trägt vor: Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Normenkontrollantrags der Antragstellerin zu 1 seien nicht schlüssig dargelegt. Es fehle an konkreten Ausführungen dazu, welche Betriebsflächen in welchen Feldblöcken in ihrem Eigentum stünden bzw. von ihr bewirtschaftet würden; die Angabe, ihre Betriebsflächen im Landkreis M..... seien zu 100 % als nitratbelastete Gebiete ausgewiesen worden, könne daher aktuell nicht überprüft werden. Darüber hinaus erscheine das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller fraglich, weil sie nicht vorgetragen hätten, dass sich ihre Rechtslage durch die Unwirksamkeitserklärung der SächsDüReVO verbessern würde. Es bleibe unklar, ob die Betriebsflächen der Antragsteller bereits durch die Ausweisung nitratbelasteter Gebiete durch die SächsDüReVO 2020 betroffen gewesen seien. Nur wenn dies nicht der Fall sei, würde sich ihre Position durch die Unwirksamkeitserklärung der SächsDüReVO verbessern.
- 8 Der Normenkontrollantrag sei jedenfalls unbegründet. Das Vorbringen der Antragsteller sei nicht geeignet, ihren auf Feststellung der Unwirksamkeit der SächsDüReVO gerichteten Antrag zu tragen. Etwaige Verstöße gegen Vorgaben der AVV GeA seien für die Wirksamkeit der SächsDüReVO schon deshalb von vornherein ohne Belang, weil die Verwaltungsvorschrift mangels Außenwirkung nicht zum gerichtlichen Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren gehöre. Selbst wenn die AVV GeA Prüfungsmaßstab wäre, könnten die äußerst kleinteiligen Rügen der Antragsteller bzw. der H..... GmbH betreffend einzelne angebliche Verstöße gegen die Anforderungen an Grundwassermessstellen aus Anlage 1 der AVV GeA nicht zur Unwirksamkeit der SächsDüReVO führen. Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete in der Anlage zu § 1 Abs. 1 der SächsDüReVO sei unter Beachtung sämtlicher Vorgaben aus der AVV GeA ordnungsgemäß vorgenommen worden. Die Abgrenzung des GWK J.... sei in fachgerechter Weise erfolgt. Die Messnetzdichte des Ausweisungs- und Regionalisierungsmessnetzes habe den Vorgaben der AVV GeA entsprochen. Die Messstellen im GWK J....

genügten den Anforderungen nach § 4 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. Anlage 1 AVV GeA. Die immissionsbasierte Abgrenzung belasteter und unbelasteter Gebiete von Grundwasserkörpern habe die Maßgaben des § 5 AVV GeA erfüllt. Die Gebietsausweisung in der SächsDüReVO für den GWK J.... habe auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip entsprochen. Zur näheren Begründung stützt sich der Antragsgegner auf zweifachbehördliche Stellungnahmen des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, auf die Bezug genommen wird.

- 9 Nach Bekanntwerden der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 (unter anderem 10 CN 1.25) zur Unwirksamkeit der Bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung tragen die Antragsteller ergänzend vor, aus den Entscheidungen folge unmittelbar, dass dem Normenkontrollantrag stattzugeben sei. Denn das Bundesverwaltungsgericht habe die Unwirksamkeitserklärung der genannten Verordnung ausschließlich auf die Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgrundlage in § 13a Abs. 1 DüV gestützt, weil wesentliche grundrechtsrelevante Vorgaben für die den Ländern übertragene Bestimmung der belasteten Gebiete in der VwV GeA und damit nicht durch eine Rechtsnorm (des Außenrechts) geregelt würden. Soweit der Antragsgegner durch verwaltungsinterne Erklärungen den Vollzug der verfahrensgegenständlichen Verordnung ausgesetzt habe, ändere dies nichts an ihrem Rechtsschutzinteresse. Einer entsprechenden verwaltungsinternen Weisung fehle schon die Außenrechtsverbindlichkeit, um eine hinreichende Rechtssicherheit für die Antragsteller hinsichtlich der Geltung und – sanktionsbewährten – Einhaltung der düngerechtlichen Vorgaben in den ausgewiesenen Gebieten zu vermitteln. Ungeachtet dessen sei in Anbetracht der Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlage für die Landesverordnung kein Raum für eine vorläufige Außervollzugsetzung.
- 10 Der Senat hat die Beteiligten zu einer Entscheidung durch Beschluss gemäß § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO angehört.
- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Senatsakten (zwei Bände) und der ausschließlich elektronisch geführten Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der Beschlussfassung waren, Bezug genommen.

II.

