

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

per beA

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-
Westfalen
Aegidiikirchplatz 5
48033 Münster

Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel
Mathea Schmitt LL.M.
Yannis Haug-Jurgan

10719 Berlin, Fasanenstraße 42
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

12. Februar 2026

Antrag auf Vollstreckung eines Urteils

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

- Vollstreckungsgläubiger -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger,
Fasanenstraße 42, 10719 Berlin,

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
vertreten durch das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat,
dieses vertreten durch den Minister,
Rochusstraße 1, 53123 Bonn,

- Vollstreckungsschuldnerin -

voraussichtliche Verfahrensbevollmächtigte:

okl & Partner Rechtsanwälte PartG mbB
Von-Werth-Straße 2 50670 Köln

wegen: Vollstreckung aus Urteil des BVerwG vom 8. Oktober 2025 - 10 C 1.25

Wir beantragen namens und in Vollmacht des Vollstreckungsgläubigers (**Anlage AST 1**),

der Vollstreckungsschuldnerin ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 € anzudrohen.

Vorläufiger Gegenstandswert für die RVG-Gebühren: 10.000,00 €

Zur Antragsbegründung wird Folgendes vorgetragen:

A. Sachverhalt

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Urteil vom 8. Oktober 2025 – 10 C 1.25 das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK geändert und die Vollstreckungsschuldnerin rechtskräftig verurteilt, ein nationales Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitrataktionsprogramm) zu erstellen. Die Urteilsbegründung wurde am 5. Dezember 2025 übermittelt,

Anlage AST 2 und AST 2a

Mit als

Anlagen AST 3 und AST 4

beigefügten Schreiben vom 23. Januar 2026 und E-Mail vom 30. Januar 2026 bat der Vollstreckungsgläubiger um Mitteilung bis zum 6. Februar 2026, welchen Zeitplan sich die Vollstreckungsschuldnerin mit welchen wann anstehenden Verfahrensschritten und Inhalten zur Umsetzung des Urteils gesetzt hat.

Die Vollstreckungsschuldnerin ließ mit dem als

Anlage AST 5

beigefügten Schreiben vom 6. Februar 2026 ihrer Prozessbevollmächtigten mitteilen, dass derzeit noch kein Zeitplan mit konkreten Verfahrensschritten vorgelegt werden könne. Hier heißt es:

„zu Ihrem Schreiben vom 23.01.2026 teilen wir nach Rücksprache mit unserer Mandantin mit, dass die Abstimmung der beteiligten Bundesministerien über die

Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 08.10.2025 bisher noch nicht abgeschlossen ist; hierbei sind auch die erst seit kurzem vorliegenden Entscheidungsgründe der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.10.2025 zu berücksichtigen. Ein Zeitplan mit konkreten Verfahrensschritten kann daher gegenwärtig nicht vorgelegt werden. Sobald nach der erforderlichen Abstimmung die weiteren Schritte feststehen, werden Sie hierüber informiert.“

Mit der Umsetzung des Urteils wurde somit offenbar noch nicht einmal begonnen.

Dabei wäre eine Umsetzung dringend erforderlich vor dem Hintergrund, dass sich die Lage des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft in Folge der Reaktion der Länder auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 (BVerwG 10 CN 1.25, BVerwG 10 CN 2.25, BVerwG 10 CN 3.25, BVerwG 10 CN 4.25) zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten roten und gelben Gebieten seit der Verkündung des zu vollstreckenden Urteils noch weiter verschlechtert hat.

Zahlreiche Bundesländer haben die Feststellungen des BVerwG zur unzureichenden Regelungsdichte des § 13a Abs. 1 DüV zum Anlass genommen, die Landesdüngeverordnungen aufzuheben oder außer Vollzug zu setzen (bisher: Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt),

Anlagen AST 6 und 7.

sodass die strengeren Düngere restriktionen nach § 13a Abs. 2, 3 DüV in den besonders belasteten Gebieten, die zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 (C-543/16) festgelegt wurden, derzeit keine Anwendung finden.

Dies lässt befürchten, dass auf absehbare Zeit in einem erheblichen höheren Maße in bereits übermäßig belasteten Gebieten gedüngt wird.

