

**Titel:**

**Normenkontrollantrag gegen Ausführungsverordnung Düngeverordnung**

**Normenkette:**

RL 91/676/EWG

GG Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Abs. 2, Art. 84 Abs. 2

VwGO § 47

UVPG § 22 Abs. 1, Abs. 2, § 42 Abs. 1, § 43

DüngG § 3 Abs. 4 S. 1, S. 2 Nr. 3, Abs. 5, § 15 Abs. 5 S. 1

DüV § 13a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, Abs. 7

AVVGeA § 7 Abs. 1 S. 2, § 13 Abs. 1 S. 2

BayAVDüV

**Leitsätze:**

1. Die Einschränkung der Zulässigkeit der Düngung in roten und gelben Gebieten im Interesse des Gewässerschutzes in Umsetzung der Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie stellt grundsätzlich eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sowie eine zulässige Berufsausübungsregelung dar. (Rn. 52 und 59)
2. Die AVV Gebietsausweisung (AVV GeA) ist keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. Der Senat zieht deren Regelungen allerdings als Orientierungsmaßstab zur Überprüfung der Gebietsausweisung heran. (Rn. 67 und 73)
3. Die Gebietsausweisung und die damit verbundenen Eingriffe in Grundrechte erfordern einerseits ein geordnetes Verfahren auf der Basis einer möglichst validen Datengrundlage insbesondere in Gestalt aussagekräftiger Messergebnisse. Andererseits gebietet das Interesse der Allgemeinheit am verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Grundwasserschutz, dass die unionsrechtlich vorgegebenen Gebietsfestsetzungen nicht an praktisch unerfüllbaren Anforderungen scheitern, sondern mit angemessenem Verwaltungsaufwand in einem vertretbaren Zeitraum auch faktisch durchführbar sind. (Rn. 96)
4. Die Anwendung des § 7 Abs. 1 AVV GeA, wonach die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Referenzparzelle dem belasteten Gebiet zuzurechnen ist, sofern ein Anteil von mindestens 20% dieser landwirtschaftlichen Referenzparzelle in einem belasteten Gebiet liegt, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. (Rn. 63)
5. Verstöße gegen die AVV GeA bei der Gebietsausweisung können nur insoweit relevant werden, als diese Auswirkungen auf die konkrete Gebietsausweisung im jeweiligen Grundwasserkörper gehabt haben können. (Rn. 97)
6. Der durch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung (AVDüV) vorgenommenen Gebietsausweisung kann eine fehlerhafte Abgrenzung des jeweiligen Grundwasserkörpers nicht entgegengehalten werden. (Rn. 100)
7. Mit „rechtlichen oder tatsächlichen Gründen“ im Sinn von § 15 Abs. 1 AVV GeA musste das Zurückbleiben der Messstellendichte nicht bereits bei der Gebietsausweisung im Jahr 2022 begründet werden, sondern erst bei Ausweisungen ab dem 1. Januar 2025. (Rn. 107)
8. Die Länder „dürfen“ (nicht: „müssen“) nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA weitere Messstellen in das Ausweisungsmessnetz übernehmen sowie bei der immissionsbasierten Abgrenzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA unterstützend Zusatzmessstellen heranziehen. Weder aus § 13a DüV noch aus der AVV GeA ergibt sich hingegen eine Pflicht der Länder, weitere oder gar konkrete Zusatzmessstellen zusätzlich in das Messnetz aufzunehmen. Die Grenze dabei ist erreicht, wenn eine nach der Überprüfung als geeignet befundene Messstelle willkürlich ausgeschieden wird oder eine Messstelle auf den ersten Blick offensichtlich fehlerhaft als ungeeignet eingestuft wird (z.B. Übertragungsfehler). (Rn. 110)
9. Eine im Abstrom einer Nitrat-Punktquelle nicht landwirtschaftlichen Ursprungs liegende Messstelle ist für die Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten nur dann nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA ausgeschlossen, wenn es sich um eine Punktquelle handelt, die dominierend ist, zur wesentlichen

Veränderung der hydrochemischen Verhältnisse führt und ursächlich dafür ist, dass die Nitratwerte die Schwellenwerte übersteigen. (Rn. 115)

10. Bei bereits im Boden versickertem Wasser, auch soweit es sich noch in der ungesättigten Zone befindet, handelt es sich nicht mehr um „ungefiltertes Oberflächenwasser“, das vom Ausschlusskriterium gemäß Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA erfasst wäre. (Rn. 120)

11. Die AVV GeA enthält für Quellmessstellen keine Vorgaben hinsichtlich des Ausbaus und der Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit. Insbesondere die Bestimmungen in Anlage 1 Nr. 2 Buchst. a – c AVV GeA gelten unmittelbar nur für (gebohrte) Grundwassermessstellen, nicht hingegen für Quellmessstellen. (Rn. 146)

12. Für die Nutzung von Quellen als Messstellen zur Ermittlung von Nitratwerten bestehen insbesondere in der AVV GeA oder in allgemein anerkannten Regeln der Technik keine Vorgaben hinsichtlich einer konkreten Mindestschüttungsmenge. (Rn. 154)

13. Die AVV GeA gibt für das deterministische Regionalisierungsverfahren IDW keine Gitternetzweite vor. Eine gewählte Zellengröße von 1x1 km ist nicht zu beanstanden. Die Berücksichtigung hydrogeologischer Grenzen ist im Rahmen des IDW-Verfahrens nicht vorgesehen. (Rn. 194)

#### **Schlagworte:**

Nitratrichtlinie, Einschränkung der Düngung in mit Nitrat belasteten Gebieten, Strategische Umweltprüfung, Eigentumsgarantie, Berufsfreiheit, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift (für AVV GeA verneint), 20%-Anteil einer landwirtschaftlichen Referenzparzelle, Administrativer Vereinfachungsspielraum (bejaht), Auswirkung von Mängeln auf die Gebietsausweisung, Abgrenzung von Grundwasserkörpern, Messstellendichte, Messstellenauswahl, Ausschlussgründe, Anforderungen an Quellmessstellen, Immissionsbasierte Abgrenzung, Deterministisches Regionalisierungsverfahren, Inverse Distance, Weighting (IDW), Ausweisung, Normenkontrollantrag, Bebauungsplan, Technik, Normenkontrollverfahren, Zustimmung, Verwaltungsakt, Gutachten, Beteiligung, Grundwasser, Ermessen, Gebietsausweisung, Abgrenzung, Antragsteller, Regeln der Technik, Interesse der Allgemeinheit, Frist zur Stellungnahme, Antragsbefugnis, Ermächtigungsgrundlage, Verhältnismäßigkeit, Gewässerschutz, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Inhalts- und Schrankenbestimmung, Verwaltungsvorschrift, Wasserschutzgebiete, Bestimmtheitsgebot, Ermessensentscheidung, Hydrochemische Verhältnisse, Grundwasserschutz, Schadstellen, Signifikanter Zufluss, Oberflächenwasser, Chemische Zusammensetzung, Quellmessstellen, Funktionsprüfung, AVV GeA, Stammdaten, Nitratwerte, Korrosion, Wasserschutzgebiet, Probenahme, Plausibilität, Zusatzmessstellen, Regionalisierungsverfahren, Gebietsabgrenzung

#### **Rechtsmittelinstanz:**

BVerwG, Urteil vom 24.10.2025 – 10 CN 3.25

#### **Tenor**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

#### **Tatbestand**

1

Die Beteiligten streiten über die Gültigkeit der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22. Dezember 2020 (BayMBI. Nr. 783; BayRS 7820-1-L) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22. November 2022 (BayMBI. Nr. 658), zuletzt geändert durch die Änderungsverordnung vom 23. Mai 2023 (BayMBI. Nr. 272), bezogen auf den Grundwasserkörper 2\_G018 (Sandsteinkeuper – Herzogenaurach). Der Antragsteller ist Landwirt, der landwirtschaftliche Flächen im Bereich dieses Grundwasserkörpers bewirtschaftet.

## 2

Die angegriffene Ausführungsverordnung Düngeverordnung beruht auf § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54, 136, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2752 – DüngG) in Verbindung mit § 13a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 Teils. 3, Abs. 3 und Abs. 7 der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305 – Düngeverordnung – DüV), die zuletzt durch Art. 97 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist. 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 2020 – AVV GeA 2020; BAnz AT 10.11.2020 B4), die am 10. August 2022 neu gefasst wurde (AVV Gebietsausweisung 2022 – AVV GeA 2022; BAnz AT 16.08.2022 B2 – im Folgenden: AVV GeA).

## 3

Am 22. Dezember 2020 erließ der Antragsgegner die Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV 2020), die am 23. Dezember 2020 im Bayerischen Ministerialblatt (BayMBL Nr. 783) veröffentlicht wurde. In dieser wies er mit Nitrat belastete (rote) Gebiete im Sinn von § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 DüV und eutrophierte (gelbe) Gebiete nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 DüV aus. Grundlage hierfür war die AVV GeA 2020.

## 4

Am 22. November 2022 erließ der Antragsgegner unter Anwendung der AVV GeA 2022 die Verordnung zur Änderung der Ausführungsverordnung Düngeverordnung (AVDüV 2022). Diese Änderungsverordnung bewirkte unter anderem, dass sich die Kulisse der als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete veränderte. Die AVDüV 2022 wurde am 29. November 2022 im Bayerischen Ministerialblatt (BayMBL Nr. 658) veröffentlicht.

## 5

Am 21. Dezember 2021 hat der Antragsteller den vorliegenden Normenkontrollantrag gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die AVDüV vom 22. Dezember 2020 erhoben. Im Hinblick auf die Änderungsverordnung vom 22. November 2022 hat er mit Schriftsatz vom 24. Mai 2023 eine Antragsänderung erklärt. Zur Begründung seines Normenkontrollantrags hat er insbesondere mit den Schriftsätzen vom 23. August 2022, 24. Mai 2023, 8. September 2023, 12. September 2023, 24. Januar 2024, 30. Januar 2024, 14. Februar 2024 und 20. Februar 2024 im Wesentlichen Folgendes vorgetragen: Es mangle der AVDüV bereits an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage. § 13a DüV sei aufgrund von Verfahrensfehlern unwirksam und verstoße in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht. Die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) durchzuführende strategische Umweltprüfung sei nicht ordnungsgemäß erfolgt, weil der Bundesrat entgegen § 43 Abs. 1 UVPG der Verordnung bereits vor Ablauf der Frist zur Stellungnahme im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zugestimmt habe. Weiter habe der Bundesverordnungsgeber bei Erlass der DüV sein Rechtssetzungsermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt, weil es bereits an der umfassenden Zusammenstellung des für die Abwägung zwischen dem Wohl der Allgemeinheit und den Interessen der landwirtschaftlichen Betriebe infrage kommenden Abwägungsmaterials fehle. Der Verordnungsgeber habe allein auf Druck der EU-Kommission gehandelt und dabei die Interessen der landwirtschaftlichen Betriebe – anders als bei vergleichbaren gesetzlichen Regelungen wie etwa § 52, § 95 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), § 68 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), § 39a Tiergesundheitsgesetz und § 19 Luftverkehrsgesetz – in keiner Weise berücksichtigt. Die DüV verstoße weiter mit Blick auf die Grundrechte der betroffenen Landwirte gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es seien weder Übergangsregelungen, noch die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen, noch Entschädigungszahlungen für den Fall einer unverhältnismäßigen Einschränkung oder schließlich sonstige Ausgleichsregelungen vorgesehen, obwohl die aufgrund der Düngebeschränkungen eintretenden Umsatzeinbußen betroffener Betriebe deutlich höher anzusetzen seien als die vom Verordnungsgeber angenommenen zehn Prozent. Die Ausweisung der roten Gebiete sei wegen der Beschränkung der Eigentümerbefugnisse aus Art. 14 Abs. 1 GG im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung rechtfertigungsbedürftig. Die Ermittlung der Grenzen der Gebiete, in denen eine Überschreitung der Schwellenwerte vorliege, sei zwar mit fachlichen Unsicherheiten behaftet.

Ein Ermessensspielraum bei der Gebietsabgrenzung bestehe aber nicht. Um der Verhältnismäßigkeit zu genügen, seien vielmehr hohe Anforderungen an die Qualität und Dokumentation der Untersuchungen zu stellen, welche zum Nachweis der Voraussetzungen einer Gebietsausweisung herangezogen würden. Da anders als etwa bei Wasserschutzgebieten die DüV und die AVDüV keine Ausnahmen, Befreiungen oder Entschädigungen vorsähen, seien im Fall der mit der AVDüV ausgewiesenen Gebiete noch deutlich höhere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu stellen. Die Ausweisung verstoße schließlich auch deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA landwirtschaftliche Feldstücke bereits dann mit ihrer Gesamtfläche dem belasteten Gebiet zugerechnet worden seien, wenn nach der immissionsbasierten Abgrenzung ein Anteil von mindestens 20% des jeweiligen Feldstücks in dem belasteten Gebiet liege. Insoweit sei die Rechtsprechung zu Wasserschutzgebieten heranzuziehen. Dies gelte umso mehr, als sich die Einschränkung durch Wasserschutzgebiete aufgrund der dortigen Härtefallregelungen sogar als deutlich weniger einschneidend erweise.

## 6

Die Gebietsfestsetzung durch die AVDüV genüge nicht den Vorgaben der AVV GeA. Die Einhaltung der Vorgaben der AVV GeA sei voll gerichtlich überprüfbar. Es handle sich um eine auch für die Gerichte verbindliche normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. Die Ausweisung nitratbelasteter Gebiete unter Verstoß gegen deren verbindlichen Vorgaben widerspreche den Rechtsbindungen des Antragsgegners. Selbst wenn die AVV GeA nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift angesehen werde, könne angesichts der umfassenden Beteiligung von verwaltungsinternen Fachleuten eine Expertise unterstellt werden, die eine Heranziehung der AVV GeA bei der Überprüfung des Vorgehens des Antragsgegners bei der Ausweisung der gefährdeten Gebiete unerlässlich mache. Der in der AVV GeA verwendeten Wortwahl („müssen“, „können“) sei das entsprechende Gewicht bei der Auslegung beizumessen. Ein Verstoß gegen diese Vorgaben führe zur Unwirksamkeit der Verordnung, wenn Auswirkungen auf die Gebietsausweisung nicht ausgeschlossen werden könnten.

## 7

Der Grundwasserkörper 2\_G018 sei nicht durchgehend nach hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien und damit fehlerhaft entgegen der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 6 WHG abgegrenzt worden. Weiter erfülle das Ausweisungsmessnetz in dem Grundwasserkörper 2\_G018 mit einer Gesamtgröße von 572,4 km<sup>2</sup> mit fünf Messstellen und damit einer Messstellendichte von einer Messstelle je 114 km<sup>2</sup> nicht die Anforderungen des § 4 Abs. 2 AVV GeA. Die Übergangsvorschrift des § 15 AVV GeA könne für die Unterschreitung der vorgesehenen Messstellenzahl nicht in Anspruch genommen werden. Sie setze voraus, dass die erforderliche Messstellendichte bis zu einem bestimmten Datum aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erreicht werden könne. Solche „rechtlichen oder tatsächlichen Gründe“ seien nicht dargelegt. Dem Antragsgegner obliege zudem der Nachweis durch Vorlage geeigneter Dokumentation, dass er sich um die Aufnahme weiterer Messstellen bemüht habe. Trotz unzureichender Messstellendichte seien taugliche weitere Messstellen ohne ausreichende fachliche Begründung und ohne Darlegung der vorgenommenen Überprüfungsschritte nicht herangezogen worden. Zudem sei der Prozess der Überprüfung tauglicher Messstellen viel zu spät eingeleitet worden.

## 8

Schließlich hat der Antragsteller mit Blick auf die Einhaltung der Vorgaben der AVV GeA auch zu den fünf Messstellen des Ausweisungsmessnetzes nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA und zwei der acht Zusatzmessstellen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA umfangreich vorgetragen. Im Wesentlichen betrifft dies die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik, insbesondere auch der für Quellen geltenden Vorgaben, den baulichen Zustand der fünf Quellen des Ausweisungsmessnetzes und dessen Dokumentation, die von der AVV GeA geforderte dauerhafte Quellschüttung, erstmalige Aufnahmeprüfungen und regelmäßige Funktionsprüfungen und Wartungen, die Dokumentation der Probenahmen, das Erfordernis landwirtschaftlicher Beeinflussung der Messstellen sowie den Ausschluss von Messstellen aufgrund des Einflusses von Punktquellen nicht landwirtschaftlichen Ursprungs oder aufgrund des Zuflusses von Oberflächenwasser durch Schadstellen. Der Antragsteller hat zu deren Nachweis in Bezug auf zwei Messstellen Videoaufnahmen von privat durchgeführten Kamerabefahrungen vorgelegt. Bei Wasser, das durch Schadstellen eindringe, handele es sich um Oberflächenwasser, dessen Zufluss zum Ausschluss einer Messstelle führen müsse, da eine Beeinflussung der Nitratwerte naheliegend erscheine. Ein hoher Nitratgehalt sei bereits ein starkes Indiz für den Einfluss von Drainagewasser. Der Antragsgegner müsse über hydrochemische Modellierungen den plausibel dargelegten Einfluss von

Oberflächenwasser widerlegen. Vom Antragsgegner angewandte Kriterien wie Wassertemperatur, Leitfähigkeit und Mineralisierung des beprobten Wassers stellten hingegen keine zwingenden Argumente gegen den Einfluss von Oberflächenwasser dar. Weiter führe das vom Antragsgegner zur Gebietsabgrenzung angewandte Verfahren des Inverse Distance Weighting (IDW) zu einer deutlichen Verzerrung der Berechnungsergebnisse der Gebietsausweisung.

**9**

Der Antragsteller hat beantragt,

**10**

die AVDÜV vom 22.12.2020, BayMBl. Nr. 783, in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22.11.2022, BayMBl. Nr. 658, zuletzt geändert durch die Änderungsverordnung vom 23.05.2023, BayMBl. Nr. 272, bezüglich des Grundwasserkörpers GWK 2\_G018 „Sandstein Keuper – Herzogenaurach“ für unwirksam zu erklären.

**11**

Der Antragsgegner hat beantragt,

**12**

den Antrag abzulehnen.

**13**

Zur Begründung seines Antrags hat der Antragsgegner insbesondere mit Schriftsätzen vom 8. Dezember 2022, 14. Juni 2023, 8. September 2023, 10. November 2023, 19. Januar 2024, und 5. Februar 2024 im Wesentlichen Folgendes vorgebracht:

**14**

Es fehle dem Antrag bereits am Rechtsschutzbedürfnis. Ohne das angegriffene Messnetz müsste der streitgegenständliche Grundwasserkörper mit seiner gesamten Fläche als rotes Gebiet ausgewiesen werden. Durch Herausnahme nur einer Messstelle wären zudem die Voraussetzungen für die Anwendung des zur Regionalisierung angewandten IDW-Verfahrens nicht mehr erfüllt, so dass dann bei einer Neuberechnung auf ein Verfahren zurückgegriffen werden müsste, bei dem das rote Gebiet in der Regel größer ausfalle.

**15**

Die Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnung in § 13a DÜV sei wirksam. Die strategische Umweltprüfung sei nicht unter Verstoß gegen Vorgaben des UVPG durchgeführt worden. Auch materiell liege kein Verstoß gegen höherrangiges Recht, insbesondere kein unverhältnismäßiger Eingriff in Grundrechte vor. Angesichts des höchstrangig einzustufenden Allgemeinwohlbelangs des Grundwasserschutzes bestehe eine deutlich erhöhte Zumutbarkeit mit Blick auf die mit DÜV und AVDÜV festgelegten Bewirtschaftungsbeschränkungen. Diese gälten zudem nicht ausnahmslos. Auch durch die Betriebsbezogenheit der Verpflichtung und die Befristung der Ausweisung im Vierjahresturnus würden die Interessen der Betroffenen berücksichtigt. Hinsichtlich der Gebietsabgrenzung in den Randbereichen bestehe keine Vergleichbarkeit mit der Ausweisung von Wasserschutzgebieten. Deren Festlegung diene präventiven Zwecken, während § 13a DÜV darauf abziele, auf bereits vorhandene Störungen zu reagieren. Auch unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips sei die vollständige Einbeziehung aller Feldstücke, die mit einem Anteil 20% in dem ermittelten belasteten Gebiet liegen, noch verhältnismäßig.

**16**

Die AVV GeA sei als rein interne Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung nicht Maßstab der gerichtlichen Prüfung. Sie stelle keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift dar und bezwecke lediglich die Vereinheitlichung der Vorgehensweise der Länder bei der Ausweisung belasteter Gebiete. Sie sei als Aufforderung an die Länder zu verstehen, durch Ausbau des Messnetzes die Datengrundlage für eine gleichmäßige Ausweisung zu schaffen. Unabhängig davon seien ihre Vorgaben hier eingehalten. Hinsichtlich der allgemein anerkannten Regeln der Technik seien die jeweiligen Gültigkeitsbereiche (etwa für die öffentliche Wasserversorgung) zu berücksichtigen. Sie seien nur relevant, sofern sie eine korrekte Messung des Nitratwerts sicherstellten. Die bei Erstellung des jeweiligen Bauwerks gültigen technischen Regeln und technischen Anforderungen seien zu Grunde zu legen, sofern es dadurch nicht zu einer Verfälschung der Messergebnisse kommen könne. In der wasserwirtschaftlichen Praxis erfolge eine fortlaufende Qualitätssicherung bei der Probenahme, im Rahmen der Validierung und Freigabe der Daten,

sowie bei der abschließenden Gesamtprüfung durch das Landesamt für Umwelt (LfU), bei der eine Beeinflussung der Messdaten durch verschiedene Faktoren regelmäßig ausgeschlossen werde. Bei Auffälligkeiten würden nach Klärung der Ursache gegebenenfalls weitere Maßnahmen eingeleitet.

