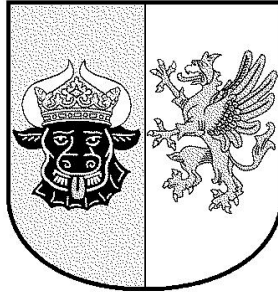


OBERVERWALTUNGSGERICHT
MECKLENBURG-VORPOMMERN

Aktenzeichen:
2 K 224/20 OVG



IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. A., ,
A-Straße, Poseritz

2. C., ,
A-Straße, Poseritz

3. E., ,
E-Straße, E-Stadt

4. G., ,
G-Straße, G-Stadt

5. I., ,
I-Straße, I-Stadt

6. K., ,
K-Straße, K-Stadt

7. M., ,

M-Straße, K-Stadt

8. O., ,
O-Straße, K-Stadt

9. Q., ,
Q-Straße, Q-Stadt

10. S., ,
Q-Straße, Q-Stadt

11. U., ,
U-Straße, Q-Stadt

12. W., ,
W-Straße, W-Stadt

13. Y., ,
Y-Straße, Y-Stadt

14. AA., ,
Y-Straße, Y-Stadt

15. AC., ,
Y-Straße, Y-Stadt

16. AE., ,
AE-Straße, AE-Stadt

17. AG., ,
AG-Straße, AE-Stadt

18. APV G-Stadt/Rügen e.G., ,
AI-Straße, E-Stadt

19. AK., ,
AK-Straße, AK-Stadt

20. AM., ,
AM-Straße, AM-Stadt

21. AO., ,
AO-Straße, AO-Stadt

22. AQ., ,
AO-Straße, AO-Stadt

23. AS., ,
AS-Straße, AS-Stadt

24. AU., ,
AU-Straße, AU-Stadt

25. AW., ,
AW-Straße, AW-Stadt

26. AY., ,
AY-Straße, AY-Stadt

27. BA., ,
BA-Straße, Garz

28. BC., ,
BA-Straße, Garz

29. BE., ,
BE-Straße, BE-Stadt

30. BG., ,
BG-Straße, W-Stadt

31. BI., ,
BI-Straße, AO-Stadt OT Boldevitz

32. BK., ,
BI-Straße, AO-Stadt OT Boldevitz

33. BM., ,
BM-Straße, W-Stadt

34. BO., ,
BO-Straße, W-Stadt

35. BQ., ,
BQ-Straße, Q-Stadt

36. BS., ,
BS-Straße, K-Stadt

37. BU., ,
BU-Straße, I-Stadt

38. BW., ,
AY-Straße, G-Stadt

39. BY., ,
BY-Straße, Q-Stadt

- Antragstellerinnen -

Proz.-Bev.:
zu 1-39: Rechtsanwälte B., ,
B-Straße, B-Stadt

gegen

Land Mecklenburg-Vorpommern,
endvertreten durch den Minister für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-
Vorpommern,
Paulshöher Weg 1, 19061 Schwerin

- Antragsgegner -

wegen
Agrarecht
hier: Düngelandesverordnung

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der mündlichen Verhandlung vom

21. Oktober 2021

durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Redeker,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht ter Veen und
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hirtschulz,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Classen und
den Richter am Oberverwaltungsgericht Loer

für Recht erkannt:

Die Verfahren der Antragsteller zu 5., 7., 8., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. werden eingestellt.

Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten (Düngelandesverordnung M-V) vom 23. Juli 2019 (GVOBl. S. 226) in der durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20. Dezember 2020 (GVOBl. S. 1426) geänderten Fassung wird mit Ausnahme des § 4 für unwirksam erklärt.

Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

Die Antragsteller zu 7. und 8. tragen die bis zum Zeitpunkt der Rücknahmen entstandenen Gerichtskosten und die Kosten des Antragsgegners zu je 1/39 und ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Die Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. tragen die bis zum Zeitpunkt der übereinstimmenden Erledigungserklärungen entstandenen Gerichtskosten zu je 1/78. Der Antragsgegner trägt die bis zum Zeitpunkt der übereinstimmenden Erledigungserklärung entstandenen Gerichtskosten zu 18/78. Der Antragsgegner trägt die außergerichtlichen Kosten der Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. jeweils zur Hälfte. Im Übrigen tragen die Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selbst. Der Antragsgegner trägt seine außergerichtlichen Kosten in den Verfahren der Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34.,

35., 37. und 39. zur Hälfte. Die Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. tragen die außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners jeweils zu 1/78.