Entsprechende Warnungen der Bundesländer und der Appell, dringend notwendige Übergangslösungen zur rechtssicheren Fortführung der Gebietsausweisungen zu schaffen, konnte die Vollstreckungsschuldnerin bislang nicht zu einem Handeln veranlassen,

Anlage AST 8.

Stattdessen wurde seitens der Bundesregierung ein Entwurf für ein neues Düngegesetz vorgelegt, welcher die Streichung des § 11a DüngG zur Stoffstrombilanzierung und damit den Wegfall eines entscheidenden Instruments zum Gewässerschutz vorsieht, was der Vollstreckungsgläubiger u.a. in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf kritisiert hat.

Anlage AST 9 und AST 10.

Anstelle von Bemühungen, die aus dem Urteil vom 8. Oktober 2025 folgenden Verpflichtungen in angemessener Zeit umzusetzen, sind somit leider nur gegenteilige Bestrebungen erkennbar.

B. Zulässigkeit des Antrags

Der Vollstreckungsantrag ist zulässig.

Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

Das Gericht ist als Gericht des ersten Rechtszugs gemäß § 167 Abs. 1 Satz 2 VwGO zuständiges Vollstreckungsgericht.

Bei dem rechtskräftigen Urteil handelt es sich um einen Vollstreckungstitel im Sinne des § 168 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Eine mit einer Vollstreckungsklausel nach § 171 VwGO versehene vollstreckbare Ausfertigung des Urteils bedarf es nicht (vgl. Schmidt-Kötters/Schramm, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, § 172 Rn. 20 m.w.N.).

Sofern der erkennende Senat dies wider Erwarten anders sehen sollte, bitten wir zur Beantragung einer Vollstreckungsklausel um einen rechtlichen Hinweis.

Der Antrag ist analog § 172 VwGO statthaft. Zwar ist ein Aktionsprogramm kein Verwaltungsakt, sodass die begehrte Vollstreckung nicht in direkter Anwendung des § 172 VwGO erfolgen kann.

Die Vorschrift ist jedoch analog anzuwenden.

Eine planwidrige Regelungslücke liegt insbesondere in Fällen vor, in denen es um die Erzwingung öffentlich-rechtlicher Maßnahmen geht, mit denen die öffentliche Hand eine dem Erlass eines Verwaltungsaktes vergleichbare, allein ihr vorbehaltenes spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt (BayVGH, Beschl. v. 27. Februar 2017, 22 C 16.1427, juris; OVG Lüneburg, Beschl. v. 12. September 2006, 5 OB 194/06, NVwZ-RR 2007, 139, juris Rn. 11; i. E. so auch VGH Kassel, Beschl. v. 11. Mai 2016, 9 E 448/16, ZUR 2016, 432, juris Rn. 18; OVG Hamburg, Beschl. v. 14. Februar 2017, 1 So 63/16, juris Rn. 25 m.w.N.).

Dies ist hier der Fall.

C. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist begründet.

Die Vollstreckungsschuldnerin kann bisher keinerlei Arbeitsfortschritte hinsichtlich der Umsetzung der Verpflichtung aus dem Urteil vom 8. Oktober 2025 vorzeigen und hat womöglich noch nicht einmal mit der Programmerstellung begonnen.

Die Vollstreckung nach § 172 VwGO setzt voraus, dass die Behörde der ihr auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Vollstreckungsschuldnerin durch Urteil vom 8. Oktober 2025 – 10 C 1.25 rechtskräftig verurteilt, ein nationales Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu erstellen.

Das Urteil enthält keine zeitlich bemessene Frist zur Erfüllung seiner Verpflichtung.

Dies ist unschädlich.

Denn die Voraussetzung des § 172 Satz 1 VwGO, nach der die Behörde der ihr auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, ist in einem solchen Fall dann gegeben, wenn die Behörde ihrer durch Urteil auferlegten Verpflichtung in der seit dem Eintritt der Rechtskraft verstrichenen Zeit nicht nachkommt, obwohl ihr dies möglich und zuzumuten war.

Dazu muss der Vollstreckungsgläubiger nicht erst abwarten, bis die zumutbare Frist verstrichen ist, um danach einen Vollstreckungsantrag stellen zu können.