## 17

Die Abgrenzung des Grundwasserkörpers entspreche der in Bayern zu Grunde zu legenden Methodik zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Als Grundlage für das Ausweisungsmessnetz seien die in § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA genannten Messstellen genutzt worden, die die Anforderungen der AVV GeA erfüllten. Zusätzlich seien Wasserfassungen der öffentlichen Trinkwasserversorgung herangezogen worden. Die für Bayern anwendbare Zielvorgabe von einer Messstelle je 50 km<sup>2</sup> werde noch nicht in jedem Grundwasserkörper erreicht. Das Messnetz werde jedoch intensiv ausgebaut. Nach der Übergangsvorschrift des § 15 Abs. 1 AVV GeA habe die geforderte Messnetzdichte bei der Gebietsausweisung 2022 noch nicht erreicht sein müssen, ohne dass „rechtliche oder tatsächliche Gründe“ für die fehlende Messnetzdichte darzulegen gewesen wären. Dies sei erst für eine Gebietsausweisung zum 31. Dezember 2024 bei Unterschreiten der Messstellendichte gemäß § 4 Abs. 2 AVV GeA erforderlich. Der Antragsgegner habe daher auch nicht für jede denkbare weitere Messstelle eine konkrete Eignungsprüfung durchführen müssen, um rechtmäßig ihre Nutzung für das Messnetz auszuschließen. Eine Eignungsprüfung möglicher Zusatzmessstellen sei mittels Datenbankrecherche nach Aktenlage durchgeführt worden, ein Anlass für weitere Erhebungen habe nicht bestanden. Die Abgrenzung der mit Nitrat belasteten Gebiete unter Anwendung des IDW-Verfahrens führe nicht zu einer groben Verzerrung der Berechnungsergebnisse.

## 18

Gefasste Quellen seien nicht mit dem Ausbau einer gebohrten Grundwassermessstelle vergleichbar. Anlage 1 Nr. 2 Buchst. a, b und c AVV GeA seien daher auf Quellen nicht anwendbar. Die „erstmalige Aufnahmeprüfung“ sei durch die AVV GeA neu eingeführt worden und daher für Messstellen vor deren Inkrafttreten schon begrifflich nicht möglich gewesen. Eine Aufnahmeprüfung setze die technische Funktionsfähigkeit einer Messstelle (Funktionsprüfung) und die Eignung für bestimmte Messaufgaben voraus (Eignungsprüfung). Letztere finde bereits bei einer Aufnahme der Messstelle in das WRRL-Messnetz Grundwasser Chemie statt. Funktionsprüfungen erfolgten im Rahmen der Beprobungen vor Ort, also in der Regel zweimal jährlich. An Messstellen Dritter, die nicht in der Verantwortung des Antragsgegners lägen, obliege die Funktionsprüfung dem Betreiber oder bei stillgelegten Anlagen dem Eigentümer. Ein zweifelsfreier Nachweis eventueller Auswirkungen auf den Nitratgehalt etwa durch den Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser sei nur über den Chemismus, bzw. die physikochemischen Eigenschaften des beprobten Wassers möglich. Oberflächenwassereinflüsse könnten durch Parameter wie Grundwassertemperatur, elektrische Leitfähigkeit des beprobten Wassers und dessen Mineralisierung bei Berücksichtigung der zum Probenahmezeitpunkt aufgetretenen Niederschlagsbedingungen abgesichert oder ausgeschlossen werden. Sickerwasser in der Bodenzone sei nicht mehr „ungefiltertes Oberflächenwasser“, das zum Ausschluss einer Messstelle führe. Eine dauerhafte Quellschüttung werde von der AVV GeA nur bei Naturquellen gefordert. Sie sei anzunehmen, wenn während der Probenahmen immer eine problemlose Befüllung der Probengefäße möglich gewesen sei. Der Antragsgegner hat schließlich umfassend zur Einhaltung der Vorgaben der AVV GeA bei den Messstellen vorgetragen.

## 19

Am 22. Juni 2023 hat ein Erörterungstermin stattgefunden.

## 20

Mit Beweisbeschluss vom 26. Juni 2023 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aufgegeben, Auskünfte zur Beteiligung von Sachverständigen bei der Erstellung der AVV GeA 2020 und der AVV GeA 2022 zu erteilen. Mit Schreiben vom 28. Juli 2023 hat das Bundesministerium die erbetenen Auskünfte erteilt.

## 21

Die Akten hat der Antragsgegner überwiegend in elektronischer Form via SecureBox Bayern (vgl. dazu insbesondere zwei Schreiben vom 31. Juli 2023 sowie die Schreiben vom 7. August 2023, 8. September 2023, 18. September 2023 und 19. Januar 2024) sowie ergänzend als Anlagen zu Schriftsätzen (vgl. insbesondere Schreiben vom 10. November 2023 und 17. Januar 2024) vorgelegt. Die elektronisch vorgelegten Akten wurden heruntergeladen, gespeichert und gegen Veränderungen gesichert.

## 22

Die mündliche Verhandlung hat am 8. Februar 2024 und am 22. Februar 2024 stattgefunden.

## **23**

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten, insbesondere die Protokolle über den Erörterungstermin am 22. Juni 2023 und die mündlichen Verhandlungen am 8. Februar 2024 und am 22. Februar 2024, sowie die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

## **24**

Der zulässige Normenkontrollantrag hat in der Sache keinen Erfolg.

I.

## **25**

Der Antrag ist zulässig.

## **26**

1. Die Ausführungsverordnung Düngeverordnung vom 22. Dezember 2020 (BayMBI. Nr. 783; BayRS 7820-1-L) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22. November 2022 (BayMBI. 658), zuletzt geändert durch die Änderungsverordnung vom 23. Mai 2023 (BayMBI. Nr. 272) – AVDüV – ist eine im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift und damit nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art 4 AGVwGO statthafter Antragsgegenstand. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 VwGO ist eingehalten. Der Antragsteller ist im Hinblick auf seine Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch antragsbefugt. Er ist Landwirt, der landwirtschaftliche Flächen im Bereich des Grundwasserkörpers 2\_G018 (Sandsteinkeuper – Herzogenaurach) bewirtschaftet, die mit der AVDüV 2022 als mit Nitrat belastetes Gebiet ausgewiesen wurden. Er unterliegt mithin den mit einer solchen Ausweisung verbundenen Düngebeschränkungen nach § 13a DüV und § 1 Abs. 2 AVDüV.

## **27**

2. Nachdem der Antragsgegner während des bereits anhängigen Normenkontrollverfahrens aufgrund der neu gefassten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung 2022 – AVV GeA 2022; BAnz AT 16.08.2022 B2 – im Folgenden: AVV GeA) am 22. November 2022 eine Änderungsverordnung (AVDüV 2022) erlassen hatte, konnte der Antragsteller den anfänglich gegen die AVDüV 2020 gerichteten Antrag gemäß § 91 Abs. 1 VwGO auf die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in der Fassung der AVDüV 2022 umstellen (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 91 Rn. 7 m.w.N.). Die Antragsänderung ist sachdienlich, weil der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt und die Einbeziehung der Änderung einen zusätzlichen Normenkontrollantrag vermeidet. Es ist auch keine Erledigung eingetreten, da der Ordnungsgeber mit der Verordnung zur Änderung der Ausführungsverordnung Düngeverordnung vom 22. November 2022 die Ausführungsverordnung Düngeverordnung vom 22. Dezember 2020 nicht aufgehoben, sondern lediglich geändert hat.

## **28**

3. Die Beschränkung des Normenkontrollantrags auf den Grundwasserkörper 2\_G018 ist sachgerecht. Die Düngeverordnung (vgl. § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV) und hierauf aufbauend die angefochtene Ausführungsverordnung (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 AVDüV) beziehen sich auf Gebiete von Grundwasserkörpern. Ein etwaiger Mangel an einer Messstelle würde sich auch nicht landesweit auswirken. Der Senat geht hierbei auf Grundlage der Angaben des Antragsgegners entgegen der Argumentation des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt (U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 87) jedenfalls für das Gebiet des Freistaats Bayern davon aus, dass sich auch die Interpolation nicht landesweit auswirkt, sondern sich auf den konkreten Grundwasserkörper beschränkt.

## **29**

4. Dem Antrag fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

## **30**

Der Antragsteller könnte seine Rechtsstellung durch ein erfolgreiches Normenkontrollverfahren möglicherweise verbessern. Dem steht nicht entgegen, dass sich bei erfolgreichen Rügen mit Blick auf einzelne Messstellen das im streitgegenständlichen Grundwasserkörper ausgewiesene belastete Gebiet im

Falle einer Neuausweisung möglicherweise vergrößern würde, sei es weil – wie der Antragsgegner ausgeführt hat – zur Regionalisierung im streitgegenständlichen Grundwasserkörper dann anstelle des IDW-Verfahrens das sogenannte Voronoi-Verfahren Anwendung finden müsste oder aber weil gegebenenfalls keine Gebiete nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Teils. 2 DüV aus der Gebietskulisse herausgenommen werden könnten und damit der gesamte Grundwasserkörper als belastetes Gebiet auszuweisen wäre.

### 31

Der Antragsteller beschränkt sich zum einen schon nicht auf Rügen gegen einzelne Messstellen oder mit Blick alleine auf den streitgegenständlichen Grundwasserkörper, sondern macht auch die Unwirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage für die angefochtene Verordnung geltend, so dass er seine Rechtsstellung durch ein erfolgreiches Normenkontrollverfahren möglicherweise verbessern könnte. Ein Normenkontrollantrag ist immer dann in der Sache erfolgreich, wenn die angefochtene Norm objektiv mit einem für ihre Gültigkeit bedeutsamen Mangel behaftet ist. Entscheidend ist die inhaltliche Übereinstimmung der Norm mit höherrangigem Recht, das heißt die angegriffene Norm darf nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen und auch die Ermächtigungsgrundlage muss in rechtmäßiger Art und Weise ergangen sein (zum Prüfungsmaßstab vgl. Hoppe in Eyermann, a.a.O., § 47 Rn. 30, 87; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 334 jeweils m.w.N.; zur Inzidentprüfung der Ermächtigungsgrundlage vgl. W.-R. Schenke/R. P. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 47 Rn. 106). Zum anderen ist für den Fall von Rechtsfehlern bei der Gebietsausweisung in dem vorliegenden Grundwasserkörper und einer daraus folgenden Teilunwirksamkeitserklärung der AVDüV davon auszugehen, dass sich der Antragsgegner bei einer Neufestlegung der Gebietskulisse in dem Grundwasserkörper erneut eingehend mit den Verhältnissen vor Ort befassen wird, gegebenenfalls unter Heranziehung anderer oder weiterer Messstellen. Dabei besteht die für das Rechtsschutzbedürfnis ausreichende grundsätzliche Möglichkeit, dass sich die neue Ausweisung für den Antragsteller als vorteilhaft erweisen wird (vgl. VGH BW, U.v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21 – juris Rn. 23; OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 100). Die Anwendbarkeit der vom Antragsgegner angeführten Regelung des § 13a Abs. 4 DüV auf den vorliegenden Fall ist hingegen zumindest offen. Die Vorschrift bezieht sich nach ihrem Wortlaut ausdrücklich auf den Fall des § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 DüV und damit auf Grundwasserkörper, die sich – anders als der streitgegenständliche GWK 2\_G018 – in gutem chemischen Zustand befinden. Sie setzt ferner eine fehlende Ausweisung von belasteten Gebieten voraus. Klärungsbedürftig wäre insoweit, ob damit auch die Unwirksamkeitserklärung einer tatsächlich erfolgten Ausweisung durch ein Gericht umfasst wäre. Jedenfalls aber wäre ein erneuter Rechtsakt zur Umsetzung erforderlich (§ 13a Abs. 4 Satz 2 DüV), so dass die Möglichkeit einer wenigstens vorübergehenden Verbesserung der Rechtsstellung des Antragstellers gegeben wäre.

### 32

Schließlich stünde die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie Nr. 91/676/EWG des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABI EG Nr. L 375/1 v. 31.12.1995 S. 1 – im Folgenden: Nitratrichtlinie) einer Aufhebung der AVDüV etwa wegen Verstößen gegen nationales Recht wie insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht entgegen. Auch ist im vorliegenden Antragsverfahren anders als im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes von vorneherein kein Raum für eine Entscheidung allein aufgrund einer Interessenabwägung.

II.

### 33

Der Antrag ist unbegründet.

### 34

Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO ist der Normenkontrollantrag begründet, wenn die angegriffene Rechtsvorschrift ungültig ist. Das ist hier nicht der Fall. Die AVDüV ist formell rechtmäßig zustande gekommen (unten 1.). Ihre Ermächtigungsgrundlage ist wirksam (2.). Die AVDüV verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht (3.). Die Gebietsfestsetzung in § 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 AVDüV ist bezogen auf den streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 nicht zu beanstanden (4.). Auch die weiteren Regelungen der AVDüV begegnen keinen Bedenken (5.).

### 35

1. Die AVDüV ist formell rechtmäßig. Die Bayerische Staatsregierung war nach § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG, § 13a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 Teils. 3, Abs. 3 Satz 1, Abs. 7 DüV für den Erlass der Verordnung zuständig. Mit Blick auf das Erlassverfahren sind weder in Bezug auf die Verkündung der AVDüV, noch hinsichtlich sonstiger Verfahrensschritte Fehler vorgetragen oder sonst ersichtlich. Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG wurde gewahrt.

### 36

2. Die AVDüV beruht mit § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a DüV auf einer ihrerseits rechtmäßigen Ermächtigungsgrundlage. Insbesondere an der Wirksamkeit der Regelungen in § 13a DüV besteht kein Zweifel. Das gilt sowohl in Bezug auf Verfahrensfehler (unten a) als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht (unten b).

### 37

a) Es liegen keine Verfahrensfehler beim Erlass des § 13a DüV vor, welche die Wirksamkeit dieser Vorschrift in Frage stellen könnten.

### 38

aa) Soweit der Antragsteller rügt, die nach dem UVPG durchzuführende strategische Umweltprüfung (SUP) sei nicht ordnungsgemäß erfolgt, weil der Bundesrat entgegen § 43 Abs. 1, Abs. 2 UVPG der Verordnung bereits vor Ablauf der Frist zur Stellungnahme im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zugestimmt habe, greift dies nicht durch.

### 39

Die Düngeverordnung wurde durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vom 28. April 2020 (BGBl. I S. 846) mit Wirkung ab dem 1. Mai 2020 geändert und § 13a DüV eingefügt. In dem Änderungsverfahren wurde eine SUP gemäß §§ 33 ff. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) durchgeführt. Der ursprüngliche Verordnungsentwurf wurde nach der Auslegung im Rahmen der SUP hinsichtlich § 5 Abs. 1 DüV (Düngung auf gefrorenem Boden) und hinsichtlich § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV (Zwischenfruchtdüngung) nochmals geändert. Der nach § 40 UVPG zu erstellende Umweltbericht datiert vom 2. Februar 2020. Die entsprechenden Unterlagen, insbesondere die Änderungsverordnung in der Fassung des Referentenentwurfs vom 13. Dezember 2019, wurden nach § 42 UVPG zwischen dem 2. Februar 2020 und dem 2. März 2020 ausgelegt; bis zum 2. April 2020 bestand für Behörden und betroffene Öffentlichkeit die Möglichkeit, Stellung zu nehmen (siehe S. 8 der Zusammenfassenden Umwelterklärung – ZUE – v. 20.7.2020 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft – BMEL). Der Bundesrat stimmte der Änderungsverordnung am 27. März 2020 zu.

### 40

Damit war indes kein Verstoß gegen § 43 Abs. 1, Abs. 2 UVPG verbunden. Danach überprüft die zuständige Behörde nach Abschluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts unter Berücksichtigung der Stellungnahmen und Äußerungen. Das Ergebnis der Überprüfung ist im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Das ist vorliegend geschehen. Weitergehende Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Zustimmung des Bundesrats nach Art. 80 Abs. 2 GG, sind in § 43 UVPG hingegen nicht vorgesehen. Deshalb ist es unschädlich, dass der Bundesrat seine Zustimmung schon am 27. März 2020 und damit vor Ablauf der Äußerungsfrist gemäß § 42 Abs. 3 UVPG sowie vor der abschließenden Prüfung und Berücksichtigung des Umweltberichts gemäß § 43 Abs. 1 UVPG erteilt hat. Aus § 42, § 43 UVPG ergibt sich nicht, dass die abschließende Bewertung und Berücksichtigung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Entscheidung des Bundesrates durchzuführen gewesen wäre. In Bezug auf den Bundesrat ist allein maßgebend, ob im Zeitpunkt der Zustimmung dieser die letztendlich beschlossene Fassung zugrunde lag. Dies war hier der Fall (vgl. umfassend BayVGH, B.v. 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBl 2022, 914 – juris Rn. 40).

### 41

bb) Auch im Übrigen liegen keine Fehler bei der Durchführung der SUP vor, die zu einer Unwirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 13a DüV aus formellen Gründen führen würden.

### 42

Wie bereits im Beschluss des Senats vom 31. Januar 2022 (13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 38) ausführlich dargelegt wurde, ist die Änderung betreffend die Zulässigkeit einer Zwischenfruchtdüngung in § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV nicht verfahrensfehlerhaft erfolgt.

#### 43

Soweit es das neu in § 5 Abs. 1 DüV aufgenommene generelle Verbot der Ausbringung von stickstoff- oder phosphathaltigen Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln auf gefrorenem Boden geht, dürfte zwar eine den Anforderungen des § 42 Abs. 1 i.V. m. § 22 UVPG genügende Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erlass der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung im Jahr 2020 nicht durchgeführt worden sein (vgl. BayVGh, B.v. 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 32 ff). Dies kann aber letztlich ebenso dahin gestellt bleiben wie demzufolge auch die Frage, ob die isolierte Nachholung der Öffentlichkeitsbeteiligung begrenzt auf die Änderung in § 5 Abs. 1 DüV zulässig war und durch die nachgeholte Öffentlichkeitsbeteiligung eine Heilung eingetreten ist. Denn eine mögliche Unwirksamkeit der Änderungen in § 5 Abs. 1 DüV schlägt nicht auf die Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage in § 13a DüV durch. Eine etwaige fehlerhafte Öffentlichkeitsbeteiligung führt nicht zur Unwirksamkeit der gesamten DüV, insbesondere nicht zur Unwirksamkeit der Verordnungsermächtigungen für die Landesregierungen in § 13a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 Teils. 3, Abs. 3 und Abs. 7 DüV. Schon im Beschluss des Senats vom 31. Januar 2022 (13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 35 ff.) wurde darauf hingewiesen, dass die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung zwar in besonderem Maße dem Interesse sachrichtiger Entscheidungen dienen, ihnen ein entscheidender Eigenwert zukommt und sie nicht nur eine schlicht dienende Funktion haben (s. auch BVerfG, B.v. 11.10.1994 – 1 BvR 337/92 – BVerfGE 91, 148 Rn. 132 zur Evidenz und BVerfG, B.v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 – BVerfGE 127, 293 – juris Rn. 128 f.; BVerfG, B.v. 8.12.2009 – 2 BvR 758/07 – NVwZ 2010, 634 zur „Wesentlichkeit“ eines Verstoßes gegen Anhörungs- und Beteiligungspflichten). Es ist aber allgemein anerkannt, dass auch (nur) eine Teilunwirksamkeit eintreten kann (BVerwG, B.v. 28.7.2015 – 9 B 17.15 – NVwZ-RR 2015, 906 – juris Rn. 9; B.v. 7.3.2002 – 4 BN 60.01 – NVwZ 2002, 869 – juris Rn. 27; Hoppe in Eyermann, a.a.O., § 47 Rn. 82 m.w.N.). Es muss sich dann um einen abtrennbaren Teil der Rechtsvorschrift handeln, dem der Fehler anhaftet. Nach ständiger Rechtsprechung ist dies davon abhängig, ob – erstens – die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare, sinnvolle (Rest-)Regelung des Lebenssachverhalts belässt (Grundsatz der Teilbarkeit) und ob – zweitens – hinreichend sicher ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers). Die Ungültigkeit eines Teils einer Norm macht diese also dann nicht insgesamt unwirksam, wenn die Restregelung auch ohne den unwirksamen Teil sinnvoll bleibt und mit hinreichender Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen erlassen worden wäre.