Im Übrigen tragen die Antragsteller zu 1., 2., 3., 4., 6., 9., 12., 14., 16., 17., 18., 20., 21., 25., 27., 28., 33., 36. und 38 die Kosten des Verfahrens zu je 1/78 und der Antragsgegner zu 19/39.

Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vom Gericht festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Antragsteller bewirtschaften landwirtschaftliche Flächen im Bereich des Grundwasserkörpers (WP_KO_9 (jetzt WP_KO_9_16)). Diese Flächen liegen im Geltungsbereich der Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten vom 23. Juli 2019 (GVOBl S. 226) (im Folgenden: Düngelandesverordnung 2019). Diese haben sie mit Normenkontrollanträgen, eingegangen bei Gericht am 24.03.2020, angegriffen.

Die Düngelandesverordnung wurde durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20. Dezember 2020 (GVOBl. S. 1426) - im Folgenden: Düngelandesverordnung 2020 - geändert. Daraufhin haben die Antragsteller zu 7. und 8. ihre Normenkontrollanträge mit anwaltlichem Schriftsatz vom 20.07.2020 zurückgenommen. Die Antragsteller zu 5., 10., 11., 13., 15., 19., 22., 23., 24., 26., 29., 30., 31., 32., 34., 35., 37. und 39. haben, nachdem von ihnen bewirtschaftete Flächen nicht mehr im Geltungsbereich der geänderten Verordnung liegen, die Erledigung der Hauptsache erklärt; diesen Erledigungserklärungen hat der Antragsgegner zugestimmt. Die übrigen Antragstellerinnen haben ihre Normenkontrollanträge auf die Düngelandesverordnung 2020 erweitert.

Die Antragsteller haben umfangreich vorgetragen, aus welchen Gründen sie die Düngelandesverordnung 2020 und die Düngelandesverordnung 2019 für unwirksam halten. Unter anderem haben sie gerügt, dass der Antragsgegner die Plausibilisierung des gewählten Regionalisierungsverfahrens an den Stützmesstellen unterlassen habe.

Die noch verbliebenen Antragsteller beantragen:

1. für die Antragstellerin zu 1.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

2. für die Antragstellerin zu 2.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

3. für die Antragstellerin zu 3.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung– DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

4. für die Antragstellerin zu 4.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

5. für die Antragstellerin zu 6.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung– DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

6. für die Antragstellerin zu 9.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

7. für die Antragstellerin zu 12.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

8. für den Antragsteller zu 14.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

9. für den Antragsteller zu 16.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

10. für die Antragstellerin zu 17.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

11. für die Antragstellerin zu 18.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

.....

12. für die Antragstellerin zu 20.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

13. für die Antragstellerin zu 21.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich den folgenden Feldblock umfasst:

.....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

.....

14. für die Antragstellerin zu 25.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich den folgenden Feldblock umfasst:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

.....

15. für die Antragstellerin zu 27.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

16. für die Antragstellerin zu 28.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern

(Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

17. für den Antragsteller zu 33:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

.....

18. für die Antragstellerin zu 36.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

19. für den Antragsteller zu 38.:

(1) Die Erste Landesverordnung zur Änderung der Düngelandesverordnung vom 20.12.2020 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie Art. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 i.V.m. Anlagen 1 und 2 räumlich die folgenden Feldblöcke umfassen:

....

(2) Die Landesverordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in belasteten Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Düngelandesverordnung – DüLVO) vom 23.07.2019 wird in dem Umfang für unwirksam erklärt, wie die folgenden landwirtschaftlichen Flächen im Sinne von § 1 Nr. 1, § 2 i.V.m. Anlagen 1 und 2 DüLVO zu Gebieten von Grundwasserkörpern im schlechten chemischen Zustand zugeordnet werden:

....

Der Antragsgegner beantragt,

die Normenkontrollanträge zurückzuweisen.