Vielmehr folgt aus der verfassungsrechtlich verbürgten Gewährung des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG sowie, im vorliegenden Fall, aus der verfassungsrechtlichen Zielvorgabe zum Schutz der Umwelt aus Art. 20a GG, dass der Vollstreckungsgläubiger schon dann vollstreckungsrechtlich vorgehen kann, wenn geklärt ist, dass die Vollstreckungsschuldnerin innerhalb einer zumutbaren Frist keine Umsetzung des Urteils vornehmen wird.

Dies entspricht obergerichtlicher Rechtsprechung, wie sie das Obergerverwaltungsgericht Hamburg entschieden hat:

„Wenn das zu vollstreckende Urteil - wie vorliegend – keine bestimmte Frist zur Erfüllung der Verpflichtung enthält, ist die Voraussetzung des § 172 Satz 1 VwGO, dass die Behörde der ihr auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, gegeben, wenn die Behörde ihrer durch Urteil auferlegten Verpflichtung in der seit dem Eintritt der Rechtskraft verstrichenen Zeit nicht nachkommt, obwohl ihr dies möglich und zuzumuten war. Der Antrag auf Androhung des Zwangsgeldes nach § 172 VwGO darf gestellt werden, wenn die Behörde ihre Pflicht nicht erfüllt hat, obwohl sie ausreichend Zeit dazu hatte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.12.2001, 2 AV 3/01, NVwZ-RR 2002, 314, juris Rn. 2). Das bedeutet in Fällen, in denen die Behörde zur Vornahme einer schlicht-hoheitlichen Handlung in Form der Änderung eines Luftreinhalteplans verpflichtet ist, nicht, dass die Behörde erst dann säumig ist, wenn die Fertigstellung der Planänderung am Ende des Zeitrahmens ausbleibt, obwohl ausreichend Zeit zur Erstellung bestanden hatte. Vielmehr kommt die Behörde ihrer Verpflichtung auch schon dann nicht (zureichend) nach, wenn abzusehen ist, dass die Planänderung nicht in dem Zeitrahmen vorgelegt werden wird, innerhalb dessen die Erstellung möglich und zumutbar ist. Dies folgt aus der Forderung des Art. 19 Abs. 4 GG nach effektivem Rechtsschutz. Der Rechtsschutz ist nur umfassend, wenn eine wirkungsvolle Vollstreckung des verwaltungsgerichtlichen Urteils gewährleistet ist (vgl. BT-Drs. 2/462 S. 48). Die Vollstreckung wäre nicht hinreichend wirkungsvoll, wenn die Androhung des Zwangsgeldes erst nach vollständigem Verstreichen der Erfüllungsfrist erfolgen dürfte, obgleich vorher abzusehen ist, dass die Planänderung trotz Möglichkeit und Zumutbarkeit nicht zeitgerecht gemäß der gerichtlichen Vorgaben erfolgen wird.“

(OVG Hamburg, Beschl. v. 14. Februar 2017, 1 So 63/16, juris Rn. 43).

In ähnlicher Weise positionierte sich das Verwaltungsgericht Hamburg in der vorangegangenen Instanz (VG Hamburg, Beschluss vom 18. Juli 2016 – 9 V 1062/16 - juris Rn. 6).

Im vorliegenden Fall liegt eine grundlose Säumnis vor.

Die Umsetzungsfrist begann schon mit der Verkündung des Urteils zu laufen, da das Urteil als letztinstanzliches Urteil unmittelbar rechtskräftig war.

Dem wird man bei Bescheidungsurteilen zwar entgegenhalten können, dass die Behörde mit der bloßen Verkündung des Tenors noch nicht genau weiß, welchen Maßgaben „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts“ zu erfüllen sind (vergleiche VG Kassel, Beschluss vom 19. Juli 2018 – 1 N 1891/18.KS – juris Rn. 8).