#### 44

Gemessen hieran wäre vorliegend von einer Teilunwirksamkeit auszugehen: Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinn von §§ 42, 43 UVPG ist nicht völlig unterblieben. Sie hat vielmehr zunächst ordnungsgemäß stattgefunden; lediglich nach der Änderung des Entwurfs wurde die Öffentlichkeit nicht erneut beteiligt. Schon deshalb liegt die Annahme nahe, dass sich die Fehlerhaftigkeit nicht auf die gesamte Neuregelung in der Düngeverordnung auswirkt, sondern lediglich die genannte Änderung des § 5 Abs. 1 DüV betrifft, in der ein generelles Verbot der Ausbringung von stickstoff- oder phosphathaltigen Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln auf gefrorenem Boden neu aufgenommen wurde. Nur insoweit ist nämlich eine (erneute) Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinn von § 22 UVPG unterblieben. Dass die Restregelung alleine auch sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit) ergibt sich daraus, dass der Ordnungsgeber dieses generelle Verbot ursprünglich nicht vorgesehen hatte. Dies spricht zudem auch dafür, dass er die Norm auch ohne die Änderung erlassen hätte (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers). Die Annahme einer bloßen Teilunwirksamkeit legt auch die gesetzliche Regelung des § 22 UVPG nahe, wonach eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Änderungen zu beschränken ist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 UVPG). Es ist schließlich davon auszugehen, dass das BMEL als Ordnungsgeber die übrigen Regelungen der Änderungsverordnung auch ohne den (vermeintlich) verfahrensfehlerhaften Teil aufrechterhalten hätte, weil sie der Umsetzung der Nitratrichtlinie dienen. Mit Urteil vom 21. Juni 2018 hat der Europäische Gerichtshof entschieden (Rechtssache C-543/16), dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie verstoßen und bereits ein Defizit der ordnungsgemäßen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bestanden hat. Gerade zur Behebung dieses Umsetzungsdefizits wurde die Düngeverordnung mit der hier

gegenständlichen Änderung zur Anpassung an die Vorgaben der Nitratrichtlinie und die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs zur Vermeidung der Fortführung des von der Europäischen Kommission am 26. Juli 2019 eingeleiteten weiteren Vertragsverletzungsverfahrens (sog. Zweitverfahren, vgl. Art. 260 Abs. 2 AEUV) mit drohenden Strafzahlungen von über 800.000 € täglich angepasst (vgl. dazu Wagner/Rohleder, DVBl. 2021, 8, 10; zur weiteren Entwicklung vgl. Douhaire, ZUR 2022, 1). Hieraus ergibt sich eindeutig, dass der Ordnungsgeber die vom Verfahrensfehler nicht betroffenen Teile, insbesondere die hier maßgebliche Ermächtigungsgrundlage, jedenfalls auch eigenständig aufrechterhalten hätte.

#### 45

cc) Eine formelle Rechtswidrigkeit des § 13a DüV ergibt sich entgegen der Auffassung des Antragsstellers auch nicht aus einer vermeintlich unzureichenden Zusammenstellung des Abwägungsmaterials.

#### 46

Der Antragsteller argumentiert, der Bundesnormgeber habe bei Erlass der Vorschriften der DüV auf Druck der EU-Kommission gearbeitet. Es seien deshalb die Interessen der betroffenen Landwirte nicht ordnungsgemäß ermittelt worden und eine tatsächliche Abwägung mit diesen Interessen nicht erfolgt. Dieser Vortrag ist bereits nach dem Inhalt von § 13a DüV und der Verordnungsbegründung ersichtlich unzutreffend. So gilt die Pflicht zur Reduktion der Düngemengen auf Flächen innerhalb der mit Nitrat belasteten Gebiete (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 Teils. 1 DüV) nicht für Betriebe, die im Durchschnitt der Flächen, die in ausgewiesenen Gebieten liegen, nicht mehr als 160 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr und davon nicht mehr als 80 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr aus mineralischen Düngemitteln aufbringen. Die Länder können nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 Teils. 3 DüV zudem unter bestimmten Voraussetzungen Dauergrünlandflächen ausnehmen (vgl. hierzu § 1 Abs. 3 AVDüV). § 13a Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 2 enthält Ausnahmen für bestimmte Betriebe von der schlagbezogenen Obergrenze für die Ausbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln in Höhe von 170 kg Gesamtstickstoff je Hektar. Die Verordnungsbegründung lässt überdies erkennen, dass mögliche Folgen der Regelung für die landwirtschaftlichen Betriebe umfassend abgeschätzt wurden, einschließlich möglicher betriebswirtschaftlicher Auswirkungen (vgl. BR-Drs. 98/20, S. 29f. und insbes. S. 49f.). Unabhängig vom europarechtlichen Hintergrund der Einführung von § 13a DüV stehen diese Umstände der Annahme der vom Antragsteller vorgetragenen unzureichenden Zusammenstellung des Abwägungsmaterials entgegen.

#### 47

Ungeachtet dessen betrifft die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials den Abwägungsvorgang, nicht das Abwägungsergebnis. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kommt es bei der richterlichen Kontrolle von untergesetzlichen Normen, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, jedoch auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive an. Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des normativen Ermessens. Dieses wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Demzufolge beschränkt sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle darauf, ob diese Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis überschritten sind. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Motive und des Abwägungsvorgangs des Normgebers setzt daher bei untergesetzlichen Normen eine besonders ausgestaltete Bindung des Normgebers an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven voraus (wie etwa im Bauplanungsrecht). Sind solche nicht vorhanden, wird die Norm nicht wegen Mängeln im Abwägungsvorgang rechtswidrig. Entscheidend ist allein, ob das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den anzulegenden rechtlichen Maßstäben entspricht (vgl. BVerfG, B. v. 8.6.1977 – 2 BvR 499/74, 2 BvR 1042/75 – BVerfGE 45, 142; BVerfG, U. v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 – BVerfGE 125, 384 – juris Rn. 16; BayVGh B.v. 4.10.2021 – 20 N 20.767 – BayVBl 2022, 158 – juris Rn. 65). Solche Vorgaben für die Zusammenstellung und Bewertung des Abwägungsmaterials enthält die Rechtsgrundlage für die DüV in § 3 Abs. 4, Abs. 5 DüngG jedoch gerade nicht.

#### 48

b) Auch materiell-rechtlich bestehen keine Bedenken gegen die Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage. Insbesondere verstoßen die Regelungen des § 13a DüV weder gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG (unten aa) noch gegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG (unten bb).

#### 49

aa) (1) Wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 31. Januar 2022 (13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBl 2022, 914 – juris Rn. 42 ff.) ausgeführt hat, schützt die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nach ihrem Schutzbereich die Herrschafts- und Nutzungsbefugnis, das Recht des „Habens“ und „Gebrauchmachens“ an einem konkreten von der Eigentumsgarantie umfassten Gegenstand. Es wird das Recht gewährleistet, eine eigentumsfähige Position zu besitzen, zu nutzen, zu verwalten, zu verbrauchen oder darüber zu verfügen. Die einträglichste Nutzung des Eigentums schützt das Eigentumsgrundrecht indes nicht (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 – juris Rn. 166; B.v. 9.10.1991 – 1 BvR 227/91 – BVerfGE 84, 382 – juris Rn. 12). Vor dem Hintergrund von Art. 14 Abs. 3, Art. 15 GG ist das Eigentum auch nicht unbedingt garantiert. Vorliegend handelt es sich bei den auf der Grundlage des Düngegesetzes durch die Vorgaben in § 13a DüV und deren Aktualisierung auf der Grundlage der Ausweisung der roten und gelben Gebiete in der Ausführungsverordnung Düngeverordnung bewirkten Einschränkungen des Einsatzes von Düngemitteln ersichtlich nicht um den zielgerichteten Entzug einer konkreten Eigentumsposition zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (vgl. BVerfG, B.v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91 – BVerfGE 102, 1 – juris Rn. 41; B.v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 – BVerfGE 104, 1 – juris Rn. 30), sondern um die abstrakt-generelle Regelung der Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke für die Zukunft und damit um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG.

## 50

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (s. nur z.B. BVerfG, U.v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – NJW 2017, 217 – juris Rn. 268; B.v. 21.7.2010 – 1 BvL 8/07 – BVerfGE 126, 331 – juris Rn. 88) hat der Normgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Dabei sind die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Insbesondere muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht. Das Übermaßverbot verlangt einen verfassungslegitimen Grund für den Eingriff, die Eignung des gewählten Eingriffsmittels, seine Erforderlichkeit im Sinne der Wahl des schonendsten Mittels sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Eingriffsschwere und dem Eingriffsnutzen (Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 14 Rn. 429 m.w.N.; Jarass in Jarass/Pieroth, 17. Aufl. 2022, GG, Art. 14 Rn. 36 ff.). Im Einzelnen muss die betreffende Regelung im Hinblick auf das entsprechende Ziel geeignet sein, die Inhalts- und Schrankenbestimmung darf den Eigentümer nicht mehr beeinträchtigen, als es der gesetzgeberische Zweck erfordert und die Belastung des Eigentümers muss in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Regelung verfolgten Interessen stehen und damit verhältnismäßig im engeren Sinn bzw. zumutbar sein.

## 51

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung stellen dabei insbesondere der Schutz der Natur ebenso wie der Schutz von und vor Wasser Gemeinwohlaufgaben von hohem Rang dar, die einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigen können (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 – juris Rn. 153: „Wasser ist eine der wichtigsten Grundlagen allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens“, Rn. 164: „Dem Grundwasser kommt hiernach für die Allgemeinheit, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung, eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu“; zum Hochwasserschutz vgl. BVerfG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1/04 – BVerfGE 125, 116 – juris Rn. 22). Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsgebrauchs und der -nutzbarkeit muss der Eigentümer – anders als die völligen oder teilweisen Substanzentziehungen – grundsätzlich entschädigungslos dulden, soweit sie sich in dem für Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG geltenden Regelungsrahmen halten, sie also insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Gebot sachgerechter und willkürfreier Abwägung sowie die Wesensgehaltsgarantie beachten (siehe zum Ganzen Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Juli 2021, Art. 14 Rn. 146 f., 529 m.w.N.).

## 52

(2) Gemessen hieran kann vorliegend nicht von einer Verfassungswidrigkeit der Regelungen des § 13a DüV, die auf der Grundlage des Düngegesetzes und vermittelt durch die landesrechtliche Ausführungsverordnung Inhalt- und Schranken der Nutzbarkeit landwirtschaftlich genutzter Grundstücke in

den landesrechtlich ausgewiesenen roten und gelben Gebieten hinsichtlich ihrer Düngung regeln, ausgegangen werden. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Grenze einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 14 Rn. 36 m.w.N.) nicht gewahrt sein könnte. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich des Verbots der Nitratdüngung von Zwischenfrüchten (vgl. dazu BayVGh, B.v. 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 45).

### 53

Der vom Düngegesetz in Umsetzung der Vorgaben der Nitratrichtlinie und darauf beruhend von der Düngeverordnung und der landesrechtlichen Ausführungsverordnung verfolgte Zweck des Gewässerschutzes stellt eine höchstrangige Gemeinwohlaufgabe dar (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 – juris Rn. 153, 164).

### 54

Dass die getroffenen Regelungen und die damit einhergehenden Belastungen für die davon betroffenen Eigentümer oder die die betroffenen Grundstücke bewirtschaftenden Pächter von vornherein ungeeignet wären, diesen Zweck zu fördern, ist nicht erkennbar. Vielmehr ist es plausibel und nachvollziehbar, dass eine Reduzierung und Regulierung der Düngung in den belasteten Gebieten mittelfristig zu einer Reduzierung der Belastung der Gewässer mit Nitrat und Phosphor führt, sie also im Ergebnis ein geeignetes Mittel darstellen. Auch sind zur Reduzierung der Belastung der Gewässer mit Nitrat und Phosphor keine milderen, d.h. anderen, gleich wirksamen, aber das betroffene Grundeigentum weniger einschränkenden Mittel ersichtlich (vgl. BVerfG, U.v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246 – juris Rn. 289), die der Bundesverordnungsgeber anstelle der Regelungen in § 13a DüV und vermittelt durch die landesrechtliche Ausführungsverordnung hätte ergreifen können, um die Vorgaben der Nitratrichtlinie aus dem Jahr 1991 und allgemein einen im Hinblick auf Art. 20a GG gebotenen nachhaltigen Gewässerschutz gleich wirksam zu erreichen.

### 55

Schließlich sind die Regelungen in der Düngeverordnung und deren Vermittlung durch die landesrechtliche Ausführungsverordnung angesichts des hoch- bzw. höchstrangig einzustufenden Allgemeinwohlbelangs des Grundwasserschutzes auch verhältnismäßig im engeren Sinne, denn die mit den Regelungen verbundenen Belastungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit ihnen verfolgten Zweck des Gewässerschutzes. Die Hauptbeeinträchtigung der betroffenen Betriebe in den ausgewiesenen Gebieten besteht, worauf der Senat bereits im Beschluss vom 31. Januar 2022 (Az. 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 45) hingewiesen hat, in der Verringerung des zulässigen Düngebedarfs um 20% im (Betriebs-)Durchschnitt der in nitratbelasteten Gebieten bewirtschafteten Flächen (vgl. BR-Drs. 98/20, S. 26). Bereits mit der Betriebsbezogenheit der Düngemittelreduzierung erhalten betroffene Betriebe die Möglichkeit, selbstbestimmt die vorgegebene Gesamtreduktion auf die von ihnen bewirtschafteten Grundstücke zu verteilen. Dadurch wird das Gewicht des damit bewirkten Eingriffs erheblich abgemildert, da jeder betroffene Bewirtschafter zwar das Ziel der Reduktion um 20% beachten muss, dies aber an seine jeweilige betriebliche Situation anpassen kann. Zudem ist davon auszugehen, dass die 20%-Reduktion an Düngemiteleininsatz nicht auch zu einer 20%-Reduktion des Ertrags führt, sondern je nach angebauter Kultur unterschiedlich ausfallen wird und nach der Verordnungsbegründung eine durchschnittliche Ertragsreduktion von bis zu 10% zur Folge haben kann (BR-Drs. 98/20, S. 49). Im Hinblick auf die herausragende Bedeutung und Hochrangigkeit des Gewässerschutzes sowie unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Eigentumsgewährleistung im Hinblick auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums schützt, ist eine Ertragsreduktion um durchschnittlich 10% zumutbar (so auch OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 158). Ferner enthält die Düngeverordnung zur Vermeidung einer unzumutbaren Belastung Ausnahmeregelungen, wie etwa in § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV. Danach muss der Stickstoffdüngbedarf nicht um 20% verringert werden, wenn die dort genannten Betriebe nicht mehr als 160 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr und davon nicht mehr als 80 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr aus mineralischen Düngemitteln aufbringen; die Landesregierungen können dies unter bestimmten Voraussetzungen auch für Dauergrünlandflächen vorsehen (so auch OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 158). Außerdem wird der Eingriff dadurch abgemildert, dass die Festsetzung als belastetes Gebiet nicht abschließend festgeschrieben ist. Nach Art. 3 Abs. 4 der Nitratrichtlinie sind die Mitgliedstaaten gehalten, ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete, wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier Jahre zu

prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen (so § 13a Abs. 8 Satz 2 DüV). Auch die weiteren Regulierungen der Düngung durch die in § 13a Abs. 2, Abs. 3 DüV genannten Maßnahmen erweisen sich angesichts des hoch- bzw. höchstrangig einzustufenden Allgemeinwohlbelangs des Grundwasserschutzes als zumutbar und damit verhältnismäßig.

## 56

(3) Wie der Senat ebenfalls bereits in seinem Beschluss vom 31. Januar 2022 (Az. 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 46) ausgeführt hat, bedarf es mangels einer unverhältnismäßigen Belastung somit auch keiner Bildung von Sonderfallgruppen für etwaige Härtefälle bzw. zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit bei sog. ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen und ist auch das Gebot der Folgerichtigkeit nicht verletzt. Nicht jede Schmälerung des nutzungsrechtlichen Status quo stellt einen ausgleichspflichtigen Tatbestand dar. Die Grenzen einer kompensationsfreien Sozialbindung sind an der Eingriffstiefe, also an dem Kriterium orientiert, was nach dem Eingriff vom konkreten Eigentum noch verbleibt. Zur näheren Bestimmung und Präzisierung der Eingriffstiefe sind das Ausmaß der Beschränkung der Privatnützigkeit und der funktionsgerechten Verwendung zu würdigen (Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 529 m.w.N.). Angesichts der hohen Bedeutung des Schutzguts Wasser haben hierbei die privaten Interessen zurückzustehen.

## 57

Es bedarf im Hinblick auf die Zumutbarkeit des Eingriffs auch keiner Differenzierung zwischen dem Regel- und Sonderfall bzw. Sonderfällen wie etwa einem drohenden Konkurs. Zwar kann der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (etwa U.v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – NJW 2017, 217 – juris Rn. 259) eigentumsbeschränkende Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Härtefällen nur durchsetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt. Durch einen solchen Ausgleich könne in bestimmten Fallgruppen die Verfassungsmäßigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gesichert werden. Allerdings besteht diese Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit einer sonst unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmung mittels eines durch den Gesetzgeber vorzusehenden finanziellen Ausgleichs zu sichern, nur für die Fälle, in denen der mit der Schrankenbestimmung verfolgte Gemeinwohlgrund den Eingriff grundsätzlich rechtfertigt, aus Verhältnismäßigkeitsgründen allerdings noch zusätzlich einer Ausgleichsregelung bedarf (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 260). Das ist hier nicht der Fall, denn der Eingriff genügt obigen Erläuterungen zufolge dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dass darüber hinaus im Einzelfall eine unbillige Härte vorliegen könnte, die zu einer unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmung führen würde, ist im Gegensatz zur genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Atomausstieg, der eine solche Härte zugrunde lag, nicht erkennbar. Dort wog die Eigentumsbelastung durch die Nichtverwertbarkeit der konzernintern nicht mehr verstrombaren Reststrommengen dem Bundesverfassungsgericht zufolge schwer, war sie quantitativ erheblich und betraf aufgrund der besonderen Umstände ihrer Entstehung eine gegen Änderungen in erhöhtem Maße geschützte Eigentumsposition. Zudem benachteiligte sie diese Unternehmen im Verhältnis zu konkurrierenden Unternehmen (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 329 ff.). In der Gesamtabwägung mit den für die beschleunigte Abschaltung der Kernkraftwerke streitenden Gemeinwohlbelangen erwiesen sich dem Bundesverfassungsgericht zufolge die Belastungen als unzumutbar (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 364). Eine solche Konstellation ist vorliegend nicht gegeben.

## 58

Auch dem vom Antragsteller als Anlage AS 3 vorgelegten Gutachten (Latacz-Lohmann/Buhk/Schröer, Betriebswirtschaftliche Bewertung der Betroffenheit landwirtschaftlicher Betriebe durch die Düngeverordnung 2020, v. 25.9.2020) lassen sich für die hier maßgebliche Situation keine Anhaltspunkte entnehmen, dass die Annahmen der Verordnungsbegründung einer durchschnittlichen Ertragsreduktion von bis zu 10% (BR-Drs. 98/20, S. 49f.) unzutreffend seien oder dass landwirtschaftlichen Betrieben der Konkurs drohen würde. Das Gutachten hat alle wesentlichen Änderungen der Düngeverordnung 2020 gegenüber der bis dahin gültigen Verordnung aus dem Jahr 2017 im Blick, nicht nur die vorliegend maßgebliche Regelung und ist insofern nur bedingt aussagekräftig. Es wird hervorgehoben, dass die einbezogenen Betriebe in sehr unterschiedlichem Maße von den Auflagen betroffen seien und sich deshalb keine Pauschalaussagen treffen ließen (S. 82). Durch alle neuen verschärften Auflagen der

Düngeverordnung würden die betrachteten Betriebe mit Ausnahme des Gemüsebaubetriebs nicht in ihrer Existenz gefährdet (S. 83). Selbst dieser habe die Chance, einer Existenzgefährdung zu entkommen, wenn er sich gemäß dem im Gutachten geschilderten Szenario anpasse. Auch hier wurde zudem auf Durchschnittswerte zurückgegriffen, weshalb es dem Gutachten zufolge äußerst unwahrscheinlich sei, dass diese die realen Kennzahlen in den untersuchten Betrieben angemessen reflektierten. Da sich die Entwicklung der wirtschaftlichen Schäden zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer abschätzen lasse, zumal sie im Zeitablauf durch zwei Faktorengruppen mit gegenläufiger Wirkung bestimmt werde, wird empfohlen, eine langfristig angelegte Studie zu initiieren (S.86). Insgesamt lassen sich aus dem Gutachten jedenfalls keine Anhaltspunkte für eine konkrete unzumutbare Belastung ableiten.

## 59

bb) Ebenso wenig ist ein Verstoß der Ermächtigungsgrundlage gegen die Berufsfreiheit im Sinn des Art. 12 Abs. 1 GG anzunehmen (vgl. auch hierzu den Beschluss des Senats vom 31.1.2022 – 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBl 2022, 914 -juris Rn. 47). Da die Beschränkungen des Düngemittelsatzes durch die Düngeverordnung und vermittelt durch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung in belasteten Gebieten sowohl tätigkeits- bzw. erwerbsbezogen („Bewirtschaftung“) als auch objektbezogen („Flächen in ausgewiesenen Gebieten“) erfolgen, kommen die Grundrechtsgarantien der Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 GG in diesem Fall nebeneinander zur Anwendung (vgl. Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 353). Stellt die zum Schutz des Wassers getroffene Regelung eine verhältnismäßige Bestimmung von Inhalt- und Schranken des Eigentums dar, spricht viel dafür, dass es sich dann auch um eine zulässige Berufsausübungsregelung handelt, zumal die Schrankenregelungen beider Grundrechte in Fällen, in denen sie nebeneinander zur Anwendung kommen, eine weitgehende Identität aufweisen. Danach ist eine zulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit im Allgemeinen auch eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und gilt selbiges für den umgekehrten Fall (vgl. Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 353 m.w.N.). Daran gemessen sind vorliegend auch keine unverhältnismäßigen Eingriffe in die Berufsfreiheit im Sinn des Art. 12 Abs. 1 GG zu erkennen.

## 60

3. Auch die Ausführungsverordnung Düngeverordnung selbst verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG (unten a), den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Bezug auf die 20%-Regelung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA (unten b) und den Bestimmtheitsgrundsatz (unten c).

## 61

a) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die AVDüV bestehen im Allgemeinen weder im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, noch die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG.

