

## **Umwelt**

# **Mandanteninformation 16/2025**

### **Nitratklage: Bund muss nationales Aktionsprogramm neu erstellen**

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 08.10.2025 letztinstanzlich über eine Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) entschieden, mit der weitreichende Änderungen des nationalen Aktionsprogramms nach der Nitratrichtlinie gefordert wurden. Das langjährige Verfahren endete mit einem überraschenden Ergebnis – nämlich der Verpflichtung der beklagten Bundesrepublik Deutschland, ein solches Aktionsprogramm erstmalig aufzustellen. Zu der von der DUH ursprünglich angestrebten Überprüfung, inwieweit die bisherigen Regelungen der Düngeverordnung den unionsrechtlichen Anforderungen genügen, kam es nicht. Jetzt liegen die schriftlichen Urteilsgründe vor.

Seit ziemlich genau 34 Jahren verpflichtet die noch von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erlassene Nitratrichtlinie 91/676/EWG die Mitgliedstaaten dazu, Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu schützen. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten nationale Aktionsprogramme aufstellen, regelmäßig überprüfen und an neue Entwicklungen anpassen, in denen verbindliche Maßnahmen zur Reduzierung der Gewässerbelastung und Vermeidung von weiteren Nitratreinträgen vorgeschrieben werden. In Deutschland erfolgte dies bisher in der Weise, dass die entsprechenden Anforderungen unmittelbar in zwei Rechtsverordnungen geregelt wurden, nämlich zum einen in der Düngeverordnung, soweit es unmittelbar um die Verwendung von Düngemitteln in der Landwirtschaft geht, und zum anderen in der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, soweit es um anlagenbezogene Regelungen geht. Weder die Europäische Kommission noch der Europäische Gerichtshof, der sich bereits im Jahr 2018 mit der Umsetzung der Nitratrichtlinie durch Deutschland befassen musste, haben diese Praxis beanstandet.

Allerdings leitete die Europäische Kommission 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren ein, weil sie die in Deutschland geltenden Regelungen für inhaltlich unzulänglich erachtete. Daraufhin wurde die Düngeverordnung 2017 umfassend novelliert. Aus Sicht der DUH waren jedoch auch die in der Novelle 2017 – und später in der weiteren Novelle im Jahr 2020 – vorgesehenen Verschärfungen des Düngerechts nicht ausreichend, um den Zielsetzungen der Nitratrichtlinie zu genügen. Daher

erhob die DUH im Jahr 2017 Klage vor den deutschen Verwaltungsgerichten und forderte die Verurteilung der durch das Bundeslandwirtschaftsministerium vertretenen Bundesrepublik zu weitergehenden Restriktionen für den Einsatz von Düngemitteln.

Erstinstanzlich wurde diese Klage vom Oberverwaltungsgericht Münster abgewiesen. Zur Begründung führte das Oberverwaltungsgericht aus, das gesamte Vorbringen der DUH sei nach § 7 Abs. 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) präkludiert, weil die DUH in den Verfahren, die den Novellen der Düngeverordnung vorausgegangen waren, nicht hinreichend detailliert vorgetragen habe. Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Novelle 2017 noch vor Inkrafttreten der Präklusionsnorm stattgefunden hatte, stand dem nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht entgegen, da die Regelung auch rückwirkend anwendbar sei.

### **Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts**

Hiergegen richtete sich die von der DUH eingelegte Revision, über die jetzt das Bundesverwaltungsgericht zu entscheiden hatte. Zu der der erstinstanzlichen Entscheidung zugrundeliegenden Argumentation nimmt das Bundesverwaltungsgericht in den nunmehr vorliegenden Urteilsgründen eher beiläufig Stellung. Beanstandet wird in diesem Zusammenhang lediglich die konkrete Anwendung der Präklusionsnorm durch das Oberverwaltungsgericht Münster, weil eine vollständige Präklusion nur in Betracht komme, wenn ein Vergleich der im gerichtlichen Verfahren vorgetragene Einwendungen mit den im Verwaltungsverfahren vorgetragene ergebe, dass sämtliche im gerichtlichen Verfahren vorgebrachten Einwendungen nicht rechtzeitig geltend gemacht wurden, obwohl dies möglich gewesen wäre. Auf die vorgelagerte Frage der rückwirkenden Anwendbarkeit von § 7 Abs. 3 UmwRG gehen die Entscheidungsgründe demgegenüber überhaupt nicht ein; in der mündlichen Verhandlung hatte das Bundesverwaltungsgericht allerdings erkennen lassen, dass es der Vorinstanz in diesem Punkt folgen würde.