Dass die Vollstreckungsschuldnerin aber seit der Verkündung des Urteils und der mündlichen Urteilsbegründung, sowie der begleitenden ausführlichen Pressemitteilung des BVerwG vom 8. Oktober 2025¹ gar keine Vorbereitungsmaßnahmen hätte treffen müssen und so tun konnte, als wäre nichts geschehen, wird man ebenfalls nicht vertreten können (vergleiche insofern VG Leipzig, Beschluss vom 21. September 2017 – 5 N 44/17 – juris Rn. 8, welches der Auffassung ist, dass selbst die Dauer des vorangegangenen gerichtlichen Verfahrens zu berücksichtigen ist, da die Behörde während dessen Zeit hatte, sich vorsorglich auf ihre mögliche Verpflichtung einzustellen).

Die Vollstreckungsschuldnerin hat mit ihrem Schreiben vom 6. Februar 2026 deutlich gemacht, dass sie derzeit noch nicht einmal einen Zeitplan hinsichtlich der Umsetzung des Urteils hat. Dem Schreiben ist nicht zu entnehmen, wann welche Handlungen seit der Verkündung des Urteils am 8. Oktober 2025 veranlasst worden sind oder erfolgen sollen.

Vor diesem Hintergrund kann nicht realistisch angenommen werden, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts innerhalb der nächsten Monate umgesetzt wird.

Hiermit verstößt die Vollstreckungsschuldnerin gegen ihre gerichtliche Verpflichtung.

Denn es ist objektiv möglich und zumutbar, das Urteil des BVerwG vom 8. Oktober 2025 binnen sechs Monaten seit Rechtskraft umzusetzen.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass im Regelfall verwaltungsprozessual eine Frist von 3 Monaten als angemessen betrachtet wird. Dies ergibt sich aus dem Rechtsgedanken des § 75 Satz 2 VwGO, wie es die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den beispielhaft zitierten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Dresden und Kassel entschieden hat:

¹ Abrufbar unter <https://www.bverwg.de/pm/2025/74>, zuletzt abgerufen am 12.2.2026.

„So liegt es hier. Die Vollstreckungsschuldnerin ist seit deutlich mehr als einem Jahr ihrer Verpflichtung aus dem seit 19. August 2016 rechtskräftigen Urteil nicht nachgekommen. Zwar ist sie nach Erlass des Urteils nicht völlig untätig geblieben, sondern hat sich um eine Neuberechnung der Vergütungen bemüht und hierzu ein Gutachten in Auftrag gegeben sowie bereits vorläufig höhere Leistungen gewährt. Der Vollstreckungsgläubiger hat aber einen Anspruch darauf, dass die Vollstreckungsschuldnerin in absehbarer Zeit auch eine endgültige Neubescheidung vornimmt. Grundsätzlich wird von einer Frist von drei Monaten als angemessen und ausreichend ausgegangen (vgl. § 75 Satz 2 VwGO sowie BVerfG, Beschl. v. 21. Dezember 2001 a. a. O.). Hier ist aber wegen der Komplexität der Neuberechnung und der Vielzahl der Verwaltungsverfahren, in denen eine Neubescheidung erfolgen muss, von einer längeren Frist auszugehen. Innerhalb eines Jahres war es ihr indes auch angesichts der Komplexität der Neuberechnung zuzumuten, eine endgültige Neubescheidung vorzunehmen (vgl. die dem formellen Gesetzgeber gesetzte Frist von gut einem Jahr in: BVerfG, Beschl. v. 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 – NVwZ 2017, 1689).“

(VG Dresden, Beschluss vom 20. November 2017 – 1 N 50/16 –, juris Rn. 11)

„So dürfte bei Bescheidungsurteilen vorbehaltlich möglicher Besonderheiten des Einzelfalls bei Behörden jedenfalls eine Erfüllungsfrist von 3 Monaten als angemessen anzusehen sein, wie sich aus der gesetzgeberischen Wertung des [§ 75 S. 2 VwGO](#) ergibt (im Ergebnis auch VG Kassel, Beschl. v. 04.07.2018, 5 N 1125/18.KS.A; VG Hamburg BeckRS 2010, 47872).“

(VG Kassel, Beschluss vom 19. Juli 2018 – 1 N 1891/18.KS –, juris Rn. 11).

Auch wenn man die Besonderheit des vorliegenden Rechtsstreits und die Komplexität der Erstellung eines Nitrataktionsprogramms berücksichtigt, wird dem eine Frist von sechs Monaten gerecht.