## 62

Wie oben mit Blick auf die Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage bereits ausführlich dargelegt wurde, sind die mit den Regelungen des § 13a DüV zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten verbundenen Grundrechtseingriffe durch Bewirtschaftungseinschränkungen im Hinblick auf den Schutz der Natur und den Schutz von Gewässern gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig. Dies gilt entsprechend, soweit der bayerische Ordnungsgeber die Vorgaben des § 13a DüV, die wiederum auf dem Düngegesetz und der Nitratrichtlinie beruhen, durch und in der landesrechtlichen Ausführungsverordnung umgesetzt hat. Insbesondere auch die Regelung in § 1 Abs. 2 AVDüV, wonach bei der Bewirtschaftung die in § 13a Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 3 DüV genannten zusätzlichen Anforderungen einzuhalten sind und durch die der Landesverordnungsgeber dem Regelungsauftrag des § 13a Abs. 3 DüV nachgekommen ist, ist als weitere Maßnahme zur Regulierung der Düngung angesichts des hoch- bzw. höchstrangig einzustufenden Allgemeinwohlbelangs des Grundwasserschutzes verhältnismäßig. Insoweit wird vollumfänglich auf die obigen Ausführungen zu Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG verwiesen.

## 63

b) Ein gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßender Grundrechtseingriff liegt auch nicht darin, dass der Antragsgegner bei der Abgrenzung der mit Nitrat belasteten Gebiete im Randbereich die in der AVV GeA 2022 neu eingeführte Regelung des § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA angewandt hat. Danach ist die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Referenzparzelle nach § 3 der Verordnung über die

Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems vom 24. Februar 2015 (BGBl I 2015, 166 – InVeKoSV, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023, BGBl I 2023, 344), welche in Bayern das Feldstück ist (vgl. § 8 Abs. 1 der Verordnung zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 2. Juni 2005, GVBl 2005, 184 – BayGAPV, zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung v. 21.12.2022, BayMBI. Nr. 762), dem belasteten Gebiet zuzurechnen, sofern ein Anteil von mindestens 20 Prozent dieser landwirtschaftlichen Referenzparzelle in einem belasteten Gebiet liegt.

#### **64**

aa) Da sich diese 20%-Regelung letztlich aus der AVV GeA ergibt und von Seiten des Antragstellers die Unwirksamkeit der Gebietsausweisung mit Verstößen gegen die AVV GeA begründet wird, ist zur Anwendung der AVV GeA im Rahmen dieses Normenkontrollverfahrens zunächst Folgendes festzuhalten:

#### **65**

(1) Als Verwaltungsvorschrift kommt der AVV GeA grundsätzlich keine Außenwirkung gegenüber dem Antragsteller zu. Im Beschluss des Senats vom 31. Januar 2022 (13a N 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBl 2022, 914 – juris Rn. 52 ff.) wurde hierzu bereits ausgeführt, dass es sich um eine allgemeine Verwaltungsvorschrift handelt, die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (BR-Drs. 455/20 bzw. BR-Drs. 275/22 Beschluss) auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 2 GG erlassen wurde. Diese Ermächtigung ist ein Instrument zur Sicherstellung einer einheitlichen Ausführung der Bundesgesetze. Die dort genannten Verwaltungsvorschriften sind an die Binnenorganisation, also an die Verwaltung, gerichtet und setzen ihr in ihrem Binnenbereich verbindliche Vorgaben (BVerfG, B.v. 2.3.1999 – 2 BvF 1/94 – BVerfGE 100, 249 – juris Rn. 38). Im spezifisch föderalen System wirken die Verwaltungsvorschriften im Sinn des Art. 84 Abs. 2 GG mithin in der Rechtsbeziehung zwischen Bund und Ländern auch nach außen (F. Kirchhof in Dürig/Herzog/Scholz/, a.a.O., Art. 84 Rn. 193 ff.; Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 84 Rn. 79 unter Bezugnahme auf BVerfGE 11, 6). Im Bundesstaat beginnt für den Bund das „Außen“ bereits, wenn er auf die teilsouveränen Gliedstaaten, also die Länder als eigenständige Rechtssubjekte, trifft und deren Verhalten bestimmt, denn schon dann verlässt er die staatliche Binnenorganisation des Bundes (s. auch Art. 31 GG). Auf eine Rechtswirkung außerhalb des staatlichen Bereichs sind die Verwaltungsvorschriften aber grundsätzlich nicht gerichtet, sie binden zunächst nur die nachgeordneten Behörden und damit Adressaten innerhalb der Verwaltung und gehören deshalb nicht dem für die Gerichte verbindlichen materiellen Recht an (vgl. BVerwG, U.v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 – juris Rn. 15).

#### **66**

(2) Die das Ermessen lenkenden Verwaltungsvorschriften können aber eine mittelbare rechtliche Außenwirkung über die Verwaltungspraxis und den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG erlangen, wenn durch ihre ständige Anwendung eine gleichmäßige Verwaltungspraxis begründet wird, von der die Verwaltung in vergleichbaren Fällen wegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht ohne rechtfertigenden sachlichen Grund abweichen darf (sog. Selbstbindung der Verwaltung; vgl. BVerwG, U.v. 28.5.1958 – V C 216.54 – BVerwGE 8, 4 – juris Rn. 40; U.v. 10.12.1969 – VIII C 104.69 – BVerwGE 34, 278 – juris Rn. 12 ff.; U.v. 13.9.1973 – II C 13.73 – BVerwGE 44, 72 – juris Rn. 22; U.v. 19.3.1996 – 1 C 34/93 – BVerwGE 100, 335 – juris Rn. 18; U.v. 8.4.1997 – 3 C 6.95 – BVerwGE 104, 220 – juris Rn. 19). Die AVV GeA stellt allerdings keine derartige ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift dar. Nach § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV haben die Landesregierungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch Rechtsverordnung auf Grund des § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nummer 3, Abs. 5 DüngG die roten und gelben Gebiete auszuweisen, ohne dass ihnen hierbei ein Ermessen zustünde. Entsprechend formuliert auch § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV als Zweck der AVV GeA die Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der roten und gelben Gebiete.

#### **67**

(3) Eine weitere Fallgruppe der in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannten Außenwirksamkeit von Verwaltungsvorschriften stellen die insbesondere im Umwelt- und Technikrecht anzutreffenden normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften dar, die auch für die Verwaltungsgerichte verbindlich und wie eine Rechtsnorm anzuwenden sind (BVerwG, U.v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – BVerwGE 107, 338 – NVwZ 1999, 1114 – juris Rn. 16 f.). Die AVV GeA stellt indes keine solche normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift dar.

(a) Eine derartige Normkonkretisierung wird in ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insbesondere bejaht für die nach § 48 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) von der Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51 BImSchG) mit Zustimmung des Bundesrats erlassene Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) und die Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm; vgl. etwa BVerwG, B.v. 10.1.1995 – 7 B 112.94 – NVwZ 1995, 994) sowie für bestimmte atomrechtliche Verwaltungsvorschriften (vgl. BVerwG, U.v. 19.12.1985 – 7 C 65.82 – BVerwGE 72, 300 – juris Rn. 44). Diese Verwaltungsvorschriften dienen nämlich der Ausfüllung eines der Verwaltung eingeräumten Beurteilungsspielraums. Mit ihnen wird die Ausübung dieses Beurteilungsspielraums von der Einzelentscheidung im jeweiligen Verwaltungsakt in eine abstrakt generalisierende Regelung vorverlagert, um so die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Eine derartige normkonkretisierende Wirkung hat das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 28.10.1998, a.a.O. juris Rn. 17) unter folgenden Voraussetzungen angenommen: 1) Die Vorschrift muss der einheitlichen Auslegung und Anwendung sowie Weiterentwicklung naturwissenschaftlich-technischer Begriffe dienen, 2) die Exekutive hat bei ihrem Erlass höherrangigen Geboten und dem für deren Konkretisierung wesentlichen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Rechnung getragen, der auch nicht durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt ist und 3) dem Erlass geht ein umfangreiches Beteiligungsverfahren voraus, dessen Zweck es ist, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen. Letzteres hat das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 28.10.1998 a.a.O. juris Rn. 17) für die Allgemeine Rahmen-Verwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 8. September 1989 bejaht, weil sie von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen, im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht wurde und ein umfangreiches Beteiligungsverfahren stattgefunden hatte, das von der Bundesregierung mit den Bundesländern abgestimmt gewesen sei. Einzelheiten seien in Gesprächskreisen bzw. Arbeitsgruppen erarbeitet worden, an denen mehrheitlich Behördenvertreter mitwirkten, die vom Bundesumweltministerium in Abstimmung mit den für Wasserwirtschaft und Wasserrecht zuständigen obersten Landesbehörden berufen worden seien, an denen aber auch Sachverständige beteiligt gewesen seien, die auf Vorschlag einschlägiger Fachvereinigungen berufen worden seien. Auch sei eine Anhörung der zu beteiligenden Kreise unter Einbeziehung insbesondere von Umweltverbänden erfolgt. Unter dieser Prämisse hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass „das Verfahren zum Erlass der Rahmen-Abwasserverwaltungsvorschrift (noch)“ den Anforderungen einer normkonkretisierenden und damit außenwirksamen Verwaltungsvorschrift genügt (U.v. 28.10.1998 a.a.O. juris Rn. 17).

## 69

(b) Gemessen hieran kann vorliegend für die AVV GeA eine derartige normkonkretisierende Wirkung nicht angenommen werden. Nach der vom Senat eingeholten Auskunft des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 28. Juli 2023 war Grundlage für das Aufstellungsverfahren der AVV GeA 2020 der Vorschlag einer übergeordneten Bund-Länder-Projektgruppe (Leitung: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz) und von Facharbeitsgruppen (Leitung: Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser – LAWA), die sich aus Vertretern der Länder und dem Umweltbundesamt (UBA) zusammensetzten. Daneben gab es für die Länder, die nicht in den Facharbeitsgruppen vertreten waren, einen Beirat. Externe Sachverständige wurden nicht in die Erarbeitung der AVV GeA 2020 einbezogen. Im weiteren Verfahren wurden dann betroffene Verbände nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) beteiligt. Zur Überarbeitung der AVV GeA 2020 wurde im November 2021 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) „Binnendifferenzierung“ einberufen, die ausschließlich aus Behördenvertretern des Bundes und der Bundesländer bestand. Externe Sachverständige wurden auch hier nicht in die Beratungen einbezogen. Aus der vorgelegten Auflistung lässt sich entnehmen, dass bei der Erarbeitung des Vorschlags nur Behördenvertreter beteiligt waren. Im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung wird die Person angegeben, die die Stellungnahme des jeweiligen Verbands eingereicht hat, bezeichnet als „externe Sachverständige“.

## 70

Damit sind vorliegend die Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts an eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift nicht erfüllt. Zwar wurde die Vorschrift von der Bundesregierung mit Zustimmung des

Bundesrats erlassen. Es fehlt aber – und das ist unverzichtbar, um die vorhandenen Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen – an einem umfangreichen Beteiligungsverfahren. Einzelheiten wurden auch hier in Gesprächskreisen bzw. Arbeitsgruppen erarbeitet, an denen mehrheitlich Behördenvertreter mitwirkten. Allerdings waren bei der Erstellung der AVV GeA im Gegensatz zur Fallkonstellation des Bundesverwaltungsgerichts keine (externen) Sachverständigen beteiligt. Stattgefunden hat nur eine Anhörung der zu beteiligenden Kreise nach § 47 Abs. 3 GGO. Auch wenn die in der Auflistung bei der Verbändeanhörung genannten Personen als „externe Sachverständige“ bezeichnet werden, vermag dies nichts daran zu ändern, dass über die übliche Verbändeanhörung hinaus kein externer Sachverständiger eingeholt und insbesondere nicht bei der Erarbeitung des Entwurfs beteiligt wurde. Das bestätigt auch das BMEL selbst, indem es angibt, externe Sachverständige seien in die Erstellung der AVV GeA nicht einbezogen worden. Selbst das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren zur Aufstellung der Rahmen-Abwasservorschrift trotz dortiger Beteiligung externer Sachverständiger neben der Verbändeanhörung gerade „noch“ als ausreichend erachtet (BVerwG a.a.O. Rn. 17). Unter dieser Prämisse kann hier nicht von einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift ausgegangen werden, wenn eine Beteiligung externer Sachverständiger bei der Erstellung vollkommen fehlt.

## 71

Auch die Beteiligung des Umweltbundesamts (UBA) als selbständiger Bundesoberbehörde nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesumweltamtes (vom 22.7.1974, BGBl. I S. 1505, zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 24.6.2022, BGBl. I S. 959 – UBAG), das seine Aufgaben grundsätzlich unabhängig vom Bundesumweltministerium erledigt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UBAG), führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Mit § 1 Abs. 1 UBAG erfolgt lediglich die wörtliche Übernahme des Begriffs „selbständige Bundesoberbehörde“ aus der staatsorganisationsrechtlichen Bestimmung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 GG, wonach für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichtet werden können. Dies sind einem Bundesministerium nachgeordnete und damit weisungsunterworfenen Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung ohne eigenen Unterbau, die im ganzen Bundesgebiet zuständig sind (vgl. Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 102. EL August 2023, Art. 87 Rn. 249, 251 m.w.N.). Der Begriff der „Selbständigkeit“ kennzeichnet die organisatorische Selbständigkeit, das organisatorische Erscheinungsbild im Unterschied zur sonstigen oder schlichten Bundesoberbehörde, und verlangt eine organisatorische Ausgliederung aus einem Bundesministerium und die Wahrnehmung eigener Aufgaben im Unterschied zur bloßen Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten für das Ministerium, dem sie nachgeordnet ist (vgl. Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 87 Rn. 253 m.w.N.). Umstritten ist, ob der Begriff der „Selbständigkeit“ über die bloße organisatorische Selbständigkeit hinaus auch eine inhaltliche Selbständigkeit im Sinne einer Weisungsfreiheit oder Unabhängigkeit gegenüber dem übergeordneten Bundesministerium voraussetzt (vgl. Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O. Art. 87 Rn. 254 m.w.N. zu beiden Ansichten). Aus Sicht des Senats ist kein durchgreifender Grund dafür ersichtlich, warum „selbständige Bundesoberbehörden“ als dem jeweiligen Fachressort nachgeordnete Behörden inhaltlich von der sich aus dem Hierarchieprinzip und der Ressortverantwortung ergebenden Fachaufsicht in gewissen Umfang freigestellt sein müssten, um sie errichten zu dürfen. Damit ist die Selbständigkeit ausschließlich bezogen auf die organisatorische und funktionelle Abhebung der Bundesoberbehörden von den vorgeordneten obersten Bundesbehörden einerseits und von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden andererseits zu verstehen und soll damit nicht zum Ausdruck gebracht werden, sie stünden notwendig oder auch nur regelmäßig außerhalb des Hierarchiegefüges (vgl. Lerche in Maunz/Dürig, GG, 53. Aufl. 2009, Art. 87 Rn. 184). Eine Weisungsfreiheit einer Bundesoberbehörde mag im Einzelfall aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Materie zu rechtfertigen und im jeweiligen Fachgesetz normiert sein, stellt aber keine Grundvoraussetzung für die Einrichtung einer „selbständigen Bundesoberbehörde“ nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG dar (vgl. Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O. Art. 87 Rn. 254 m.w.N.). Letztendlich kann diese Frage vorliegend dahingestellt bleiben, da sich dem UBAG keine Anhaltspunkte dafür entnehmen lassen, dass das UBA hinsichtlich der „wissenschaftlichen Unterstützung [...] bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UBAG von der aufgrund des Hierarchieverhältnisses stets bestehenden Fachaufsicht freigestellt wäre. Vor diesem Hintergrund kann die Beteiligung des der Fachaufsicht des vorgesetzten Ministeriums umfassend unterliegenden UBA bei der Erarbeitung der AVV GeA nicht der Mitwirkung eines unabhängigen Sachverständigen gleichgesetzt werden.

## 72

Ungeachtet dessen erfüllt die AVV GeA auch inhaltlich nicht die Voraussetzungen einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift. Denn die AVV GeA dient nicht der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Dies gilt auch für den in § 13a Abs. 1 Satz 1 DÜV enthaltenen Begriff „Gebiet“ (so auch OVG Sachsen-Anhalt, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 133; a.A. VGH BW, U.v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21 – juris Rn. 38 ff.). Die Ermächtigungsgrundlage knüpft an die in der Grundwasserverordnung (GrwV) festgelegten Nitratgrenzwerte von 50 mg/l bzw. von 37,5 mg/l und steigendem Trend von Nitrat an. Deren Festlegung erfolgt damit gerade nicht erst in der AVV GeA. Diese vereinheitlicht entsprechend der Zielsetzung des § 13a Abs. 1 Satz 2 DÜV nur die Methodik für die Ermittlung und Abgrenzung der fraglichen Gebiete. Insoweit schließt sich der Senat der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt an (U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 132 ff.).

### 73

(4) Die Gerichte sind somit bei ihrer Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung an die AVV GeA grundsätzlich nicht gebunden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfen sie ihren Entscheidungen nur materielles Recht, zu dem Verwaltungsvorschriften nicht gehören, zugrunde legen (BVerwG, U.v. 26.6.2002 – 8 C 30.01 – NVwZ 2003, 211 – juris Rn. 23). Allerdings sind sie befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigener Überzeugung anzuschließen. Das bedarf jeweils einer Betrachtung im Einzelfall.

### 74

Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich bei dem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO um ein objektivrechtliches Verfahren handelt, in dem vom Normenkontrollgericht nach Bejahung der Zulässigkeit, insbesondere des Vorliegens der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, umfassend die inhaltliche Übereinstimmung der Norm mit höherrangigen Recht zu prüfen ist (vgl. Hoppe in Eyermann, a.a.O., § 47 Rn. 85, 87). Hieraus kann nicht geschlossen werden, dass die AVV GeA in jedem Fall als höherrangiges Recht als Prüfungsmaßstab heranzuziehen wäre. Die Funktion als objektives Prüfungsverfahren bedeutet nur, dass es im Rahmen der Prüfung der Begründetheit auf eine Verletzung subjektiver Rechte des Antragstellers nicht ankommt, weil die für Anfechtungsklagen geltende Bestimmung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Normenkontrollverfahren keine Anwendung findet (BVerwG, B.v. 4.6.1991 – 4 NB 35.89 – BVerwGE 88, 268 – juris Rn. 27). Daraus lässt sich aber nichts dafür herleiten, ob der AVV GeA als Verwaltungsvorschrift ausnahmsweise die erforderliche Außenwirkung zukommt, um als höherrangiges materielles Recht als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren herangezogen zu werden.

### 75

bb) Vorliegend hat der Antragsgegner die Ausweisung unter Anwendung von § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA vorgenommen und Feldstücke, die mit einem Anteil von mindestens 20% in einem belasteten Gebiet liegen, mit ihrer Gesamtfläche dem belasteten Gebiet zugerechnet. Feldstücke unterhalb dieser Grenze wurden aus dem belasteten Gebiet ausgenommen. Auch insoweit ist die Verhältnismäßigkeit bei der Gebietsausweisung gewahrt.

### 76

In der AVV GeA 2020 war die nunmehr in § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA 2022 enthaltene 20%-Regelung noch nicht vorgesehen. Zur Rüge hinsichtlich der bei der ersten Ausweisung im Jahr 2020 tatsächlich angewandten 50%-Grenze hat der Senat im Beschluss vom 31. Januar 2022 (Az. 13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBI 2022, 914 – juris Rn. 55) ausgeführt, dass die gewählte Methode im Interesse eines effektiven Gewässerschutzes einerseits und einer nachvollziehbaren Abgrenzung der Feldstücke und des Gebiets andererseits sachgerecht und plausibel erscheint. Trägt ein Feldstück und die in ihm zusammengefassten Grundstücke zu über 50% zu einer Gewässergefährdung bei, ist es nachvollziehbar, dass das gesamte Feldstück den Beschränkungen unterworfen wird. Eine Grenzziehung mitten durch Feldstücke käme zwar dem Gedanken der Verursacherhaftung am nächsten, wäre aber äußerst schwierig zu überwachen und zu vollziehen. Eine Herausnahme aller nur teilweise betroffenen Feldstücke würde die Umsetzung des auch gemeinschaftsrechtlich verbindlich vorgegebenen Gewässerschutzes erheblich beeinträchtigen, zumal bereits sämtliche Feldstücke mit einem Verursachungsanteil unter 50% nicht ausgewiesen wurden, obwohl sie teilweise zur Gewässergefährdung beitragen. Im Ergebnis hat der Senat die 50%-Grenze als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung und Berufsausübungsregelung eingestuft, zumal die mit diesem Vorgehen verbundene Typisierung und Pauschalierung unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und der

Vollziehbarkeit der landesweit vorzunehmenden Ausweisungen roter und gelber Gebiete gerechtfertigt erscheint.

## 77

Diese Erwägungen können auf die vorliegende Ausweisung übertragen werden, auch wenn dieser nunmehr die 20%-Klausel nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA zugrunde liegt. Eine unverhältnismäßige Belastung der betroffenen Landwirte kann darin nicht gesehen werden, insbesondere das Übermaßverbot ist gewahrt. Im Einzelnen:

## 78

(1) Im Hinblick auf die Erforderlichkeit des Eingriffs begegnet die Ausweisung mit den damit bewirkten Beschränkungen keinen Bedenken. Angesichts des überirdisch nicht erkennbaren Grundwasserverlaufs ergeben sich bei der Feststellung, mit welchem Anteil ein einzelnes Grundstück zur Verunreinigung beiträgt, praktische Schwierigkeiten. Für Wasserschutzgebiete, bei denen insoweit vergleichbare Schwierigkeiten bestehen, weist das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 – juris Rn. 22) darauf hin, dass die Ermittlung der Grenze des Wassereinzugsgebiets aus der Natur der Sache bei Wahrung eines angemessenen Verwaltungsaufwands mit fachlichen Unsicherheiten behaftet sei, weil sich unterirdische Grenzlinien nicht ohne Weiteres auf der Erdoberfläche abbildeten. Die Behörde dürfe sich folglich mit wissenschaftlich abgesicherten, in sich schlüssigen Schätzungen begnügen. Insoweit sei ein „administrativer Vereinfachungsspielraum“ anzuerkennen, der rechtlich nur beschränkt überprüfbar sei, nämlich auf die Wahl nachvollziehbarer Maßstäbe.