Er ist dem Vorbringen detailliert entgegengetreten. In den mündlichen Verhandlungen hat er ausgeführt, dass eine Plausibilisierung des gewählten Regionalisierungsverfahrens an den vorhandenen Stützstellen nicht erfolgt sei. Im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Verordnung seien keine Stützstellen vorhanden gewesen. Zudem erlaube das der Landesdüngeverordnung 2020 zugrundeliegende Regionalisierungsverfahren die Plausibilisierung anhand von Stützstellen nicht.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe:

A. Im Umfang der Antragsrücknahmen ist das Verfahren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

B. Im Umfang der übereinstimmenden Erledigungserklärungen ist das Verfahren einzustellen.

C.

I. Die gegen die Düngelandesverordnung 2020 gerichteten Normenkontrollanträge sind statthaft und zulässig.

Die Düngelandesverordnung 2020 ist eine im Rang unter dem (formellen) Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, die nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gegenstand der Normenkontrolle sein kann, wenn dies landesrechtlich so bestimmt ist. Eine solche landesrechtliche Bestimmung findet sich in § 13 AGGerStrG M-V.

Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt. Sie machen geltend, durch die Düngelandesverordnung 2020 in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein, weil sie Flächen im Geltungsbereich der Verordnung bewirtschafteten und damit den besonderen Anforderungen des § 3 der Verordnung unterliegen und die Ausweisung nach der angegriffenen Verordnung die Beschränkungen des § 13a Abs. 2 DüngV nach sich ziehen.

Die Normenkontrollanträge sind fristgerecht gestellt worden. Die Düngelandesverordnung 2020 ist am 23.12.2020 in Kraft getreten. Die gegen sie gerichteten

Normenkontrollanträge gingen am 19.03.2021 bei Gericht ein. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 VwGO ist gewahrt.

Die subjektive Klagehäufung als Fall der einfachen Streitgenossenschaft nach § 64 VwGO ist auch im Normenkontrollverfahren zulässig. § 47 VwGO enthält keine abweichende Regelung und eine solche ist auch nicht aus der Natur der Sache zwingend (Sodan/Ziekow, VwGO. 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 286).

Den Antragstellerinnen steht ein Rechtsschutzinteresse zur Seite. Das Rechtsschutzinteresse ist nicht deshalb entfallen, weil sich ihre Rechtsstellung bei einer Unwirksamkeitserklärung der Düngelandesverordnung 2020 nicht verbessern würde. Die Antragstellerinnen haben ihre Normenkontrollanträge gegen die Düngelandesverordnung 2019 aufrechterhalten, so dass bereits aus diesem Grund die Überlegung, bei einer Unwirksamkeitserklärung der Düngelandesverordnung 2020 seien die Antragstellerinnen den Regelungen der Düngelandesverordnung 2019 unterworfen, nicht tragfähig ist, zumal diese Normenkontrollanträge nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet wären.

Im Übrigen ist der Senat der Überzeugung, dass bei einer Unwirksamkeitserklärung der Düngelandesverordnung 2020 die Düngelandesverordnung 2019 keine Rechtswirkungen entfaltet. Eine solche Fortgeltung ergibt sich entgegen den Ausführungen des Antragsgegners nicht aus § 15 Abs. 1 und Abs. 2 Düngeverordnung (im Folgenden: DüngeV). Diese Übergangsvorschrift in der ab dem 01.05.2020 geltenden Fassung gilt nur für den Fall, dass eine Rechtsverordnung nach § 13 Abs. 2 Düngeverordnung in der bis zum 30.04.2020 geltenden Fassung (im Folgenden: DüngeV 2017) nicht nach Inkrafttreten des § 13a DüngeV geändert worden ist. Nur für diesen Fall bestimmt § 15 Abs. 1 und 2 DüngeV, dass die Anforderungen des § 13a Abs. 2 und Abs. 3 DüngeV auch für Gebiete der unveränderten Landesdüngeverordnungen gilt. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

Die Düngelandesverordnung 2019 wurde auf der Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 2 DüV 2017 von der Landesregierung erlassen. Die Landesregierung hat ausweislich der im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Verordnungsgebungsmaterialien die Notwendigkeit gesehen, die Düngelandesverordnung 2019 zu ändern und an die Anforderungen des § 13a DüngeV anzupassen. Daraus wird deutlich, dass der Landesverordnungsgeber die Absicht hatte, die Düngelandesverordnung 2019 an zwingendes Bundesrecht anzupassen, weil sie nach seinen Erkenntnissen nicht der Regelung des § 13a Abs. 1 DüngeV entsprach. Die Düngelandesverordnung 2019 verlor

damit nach dem Willen des Landesverordnungsgebers ihre Gültigkeit. Dafür, dass sie nach dem Willen des Verordnungsgebers wiederaufleben sollte, wenn sich die Düngelandsverordnung 2020 als unwirksam erweist, ergeben sich aus dem Verordnungsgebungsverfahren keine Anhaltspunkte.