Zudem gilt für die Umsetzung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erwägungen ein Zügigkeitsgebot, wie es beispielhaft der Verwaltungsgerichtshof Mannheim in der folgenden Entscheidung dargestellt hat:

„§ 172 Satz 1 VwGO setzt für die Vollstreckung voraus, dass die Behörde der ihr im Vollstreckungstitel auferlegten Verpflichtung trotz ausreichender Zeit nicht vollständig nachkommt, mithin eine grundlose Säumnis vorliegt. Besteht die Verpflichtung darin, einen Luftreinhalteplan in einer bestimmten Weise fortzuschreiben, so liegt eine grundlose Säumnis bereits dann vor, wenn die Behörde davon absieht, die zur Erfüllung der konkreten Verpflichtung erforderlichen Schritte jeweils zeitnah vorzunehmen. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Gebot effektiven Rechtsschutzes verlangt eine wirkungsvolle Vollstreckung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 09.08.1999 - 1 BvR 2245/98 - NVwZ 1999, 1330), die verhindern helfen soll, dass sich die Behörde über rechtskräftige Gerichtsentscheidungen hinwegsetzt, etwa indem sie die titulierte Verpflichtung nur zum Teil oder nur

verzögert erfüllt (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 14.02.2017 - 1 So 63/16 - juris Rn. 39, 43; Heckmann in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 172 Rn. 58 f., 62; W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 172 Rn. 6, 6b; Porz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl., VwGO § 172 Rn. 6).“

(VGH Mannheim, Beschl. v. 9. November 2018 – 10 S 1808/18, juris Rn. 5).

Erhebliche Gründe, warum ihr eine solche zügige Umsetzung nicht zumutbar sein sollte, trägt die Vollstreckungsschuldnerin nicht vor.

Soweit sie in ihrem Schreiben vom 6. Februar 2026 auf einen noch nicht abgeschlossenen Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Ministerien verweist, vermag dies die Verzögerung nicht zu rechtfertigen. Der gesetzlich vorgesehene Abstimmungsprozess ist in § 3a Abs. 1 Satz 1 DüngG vergleichsweise einfach ausgestaltet. Danach ist ein federführendes Ministerium – das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) – bestimmt, dass das Einvernehmen eines weiteren Ministeriums, nämlich des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), einzuholen hat.

Ein solcher Abstimmungsprozess rechtfertigt es nicht, dass zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht einmal ein Zeitplan für die Umsetzung vorgelegt und die Vorlage des Programmentwurfs nicht ansatzweise zeitlich bestimmt werden kann. Das BMLEH hätte unmittelbar nach Verkündung des Urteils mit der Erarbeitung eines Zeitplans und dessen anschließenden Umsetzung in Abstimmung mit dem BMUKN beginnen können. Angesichts der erheblichen Bedeutung des Aktionsprogramms für den Gewässerschutz wäre zudem von einem besonderen Interesse beider Ministerien an einer zügigen Umsetzung auszugehen.

Auch der im Schreiben vom 6. Februar 2026 betonte Umstand, dass die Entscheidungsgründe der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zu den roten Gebieten vom 24. Oktober 2025 erst seit kurzem (genau: seit dem 27. Januar 2026) vorliegen, rechtfertigt keine längere Umsetzungsfrist. Dieses Urteil lässt die mit Urteil vom 8. Oktober 2025 ausgesprochene Verpflichtung zur Aufstellung eines Aktionsprogramms unberührt. Abgesehen davon ermöglichten auch hier bereits die mündliche Urteilsbegründung und die ausführliche Pressemitteilung vom 24. Oktober 2025² eine Einordnung und Reaktion auf die Urteile des BVerwG in den Normenkontrollverfahren.

² Abrufbar unter <https://www.bverwg.de/de/pm/2025/82>.

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zu den roten Gebieten vom 24. Oktober 2025 erlauben demnach keine Verzögerung bei der Umsetzung des Urteils vom 8. Oktober 2025.

Aus den Reaktionen der Länder auf die Feststellungen des BVerwG in den Normenkontrollverfahren ergibt sich im Gegenteil eine besondere Dringlichkeit bei der Aufstellung eines richtlinienkonformen Aktionsprogramms.