Tragend wird das jetzt ergangene Urteil allerdings auf einen Gesichtspunkt gestützt, der weder in der Entscheidung der Vorinstanz noch in dem Vorbringen der Parteien eine Rolle gespielt hatte – nämlich die Frage, ob ein nationales Aktionsprogramm gegenwärtig überhaupt existiert. Dabei stellt das Bundesverwaltungsgericht nicht auf die Nitratrichtlinie ab, in der die Verpflichtung zur Aufstellung eines solchen Aktionsprogramms wurzelt, sondern auf § 3a des deutschen Düngegesetzes (DüngG), der nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts unabhängig von den unionsrechtlichen Anforderungen an das nationale Aktionsprogramm und dessen Rechtsverbindlichkeit gilt. Diese Vorschrift, die erst kurz vor dem Erlass der Novelle der Düngeverordnung 2017 in Kraft getreten ist, verpflichtet das Bundeslandwirtschaftsministerium, den düngbezogenen

Teil eines nationalen Aktionsprogramms und dessen Änderungen erarbeiten. Die hierfür vom Bundeslandwirtschaftsministerium erarbeiteten Entwürfe unterliegen der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung. In einem weiteren Schritt ist nationale Aktionsprogramm in die Beratungen zur Erstellung des Entwurfs für die Düngeverordnung einzubeziehen. Die der bisherigen deutschen Praxis der Umsetzung der Nitratrichtlinie zugrundeliegende Annahme einer teilweisen Identität des nationalen Aktionsprogramms mit der Düngeverordnung hält das Bundesverwaltungsgericht aufgrund des eindeutigen Wortlauts von § 3a DüngG für ausgeschlossen. Vielmehr bilde 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 müssten.

Da es bisher kein nationales Aktionsprogramm gibt, das im Sinne der von § 3a DüngG geforderten Zweistufigkeit der Düngeverordnung als eigenständiger Akt vorgeschaltet ist, hat das Bundesverwaltungsgericht die Bundesrepublik nach Umstellung des Klageantrags durch die DUH verurteilt, ein solches Programm zu erstellen. Die mit der ursprünglichen Klage von der DUH angestrebte inhaltliche Prüfung der geltenden Dünge Regelungen ist damit auch in zweiter Instanz nicht erfolgt. Zwar muss die Erstellung des nationalen Aktionsprogramms unter Beachtung der sich aus den Entscheidungsgründen ergebenden Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts erfolgen. Die Maßgaben, die sich aus dem Urteil insoweit ergeben, erschöpfen sich jedoch in einer Wiederholung der allgemeinen Vorgaben aus der Nitratrichtlinie und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Die von der DUH mit der Klage aufgeworfene Frage, ob und inwieweit die Regelungen der geltenden Düngeverordnung diesen Vorgaben nicht vollständig entsprechen, ist in dem nunmehr rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren keiner Klärung zugeführt worden.

### **Ausblick**

Für Landwirte hat die jetzt vorliegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts keine unmittelbaren Auswirkungen, denn das Fehlen eines eigenständigen nationalen Aktionsprogramms lässt die Düngeverordnung als solche unberührt. Die Entscheidung betrifft zudem nur den düngebezogenen Teil des nationalen Aktionsprogramms. Allerdings entspricht die für den anlagenbezogenen Teil maßgebliche Regelung in § 62a Wasserhaushaltsgesetz weitgehend dem § 3a DüngG. Die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Notwendigkeit eines zweistufigen Vorgehens dürften sich daher auf den anlagenbezogenen Teil übertragen lassen.

Abzuwarten bleibt, wie die zuständigen Stellen des Bundes der nunmehr vorliegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

nachkommen. Neben der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Erstellung eines eigenständigen nationalen Aktionsprogramms erscheint auch eine Änderung der zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen in § 3a DüngG und § 62a WHG dahingehend denkbar, dass diese die bisherige Praxis der Einstufigkeit von Aktionsprogramm und Verordnung abbilden.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium wurde in dem Verfahren von unseren Rechtsanwälten Dr. Ortrud Kracht, Dr. Anno Oexle und Thomas Lammers vertreten.

8. Dezember 2025

okl & partner  
Rechtsanwälte PartG mbB

Büro Köln  
Von-Werth-Straße 2 | 50670 Köln  
T: +49 (0) 221 | 42 07-0  
koeln@oklp.de

Büro Berlin  
Jägerstraße 54-55 | 10117 Berlin  
T: +49 (0) 30 | 2577112-0  
berlin@oklp.de

[www.oklp.de](http://www.oklp.de)