Dies entspricht auch Sinn und Zweck des § 13a Abs. 1 Satz 2 und § 15 Abs. 4 DüngeV. Beide Vorschriften enthalten einen bundesrechtlichen Anpassungsbefehl an den Landesverordnungsgeber, soweit das bisherige Landesdüngerecht, gestützt auf § 13 Abs. 2 DüngeV 2017 den Anforderungen des § 13a Abs. 1 DüngeV nicht entspricht. Daraus wird deutlich, dass die bisherigen Vorschriften nur weitergelten sollen, wenn die darin bestimmte Gebietsausweisung den Anforderungen des § 13a DüngeV genügt. Für den Fall der danach weitergeltenden Landesdüngeverordnungen trifft § 15 Abs. 1 und Abs. 2 DüngeV Übergangsregelungen, die auch auf den Fall anwendbar sein mögen, dass ein Land dem Anpassungsbefehl nicht innerhalb der gesetzten Frist bis zum 31.12.2020 folgt oder folgen kann. In jedem Fall ist Voraussetzung der Anwendung, dass es diese Landesverordnung auf der Grundlage des § 13 Abs. 2 DüngeV 2017 noch unverändert gibt. Ist – wie in Mecklenburg-Vorpommern – eine Änderung dieser Verordnung in Befolgung des Anpassungsbefehls erfolgt, fehlt es an dieser Voraussetzung.

Soweit gegen diese Überlegungen eingewandt wird, dann entstünde eine unionsrechtswidrige Regelungslücke, weil die Änderung der DüngeV 2017 eine Reaktion des Bundesgesetzgebers auf den Vorwurf der weiterhin mangelhaften Umsetzung der Nitratrichtlinie sei, jedenfalls sei eine solche Regelungslücke vom Bundesgesetzgeber nicht gewollt worden, hätte er die Möglichkeit der gerichtlichen Unwirksamkeitserklärung einer Landesdüngeverordnung berücksichtigt, überzeugt diese Argumentation nicht.

Zum einen ist das Entstehen einer Regelungslücke unvermeidlich, wenn sowohl die Düngelandsverordnung 2020 wie die Düngelandsverordnung 2019 für unwirksam erklärt werden würden. Zum anderen hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit einer Regelungslücke auf Ebene landesrechtlicher Vorschriften gesehen und darauf mit der Bestimmung des § 13a Abs. 4 DüngeV reagiert hat. Die Bestimmung erfasst den Fall, dass eine Ausweisung eines Grundwasserkörpers nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 DüngeV in einer Landesdüngeverordnung nicht erfolgt ist. In diesem Fall hat eine Festsetzung des jeweiligen Grundwasserkörpers durch die nach Landesrecht zuständige Stelle zu erfolgen.

Diese Bestimmung ist hier analog anwendbar. Eine Analogie setzt das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke voraus und eine Bestimmung, die eine vergleichbare Sach- und Interessenlage regelt. Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Ob eine Gesetzeslücke vorliegt, ist danach zu beurteilen, ob die vom Regelungsprogramm des Gesetzgebers erfassten Fälle in den gesetzlichen Vorschriften tatsächlich Berücksichtigung gefunden haben (BVerwG, Beschluss vom 27. März 2018 – 5 P 2/17 –, BVerwGE 161, 313-323, Rn. 16, zit. nach juris). Fehlt es daran, liegt eine planwidrige Regelungslücke vor. Das Regelungsprogramm des § 13a DüngeV erfasst die Pflicht zum Erlass einer Anpassung der bestehenden Landesdüngeverordnungen an die neuen Vorgaben des § 13a Abs. 1 DüngeV bis zum 31.12.2020. Darüber hinaus regelt der Verordnungsgeber in § 13a Abs. 4 DüngeV den Fall, dass diese Anpassung der Landesdüngeverordnungen hinsichtlich § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 DüngeV nicht erfolgt, insoweit nur teilweise vorgenommen wird, und bestimmt für diesen Fall, dass eine Festsetzung erfolgen muss. Fehlt es vollkommen an einer Landesdüngeverordnung, liegt darin die planwidrige Regelungslücke: den Fall der – aus welchem Grund auch immer - fehlenden landesrechtlichen Umsetzung des § 13a DüngeV hat der Gesetzgeber nicht geregelt.