Denn in Folge der Urteile des BVerwG vom 24. Oktober 2025 wurden in weiten Teilen Deutschlands die landesrechtlichen Düngeverordnungen aufgehoben bzw. außer Vollzug gesetzt. Damit finden derzeit in erheblich belasteten Gebieten die verschärften Düngere striktionen keine Anwendung mehr.

Dies ist nicht hinnehmbar, da diese Vorgaben zur Umsetzung der Nitratrichtlinie und des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 (C-543/16) und zur Abwendung eines Zweitverfahren festgelegt wurden.

Der EuGH hat Deutschland mit Urteil vom 21. Juni 2018 (C-543/16) wegen eines Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie verurteilt. Der EuGH stellte fest, dass Deutschland u.a. gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 Nitratrichtlinie verstoßen hatte, weil Deutschland keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen hatte, obwohl sich aus dem fünften Bericht ergab, dass die geltenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 91/676 nicht ausreichten, ist.³ Der EuGH betonte hierbei auch, dass in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt werden müssen.⁴

Zur Umsetzung des Urteils sah die Kommission es als zwingend erforderlich an, dass ausreichend wirksame und zielgerichtete Maßnahmen in besonders belasteten Gebieten (siehe hierzu das Mahnschreiben vom Juli 2019, **Anlage AST 11**, S. 10-13) festgelegt werden. Die Kommission machte im Zuge der Debatte über die Methodik der

³ EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 71.

⁴ EuGH, Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung; EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 111.

Gebietsausweisung deutlich, dass wirksame Maßnahmen in allen belasteten Bereichen anzuwenden sind (**Anlage AST 12**).

Die Bestimmungen in § 13a DüV dienen der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie und des EuGH-Urteils. In der Verordnungsbegründung heißt es insoweit:

„In Absatz 1 werden die Kriterien die bei der Ausweisung der mit Nitrat oder Phosphat belasteten Gebiete heranzuziehen sind, aufgeführt. Neu sind dabei die ausführlichen Vorgaben für die Ausweisung der P-Gebiete. Den Forderungen der Kommission zur Umsetzung des EuGH-Urteils wird damit Rechnung getragen. Zudem wird in Absatz 1 Bezug zu einer noch zu erarbeitenden Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung der belasteten Gebiete genommen. Diese soll bis Mitte des Jahres 2020 in Kraft treten und zur Vereinheitlichung der Ausweisung der belasteten Gebiete durch die Länder beitragen. **Die Bundesregierung wird dabei in Umsetzung der Nitratrichtlinie und in Übereinstimmung mit der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Vorgaben zur einheitlichen Ausweisung von Phosphat-belasteten Gebieten schaffen.** Die Verwaltungsvorschrift wird als maßgebliches Ausweiskriterium für diese Gebiete auf ein „signifikantes Ausmaß der Phosphatbelastung der Gewässer aus der Landwirtschaft“ abstellen und diesen unbestimmten Rechtsbegriff in der neuen Verwaltungsvorschrift durch entsprechende Auslegungshinweise konkretisieren.

In Absatz 2 werden die in den belasteten Gebieten verpflichtend vorgegebenen zusätzlichen Maßnahmen aufgeführt. Darunter sind Maßnahmen, wie die Absenkung des Düngebedarfs um 20 Prozent im Betriebsdurchschnitt, verpflichtender Zwischenfruchtanbau und Beschränkung der Herstdüngung zu Zwischenfrüchten. **Die verpflichtenden Vorgaben dienen allesamt der Umsetzung des EuGH-Urteils und der Vermeidung der Fortsetzung des Zweitverfahrens“**

BR-Drs. 98/20, S. 58

Ohne ein zügiges Handeln der Vollstreckungsschuldnerin zur Aufstellung eines Aktionsprogramms droht daher eine unionsrechtswidrige Regelungslücke und eine fortschreitende und erhebliche Überdüngung der besonders belasteten Gebiete. Hierdurch drohen ein weiterer Anstieg der ohnehin zu hohen Nitratkonzentrationen (siehe hierzu Nitratbericht 2024, **Anlage AST 13**) und irreversible Gewässerschäden.

Diese dramatische Situation verkürzt den Zeitraum, den man zur Umsetzung der Verpflichtung zur Aufstellung eines Aktionsprogramms als angemessen erachten kann.