## 79

Bereits die für die Ausweisung ermittelte „unterirdische“ Grenze der Nitratbelastung des Grundwassers, die in der Gebietskulisse auf der Erdoberfläche abzubilden ist, beruht nicht etwa auf kleinteiligen empirischen Erhebungen vor Ort und damit nicht auf einer naturwissenschaftlichen Ermittlung im eigentlichen Sinne. Sie ist vielmehr Ergebnis einer durch die AVV GeA vorgegebenen mathematischen Modellierung insbesondere im Rahmen der immissionsbasierten Abgrenzung (§ 5 AVV GeA), vorliegend nach dem IDW-Modell, mit den an den Messstellen des Ausweisungsmessnetzes und den Zusatzmessstellen erhobenen Messwerten als Ausgangspunkt. Der Antragsgegner hat nachvollziehbar dargelegt, es könne nur eine derartige Berechnung nach mathematischen Formeln stattfinden, weil sich der Grundwasserkörper unter der Erde befinde. Eine solche Vereinfachung der Ermittlung der unterirdischen Grenzen der mit Nitrat belasteten Gebiete ist mit Blick auf die Handhabbarkeit der Gebietsabgrenzung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Umgekehrt könnte ein Verzicht auf derartige mathematische Modelle mit Blick auf den gebotenen Schutz des Grundwassers die vollständige Einbeziehung eines Grundwasserkörpers in die Gebietskulisse erforderlich machen, wenn die genauen Grenzen einer durch entsprechende Werte an einer Messstelle nachgewiesenen Belastung nicht ermittelt werden können. Das schließt zum einen denklingsmäßig eine exakte Grenzziehung vor Ort aus, zum anderen lässt sich nicht sicher ausschließen, dass Feldstücke an der Grenze tatsächlich keinen Beitrag leisten. Ist demnach bereits die unterirdisch ermittelte Grenze Ergebnis einer zulässigen mathematischen Modellierung, bestehen bei deren Übertragung an die Geländeoberfläche keine Bedenken, im Sinne des Vorsorgeprinzips unter Nutzung eines administrativen Vereinfachungsspielraums in die Gebietskulisse alle Feldstücke einzubeziehen, die mit einem Anteil von 20% in dem ermittelten mit Nitrat belasteten Gebiet liegen. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass von diesen Feldstücken Einwirkungen auf das zu schützende, aber bereits belastete Grundwasser ausgehen können. Wenn auf einer Fläche von 20% nach wissenschaftlich abgesicherten Gesichtspunkten eine Belastung ermittelt wurde, ist die Annahme nachvollziehbar, dass sich die tatsächliche Belastung über die rechnerische Abgrenzung hinaus noch fortsetzen kann. Durch das mathematische Abgrenzungsverfahren ist eine gewisse Unschärfe systemimmanent.

## 80

(2) Ebenfalls in diese Richtung geht das Argument des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt (U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 157), bei einer großräumigen Betrachtungsweise trage letztlich jede Düngebeschränkung zu einer Verbesserung der Nitratbelastung des Grundwassers bei. Die Ermittlung der landwirtschaftlichen Einzelverursachungen könne dabei nur in einer Genauigkeit verlangt werden, die mit einem noch vertretbaren Verwaltungsaufwand erreicht werden könne. Eine feldblockgenaue Emissionsermittlung, wie sie die AVV GeA 2020 vorgesehen habe, sei so aufwendig und gleichzeitig mit so viel Unwägbarkeiten behaftet, dass ihr Nutzen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der damit

erzielbaren Verursachungsgenauigkeit stehe. Auch das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Rechtsprechung zur Abgrenzung von Wasserschutzgebieten (U.v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – juris Rn. 21) davon aus, dass die mit der Ausweisung einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung nur zulässig ist, wenn von dem betroffenen Grundstück Einwirkungen auf das zu schützende Grundwasser ausgehen „können“. Das aber ist auch bei dem verbleibenden 80%-Anteil nicht mit Sicherheit auszuschließen.

## 81

(3) Für die Verhältnismäßigkeit der unter Anwendung von § 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA vorgenommenen Gebietsausweisung streiten ferner die Grundentscheidung der Nitratrichtlinie, dem Grundwasserschutz als Allgemeingut den Vorrang vor den Individualinteressen der einzelnen Landwirte einzuräumen und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hierzu.

## 82

In Art. 5 Abs. 4 Nitratrichtlinie wird für die auszuweisenden gefährdeten Gebiete eine (generelle) Düngebeschränkung statuiert, die in Deutschland mit dem Düngegesetz und der Düngeverordnung umgesetzt wurde. In den Erwägungsgründen der Nitratrichtlinie wird ausgeführt, dass der Nitratgehalt der Gewässer in bestimmten Gebieten der Mitgliedstaaten zu hoch sei. Ausgehend hiervon wird festgestellt, dass die Verwendung von stickstoffhaltigen Düngemitteln und Dung für die Landwirtschaft zwar erforderlich sei, die übermäßige Verwendung von Düngemitteln aber eine Gefahr für die Umwelt darstelle. Deshalb müssten gemeinsame Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme aufgrund der intensiven Viehwirtschaft ergriffen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verschmutzung der Gewässer aus diffusen Quellen hauptsächlich durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursacht werde. Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer sowie zur Sicherung sonstiger rechtmäßiger Nutzungen der Gewässer sei es notwendig, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen. Deshalb müssten die Mitgliedstaaten die gefährdeten Gebiete ausweisen und Maßnahmen ergreifen, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen begrenzt werde. Ausgangspunkt nach der Nitratrichtlinie sind die Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind (Art. 3 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 3 Abs. 2 Nitratrichtlinie alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in solche Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete ausweisen. Dementsprechend bestimmt § 13a Abs. 1 DüV, dass die Landesregierungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch Rechtsverordnung auf Grund von § 3 Abs. 4 Satz in Verbindung mit Satz 2 Nummer 3 und mit Abs. 5 DüngG die Gebiete auszuweisen haben. Für den Fall der Nichtausweisung sind in § 13a Abs. 4 und 5 DüV Sonderregelungen vorgesehen.

## 83

Hieraus ergibt sich zunächst, dass nach den europarechtlichen Vorgaben der Schutz des Grundwassers oberstes Ziel ist und wegen dessen Verunreinigung zwingend Maßnahmen zu ergreifen sind, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt wird. Zum anderen legt die Nitratrichtlinie zugrunde, dass die landwirtschaftlichen Quellen für die Gewässerverunreinigung die Hauptursache bilden, ohne dass zunächst hinsichtlich der Beteiligung einzelner Grundstücke differenziert würde. Der Nitratrichtlinie lässt sich die Notwendigkeit einer Aufteilung von Flächen nicht entnehmen. Vielmehr verlangt Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie davon, dass alle Flächen auszuweisen sind, die zur Verunreinigung beitragen. Diese Formulierung entspricht derjenigen etwa der englischsprachigen („contribute to“) und der französischsprachigen Fassung („contribuent à“) und knüpft daran an, dass von der fraglichen Fläche überhaupt Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in das verunreinigte oder gefährdete Gewässer gelangen (vgl. Art. 2 Buchst. j Nitratrichtlinie) können, ohne dass weitere Anforderungen hinsichtlich des Verursachungsbeitrags gestellt würden. Die Richtlinie stünde somit auch einer Einbeziehung aller Flächen, für die überhaupt ein Beitrag zur Verunreinigung belasteter Gewässer festgestellt wurde, nicht entgegen.

## 84

Dies wird bestätigt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, U.v. 29.4.1999 – C-293/97 – ZUR 1999, 319 – juris Rn. 30 ff.). Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“ zu bestimmen und dementsprechend alle bekannten Flächen, die in solche Gewässer entwässern und zur Verunreinigung beitragen, als „gefährdete Gebiete“ auszuweisen.

Voraussetzung hierfür sei (lediglich), dass diese Gewässer eine höhere Nitratkonzentration als 50 mg/l enthielten und der betroffene Mitgliedstaat der Auffassung sei, dass die Zuführung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen einen „erheblichen Beitrag“ zu dieser insgesamt bestehenden Nitratkonzentration darstelle (Rn. 40). Explizit wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten, denen ein weiter Ermessensspielraum zukomme, nicht zur genauen Bestimmung des Anteils der Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen an der Verunreinigung der Gewässer verpflichtet seien und eine solche Verunreinigung nicht ausschließlich durch die Landwirtschaft verursacht sein müsse (Rn. 30 f.). In diesem Zusammenhang führt der Europäische Gerichtshof im Gegenteil aus, dass eine Beschränkung auf Fälle, in denen landwirtschaftliche Quellen eine Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l verursachen, mit der Richtlinie unvereinbar wäre und gegen ihren Sinn und Zweck verstoßen würde. Eine grenzscharfe Ermittlung des konkreten Einzelverursachers wird auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht gefordert. Vielmehr führt er aus, die Nitratrichtlinie diene dazu, den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen sicherzustellen. Deshalb komme den Mitgliedstaaten – wie bereits erwähnt – für die Bestimmung der Gebiete angesichts der Komplexität der Prüfungen, die sie in diesem Zusammenhang vorzunehmen hätten, ein großer Ermessensspielraum zu (EuGH, U.v. 29.4.1999 a.a.O. Rn. 37 ff.).

#### **85**

Zusammenfassend ergibt sich hieraus, dass nicht nach „Verursachungsanteilen“ differenziert wird, sondern vielmehr alle Flächen auszuweisen sind, die in verunreinigte Gewässer entwässern, selbst wenn sie im konkreten Einzelfall nur zu einem Anteil von 20% entwässern sollten. Die Notwendigkeit einer Aufteilung lässt sich der Nitratrichtlinie und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht entnehmen, insbesondere auch mit Blick darauf, dass die Landwirtschaft als Hauptursache angesehen wird.

#### **86**

(4) Darüber hinaus ergibt sich aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Oktober 2019 (C-197/18 – NVwZ 2019, 1587 – juris Rn. 51), dass auch ein 20%-Anteil als „erheblich“ angesehen werden kann. Der Antragsgegner zieht aus dieser Entscheidung den Schluss (vgl. den in das Verfahren eingeführten Schriftsatz vom 26. Oktober 2023 aus dem Parallelverfahren 13a N 21.183, dort S. 4f.), dass schon bei Vorliegen des 20%-Anteils ein erheblicher Verursachungsbeitrag aus der Bewirtschaftung dieser Parzelle für die Gewässerbelastungen angenommen werden könne. Die Annahme des Europäischen Gerichtshofs, dass ein Beitrag erheblich sei, wenn die Landwirtschaft beispielsweise für 17% des Gesamtstickstoffs verantwortlich sei, könne sinngemäß auf die hier in Rede stehende Konstellation übertragen werden. Der Europäische Gerichtshof hat sich dabei auf das Urteil vom 22. September 2005 (C-221/03 – juris Rn. 86) bezogen. Dieses Verfahren betraf Maßnahmen für gefährdete „Gewässer“-Gebiete (Wassergewinnungszonen, Schutzgebiete, subhydrographische Becken für die Trinkwassergewinnung und Gebiete mit nitratempfindlichen Böden). Hierzu wurde entschieden, dass Beiträge in Höhe von 19% bzw. 17% in einem Becken zwar geringfügig seien, jedoch keineswegs unbedeutend. Diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Erheblichkeit von landwirtschaftlichen Verursachungsbeiträgen streitet zusätzlich dafür, dass auch im Rahmen der Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten ein 20%-Anteil erheblich ist und in der Folge die Einbeziehung von Feldstücken, die mindestens mit 20% in einem belasteten Gebiet liegen, nicht unverhältnismäßig sein kann.

#### **87**

(5) Ferner wird in § 13a Abs. 4 und 5 DüV bestimmt, dass im Falle einer fehlenden Ausweisung nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bzw. Nr. 4 DüV die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche im Gebiet des jeweiligen Grundwasserkörpers heranzuziehen ist bzw. die Oberflächenwasserkörper im gesamten Landesgebiet. Auch aus diesen Vorgaben wird deutlich, dass dem Schutz des Grundwassers die absolute Priorität eingeräumt wird. Demgegenüber müssen die privaten Interessen hintanstellen, sobald es denkbar erscheint, dass ein Grundstück zur Verunreinigung beiträgt. Das ist schon dann der Fall, wenn auf einem Feldstück, seien es 20% oder 50% der Fläche, eine Betroffenheit ermittelt wurde.

#### **88**

(6) Weiter kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass – wie der Antragsgegner im Rahmen des ins Verfahren eingeführten Schriftsatzes vom 26. Oktober 2023 erläutert hat – das Ausmaß der von der 20%-Klausel betroffenen Grundstücke sehr gering ist. Nur weniger als 2% der von der endgültigen Gebietsausweisung betroffenen Feldstücke sind zu weniger als 50% ihrer Fläche bayernweit in der Ausgangskulisse. Auch mit Blick auf den einzelnen Landwirt ist festzustellen, dass die zusätzliche

Einbeziehung von bis zu 80% eines betroffenen Feldstücks nicht automatisch zu einer Vervielfachung der ausgewiesenen mit Nitrat belasteten Fläche führt. Die reale Zusatzbelastung durch die Einbeziehung aller Feldstücke, die zu mindestens 20% im belasteten Gebiet liegen, ergibt sich nämlich nicht allein aus diesen Feldstücken im Randbereich, sondern spiegelt sich erst im Verhältnis zur Fläche aller belasteten Feldstücke des jeweiligen Betroffenen wider.

## 89

(7) Die zur Grenzziehung bei Wasserschutzgebieten entwickelte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 – juris Rn. 19 ff.) und des 8. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 5.10.2021 – 8 N 17.1354 u.a. – juris Rn. 44 f. und Rn. 73 ff.) kann (entgegen wohl der Auffassung des Antragstellers, vgl. Schriftsatz vom 30. Januar 2024, S. 10f.) hingegen über die hier genannten Grundsätze hinaus nicht vollständig auf die Ausweisung mit Nitrat belasteter Gebiete nach § 13a DüV übertragen werden. Die Situation ist nicht in allen Gesichtspunkten vergleichbar, insbesondere nicht hinsichtlich des Erfordernisses eines differenzierten Schutzkonzepts. Die Gesichtspunkte der Erforderlichkeit der räumlichen Ausdehnung einerseits und der Eignung der Ausweisung zum Schutz des Grundwassers andererseits dürfen nicht vermengt werden. Grundlage der wasserrechtlichen Rechtsprechung ist die Regelung in § 51 WHG, wonach die Landesregierung Wasserschutzgebiete festsetzen „kann“, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Damit handelt es sich bei der Ausweisung eines Wasserschutzgebiets um eine Ermessensentscheidung, wohingegen die Landesregierungen nach § 13a Abs. 1 DüV zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung Gebiete auszuweisen „haben“. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bezieht sich in der Folge auch auf das der Verwaltung bei der Schutzgebietsausweisung eingeräumte Ermessen. Es wird hervorgehoben (vgl. U.v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 23), dass die Behörde nicht verpflichtet sei, ein Grundstück in den Geltungsbereich einer Wasserschutzgebietsverordnung einzubeziehen. Vielmehr komme ihr insoweit ein Ermessen zu, aufgrund dessen sie zu entscheiden habe, wie sie den gebotenen Schutz des Wasservorkommens letztlich gewährleisten wolle. Diese Ermessensentscheidung müsse sich an einem nachvollziehbaren Schutzkonzept messen lassen. Im Gegensatz zur Prüfung der Erforderlichkeit der räumlichen Ausdehnung des Wasserschutzgebiets gehe es dabei nicht um ein „Zuviel“ an Schutz, sondern um ein „Zuwenig“. Denn bei einer fehlerhaft unterbliebenen Einbeziehung eines Grundstücks könne die Eignung des Wasserschutzgebiets für den verfolgten Zweck infrage stehen. Insoweit kommt eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf die vorliegende Konstellation nicht in Betracht: Weder steht der Landesregierung hier ein Ermessen zu, im Rahmen dessen ein Schutzkonzept zu erarbeiten wäre, noch stellt sich angesichts der Tatsache, dass § 13a Abs. 1 DüV grundsätzlich alle dort genannten Gebiete als belastet ansieht und den Ländern lediglich die Möglichkeit eingeräumt ist, hiervon unbelastete Gebiete auszunehmen, die Frage, ob eine nötige Einbeziehung von Grundstücken unterblieben wäre und damit zu wenig an Schutz für das Grundwasser gewährleistet wurde.

## 90

An der Übertragbarkeit fehlt es ferner deshalb, weil die tatsächlichen Grundlagen für die jeweilige Ausweisung völlig unterschiedlich sind. Ein Wasserschutzgebiet beschränkt sich auf eine im Vergleich relativ geringe Fläche, die nicht annähernd vergleichbar ist mit derjenigen bei Grundwasserkörpern. So beträgt etwa die Gesamtfläche (nur) der ausgewiesenen roten Gebiete bayernweit 933.718 ha, davon 545.892 ha landwirtschaftliche Fläche (s. S. 9 Ministerratsvorlage v. 11.11.2022 in den elektronischen Akten unter USB\_Stick\_Aktenvorlage/Ministerratsverfahren/RV-15.11.2022-TOP\_V\_a.pdf). Durch die Hinzurechnung von Feldstücken, die mit 20% und mehr in der Kulisse liegen, war die ausgewiesene Gesamtfläche um 16.291 ha vergrößert worden (S. 5 der Ministerratsvorlage, a.a.O.). Dabei handelt es sich um etwa 2% der gesamten Gebietskulisse Bayerns, so dass die Erweiterung allein unter diesem Blickwinkel als geringfügig einzustufen wäre. Das Wasserschutzgebiet, das der im Verfahren thematisierten Entscheidung des 8. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 5.10.2021 – 8 N 17.1354 u.a. – juris Rn. 2) zu Grunde lag, besaß demgegenüber nur eine Gesamtausdehnung von rund 2.660 ha, die engere Schutzzone umfasste etwa 275 ha. Zudem betraf das Verhältnis zwischen der erforderlichen und der tatsächlichen Einbeziehung eine völlig andere Größenordnung: So wies etwa die engere Schutzzone für zwei Brunnen eine Größe von 334.835 m<sup>2</sup> auf, obwohl die Fläche innerhalb der 50-Tage-Linie beider Brunnen nur 158.927 m<sup>2</sup> betrug, so dass Flächen außerhalb des aus fachlicher Sicht eigentlich erforderlichen Bereichs in einer Größenordnung von 175.000 m<sup>2</sup> zusätzlich einbezogen wurden (Rn. 77), das heißt mehr als das Doppelte als erforderlich.

91

(8) Schließlich greifen auch Überlegungen des Antragstellers nicht durch, die Anforderungen an die Genauigkeit der Gebietsabgrenzung seien im Fall der roten Gebiete unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gegenüber der Festsetzung von Wasserschutzgebieten sogar noch höher anzusetzen, weil sich der Eingriff mangels Befreiungs- und Ausnahmemöglichkeiten als einschneidender erweise. Damit wird, worauf der Antragsgegner zurecht hinweist, schon nicht berücksichtigt, dass sich die Festsetzung der mit Nitrat belasteten Gebiete und die Festsetzung von Wasserschutzgebieten bereits in ihrer Zielrichtung grundlegend unterscheiden. Während bei der Festsetzung von Wasserschutzgebieten entgegen den Ausführungen des Antragstellers eine präventive Zielrichtung verfolgt und darauf abgezielt wird, Einwirkungen auf das Wasser zu verhindern (Hünnekens in Landmann/Rohmer UmweltR, 102. EL September 2023, WHG § 51 Rn. 3; in diesem Sinne auch Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 51 Rn. 3), handelt es sich bei der Gebietsausweisung durch die AVDüV im Anschluss an die europarechtlichen Vorgaben der Nitratrichtlinie (auch) um eine repressive Reaktion auf bereits erfolgte Verunreinigungen, die reduziert werden sollen. Die Festsetzung als belastetes Gebiet ist, wodurch der Eingriff abgemildert wird, dementsprechend nicht abschließend festgeschrieben, sondern aufzuheben, wenn die Verunreinigung nicht mehr besteht. Nach Art. 3 Abs. 4 Nitratrichtlinie sind die Mitgliedstaaten gehalten, ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete, wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier Jahre zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen (vgl. § 13a Abs. 8 Satz 2 DüV). Dieser Umstand, durch den der Eingriff überdies abgemildert wird (s.o.), steht einer Vergleichbarkeit der Regelungskreise hinsichtlich der Abgrenzung der jeweiligen Gebiete im Randbereich ebenfalls entgegen.

92

c) Die Gebietsausweisung durch die angegriffene AVDüV genügt auch dem Bestimmtheitsgebot.