Dass der Landesverordnungsgeber gehalten ist, in Befolgung des § 13a Abs. 1 DüngeV eine Rechtsverordnung zu erlassen, schließt nicht aus, dass eine Regelungslücke besteht. Erkannte Regelungslücken berechtigen den Gesetzgeber zum Erlass einer die Lücke schließenden Regelung, ohne dass daraus abgeleitet werden kann, dass keine Regelungslücke besteht. Das vollständige Fehlen einer Landesdüngeverordnung ist eine dem durch § 13a Abs. 4 DüngeV geregelten Fall des teilweisen Fehlens einer in die Landesdüngeverordnung aufzunehmenden Regelung in der Sach- und Interessenlage vergleichbar. Der Bundesverordnungsgeber hat durch die Bestimmungen des § 13a Abs. 4 und 15 Abs. 1 und 2 DüngeV deutlich gemacht, dass ab dem 01.01.2021 die Bestimmungen des § 13a Abs. 2 und 3 DüngeV für alle als nach der DüngeV als belastet einzustufenden Gebiete gelten sollen. Es soll ausgeschlossen sein, dass für diese Gebiete die Bestimmungen des § 13a Abs. 2 und 3 DüngeV nicht gelten. Im Fall des vollständigen Fehlens einer Landesdüngeverordnung läge mangels einer ausdrücklichen Verordnungsregelung diese Situation aber vor.

Nach § 13a Abs. 4 DüngeV analog hat die nach Landesrecht zuständige Stelle die belasteten Gebiete festzulegen und die Festlegung bekannt zu machen. Entgegen der Rechtsauffassung des Antragsgegners hat diese Festlegung in Reaktion auf das Fehlen einer landesrechtlichen Regelung zu erfolgen. Das folgt schon aus dem Wortlaut des §

13a Abs. 4 Satz 2 DüngeV, der bestimmt, dass bei Fehlen einer Regelung das Gebiet festzulegen ist. Eine in der Vergangenheit erfolgte Festlegung von mit Nitrat belasteten Grundwasserkörpern ist dafür offensichtlich ungeeignet. Dies auch deshalb, weil die Festlegung auf der Grundlage aktueller Erkenntnis über die Nitratbelastung zu erfolgen hat, um die Regelung des § 13a Abs. 1 DüngeV aufzugreifen, die über die AVV GeA einen bestimmten Zeitrahmen für die zu verwertenden Daten bestimmt.

Solange eine solche Festlegung nach § 13a Abs. 4 DüngeV nicht erfolgt ist, kann die Unwirksamkeitserklärung der Düngelandesverordnung 2020 die Rechtsstellung der Antragsteller verbessern, weil in diesem Zeitraum die Bestimmungen des § 13a Abs. 2 und 3 DüngeV nicht gelten.

II. Aus den dargelegten Gründen sind die Anträge, soweit sie sich gegen Düngelandesverordnung 2019 richten, unzulässig, weil die Düngelandesverordnung 2019 außer Kraft getreten ist und keine Rechtswirkungen mehr äußert.

III. Die Normenkontrollanträge sind begründet.

Die §§ 2 und 3 der angegriffenen Düngelandesverordnung 2020 beruhen auf einem Verstoß gegen § 6 Satz 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 2 Ziffer 2 Abs. 3 AVV GeA.

Die Düngelandesverordnung 2020 legt in § 2 die Zuordnung von landwirtschaftlichen Flächen fest, die nach der AVV GeA ermittelt worden sind. Diese Zuordnung ist nur dann rechtmäßig, wenn alle nach der AVV GeA vorgegebenen Verfahrensschritte durchgeführt worden sind. Daran fehlt es vorliegend.