Etwaige technische Probleme bei der Gebietsausweisung nach Art. 3 Abs. 1, 2 Nitratrichtlinie rechtfertigen die Nichtexistenz eines Aktionsprogramms schon deshalb nicht, weil sich aus Art. 3 Abs. 5 Nitratrichtlinie ergibt, dass das Aktionsprogramm im Zweifel

flächendeckend anzuwenden ist, wenn die Verpflichtung zur Gebietsausweisung, hinsichtlich derer die Umsetzungsfrist längst abgelaufen ist, nicht erfüllt wird.

Eine besondere Dringlichkeit folgt zudem aus den Verpflichtungen zur überfälligen Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL). Der hiernach zu erreichende gute Zustand wird aufgrund der Nitratbelastung des Grundwassers und der Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer anhaltend verfehlt. Die düngerebezogenen Maßnahmen, u.a. die nach § 13a Abs. 2 und 3 DüV, sind als sog. grundlegende Maßnahmen im Sinne von § 82 Abs. 3 WHG (Art. 11 Abs. 3 lit. a WRRL) Teil der Maßnahmenprogramme der Länder für die einzelnen Flussgebietseinheiten, welche nach § 84 Abs. 2 WHG umzusetzen sind. Gerade die Maßnahmen in den belasteten Gebieten werden in den Maßnahmenprogrammen als zentrale Maßnahme zur Erreichung des guten Zustands und zur Verhinderung einer Verschlechterung des chemischen Zustands und steigender Trends hinsichtlich der Nitratkonzentrationen im Grundwasser genannt.⁵

Vor dem Hintergrund der erheblichen und zunehmenden Gefährdung der Erreichung der unionsrechtlich vorgegebenen Ziele des Gewässerschutzes, die durch den Wegfall der Stoffstrombilanzierung nochmals verschärft wird, ist eine Frist zur Umsetzung des Urteils von sechs Monaten angemessen.

Angesichts der Unfähigkeit der Vollstreckungsschuldnerin, zumindest einen Zeitplan für die Umsetzung zu benennen, ist es ausgeschlossen, dass die Umsetzung des Urteils vom 8. Oktober 2025 innerhalb dieser Frist erfolgt.

⁵ Vgl. beispielhaft „Niedersächsischer Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2021 bis 2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein“ Abrufbar unter https://www.nlwkn.niedersachsen.de/Bewirtschaftungsplan_Massnahmenprogramm2021_2027/aktualisierte-wrrl-bewirtschaftungsplane-und-massnahmenprogramme-fur-den-zeitraum-2021-bis-2027-128758.html: „Zur Minderung der Nährstoffeinträge werden im Sinne der EG-WRRL grundlegende und ergänzende Maßnahmentypen in den niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2021 bis 2027 der Flussgebiete aufgenommen. Im Vordergrund für die Reduzierung der diffusen Einträge aus der Landwirtschaft steht die Aktualisierung der DüV und die Neufassung der sogenannten phosphat- und nitratsensiblen Gebiete mit Bewirtschaftungsauflagen, sowie der Konzeption und Umsetzung des sogenannten Niedersächsischen Weges mit den Änderungen zu den Gewässerrandstreifen im NWG als grundlegende Maßnahmen“, (S. 81 f.).

Und selbst wenn man der Vollstreckungsschuldnerin eine Frist von einem Jahr, die als maximale Grenze des Gebotenen anzusehen ist, einräumen würde, wäre vor dem Hintergrund, dass sie offensichtlich noch nicht einmal mit der Umsetzung des Urteils begonnen hat und keinerlei Umsetzungsschritte vorweisen kann, anzunehmen, dass das Urteil auch bis zum Ablauf dieser Frist nicht umgesetzt sein wird.

Nach alledem ist dem Antrag stattzugeben.

Wir regen zudem die unverzügliche Beiziehung des Verwaltungsvorgangs zur Umsetzung des Urteils an und beantragen

Akteneinsicht

nach dessen Vorlage.

Wir bitten in Kenntnis der Arbeitsbelastung des Senats um eine beschleunigte Entscheidung.

Dr. Caroline Douhaire
(Rechtsanwältin)