93

Inwieweit ein Grundstückseigentümer von der Ausweisung betroffen ist, kann dieser anhand der Überblickskarten sowie aus Detailkarten im Maßstab 1:5.000, die Bestandteil der Ausführungsverordnung sind, erkennen (s. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 AVDüV). Ob die Nutzung seines Grundeigentums beschränkt und der Verkehrswert bzw. der zu erzielende (Pacht-)Ertrag vermindert wird, ist keine Frage der Bestimmtheit der Regelung, sondern betrifft deren Zumutbarkeit. Wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 31. Januar 2022 (13a NE 21.2474 – ZUR 2022, 365 – RdL 2022, 296 – DVBl 2022, 914 – juris Rn. 54) ausgeführt hat, richtet sich die Bewirtschaftungsbeschränkung an den tatsächlichen Bewirtschafter. Die konkrete Zuordnung der mit der Beschränkung belasteten Flächen muss dem betroffenen landwirtschaftlichen Betrieb möglich sein (s. hierzu die amtliche Begründung zu §§ 10 und 16 AVV GeA 2020, BR-Drs. 455/20, S. 33, 36 und zu §§ 7 und 13 AVV GeA 2022, BR-Drs. 275/22, S. 28, 31). Allein dieser ist Adressat der Regelung. Als Bewirtschafter kennt er auch die in den Detailkarten hinterlegten FID-Nummern seiner Betriebsgrundstücke aus der Beantragung landwirtschaftlicher Beihilfen.

94

In Bayern sind die Feldstücke seit langem die Grundlage für die Abwicklung der Agrarförderung im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (vgl. § 8 Abs. 1 BayGAPV, § 3 Nr. 3 InVeKoSV, Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates v. 29.9.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, ABl. L 270 v. 21.10.2003, S. 1). Von der Möglichkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 InVeKoSV, das Flurstück als Referenzparzelle zu bestimmen, hat Bayern nicht Gebrauch gemacht. Vielmehr stützt sich das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen gemäß § 8 Abs. 1 BayGAPV auf das Feldstück. Dementsprechend ist in Bayern auch bei der vorliegenden Ausweisung das Feldstück die landwirtschaftliche Referenzparzelle. Für die Bestimmtheit der Ausweisung betroffener Feldstücke bleibt es damit ohne Bedeutung, ob die Flurstücksgrenzen zu erkennen und die Flurstücksnummern lesbar sind. Diesem Ergebnis steht die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (U.v. 9.2.2023 – 13 S 3646/21 – NuR 2023, 704 – juris Rn. 39) zu einer flurstücksorientierten Ausweisung nicht entgegen, denn die Ausgangslage in Baden-Württemberg ist nicht mit derjenigen in Bayern vergleichbar: In der Verordnung der baden-württembergischen Landesregierung zu Anforderungen an die Düngung in bestimmten Gebieten zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen (VODüV Gebiete) werden als Referenzparzellen Flurstücke herangezogen, wohingegen sich die vorliegende

bayerische AVDüV nach den obigen Darlegungen auf das Feldstück als landwirtschaftliche Referenzparzelle bezieht. Damit ist es für die Bestimmtheit der AVDüV auch unschädlich, wenn im Einzelfall in den Kartendarstellungen Flurstücksgrenzen nicht zu erkennen wären.

#### 95

4. Die auf Grundlage von § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a Abs. 1 Satz 1 DüV durch § 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 AVDüV vorgenommene konkrete Gebietsausweisung ist mit Blick auf den hier streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 (Sandsteinkeuper – Herzogenaurach) nicht zu beanstanden.

#### 96

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Vorgehensweise des Antragsgegners bei der konkreten Gebietsausweisung orientiert sich der Senat grundsätzlich an den Regelungen der AVV GeA. Zwar handelt es sich bei der AVV GeA wie oben dargelegt nicht um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, so dass für den Verwaltungsgerichtshof keine strikte Bindungswirkung besteht. Der Senat ist allerdings befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigener Überzeugung anzuschließen (BVerwG, U.v. 26.6.2002 – 8 C 30.01. – NVWZ 2003, 211 – juris Rn. 23 m.w.N.). Hiervon ausgehend zieht der Senat die Regelungen der AVV GeA als Orientierungsmaßstab für die Überprüfung der Gebietsausweisung heran. Die in der AVV GeA mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Vorgehensweise in den Ländern enthaltenen und mit deren Zustimmung im Bundesrat erlassenen Vorgaben stellen nach Auffassung des Senats eine sachgerechte Grundlage für die Umsetzung der in § 13a Abs. 1 DüV enthaltenen Pflicht der Landesregierungen zur Gebietsausweisung und somit grundsätzlich einen geeigneten Orientierungsmaßstab für die gerichtliche Überprüfung dar. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die AVV GeA in weiten Teilen letztlich als Zusammenfassung und Ergänzung der allgemein anerkannten Regeln der Technik verstanden werden kann, die der Antragsgegner für eine sachgerechte Ausweisung der belasteten Gebiete ohnehin zu berücksichtigen hätte. Darüber hinaus erfordern die Gebietsausweisung und die damit verbundenen Eingriffe in Grundrechte der Antragsteller einerseits ein geordnetes Verfahren auf der Basis einer möglichst validen Datengrundlage insbesondere in Gestalt aussagekräftiger Messergebnisse. Andererseits gebietet das Interesse der Allgemeinheit am verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Grundwasserschutz, dass die unionsrechtlich vorgegebenen Gebietsfestsetzungen nicht an praktisch unerfüllbaren Anforderungen scheitern, sondern mit angemessenem Verwaltungsaufwand in einem vertretbaren Zeitraum auch faktisch durchführbar sind. Letzteres stellt die AVV GeA auf Grundlage des § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV durch verschiedene Regelungen sicher, etwa dadurch, dass Ausgangspunkt der Gebietsausweisungen die bereits anderweitig festgesetzten Grundwasserkörper sind (§ 3 Abs. 1 AVV GeA), durch typisierende und pauschalierende Regelungen wie die 20%-Grenze (§ 7 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA) oder durch diverse Übergangsregelungen (§ 15 AVV GeA). Derartige Regelungen sind Ausdruck des in § 13a Abs. 1 Satz 2 DüV angelegten „administrativen Vereinfachungsspielraums“, der zur Bewältigung der fachlichen Komplexität und der praktischen Schwierigkeiten bei der Gebietsausweisung unabdingbar ist (vgl. zum „administrativen Vereinfachungsspielraum“ bei der Ermittlung der Gebietsgrenze von Wasserschutzgebieten: BVerwG, U.v. 2.8.2012 – 7 CN 1.11 – NVwZ 2013, 227 – juris Rn. 22).

#### 97

Da vorliegend die Rechtmäßigkeit der konkreten Gebietsausweisung hinsichtlich eines bestimmten Grundwasserkörpers gemäß § 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 AVDüV inmitten steht, ist auf Folgendes hinzuweisen: Verstöße des Antragsgegners gegen die AVV GeA können nur insoweit relevant werden, als diese Auswirkungen auf die konkrete Gebietsausweisung im jeweiligen Grundwasserkörper gehabt haben können. Bloße „formale Fehler“ wie etwa lückenhafte Stammdaten oder Fehler in anderen Bereichen wie etwa dem Arbeitsschutz haben deshalb von vornherein keine Bedeutung. Andere Verstöße gegen die AVV GeA sind dann unbeachtlich, wenn keine Auswirkungen auf die konkrete Gebietsausweisung feststellbar sind (zur sog. Messwertrelevanz der Abweichungen von allgemein anerkannten Regeln der Technik vgl. DVWG-Information Wasser Nr. 111, Stand Juni 2022, Seite 5).

#### 98

Dass keine Auswirkungen auf die konkrete Gebietsausweisung vorliegen, muss zur Überzeugung des Senats feststehen (vgl. § 108 Abs. 1 VwGO). Hierfür sind allerdings keine unerfüllbaren Beweisanforderungen zu stellen und ist keine unumstößliche Gewissheit zu verlangen. Vielmehr genügt ein

für das praktische Leben brauchbarer Grad von Gewissheit, der den Zweifeln Einhalt gebietet, ohne sie völlig auszuschließen (Kraft in Eyermann, a.a.O., § 108 Rn. 16 m.w.N.).

#### 99

Daran gemessen ist die Gebietsausweisung im streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 nicht zu beanstanden. Die Ausweisung ist methodisch anhand der Vorgaben des § 13a Abs. 1 DüV i.V.m. der AVV GeA erfolgt und zur Überzeugung des Senats nicht mit Mängeln behaftet, die Auswirkungen auf die Gebietsausweisung gehabt hätten. Dies gilt weder hinsichtlich der Abgrenzung des grundsätzlich für die Gebietsausweisung zu betrachtenden Grundwasserkörpers 2\_G018 (unten a), noch hinsichtlich der Messstellendichte (unten b), der Auswahl der Messstellen (unten c), der Ausschlussgründe nach Anlage 1 Nr. 4 AVV GeA (unten d), der Einhaltung der Anforderungen an Quellmessstellen (unten e), den Anforderungen an die Grundwasserprobenahme (unten f) oder der immissionsbasierten Abgrenzung nach dem IDW-Verfahren (unten g).

#### 100

a) Der durch die AVDüV vorgenommenen Gebietsausweisung kann eine fehlerhafte Abgrenzung des Grundwasserkörpers 2\_G018 nicht entgegengehalten werden, etwa weil, wie der Antragsteller unter Bezugnahme auf das von ihm vorgelegte Fachgutachten vom 18. August 2023 (HYDOR Consult GmbH, „Fachliche Evaluierung der Ausweisung nitratbelasteter Gebiete nach AVV GeA (2022) im Grundwasserkörper 2\_G018 – „Sandsteinkeuper -Herzogenaurach“ im Rahmen der AVDüV (2022)“ – im Folgenden: Fachgutachten – dort S. 39) ausführt, diese nicht durchgehend nach hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien und damit entgegen der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 6 WHG durchgeführt worden und nur in Teilen fachlich nachvollziehbar sei.

#### 101

Der Grundwasserkörper GWK 2\_G018 (Sandsteinkeuper – Herzogenaurach) ist unstreitig in schlechtem chemischem Zustand nach der GrwV und zwar unter anderem wegen der Überschreitung des Nitratgrenzwerts, so dass er gemäß § 13a Abs. 1 Nr. 1 DüV grundsätzlich für die Ausweisung heranzuziehen war (siehe hierzu den maßgeblichen 3. Bewirtschaftungsplan des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom Dezember 2021 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für den bayerischen Teil des Rheingebietes, Bewirtschaftungszeitraum 2022 bis 2027 – Stand: Dezember 2021, dort etwa Anhang 4.2).

#### 102

Der Antragsgegner durfte bei der Gebietsausweisung auf die bereits zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nach § 3 Nr. 6 WHG, § 2 GrwV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) durch das Verzeichnis der Wasserkörper in Bayern (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 25. Januar 2016 – 7535-U – AllMBL. 2016 S. 104) festgelegten und nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2, Art. 14 BayWG den Planungseinheiten zugeordneten Grundwasserkörper zurückgreifen (zur Abgrenzung siehe auch 3. Bewirtschaftungsplan für den bayerischen Teil des Rheingebietes für den Bewirtschaftungszeitraum 2022 bis 2027 – Stand: Dez. 2021 – S. 14). Die Abgrenzung der Grundwasserkörper bildet keinen Schritt der Gebietsausweisung selbst. Vielmehr setzen § 13a Abs. 1 DüV und die AVV GeA nach Wortlaut und Regelungszusammenhang die im System der Wasserbewirtschaftung nach der WRRL bestehenden Grundwasserkörper als verwaltungstechnischen Ausgangspunkt der Gebietsausweisung als gegeben voraus. So regelt § 3 Abs. 1 AVV GeA ausdrücklich, dass den Ausgangspunkt für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete die nach § 2 GrwV beschriebenen und von den zuständigen Stellen der Länder festgelegten Grundwasserkörper bilden (siehe dazu auch BR-Drs. 275/22, S. 26). Nach der gesetzlichen Konzeption in Bayern sind die Grenzen der Grundwasserkörper überdies teilweise durch die Zuordnung zu den Planungseinheiten rechtlich vorgegeben und stünde diese gesetzliche Regelung in Art. 3 Abs. 2, Art. 14 BayWG einer abweichenden Abgrenzung (bloß) für Zwecke der Gebietsausweisung nach § 13a DüV im Verordnungsweg entgegen. Es bedurfte daher für eine rechtmäßige Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV keiner Überprüfung der Grenzen der Grundwasserkörper oder gar einer Neuabgrenzung.

#### 103

b) Das Messnetz, das der Gebietsausweisung im Grundwasserkörper 2\_G018 zugrunde lag, weist eine ausreichende Messstellendichte auf. Zwar wird die in § 4 Abs. 2 AVV GeA geforderte Messstellendichte

nicht erreicht. Der Antragsgegner konnte sich allerdings auf die Übergangsvorschrift des § 15 Abs. 1 AVV GeA berufen.

#### 104

Gemäß § 4 Abs. 2 AVV GeA ist für das Ausweisungsmessnetz sicherzustellen, dass bei stark variierenden hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 20 km<sup>2</sup> und bei großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 50 km<sup>2</sup> vorhanden ist. Die in § 4 Abs. 2 AVV GeA genannte Messstellendichte für das Ausweisungsmessnetz ist bezogen auf den jeweiligen Grundwasserkörper zu erreichen. Dies ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang und unter Berücksichtigung des grundsätzlich für die immissionsbasierte Abgrenzung vorgesehenen geostatistischen Regionalisierungsverfahrens nach § 5 Abs. 2 AVV i.V.m. Anlage 2 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA, für das die in § 4 Abs. 2 AVV GeA 2022 vorgeschriebenen Messstellendichte „im jeweiligen Grundwasserkörper“ vorhanden sein muss (vgl. OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 142).

#### 105

Der Grundwasserkörper 2\_G018 besitzt eine Gesamtfläche von 572,4 km<sup>2</sup>. Das Ausweisungsmessnetz bestand für die mit der AVDüV im Jahr 2022 vorgenommene Gebietsausweisung in dem Grundwasserkörper aus fünf Messstellen. Die sich daraus rechnerisch ergebende Messstellendichte von einer Messstelle je 114 km<sup>2</sup> erfüllt die Anforderungen des § 4 Abs. 2 AVV GeA nicht. Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob im Bereich des GWK 2\_G018 von stark variierenden oder großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten auszugehen wäre, weil die Anforderungen des § 4 Abs. 2 AVV GeA unabhängig davon nicht eingehalten sind. Weder ist die dort grundsätzlich vorgesehene Messstellendichte von einer Messstelle je 20 km<sup>2</sup>, noch die Dichte von einer Messstelle je 50 km<sup>2</sup> bei großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten erfüllt.

#### 106

Die im Grundwasserkörper 2\_G018 für die Gebietsausweisung im Jahr 2022 vorhandene Messstellendichte stand dennoch mit der AVV GeA 2022 im Einklang, denn der Antragsgegner konnte sich für die vorliegende Gebietsausweisung auf die Übergangsvorschrift des § 15 Abs. 1 AVV GeA berufen und für die Ausweisung die vorhandenen Messstellen im Sinne des § 4 Abs. 1 AVV GeA zugrunde legen. Dabei musste er keine rechtlichen oder tatsächlichen Gründe nennen, warum die nach § 4 Abs. 2 AVV GeA angestrebte Messstellendichte nicht erreicht werden konnte.

#### 107

Nach der Vorschrift des § 15 Abs. 1 AVV GeA sind, sofern die nach § 4 Abs. 2 AVV GeA angestrebte Messstellendichte bis zum 31. Dezember 2024 aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erreicht werden kann, die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Messstellen im Sinne des § 4 Abs. 1 AVV GeA zugrunde zu legen. Durch diese Regelung wird die nach § 4 Abs. 2 geforderte Messstellendichte letztlich zu einer Zielvorgabe herabgestuft, die vor dem 31. Dezember 2024 nicht erfüllt sein, sondern nur bis zu diesem Datum angestrebt werden muss. Mit „rechtlichen oder tatsächlichen Gründen“ musste das Zurückbleiben der Messstellendichte hinter den Anforderungen des § 4 Abs. 2 AVV GeA entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht bereits bei der Ausweisung im Jahr 2022 begründet werden, sondern erst bei Ausweisungen ab dem 1. Januar 2025 (so auch OVG Sachsen-Anhalt, U.v. 26.10.2023 – 2 K 9/22 – juris Rn. 143). Dem entspricht auch die Begründung der AVV GeA (vgl. BR-Drs. 275/22, S. 32 zu § 15 Abs. 1). Dieses Ergebnis wird zudem durch die Regelung zur immissionsbasierten Abgrenzung in § 15 Abs. 2 Satz 1 AVV GeA bestätigt. Danach müssen die Länder bis zum 31. Dezember 2024 die Messstellen entsprechend den Anforderungen des geostatistischen Regionalisierungsverfahrens nach Anlage 2 ausbauen. Dieses Verfahren setzt seinerseits die Einhaltung der in § 4 Abs. 2 AVV GeA 2022 vorgesehenen Messstellendichte in allen Grundwasserkörpern eines Landes voraus (vgl. § 5 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 Nr. 1 Buchst. b 2. Abs. AVV GeA). § 15 Abs. 2 Satz 2 AVV GeA würde bei dieser Auslegung auch nicht bis 2028 ins Leere laufen, wie der Antragsteller meint, denn bei einer Ausweisung nach dem 31. Dezember 2024 ist die mangelnde Messstellendichte begründungsbedürftig, nach dem 31. Dezember 2028 ist die Messstellendichte zwingend einzuhalten.

#### 108

Die vom Antragsteller angeführten historischen Überlegungen über einen Vergleich mit der früheren Vorschrift des § 18 AVV GeA 2020 führen nicht zu einem anderen Ergebnis. § 18 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA 2020 sah im Einzelnen vor, dass, sofern die angestrebte Messstellendichte bis zum 31. Dezember 2024 aus

„rechtlichen oder tatsächlichen Gründen“ nicht erreicht werden könne, die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Messstellen zugrunde zu legen seien. Nach dem 31. Dezember 2024 hingegen war die Rechtfertigung nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA 2020 auf „rechtliche Gründe“ beschränkt. Daraus kann indes nicht der Schluss gezogen werden, dass die Übergangsregelung des § 15 Abs. 1 AVV GeA 2022 ebenfalls dahingehend auszulegen sei, dass die rechtlichen oder tatsächlichen Gründe bereits vor dem 31. Dezember 2024 anzugeben wären. Denn zum einen bestand bereits ein offensichtlicher Widerspruch zwischen der Regelung in § 18 AVV GeA 2020 und der damaligen Begründung der Verwaltungsvorschrift, die vielmehr das oben skizzierte Verständnis der Übergangsregelung in § 15 Abs. 1 AVV GeA nahe legt (siehe BR-Drs. 455/20, dort S. 36 zu § 18 Abs. 1). Zum anderen lässt sich ein Rückschluss von der AVV GeA 2020 zur überarbeiteten AVV GeA 2022 angesichts des geänderten Verfahrens und neuer Anforderungen an die Länder nicht ziehen. Es ist vielmehr naheliegend, dass die Bundesregierung mit der überarbeiteten Übergangsvorschrift in der Verwaltungsvorschrift, die der Zustimmung der Länder im Bundesrat bedurfte, gerade deren Interessen hinsichtlich des zeitlichen Horizonts des Messstellenausbaus entsprochen hat.

#### 109

c) Das Ausweisungsnetz im Grundwasserkörper 2\_G018 genügt auch den Anforderungen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 bis 3 AVV GeA. Die Messstellenauswahl ist nicht zu beanstanden. Eine Rechtswidrigkeit der Gebietsausweisung folgt insbesondere nicht daraus, dass der Antragsgegner einzelne Messstellen nicht im Ausweisungsmessnetz berücksichtigt hätte, obwohl diese – wie etwa auch weitere Trinkwasserversorgungen – geeignet gewesen wären, oder aber die vom Antragsgegner vorgenommene Überprüfung möglicher weiterer Messstellen fehlerhaft gewesen wäre.

#### 110

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA umfasst das Ausweisungsmessnetz mindestens alle landwirtschaftlich beeinflussten Messstellen der Ländermessnetze zur Umsetzung der RL 2000/60/EG (WRRL-Messnetz), zur Berichterstattung an die Europäische Umweltagentur (EUA-Messnetz) und zur Umsetzung der RL 91/676/EWG (EU-Nitratmessnetz). Die Länder „dürfen“ (nicht: „müssen“) zudem weitere Messstellen in das Ausweisungsmessnetz übernehmen, und zwar insbesondere Messstellen von Trinkwassergewinnungen nach § 9 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4 Nr. 1.3 GrwV (§ 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 AVV GeA). Weder aus § 13a DüV noch aus der AVV GeA ergibt sich hingegen eine Pflicht der Länder, weitere oder gar konkrete Zusatzmessstellen zusätzlich in das Messnetz aufzunehmen. Die Grenze dabei ist erreicht, wenn eine nach der Überprüfung als geeignet befundene Messstelle willkürlich ausgeschieden wird oder eine Messstelle auf den ersten Blick offensichtlich fehlerhaft als ungeeignet eingestuft wird (z.B. Übertragungsfehler). Dann wäre die konkrete Messstellenauswahl nicht mehr von dem Auswahlermessen des Antragsgegners gedeckt.

#### 111

Dementsprechend ist der Antragsgegner bei der Vorbereitung der Gebietsausweisung allgemein vorgegangen. Er hat zunächst alle Messstellen der genannten Messnetze herangezogen, die die Anforderungen nach Anlage 1 Nr. 1 bis Nr. 4 AVV GeA erfüllen (insgesamt 651 Messstellen), und hat weitere 34 Messstellen von Trinkwassergewinnungen herangezogen, die ebenfalls die Voraussetzungen erfüllten. Insgesamt waren dies bayernweit 685 Messstellen (vgl. im Einzelnen die elektronischen Akten unter Daten\_bayernweit/Erstellung Gebietskulissen/3\_Ausweisungsmessnetz sowie die unter Daten\_GWKweise bei den einzelnen Messstellen jeweils unter Anlage1\_1\_Stammdaten vorgelegte Auflistung 004\_Festlegung AVV\_Mess-netz\_Stand\_22.07.2022.xlsx). Anhand dieser Unterlagen lässt sich hinreichend nachvollziehen, dass der Antragsgegner die Auswahl der Messstellen entsprechend den Vorgaben der AVV GeA vorgenommen hat. Dabei musste er entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht jedes Detail der Auswahlentscheidung gesondert dokumentieren.