Der Antragsgegner hat, wie er selbst schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt hat, den in § 6 Satz 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 2 Ziffer 2 Abs. 3 AVV GeA vorgegebenen Verfahrensschritt der Prüfung der Plausibilität der Verfahren an den vorhandenen Stützstellen nicht durchgeführt. Nach Überzeugung des Senats ist dieser Verfahrensschritt zwingend vorgeschrieben. Dies ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut der Verwaltungsvorschrift: „Die Verfahren sind () auf Plausibilität an den vorhandenen Stützstellen zu prüfen“. Die Verwendung des Wortes „sind“ lässt die Auslegung nicht zu, es handele sich um eine Ermessensvorschrift. Diese Prüfung ist nach Überzeugung des Senats zwingend vorgeschrieben, weil die Ergebnisse der Regionalisierungsverfahren mathematisch ermittelt werden, also auf Berechnungen beruhen. Die Plausibilitätsprüfung an den Stützstellen dient dem Abgleich der

Berechnungsergebnisse mit tatsächlich ermittelten, aber den Berechnungen nicht zugrunde gelegten Messwerten, um dadurch feststellen zu können, ob die Berechnungen plausibel sind.

Diese vorstehend in ihren Grundzügen beschriebene Plausibilitätsprüfung, die in § 6 Satz 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 2 Ziffer 2 Abs. 3 AVV GeA vorgeschrieben ist, wird auch nicht mit der Überlegung des Antragsgegners obsolet, die in dem Regionalisierungsverfahren verwendeten Messwerte seien ihrerseits auf Plausibilität geprüft worden. Dieser Prüfungsschritt ist in Anlage 2 Ziffer 1 Buchst. c) AVV GeA vorgesehen und nur ein Zwischenschritt innerhalb des Regionalisierungsverfahrens. Von der Plausibilitätsprüfung nach Anlage 2 Ziffer 2 Abs. 3 AVV GeA, die ein abgeschlossenes Regionalisierungsverfahren voraussetzt, ist dieser Zwischenschritt strikt zu trennen.

Die Plausibilitätsprüfung an den vorhandenen Stützstellen kann auch nicht deshalb unterbleiben, weil es im Land Mecklenburg-Vorpommern keine Stützstellen gibt, weil die sich aus Anlage 1 Ziffer 4 AVV GeA ergebenden materiellen Anforderungen von keiner Messstelle erfüllt werden, die nicht Teil des für das im Regionalisierungsverfahren verwendeten Ausweisungsmessnetzes ist. Selbst wenn diese Darstellung des Antragsgegners zutreffen sollte, erlaubt dies nicht das Absehen von der Durchführung des zwingend vorgeschriebenen Verfahrensschrittes. Sonst würde dieser Verfahrensschritt von der Zufälligkeit abhängig gemacht, dass im Zeitpunkt des Erlasses einer Düngelandesverordnung keine Stützstellen vorhanden sind, an denen dieser Verfahrensschritt vorgenommen werden kann. Damit würde ein von der Verwaltungsvorschrift für zwingend gehaltener Prüfungsschritt, dessen Sinn und Zweck dargelegt wurde, ausgelassen und nicht plausibilisierte Ergebnisse des Regionalisierungsverfahrens der weiteren Ermittlung der belasteten Gebiete zugrunde gelegt werden. Damit würde zugleich die von der Verwaltungsvorschrift bezweckte und ausdrücklich in § 13a Abs. 2 Satz 2 DüngeV 2020 erwähnte Vereinheitlichung der Vorgehensweise der Bundesländer bei der Ausweisung belasteter Gebiete aufgegeben.

Auch die Verwendung des Begriffs „an den vorhandenen Stützstellen“ führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Dass die Plausibilitätsprüfung an den Stützstellen aus sachlichem Grund zwingend vorgegeben ist, wenn ein Regionalisierungsverfahren angewandt wird, ist bereits dargelegt worden. Ersichtlich geht die Verwaltungsvorschrift davon aus, dass in den Bundesländern Stützstellen vorhanden sind, die für die Plausibilitätsprüfung genutzt werden können. Das Wort „vorhandenen“ ist in dem Sinne zu verstehen, dass bei der

Plausibilitätsprüfung der zuständigen Behörde kein Ermessen eingeräumt ist, welche der vorhandenen Stützstellen für die Plausibilitätsprüfung herangezogen wird. Eine solche Auswahl würde Sinn und Zweck der Plausibilitätsprüfung widersprechen.