- 12 1. Über den Normenkontrollantrag entscheidet der Senat gemäß § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO durch Beschluss, weil er die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht mehr für erforderlich hält, nachdem die Entscheidungsgründe des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 – 10 CN 1.25 – zur Unwirksamkeit der Bayerischen Ausführungsverordnung Düngeverordnung bekannt sind und aufgrund dessen feststeht, dass die im vorliegenden Normenkontrollverfahren streitentscheidende Frage, ob die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage (§ 13a Abs. 1 DüV) für die Ausweisung der als mit Nitrat belasteten Gebiete (hier durch § 1 nebst Anlage zur SächsDüReVO) wirksam ist, höchstrichterlich geklärt und zu verneinen ist. Damit sind Gründe, die eine mündliche Verhandlung erfordern könnten, aus Sicht des Senats sowie der Beteiligten nicht mehr ersichtlich. Dies gilt auch hinsichtlich der zu behandelnden Fragen zur Zulässigkeit, zu denen die Beteiligten vorgetragen haben und die überschaubar sind.
- 13 2. Gegenstand des Normenkontrollantrags der Antragsteller sind allein § 1 nebst Anlage SächsDüReVO (Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV) sowie § 2 SächsDüReVO (zusätzliche abweichende Vorschriften nach § 13a Abs. 3 DüV). Das ergibt die sachdienliche Auslegung ihres Antragsbegehrens, bei der der Senat gemäß § 122 i. V. m. § 88 VwGO nicht an die Fassung des Antrags gebunden ist. Maßgebend ist das wirkliche Rechtsschutzziel, wie es sich aus dem gesamten Parteivorbringen, insbesondere der Antragsbegründung, erschließt. Unbeschadet der gesteigerten Bedeutung, die der Fassung des Antrages eines anwaltlich vertretenen Beteiligten zukommt, hat das Gericht auch im Anwaltsprozess dem wirklichen Rechtsschutzziel Rechnung zu tragen, sofern dieses eindeutig von der Antragsfassung abweicht (st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 3. Februar 2025 – 3 BN 4.24 –, juris Rn. 15 m. w. N., v. 13. Januar 2012 – 9 B 56.11 –, juris Rn. 7 f.; SächsOVG, Beschl. v. 3. Oktober 2020 – 6 B 319/20 –, juris Rn. 5).
- 14 Gemessen daran ist hier aufgrund der Antragsbegründung und der Interessenlage der Antragsteller erkennbar, dass der anwaltlich formulierte Antrag – entgegen seiner zu weiten Fassung bezogen auf die gesamte SächsDüReVO – nicht gegen § 3 (Mitteilungspflicht nach § 13 Abs. 2 DüV), § 4 (Ordnungswidrigkeiten) und § 5 (Inkraft- und Außerkrafttreten) gerichtet ist. Denn die Antragsbegründung befasst sich ausschließlich mit der Rechtmäßigkeit der Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete (§ 1 nebst Anlage SächsDüReVO) und den daraus folgenden, die Antragsteller belastenden düngerechtlichen Beschränkungen, die – soweit landesspezifisch – in § 2 SächsDüReVO normiert sind. Die übrigen Vorschriften der SächsDüReVO werden in der umfangreichen Antragsbegründung nicht behandelt. Das lässt, zumal es sich bei § 3, § 4 Nr. 2, § 5 SächsDüReVO um ohne weiteres von dem Regelungsgefüge der §§ 1 und 2

abtrennbare Verordnungsteile handelt und ein Normenkontrollantrag gegen die nicht der Prüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegende Ordnungswidrigkeitenvorschrift des § 4 SächsDüReVO nicht statthaft wäre (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 19. Juni 2007 – 1 BvR 1290/05 –, juris Rn. 45; BVerwG, Urt. v. 29. Februar 2024 – 9 CN 1.23 –, juris Rn. 17 m. w. N., v. 7. Februar 2005 – 7 CN 6.04 –, juris Rn. 14; SächsOVG, Urt. v. 29. November 2001 – 5 D 25/00 –, juris Rn. 73), darauf schließen, dass die Antragsteller nicht beabsichtigten, diese Vorschriften anzugreifen (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 17. Februar 2005 – 7 CN 6.04 –, juris Rn. 15).