#### 112

Auch konkret hinsichtlich des streitgegenständlichen Grundwasserkörpers 2\_G018 war die Messstellenauswahl nicht zu beanstanden. Insbesondere waren alle fünf Messstellen des Ausweisungsmessnetzes bereits seit 2007 bzw. 2011 Teil des WRRL-Messnetzes (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AVV GeA). Alle fünf waren zudem landwirtschaftlich beeinflusst im Sinn von § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA. Soweit der Antragsteller bemängelt hat, drei der fünf Ausweisungsmessstellen seien nicht primär landwirtschaftlich beeinflusst, ist dies unschädlich, denn § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA setzt lediglich eine auch landwirtschaftliche Beeinflussung voraus, die vorliegend unstrittig gegeben ist (vgl. auch Fachgutachten, S. 50). Die Rechtsansicht des Antragstellers, dass eine rechtmäßige Gebietsausweisung

eine umfassende fachliche Prüfung aller gut 11.000 als Messstellen für das Ausweisungsmessnetz oder als Zusatzmessstellen in Betracht kommenden Objekte erfordert hätte, findet hingegen keine Grundlage in der DüV, der AVV GeA oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Weder die Nichtberücksichtigung einzelner tatsächlich geeigneter Messstellen noch eine vom Antragsgegner möglicherweise fehlerhaft vorgenommene Überprüfung möglicher weiterer Messstellen würden mithin zu einer Rechtswidrigkeit der hier zur Überprüfung gestellten Gebietsausweisung führen. Daher waren die dahingehenden Beweisanträge des Antragstellers – soweit nicht ohnehin lediglich auf eine Ausforschung gerichtet – mangels Entscheidungserheblichkeit abzulehnen. Anhaltspunkte dafür, dass Messstellen im Sinn von § 4 Abs. 1 Satz 1 AVV GeA zu Unrecht oder weitere Messstellen im Sinn von § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 AVV GeA trotz Eignung willkürlich oder wie oben dargelegt offensichtlich fehlerhaft nicht herangezogen worden wären, sind weder vorgetragen noch ersichtlich geworden. Soweit schließlich der Antragsteller ergänzend vorgetragen hat, einzelne Zusatzmessstellen hätten bereits im Ausweisungsmessnetz nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA herangezogen werden können, ist darauf zu verweisen, dass Zusatzmessstellen nach Anlage 1 Nr. 5 AVV GeA nicht alle Anforderungen der Messstellen des Ausweisungsmessnetzes erfüllen müssen und deshalb Messstellen zwar als Zusatzmessstellen, nicht aber für das Ausweisungsmessnetz in Betracht kommen können. Eine Pflicht zur Heranziehung bestand wie oben dargelegt überdies nicht.

#### 113

d) Auf keine der vom Antragsgegner im streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 in das Ausweisungsmessnetz aufgenommenen Messstellen trifft ein Ausschlusskriterium gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 AVV GeA i.V.m. Anlage 1 Nr. 4 AVV GeA zu. Mit den dort genannten beiden Ausschlussgründen hat die Bundesregierung mit Zustimmung der Länder im Bundesrat in der AVV GeA zum Ausdruck gebracht, unter welchen besonderen Voraussetzungen eine ansonsten für tauglich befundene Messstelle von der Nutzung für die Gebietsausweisung auszuschließen ist.

#### 114

aa) Dies gilt zunächst für die in Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA genannten möglichen Einflüsse von dominierenden Punktquellen nicht landwirtschaftlichen Ursprungs. Solche hat der Antragsteller (vgl. Schriftsatz vom 12. September 2023, S. 7) lediglich hinsichtlich der Messstelle 1132643000068 (Emskirchen) vorgetragen, in deren Anstrombereich eine Deponie oder ähnliches liege, die sich auf die gemessene Nitratbelastung an der Probenahmestelle auswirken könne. Zum anderen münde der Saubach etwa 150 m oberhalb der Probenahmestelle in den Griesbach. In den Saubach wiederum entwässere ca. 500 m oberhalb eine kommunale Kläranlage (vgl. Fachgutachten, S. 50 und Abb. 14). Eine vom Antragsteller vorgelegte private Analyse aus dem Jahr 2021 zeige insoweit sehr hohe Stickstofffrachten, die zur hydrochemischen Belastungssituation an der Messstelle beitragen könnten.

#### 115

Zur Überzeugung des Senats steht jedoch fest, dass die Voraussetzungen von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA bei der Messstelle 1132643000068 nicht vorliegen. Zunächst ist festzuhalten, dass dieses Ausschlusskriterium nicht bei jeder Punktquelle anthropogenen, nicht landwirtschaftlichen Ursprungs erfüllt ist, in deren Abstrom die Messstelle liegt. Vielmehr muss es sich insoweit um eine Punktquelle handeln, die dominierend ist, zur wesentlichen Veränderung der hydrochemischen Verhältnisse führt und ursächlich dafür ist, dass Nitratwerte die Schwellenwerte übersteigen (zu den – hohen – Anforderungen des Ausschlussgrunds mit drei kumulativen Kriterien vgl. bereits OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 61/20 – juris Rn. 77).

#### 116

In Bezug auf das vom Antragsteller ursprünglich als Deponie bezeichnete Gelände im Südosten der Probenahmestelle, das im Bebauungsplan als Recyclingzentrum aufgeführt ist und von einem Fuhrunternehmen als Lagerort für Recycling- und Abbruchmaterial genutzt wird (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 5) sind die von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA formulierten Anforderungen nicht erfüllt. Es sind schon keine Hinweise konkret vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass von den dort gelagerten Recycling- und Abbruchmaterialien Auswirkungen ausgehen, die für eine wesentliche Veränderung der hydrochemischen Verhältnisse und insbesondere eine Erhöhung der Nitratwerte verantwortlich sein könnten. Ungeachtet dessen hat der Antragsgegner zurecht drauf hingewiesen (vgl. Schriftsatz vom 10. November 2023, S. 33), dass für Anlagen, von denen nachteilige Auswirkungen auf die Gewässer verbunden sein können, gesetzliche Anforderungen an den Grundwasserschutz bestehen (vgl. etwa § 5 WHG sowie die Verordnung über Anlagen zum Umgang mit

wassergefährdenden Stoffen – AwSV), die jeweils den Schutz der Gewässer vor nachteiligen Veränderungen durch Freisetzungen von wassergefährdenden Stoffen gewährleisten sollen (vgl. § 1 Abs. 1 AwSV). Anhaltspunkte dafür, dass diese Vorgaben im Fall des Baustofflagers nicht beachtet würden und es deshalb entgegen diesen Vorgaben dennoch zu Emissionen mit den in Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA beschriebenen Auswirkungen komme, bestehen aber gerade nicht. Jedenfalls müsste die wesentliche Veränderung der hydrochemischen Verhältnisse im Sinne der Ausschlussvorschrift durch von dem Recyclingzentrum ausgehende Stoffeinträge an der chemischen Zusammensetzung der an der Messstelle genommenen Proben ablesbar sein. Dass dies der Fall wäre oder zumindest Hinweise in diese Richtung vorlägen, hat aber auch der Antragsteller nicht vorgetragen.

#### 117

Auch hinsichtlich der vom Antragsteller genannten kommunalen Kläranlage liegen die Voraussetzungen von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA ersichtlich nicht vor. Der vorgelegte Prüfbericht des Instituts R. vom 18. November 2021 (Anlage 4 zum Fachgutachten vom 18. August 2023) ist, worauf der Antragsgegner zurecht hinweist, bereits deshalb kaum aussagekräftig, weil die Probenahme nicht zertifiziert vom Labor, sondern privat unter unklaren Umständen erfolgt ist. Die privat eingelieferte Probe ist von dem Labor lediglich analysiert worden. Es lässt sich daher schon nicht feststellen, wo und wie die vom Labor untersuchte Probe genommen worden ist. Ungeachtet dessen kann unterstellt werden, dass die Probe tatsächlich wie vorgetragen aus dem Abfluss der Kläranlage stammt, denn auch bei Zugrundelegung der Analyseergebnisse ist der Senat überzeugt, dass eine Auswirkung auf das Grundwasser und damit die fragliche Quellmessstelle 1132643000068 nicht besteht, sondern der Abfluss aus der Kläranlage, wie von dem Antragsgegner dargelegt, allein über die Oberflächengewässer Saubach und Griesbach erfolgt und somit zwar die chemische Zusammensetzung der Oberflächengewässer, nicht aber diejenige des an der Griesbachtalquelle zu Tage tretenden Grundwassers von der Kläranlage beeinflusst wird. Der Antragsteller selbst hat die schwankende Quellschüttung bemängelt und ausgeführt, dass diese teilweise ausgeblieben und die Quelle kurzzeitig trockengefallen sei (siehe dazu unten). Der Antragsgegner hat überzeugend dargelegt, dass diese Schwankungen nicht zu erwarten wären, wenn Bachwasser in größerem Umfang in die Quelle gelangen würde. Die Quellschüttung würde durch einen derartigen Eintritt des Oberflächenwassers stabilisiert, ein jahreszeitliches Trockenfallen der Quelle wäre damit nicht zu erwarten. Dem ist der Antragsteller weder substantiiert entgegengetreten noch lassen sich der Topographie im Umfeld der Quelle und deren Einzugsgebiet, wie sie sich aus dem vorgelegten Messstellenpass vom 31. Januar 2023 (dort S. 4 unter Nr. 10) ergeben, gegenteilige Hinweise entnehmen. Schließlich hat der Antragsgegner ebenfalls überzeugend dargelegt, dass ein Bachwassereinfluss auf das Grundwasser anhand der Zusammensetzung der Inhaltsstoffe im Quellwasser erkennbar wäre, dies aber weder der Fall, noch von dem Antragsteller und in dem von ihm vorgelegten Gutachten geltend gemacht worden sei.

#### 118

Hinsichtlich der weiteren Messstellen im streitgegenständlichen Grundwasserkörper sind keine Ausschlussgründe nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. a AVV GeA vorgetragen oder sonst ersichtlich.

#### 119

bb) Zur Überzeugung des Senats liegt auch hinsichtlich keiner Messstelle das Ausschlusskriterium gemäß Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA vor. Danach sind Messstellen mit signifikantem Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser über Schadstellen, Dränagen oder Fremdwasser auszuschließen. Der Ausschlussgrund setzt somit voraus, dass es sich um Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser handeln muss, dieser Zufluss muss über Schadstellen, Dränagen oder Fremdwasser erfolgen und es muss sich um signifikanten Zufluss handeln. Der Antragsteller hat hinsichtlich aller fünf Quellen des Ausweisungsmessnetzes jeweils vorgetragen, dass diese Voraussetzungen erfüllt seien und die Messstellen nach § 4 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA zwingend hätten ausgeschlossen werden müssen.

#### 120

(1) Die Verwendung des Begriffs „ungefiltertes Oberflächenwasser“ in der Vorschrift zeigt, dass bereits im Boden versickertes Wasser, auch soweit es sich noch in der ungesättigten Zone befindet, nicht vom Ausschlusskriterium gemäß Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA erfasst ist. Wasser, das von der Oberfläche kommend bereits durch einen (ggf. nur geringen) Teil des Bodens gesickert ist, wird dort automatisch gefiltert. Es kann deshalb nicht mehr als „ungefiltert“ bezeichnet werden. Wasser in der ungesättigten Zone des Bodens ist zwar (noch) kein Grundwasser (vgl. § 3 Nr. 3 WHG: Grundwasser ist das unterirdische

Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht), es ist aber auch kein ungefiltertes Oberflächenwasser mehr (und unterfällt deshalb dem Bodenschutzrecht; vgl. Széchenyi in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopf, WHG AbwAG, Stand August 2023, § 3 WHG, Rn. 82 f.; Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 13. Auflage 2023, § 3 Rn. 45). Daraus folgt, dass landwirtschaftliche Drainageleitungen, die den Boden entwässern, also bereits in den Boden gesickertes Wasser ableiten, von vornherein nicht zum Ausschluss gemäß Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA führen können. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Wasser in den landwirtschaftlichen Drainageleitungen aus der gesättigten oder ungesättigten Zone des Bodens stammt. In beiden Fällen liegt kein ungefiltertes Oberflächenwasser vor.

#### 121

„Signifikant“ meint, dass es sich um einen wesentlichen und erkennbaren Zufluss von Oberflächenwasser handeln muss. Von vorne herein nicht relevant ist demnach etwa ein Zufluss von wenigen Tropfen Oberflächenwasser in eine ergiebig schüttende Quelle. Ein signifikanter Zufluss von Oberflächenwasser zeigt sich nach den überzeugenden Ausführungen des Antragsgegners im Chemismus und den physikochemischen Eigenschaften des Wassers (v.a. Temperatur, elektrische Leitfähigkeit, Ionenbilanz im Vergleich mit statistischen Erhebungen). So ist etwa Grundwasser den Temperaturen an der Oberfläche weniger ausgesetzt als Oberflächenwasser. Auch unterscheiden sich die Inhaltsstoffe des Grundwassers, das im Boden über lange Zeit mit dem Gestein in Kontakt war, von jenen des Oberflächenwassers, dem dieser Kontakt fehlt. Dies schlägt sich in der elektrischen Leitfähigkeit und der Konzentration wichtiger Anionen und Kationen nieder (vgl. Schriftsatz des Antragsgegners vom 10.11.2023, S. 19 ff.). Entgegen der Auffassung des Antragstellers kann hingegen aus dem Nitratgehalt an sich kein Hinweis auf signifikanten Zufluss von Oberflächenwasser abgeleitet werden. Die dahingehenden Ausführungen des Antragstellers greifen ersichtlich zu kurz. Mit dieser Begründung wären alle Messstellen mit hohen Nitratwerten potenziell auszuschließen und eine den Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie entsprechende Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten jedenfalls ohne zusätzliche chemische Untersuchungen und damit mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Darüber hinaus zeigt das vom Antragsgegner vorgelegte Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen „Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“ (Januar 2015; siehe dort Abbildung 3-6 und S. 91f.) auf, dass ein hoher Nitratgehalt im Grundwasser nicht in erster Linie durch den Zufluss von Oberflächenwasser hervorgerufen wird, sondern durch Einträge über das Sickerwasser bzw. die Grundwasserneubildung. Damit kann jedenfalls nicht allein der gemessene Nitratgehalt einen Hinweis auf den Zufluss von Oberflächenwasser darstellen. Er kann allein auf entsprechend hohe Nitratgehalte im Grundwasser zurückzuführen sein, ohne dass ein signifikanter Zufluss von Oberflächenwasser zu verzeichnen ist.

#### 122

(2) Hieran gemessen erachtet der Senat nach dem Gesamtergebnis des Verfahrens die Voraussetzungen des Ausschlussstatbestands Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA an keiner der Messstellen des Ausweisungsmessnetzes als erfüllt.

#### 123

(a) Zunächst besteht bereits aufgrund der konkreten Umstände vor Ort bei keiner Messstelle ein Hinweis auf einen signifikanten Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser im Sinn der Vorschrift.

#### 124

Zur Messstelle 1132643000015 (Langenzenn) und zur Messstelle 1132643000068 (Emskirchen) hat der Antragsteller jeweils eine Durchwurzelung der Sickerstränge vorgetragen, die zu einer Beschädigung der Quellfassung führe. Das Quellwasser sei damit nicht mehr gegen diffuse Stoffeinträge über präferenzielle Fließpfade aus der Oberfläche geschützt (Schriftsatz vom 8. September 2023, S. 10 bzw. Schriftsatz vom 12. September 2023, S. 5, jeweils unter Bezugnahme auf das Fachgutachten, dort S. 48f.). Über die Schadstellen dringe Oberflächenwasser, Dränagen- oder Fremdwasser ein. Er hat zum Beleg dieses Vortrags privat gefertigte Videoaufnahmen von Kamerabefahrungen an den beiden Messstellen vorgelegt, mit denen die Durchwurzelung der Sickerstränge aufgezeigt werden soll. In Bezug auf die Messstellen 4120642900045 (Markt Erlbach), 4120643100097 (Tuchenbach) und 4120652900018 (Neuhof an der Zenn) hat der Antragsteller jeweils ausgeführt, auch ohne Kamerabefahrung liege eine Durchwurzelung der Sickerstränge und damit eine Schadstelle im Sinn von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA nahe (Schriftsatz vom 12. September 2023 jeweils unter Bezugnahme auf das Fachgutachten, S. 48f.). Das Quellwasser sei nicht mehr gegen diffuse Stoffeinträge über präferenzielle Fließpfade aus der Oberfläche geschützt. Ein

signifikanter Zufluss von Oberflächenwasser werde ermöglicht. Jedenfalls hätte vor Verwendung der Messstellen jeweils zwingend eine Funktionsprüfung erfolgen müssen. Teilweise wurde die Vermutung der Durchwurzelung der Sickerstränge ergänzend mit fehlenden Unterlagen zum Quellausbau (Messstelle 4120642900045), der Lage am Waldrand (Messstellen 4120642900045 und 4120652900018), der Einstufung des Ausbauzustands durch das Wasserwirtschaftsamt (Messstellen 1132643000068, 4120642900045, 4120643100097 und 4120652900018) oder dem Alter der Messstelle (Messstelle 4120652900018) begründet.

#### **125**

Hinsichtlich der Messstellen 4120642900045 (Markt Erlbach), 4120643100097 (Tuchenbach) und 4120652900018 (Neuhof an der Zenn) gehen die Ausführungen des Klägers schon nicht über bloße Vermutungen hinaus. Für den Ausschluss einer Messstelle nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA genügen diese jedoch nicht. Bei Berücksichtigung der von der AVV GeA verfolgten Zielsetzung einer flächendeckenden einheitlichen Ermittlung der Nitratwerte zum Zweck der Festsetzung von belasteten Gebieten und der in § 4 AVV GeA vorgesehenen grundsätzlichen Heranziehung aller dort genannten Messstellen sind die Ausschlussstatbestände in Anlage 1 Nr. 4 AVV GeA eng auszulegen. Tatsächliche Hinweise für das signifikante Eindringen von ungefiltertem Oberflächenwasser wie für die vom Antragsteller lediglich behaupteten Schadstellen sind in Bezug auf die genannten Messstellen aber nicht ersichtlich.

#### **126**

Diese lassen sich zunächst nicht allgemein aus einer Lage am Waldrand oder einem hohen Alter der jeweiligen Messstelle herleiten, da diese Umstände für sich gesehen nichts über den baulichen Zustand oder zufließendes Oberflächenwasser aussagen. Auch kann aus fehlenden Unterlagen wie Ausbauplänen jedenfalls bei den im streitgegenständlichen Grundwasserkörper im Ausweisungsmessnetz alleine vorzufindenden Quellmessstellen nicht schon auf Schadstellen geschlossen werden, so dass die Messstelle schon bei unvollständiger Dokumentation auszuschließen wäre. Denn ausgebaute Quellen unterscheiden sich grundlegend von gebohrten Grundwassermessstellen. Während bei letzteren ein Zugang zum Grundwasser künstlich erst geschaffen wird, und für den Ausbau besondere Regeln der Technik gelten (so etwa DVGW W-121 „Bau und Ausbau von Grundwassermessstellen“, Juli 2003), die auch im Rahmen der Gebietsausweisung nach der AVV GeA einzuhalten sind (vgl. Anlage 1 Nr. 2 Buchst. a AVV GeA), tritt bei gefassten oder ungefassten Quellen das Quellwasser bereits auf natürliche Weise an die Oberfläche (siehe zum Begriff der Quelle BVerwG, B.v. 17.2.1969 – IV B 220.68 – BayVBl. 1972, 246; vgl. auch die vom Antragsteller vorgelegte LAWA Grundwasserrichtlinie 4/95 – Quellen, dort S. 1 Abs. 1), wobei die Quellen allenfalls mit einer künstlichen Quelfassung umbaut sind und/oder Sickerstränge das Wasser sammeln und ableiten. Allgemein anerkannte Regeln der Technik für ausgebaute Quellen zur Verwendung als Messstellen bestehen nicht (siehe dazu unten) und werden auch in der AVV GeA nicht aufgegriffen. Auch die von den Wasserwirtschaftsämtern vorgenommene und in den Probenahmeprotokollen niedergelegte Zustandseinstufung auf einer Skala von 1 bis 4 begründet nicht die Annahme einer Schadhafteigkeit der Messstelle mit der Folge des Ausschlusses nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA. Der Antragsgegner hat nachvollziehbar erläutert, dass es sich dabei um bloße visuelle Bewertungen der jeweiligen Messstelle durch das vor Ort eingesetzte Personal des Wasserwirtschaftsamts handelt, die im Ermessen der eingesetzten Mitarbeiter liegen. Dieses Ermessen ist nicht mit abgestimmten Einstufungskriterien hinterlegt. Aus den in den Probenahmeprotokollen vergebenen Noten lassen sich mithin keine konkreten Mängel ableiten. Schließlich lassen auch die weiteren Umstände den Schluss auf eindringendes Oberflächenwasser nicht zu. Im Einzelnen:

#### **127**

Bei der Messstelle 4120642900045 (Markt Erlbach) handelt es sich um eine mittels Sickerleitungen und Schacht gefasste Quelle, die früher der öffentlichen Wasserversorgung von sieben Anwesen diente und seit 2011 Teil des behördlichen Messnetzes zur Überwachung der Grundwasserbeschaffenheit nach der EG-WRRL ist. Dies zu Grunde gelegt und unter Berücksichtigung der vom Antragsgegner vorgelegten Unterlagen ist der Senat überzeugt, dass die vom Antragsteller aufgrund des Fehlens eines Ausbauplans vorgetragene Vermutung einer Beeinflussung der Quelle durch Oberflächen- oder Drainagewasser nicht zutrifft. Auch dass zwischen dem eigentlichen Quellaustritt und der Wasserentnahmestelle eine längere Distanz von rund 100m liegt und die Zuleitung über ein Metallrohr erfolgt, ist kein stichhaltiger Grund für einen Ausschluss der Quelle als Messstelle. Dass das Metallrohr derart korrodiert wäre, dass Fremdwasser in signifikantem Ausmaß eindringen könnte, müsste an den in den Wasserproben gemessenen chemischen

Werten abzulesen sein. Hierzu ist weder anhand der chemischen Werte etwas vorgetragen noch sonst ersichtlich. Der Antragsgegner hat vielmehr seinerseits mehrfach überzeugend dargelegt, dass die Ergebnisse der Probenahmen keine Hinweise auf Nachteile oder Beeinträchtigungen auf der Fließstrecke ergeben haben.