Soweit der Antragsgegner vorträgt, das von ihm ausgewählte und in seinen Einzelheiten (fort)entwickelte Regionalisierungsverfahren, das in keinem anderen Bundesland angewandt wird und das wegen der geringen Zahl an für das Ausweisungsmessnetz in Frage kommenden Messstellen gewählt wurde, um eine möglichst genaue Ausweisung der belasteten Gebiete zu ermöglichen, erlaube keine Plausibilitätsprüfung an den Stützstellen, ergibt sich daraus, dass dieses Verfahren den Anforderungen der AVV GeA nicht entspricht (vgl. Wagner/Rohleder DVBl. 2021 8 (13)). Dies ist rechtlich aber unerheblich. Die systematische Stellung des Abs. 3 innerhalb der Ziffer 2 der Anlage 2 AVV GeA zeigt, dass sowohl deterministische wie geostatistische Regionalisierungsverfahren (und ebenso Mischverfahren) der Plausibilitätsprüfung unterworfen sind.

Fehlt es an der Durchführung des vorgeschriebenen Verfahrens der Prüfung der Plausibilität an den vorhandenen Stützstellen, ist das Regionalisierungsverfahren, d.h. die durch das Verfahren ermittelten Gebiete, nicht ausreichend geprüft. Dies verbietet eine Verwendung der Ergebnisse des Verfahrens für die nachfolgenden von der AVV GeA vorgeschriebenen Verfahrensschritte zur endgültigen Ausweisung der belasteten Gebiete nach § 10 Abs. 1 AVV GeA, weil nicht mit der nötigen Sicherheit feststeht, dass die Ergebnisse des Verfahrens nach § 6 AVV GeA korrekt sind. Damit sind die Zuordnungen einzelner Feldblöcke zu den belasteten Gebieten, die eine sehr genaue Ermittlung der belasteten Gebiete voraussetzt, auf einer rechtlich nicht ausreichenden Grundlage vorgenommen worden. Dies macht sie rechtswidrig.

Eine Heilung des Mangels scheidet aus, weil nach dem Vortrag des Antragsgegners keine Stützstellen zur Verfügung stehen. Angesichts der dafür gegebenen Begründung, die zuständige Fachbehörde könne dies aus ihrer jahrelangen Kenntnis über die in Frage kommenden Messstellen im Land mit Sicherheit sagen, hat der Senat keine Veranlassung, von sich aus auf die Suche nach geeigneten Stützstellen zu gehen, die alle materiellen Anforderungen erfüllen.

Die Bestimmung des § 3 Düngelandesverordnung 2020 knüpft an die nach § 2 Düngelandesverordnung 2020 festgesetzten belasteten Gebiete an. Diese Vorschrift ist

nach den obenstehenden Ausführungen unwirksam, so dass § 3 Düngelandesverordnung seinerseits unwirksam ist, weil ihm ein Anwendungsbereich fehlt.

Die Bestimmung des § 1 Düngelandesverordnung 2020 ist ihrerseits untrennbar mit den Bestimmungen der §§ 2 und 3 Düngelandesverordnung 2020 verbunden. Die Feststellung der Unwirksamkeit der §§ 2 und 3 Düngelandesverordnung 2020 erfasst daher auch § 1 Düngelandesverordnung 2020.

Die Bestimmung des § 4 Düngelandesverordnung unterliegt nicht der Gerichtsbarkeit des Oberverwaltungsgerichts; es handelt sich um eine Ordnungswidrigkeitenvorschrift. Sie kann daher nicht vom Oberverwaltungsgericht für unwirksam erklärt werden.

Die Kostenentscheidung beruht, soweit das Verfahren wegen der Antragsrücknahme eingestellt wurde, auf § 92 Abs. 3 Satz 1, 155 Abs. 2 VwGO.

Soweit das Verfahren wegen übereinstimmender Erledigungserklärung eingestellt wurde, beruht die Kostenentscheidung auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen, die Kosten wie aus dem Tenor ersichtlich aufzuteilen, weil bei dem Sach- und Streitstand im Zeitpunkt der Erledigungserklärung die Erfolgsaussichten der Normenkontrollanträge gegen die Düngelandesverordnung 2019 offen waren.

Im Übrigen beruht die Kostenentscheidung auf § 155 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO, 708, 711 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung:

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht
Mecklenburg-Vorpommern,
Domstraße 7,
17489 Greifswald,

durch Beschwerde schriftlich oder in elektronischer in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach – Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung (ERVV) in der jeweils geltenden Fassung angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für die Einlegung der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Redeker

ter Veen

Hirtschulz

Prof. Dr. Classen

Loer