- 15 3. Mit diesem Begehren ist der Normenkontrollantrag gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG statthaft und auch im Übrigen zulässig.
- 16 Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Die Antragsteller haben den Normenkontrollantrag innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt. Sie sind, soweit sie landwirtschaftliche Flächen/Feldblöcke bewirtschaften, die in § 1 nebst Anlage SächsDüReVO als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen werden und damit den strengeren in § 2 SächsDüReVO sowie § 13a Abs. 1 und 3 DüV geregelten Düngebeschränkungen unterliegen, auch antragsbefugt, da es nach ihrem Vorbringen möglich erscheint, dass sie in ihrem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) oder jedenfalls in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verletzt worden sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Oktober 2025 – 10 CN 3.25 –, juris Rn. 11; zur Anwendbarkeit dieser Grundrechte auf Personengesellschaften: BVerwG, Urt. v. vom 16. Mai 2023 – 3 CN 4.22 –, juris Rn. 12 ff. m. w. N.). Der Senat sieht aufgrund der Antragserwiderung auch keinen Anlass, die Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 1 in Zweifel zu ziehen. Denn sie hat sich nicht etwa – wie der Antragsgegner offenbar meint – auf die Angabe beschränkt, dass ihre Betriebsflächen im Landkreis M..... durch die SächsDüReVO zu 100 % als nitratbelastete Gebiete ausgewiesen worden seien, sondern die von ihr bewirtschafteten und als nitratbelastet ausgewiesenen Feldblöcke im Einzelnen aufgelistet und in einer Karte rot dargestellt (vgl. Anlage AS 3 zur Antragsbegründung). Dass sie die Flächen nicht nach der in Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 SächsDüReVO verwendeten Bezeichnung mit Schlüsselnummer und Flächenidentifikator (FLIK), sondern mit der Feldblocknummer (vgl. <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/landwirtschaft/download/webbesyd-hilfe/webbesyd-gis/webbesyd-gis/dateneingabe/schlaege.html>, zuletzt abgerufen am 20. Mai 2026) angegeben hat, entspricht dem Vorgehen der Antragsteller zu 2 und 3 (vgl. Anlagen 4 und 5 der Antragsbegründung), das der Antragsgegner nicht beanstandet und das einer Identifikation der Flächen nicht entgegensteht. Im Übrigen ist die Antragsbefugnis der Antragsteller auch

nicht auf ihre jeweils eigene Feldblockbetroffenheit im Bereich des GWK J.... beschränkt, sondern bezieht sich auf die gesamte Gebietsausweisung durch § 1 und der Anlage der SächsDüReVO 2022, weil diese nicht teilbar wäre, wenn ihre Rechtswidrigkeit – wie die Antragsteller zuletzt auch geltend gemacht haben – aus einem Fehler folgen würde, der die Wirksamkeit ihrer Rechtsgrundlage berührt (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Oktober 2025 – 10 CN 3.25 –, juris Rn. 12 m. w. N.).

- 17 Den Antragstellern fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, da sie ihre Rechtsstellung durch ein erfolgreiches Normenkontrollverfahren möglicherweise verbessern können. Dem hält der Antragsgegner zu Unrecht entgegen, die Antragsteller hätten nicht vorgetragen, ob ihre Betriebsflächen nicht bereits durch die Ausweisung nitratbelasteter Gebiete durch die SächsDüReVO 2020 betroffen gewesen seien. Selbst wenn dies, was offen bleiben kann, der Fall gewesen sein sollte, wäre die Folge einer etwaigen Unwirksamkeit der streitgegenständlichen SächsDüReVO nicht, dass die Gebietsausweisung durch § 1 SächsDüReVO 2020 wiederaufleben würde. Das kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil es zum einen keinen Anhalt dafür gibt, dass der Ordnungsgeber den Willen gehabt hätte, das in § 5 Abs. 2 SächsDüReVO angeordnete Außerkrafttreten der Vorgängerverordnung nur für den Fall der Gültigkeit der streitgegenständlichen Verordnung vorzusehen. Dagegen spricht vielmehr, dass er aufgrund der Neufassung der AVV GeA Anpassungsbedarf gesehen hatte, weil damit die emissionsbasierte Gebietsabgrenzung, die zuvor in §§ 7 und 8 AVV GeA 2020 zusätzlich zu der immissionsbasierten vorgeschrieben und bei der Vorgängerverordnung vorgenommen worden war, entfallen war. Zum anderen kommt in Betracht, dass die Vorgängerverordnung aus demselben Grund unwirksam war wie die SächsDüReVO, weil sie auf derselben Ermächtigungsgrundlage (§ 13a DüV) beruhte, deren Unwirksamkeit die Antragsteller geltend machen.
- 18 Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Antragsteller ihre Rechtsstellung im Falle eines erfolgreichen Normenkontrollverfahrens verbessern, weil davon auszugehen ist, dass sich der Antragsgegner bei der dann erforderlichen Neufestlegung der Gebietskulisse in den jeweiligen Grundwasserkörpern erneut eingehend mit den Verhältnissen vor Ort befassen wird. Dabei reicht für das Rechtsschutzbedürfnis die Möglichkeit, dass die neue Gebietsausweisung den Antragstellern zum Vorteil gereicht. Das gilt selbst dann, wenn bis zu einer Neuausweisung die Sicherungsklauseln in § 13a Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 DüV gelten sollten, was zumindest offen ist und überdies einen erneuten Rechtsakt zur Umsetzung erforderlich machen würde (vgl. ebenso BVerwG, Urt. v. 24. Oktober 2025 – 10 CN 1.25 –, juris Rn. 12 unter Verweis auf BayVGH, Urt. v. 22. Februar 2024 – 13a N 21.3145 –, juris Rn. 31; HessVGH, Urt. v. 19. März 2025 – 4 C 2527/21.N –, juris Rn. 53 m. w. N.).

- 19 Schließlich weisen die Antragsteller zu Recht darauf hin, dass die zwischenzeitlich veröffentlichten Hinweise des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zur Umsetzung der Düngeverordnung (DüV) im Freistaat Sachsen (https://www.landwirtschaft.sachsen.de/download/Hinweise_DUEV_02_2026.pdf, zuletzt aufgerufen am 20. Mai 2026) ihr Rechtsschutzinteresse nicht entfallen lassen, weil die damit im Anschluss an die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 „bis auf Weiteres“ bestimmte Aussetzung des Vollzugs der zusätzlichen düngerechtlichen Vorgaben in den sächsischen Nitratgebieten die Gültigkeit der Regelungen nicht berührt.
- 20 4. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 21 Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete durch § 1 i. V. m. der Anlage SächsDüReVO ist unwirksam; sie verstößt gegen höherrangiges Recht, weil sie auf der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 13a Abs. 1 DüV beruht, deren Unwirksamkeit mittlerweile höchstrichterlich geklärt ist. Die Subdelegation der Verordnungsbefugnis an die Landesregierungen ist verfassungswidrig; sie ist unvereinbar mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), weil wesentliche grundrechtsrelevante Vorgaben für die den Ländern übertragene Bestimmung der mit Nitrat belasteten Gebiete nicht durch eine Rechtsnorm (des Außenrechts) geregelt wurden. Es fehlen die grundlegenden Vorgaben zur 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 und Grundstückseigentümern entscheidend sind. Ungeregelt bleiben insbesondere die näheren Vorgaben zur Methodik und zu den Anforderungen an das Messstellennetz, die für die sogenannte Binnendifferenzierung innerhalb der Grundwasserkörper zur Abgrenzung von belasteten und unbelasteten (Teil-)Gebieten und mithin für die Lage und den Umfang der auszuweisenden Gebiete von wesentlicher Bedeutung sind. An dem Regelungsdefizit ändert nichts, dass § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Gebiete nach Satz 1 Nr. 1 bis 3 auf eine auf der Grundlage von Art. 84 GG zu erlassende allgemeine Verwaltungsvorschrift verweist, die die Bundesregierung in Gestalt der AVV GeA erlassen hat, welche die Methodik der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete festlegt. Denn bei dieser handelt es sich mangels Außenwirkung um keine Rechtsnorm. Zur näheren Begründung nimmt der Senat Bezug auf die Ausführungen in dem den Beteiligten bekannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 (– 1 CN 3.25 –, juris Rn. 13 bis 42), denen er sich nach eigener Prüfung vollumfänglich anschließt.
- 22 Der Vorschrift des § 2 SächsDüReVO, die auf die Gebiete nach § 1 Abs. 1 SächsDüReVO Bezug nimmt, fehlt bei Wegfall von § 1 der Anwendungsbereich. Gleichwohl ist die Vorschrift aus Gründen der Klarstellung für unwirksam zu erklären.

- 23 Der vom Normenkontrollantrag ausgenommene Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 4 Nr. 1 SächsDüReVO, der nach § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht der Prüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt, ist mangels eines verbleibenden Anwendungsbereichs ebenfalls funktionslos (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. Februar 2024 – 9 CN 1/23 –, juris Rn. 17 m. w. N.).
- 24 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 25 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 Satz 1 und 2 ZPO, da je Kläger keine Vollstreckung von mehr als 1.500,00 € droht.
- 26 Die Revision wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind.
- 27 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 und 8, § 39 Abs. 1 GKG und erfolgt in Anlehnung an Nr. 29.2 i. V. m. Nr. 9.8.1 und Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in seiner bei der die Instanz einleitenden Antragstellung gültigen Fassung 2013 (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 9. September 2025 – 6 E 51/25 –, juris Rn. 3). Der Senat geht von einem Wert von 10.000,00 € pro Antragsteller aus (vgl. § 39 Abs. 1 GKG sowie BVerwG, Beschl. v. 4. Januar 2023 – 3 BN 1.22 –, juris Rn. 20; BayVGH, Beschl. v. 27. Juli 2023 – 13a N 23.982 –, juris Rn. 8 m. w. N.).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I Nr. 349, S. 10) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten

Personen und Bevollmächtigten, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 oder 3 VwGO zur Verfügung steht; ausgenommen sind nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 1 oder Nr. 2 VwGO vertretungsbefugte Personen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtsstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Beschlusses von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn er auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Dehoust

Drehwald

Dr. Radtke

gez.:

Dr. Henke

Wiesbaum