#### **128**

An der Messstelle 4120643100097 (Tuchenbach) handelt es sich ebenfalls um eine gefasste Quelle, die früher Teil der öffentlichen Wasserversorgung war und seit 2011 Teil des behördlichen WRRL-Messnetzes zur Überwachung der Grundwasserbeschaffenheit ist. In der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024 konnte anhand eines Plans des früheren Wasserschutzgebiets aus dem Jahr 1955 im Einzelnen geklärt werden, wo sich die beiden Quellaustritte befinden, von denen zwei Zuleitungen zur Probenahmestelle erfolgen, und wo die Probenahme erfolgt. Damit wurde die Kritik des Antragstellers, es sei bereits zweifelhaft, welchen Ursprung die beiden in der Quelfassung zulaufenden Rohre hätten, überzeugend entkräftet. Die beiden Quellaustritte liegen innerhalb des früheren Fassungsbereichs des Wasserschutzgebiets, der zur Zeit der Nutzung zur Trinkwasserversorgung strengen Schutzbestimmungen unterlag. Der Antragsgegner hat zurecht darauf hingewiesen, dass innerhalb dieses Bereichs nach den einschlägigen allgemein anwendbaren Regeln der Technik die vom Antragsteller vermuteten Einflüsse durch ungefiltertes Oberflächenwasser jedenfalls während der Nutzung als Trinkwasserquelle ausgeschlossen waren, und dargelegt, dass Belege für Probleme mit der Einhaltung der Trinkwasserqualität während der Nutzung als Trinkwassergewinnung nicht vorgelegen hätten. Der Antragsgegner durfte bei dieser Sachlage mangels anderslautender Hinweise zu Grunde legen, dass die einschlägigen Bestimmungen eingehalten waren. Zwar sind die früher aufgrund der Trinkwassergewinnung geltenden Schutzbestimmungen mit Ende der entsprechenden Nutzung der Quelle aufgehoben worden. Hinweise, dass sich seither hinsichtlich möglichen Einflusses von Oberflächenwasser im Umfeld der Quelfassungen grundlegende Änderungen ergeben hätten, bestehen aber nicht.

#### **129**

Hinsichtlich der Messstelle 4120652900018 (Neuhof an der Zenn), einer aktiv genutzten Quelle der öffentlichen Wassergewinnung, die seit 2007 auch für das WRRL-Messnetz zur Überwachung der Grundwasserbeschaffenheit genutzt wird, weicht der Vortrag des Antragstellers teilweise von den Ausführungen in dem von ihm vorgelegten Fachgutachten vom 18. August 2023 ab. Dort ist auf Seite 49 ausgeführt, die Quelle sei in einem guten Zustand (Stufe 2), während der Antragsteller vorträgt, der Zustand sei „sehr schlecht“ und es sei daher von starker Verwurzelung und eindringendem Oberflächenwasser auszugehen. Ungeachtet dessen sind auch der vorgelegten Dokumentation keinerlei Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, es sei schon nach visuellem Zustand der Quelle von starker Durchwurzelung der Sickerstränge auszugehen. Dies ist ersichtlich nicht der Fall, zumal die Quelfassung und ihre Umgebung als aktiv genutzter Teil der Trinkwasserversorgung einem erhöhten Schutz durch ein Wasserschutzgebiet unterliegen. Bei ordnungsgemäßigem Betrieb, der der Kontrolle durch das Landratsamt unterliegt, sind die vom Antragsteller vermuteten Einträge von nitrathaltigem Oberflächenwasser an der Quelfassung daher ausgeschlossen. Hinweise auf einen nicht ordnungsgemäßen Betrieb bestehen indes nicht.

#### **130**

Soweit der Antragsteller mit Blick auf die Messstellen 1132643000015 (Langenzenn) und 1132643000068 (Emskirchen) privat gefertigte Videoaufnahmen von Kamerabefahrungen vorgelegt hat, die jeweils eine Durchwurzelung der Sickerstränge zeigten, mit der vom Antragsteller vorgetragene Vermutung, dass über die dadurch bedingten Schadstellen Oberflächenwasser, Dränagen- oder Fremdwasser eindringe, gilt im Ergebnis nichts Anderes. Ungeachtet dessen, ob die technischen Anforderungen an die Durchführung derartiger Kamerabefahrungen nach dem Merkblatt DWA-M 149-5 i.V.m. der DIN 13508 eingehalten sind, was der Antragsgegner in Abrede stellt (vgl. Schriftsatz vom 10. November 2023, S. 26f.), und unabhängig davon, dass den vorgelegten Aufnahmen teilweise nicht abschließend entnommen werden kann, welche Teile der jeweiligen Messstelle tatsächlich konkret mit der Kamera befahren wurden, lässt sich diesen jedenfalls entnehmen, dass sich im Bereich der Quellmessstellen bzw. in den zu den Quelfassungen im weiteren Sinn gehörenden Rohren Wurzelwerk gebildet hat. Über den jeweiligen Umfang sind sich die Beteiligten uneins, ebenso wie in Bezug auf die daraus zu ziehenden Schlüsse für die Messergebnisse. Der Senat ist jedoch unabhängig davon nicht zu der Überzeugung gelangt, dass die beiden betroffenen Messstellen aufgrund dieser Wurzeleinwachsungen nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst b AVV GeA von der Nutzung für die Gebietsausweisung ausgeschlossen wären:

### 131

Hinsichtlich der Messstelle 1132643000015 (Langenzenn) lässt sich den Kameraaufnahmen bereits kein Zustand entnehmen, der zu einem „signifikanten“ Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser im oben dargelegten Sinn führen würde. Es erscheint bereits ausgeschlossen, dass über das auf den Aufnahmen gut erkennbare, bei Berücksichtigung des geringen Durchmessers des mit der Kamera befahrenen Rohrwerks aber mit dem Antragsgegner als eher fein zu bezeichnende Wurzelwerk, sei es lebend oder bereits abgestorben, der Zufluss einer so großen Mengen Wasser ermöglicht würde, dass diese Menge im Verhältnis zur Schüttung der Quelle (nach dem Steckbrief der Messstelle vom 30. November 2022 im arithmetischen Mittel zwischen 2015 und 2021 durchschnittlich 0,23l/s) im oben bereits dargestellten Sinne als „signifikant“ angesehen werden könnte. Ein Bruch des Rohrwerks oder sonstige größere Beschädigungen sind auf den Aufnahmen nicht zu erkennen. Jedenfalls aber hat der Antragsgegner überzeugend dargelegt und ergibt sich für den Senat auch aus der vorliegenden Dokumentation zu der Quellmessstelle, dass im Umfeld der Quellfassung, bei dem es sich um nicht bewirtschaftetes Land mit Baumbewuchs in der Umgebung handelt, keine Quellen für einen relevanten Zufluss von nitrathaltigem Oberflächenwasser vorhanden sind, der aber zwingend Voraussetzung wäre, um über die durch das auf den Kameraaufnahmen erkennbare Wurzelwerk möglicherweise verursachten Zugänge zu einer Veränderung der an der Messstelle gemessenen hohen Nitratwerte von im Mittel 71 mg/l zu führen. Hinzu kommt der durch einen vom Antragsgegner vorgelegten Plan des damaligen Schutzgebiets untermauerte Umstand, dass die Quellfassung früher der Trinkwasserversorgung diente und hinsichtlich des Grundwasserschutzes besonderen (baulichen und betrieblichen) Anforderungen der damals geltenden allgemein anerkannten Regeln der Technik unterlag, die gerade sicherstellen sollen, dass kein belastetes Wasser in die Quellfassung gelangen kann (siehe KfK/DVGW Arbeitsblatt W 351-357 vom Februar 1957 und W 351-361 vom Dezember 1960 dort Arbeitsblatt W 351-352). Die Quellfassungen lagen dabei in der engeren Schutzzone des Wasserschutzgebiets, wie sich – entgegen der Darstellung des Antragstellers – dem vorgelegten Lageplan aus dem Jahr 1959 entnehmen lässt. Dessen Schutzwirkungen sind mit Blick auf die erhobenen Nitratwerte aufgrund der Situation in der Umgebung auch nach Ende der Einschränkungen nicht durchgreifend in Frage gestellt. Zurecht hat der Antragsgegner auch darauf hingewiesen, dass die an der Messstelle ermittelten Nitratmesswerte mit einem leicht zurückgehenden Trend gegen einen solchen Zufluss von nitratbelastetem Oberflächenwasser über Schadstellen sprechen, denn mit einer unterstellten fortschreitenden Beschädigung des Rohrwerks durch die Wurzeleinwachsungen und sich damit vergrößerndem Zufluss von Oberflächenwasser wäre ansonsten auch mit einem Ansteigen der gemessenen Nitratwerte zu rechnen. Jedenfalls aber wäre wie oben dargelegt das an dieser Messstelle über das Wurzelwerk zufließende Wasser nicht mehr als „ungefiltertes“ Oberflächenwasser im Sinn von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA anzusehen, da bis zum Eindringen in die Rohre der Sickerleitungen jedenfalls ein Durchlaufen der Bodenzone erfolgt ist. Soweit der Antragsteller noch vorgetragen hat, der Wert von 71 mg/l Nitrat im Sickerwasser werde bei ungehindertem Zutritt über präferenzielle Fließwege infolge von Wurzeleinwachsungen rasch erreicht, ist dies unabhängig davon, ob diese pauschale und unbelegte Aussage allgemein so zutrifft, nicht von Belang für das Eingreifen des Ausschlussgrunds nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA. Denn nicht der Nitratwert im Sickerwasser, sondern am Quellaustritt ist entscheidend. Ungeachtet dessen bleibt es konkret mit Blick auf die Situation an der hier fraglichen Messstelle dabei, dass Ausgangsquellen für das erforderliche nitrathaltige Sickerwasser im Umfeld der Messstelle, wie bereits dargelegt, gerade nicht ersichtlich sind.

### 132

Hinsichtlich der Messstelle 1132643000068 (Emskirchen) ist zunächst grundsätzlich festzustellen, dass die Probenahme bis zum Sommer 2021 hier an einer frei auslaufenden und nicht ausgebauten Naturquelle erfolgte (vgl. den Steckbrief der Messstelle vom 1. Dezember 2020, der auch eine Fotografie zum früheren Zustand enthält). Am 20. August 2021 wurde die Quelle sodann mit einer einfachen Fassung in Form eines überdeckten Vollrohrs ausgebaut, das den Quellablauf geordnet abführt (vgl. den Steckbrief vom 10. August 2022 sowie die vom Antragsgegner vorgelegte Dokumentation). Dies ist auch vom Gutachter des Antragstellers thematisiert und ein Fehlen von Ausbauplänen zu dem vorgenommenen Ausbau gerügt worden (Gutachten vom 18. August 2023 S. 47). Der Antragsgegner hat daraufhin eine einfache, im Juli 2023 nachgeführte Skizze des vorgenommenen Ausbaus mit Schriftsatz vom 17. Januar 2024 nachgereicht. Der Gebietsausweisung für die mit der vorliegenden Normenkontrolle angegriffene AVDüV lagen Messwerte bis einschließlich Ende des Jahres 2021 zu Grunde. Demnach erfolgte lediglich die letzte hier fragliche Messung am 25. Oktober 2021 bereits zu einem Zeitpunkt, in dem überhaupt die

„Quellfassung“ bestand, für die der Antragsteller Aufnahmen der Kamerabefahrung vorgelegt hat. Diese Messung wies mit 49 mg/l ein Ergebnis unterhalb des Nitrat-Grenzwerts auf. Alle Probenahmen vorher erfolgten hingegen an der noch nicht ausgebauten Naturquelle. Dass an einer ungefassten natürlich auslaufenden Quelle oder einer nunmehr naturnahen Quellmessstelle am Übergang des 2021 angebauten Rohres zur bisherigen Naturquelle bei einer Kamerabefahrung Wurzelwerk festzustellen ist, ist zu erwarten und stellt weder einen Mangel am Quellbauwerk dar, noch gar eine Schadstelle. Sickerstränge, die nach Auffassung des Antragstellers beschädigt seien, sind bei dieser Ausbausituation ersichtlich nicht vorhanden. Ungeachtet dessen müsste auch hier für einen Ausschluss der Quelle ein „signifikanter“ Zufluss von „Oberflächenwasser“ im oben dargelegten Sinne über Schadstellen erfolgen. Dieses eindringende Oberflächenwasser müsste jedenfalls bei den Probenahmen im Quellumfeld wahrnehmbar sein, lässt sich aber auch weder den Kameraaufnahmen noch der sonstigen Dokumentation der Situation vor Ort entnehmen. Der Antragsgegner hat überzeugend dargelegt, dass keine Hinweise in diese Richtung bestünden, ohne dass dem der Antragsteller noch entgegengetreten wäre. Schließlich sind auch im direkten Umfeld der Quelle, welches unbewirtschaftet und von Baumbewuchs geprägt ist, keinerlei Nitratquellen erkennbar, die über einen Zufluss nitrathaltigen Oberflächenwassers überhaupt eine relevante Beeinflussung der Messwerte denkbar erscheinen ließen.

### 133

Zusammenfassend verbleibt damit unter Zugrundelegung der vom Antragsgegner zu den einzelnen Messstellen vorgelegten Dokumentation in Form von Fotos, Plänen und (wo vorhanden) Qualitätssicherungsdokumenten und bei Berücksichtigung der überzeugenden Darlegungen des Antragsgegners zu den jeweiligen Umständen an den Messstellen schon mit Blick auf die Situation vor Ort kein belastbarer Hinweis, dass eine Messstelle nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA von einer Nutzung für die Gebietsausweisung hätte ausgeschlossen werden müssen.

### 134

(b) Unabhängig hiervon ergibt sich aber zur Überzeugung des Senats an sämtlichen Messstellen letztlich schon allein aus dem Chemismus des beprobten Wassers, dass kein signifikanter Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser vorliegen kann. Hinsichtlich aller Messstellen des Ausweisungsmessnetzes sind im Internetangebot des Gewässerkundlichen Dienstes Bayern ([www.gkd.bayern.de](http://www.gkd.bayern.de)) die ermittelten Messwerte und erhobenen Parameter der hier maßgeblichen Jahre 2018 bis 2021, aber auch darüber hinaus im Einzelnen abrufbar.

### 135

Der Antragsgegner hat unter Verweis auf den GLA Fachbericht Nr. 21 (Hydrogeochemische Hintergrundwerte der Grundwässer Bayerns, 2003, S. 173 – vorgelegt als Anlage 4 zum Schriftsatz des Antragsgegners vom 10. November 2023) für alle Messstellen im Einzelnen nachvollziehbar und überzeugend dargelegt, dass der Gesamtchemismus der genommenen Proben keine Hinweise auf einen signifikanten Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser liefert. Er hat dabei auf die auch vom Antragsteller mit Blick auf die geltenden Kriterien der DIN 38402-62:2014-12 nicht in Frage gestellten Ionenbilanzen der Proben verwiesen (vgl. hierzu auch das Fachgutachten, S. 51) und darüber hinaus verschiedene Parameter, konkret die Kriterien Wassertemperatur, Leitfähigkeit und Mineralisierung des Wassers, angeführt und im Einzelnen dargelegt, warum vor dem Hintergrund des vorgelegten GLA-Berichts anhand dieser Kriterien ein Zufluss von ungefiltertem Oberflächenwasser aus den genommenen Probenwerten ablesbar wäre (vgl. Schriftsatz des Antragsgegners vom 10. November 2023, S. 19ff. und vom 5. Februar 2024, S. 4f.; vgl. auch Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 4).

### 136

Soweit der Antragsteller dem schriftsätzlich (Schriftsatz vom 30. Januar 2024) und in der mündlichen Verhandlung (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 4) entgegengetreten ist, überzeugt dies nicht. Der Antragsteller hat lediglich in allgemeiner Form ausgeführt, er sei hinsichtlich eines eventuellen Einflusses von Oberflächenwasser nicht zu einem zweifelsfreien Nachweis über den Chemismus oder die physikochemischen Eigenschaften des Wassers verpflichtet. Es sei vielmehr Sache des Antragsgegners, durch eine Isotopenuntersuchung bzw. hydrochemische Modellierungen den als plausibel dargelegten Einfluss von Oberflächenwasser zu widerlegen. Damit dringt der Antragsteller nicht durch: Der Antragsgegner hat hinsichtlich der einzelnen Messstellen jeweils anhand mehrerer Einzelkriterien ausgeführt, dass die genommenen Proben hinsichtlich des Chemismus keine Anhaltspunkte für einen Einfluss von Oberflächenwasser bieten. Die ermittelten Werte fügten sich in die Hintergrundwerte

der Grundwässer Bayerns ein. Der daher naheliegenden Folgerung, dass ein Oberflächenwassereinfluss nicht gegeben sei, kann der Antragsteller nicht entgegenhalten, es müssten weitere Untersuchungen wie etwa eine Isotopenuntersuchung erfolgen, um einen empirischen Beweis für einen fehlenden Einfluss von Oberflächenwasser zu führen. Die Systematik der AVV GeA fordert dies gerade nicht. Der Ausschlussstatbestand ist als Ausnahme von der vorgesehenen regelhaften Einbeziehung aller in § 4 Abs. 1 AVV GeA genannten Messstellen wie bereits oben dargelegt grundsätzlich eng auszulegen. Der Antragsgegner durfte die Plausibilität des Einflusses von Oberflächenwasser daher anhand der von ihm genannten Kriterien bestimmen. Nur wenn sich für die konkrete Messstelle danach Hinweise für einen Einfluss von Oberflächenwasser ergeben, kann Anlass für eine eingehendere Untersuchung bestehen.

### 137

Die Einschätzung des Antragsgegners zum Chemismus der konkret an den betroffenen Messstellen genommenen Proben ist nachvollziehbar und aus Sicht des Senats überzeugend. Auch der Antragsteller hat die Einschätzung nicht durchgreifend in Frage gestellt. Er hat im Wesentlichen ausgeführt, der an den Messstellen festgestellte hohe Nitratgehalt alleine sei bereits ein starkes Indiz für den Einfluss durch Drainagewasser. Ein Gegenbeweis gegen den Eintritt von Oberflächenwasser könne weiter nicht über den Umstand geführt werden, dass an keiner Messstelle die Wassertemperatur deutlich unter 8 Grad absinke. Denn kurzzeitig würden die Temperaturen durch den Eintritt von Oberflächenwasser im Winter zwar sinken. Dann aber würden ja ausweislich der Einlassungen des Beklagten keine Proben entnommen, sondern erst ab April, wenn die Temperaturen bereits wieder gestiegen seien. Weiter sei fachlich unzutreffend, dass eine Leitfähigkeit an den Messstellen über 500  $\mu\text{S}/\text{cm}$  gegen den Eintritt von Oberflächenwasser sprechen würde. Denn oberirdische Gewässer wiesen keineswegs in der Regel elektrische Leitfähigkeiten kleiner als 100  $\mu\text{S}/\text{cm}$  auf, insbesondere nicht solche, die bereits eine Passage als Sickerwasser durch den Boden vollzogen hätten. Werte größer 500  $\mu\text{S}/\text{cm}$  seien zwar typisch für Grundwasser, genauso aber auch für anthropogen beeinflusste oberirdische Gewässer. Gleiches gelte für die Erwägungen des Antragsgegners im Hinblick auf die gemessenen Calcium-Konzentrationen. Calcium werde vom versickernden Niederschlagswasser bei der Passage durch den Boden gelöst und vertikal nach unten weitertransportiert. Die ermittelten Konzentrationen von 80 bis 100 mg/L seien charakteristisch für die Bodenpassage und damit auch für Drainagewasser. Die postulierte Herkunft alleine aus dem Grundwasser aufgrund dieser Konzentrationen sei nicht zutreffend, sondern gerade unter fruchtbaren, da nährstoffreichen landwirtschaftlich genutzten Böden seien diese Konzentrationen typisch. Im Übrigen sei ein Ursache-/Wirkungszusammenhang zwischen den gelösten Konzentrationen von Calcium und Nitrat im Wasser nicht gegeben.

### 138

Soweit der Antragsteller damit zunächst dem Argument der bei der Probenahme ermittelten Wassertemperatur Überlegungen zum Probenahmezeitpunkt entgegenhält, überzeugt dies nicht. Zur Schwankungsbreite der Grundwassertemperatur hat der Antragsgegner eine Übersicht mit Langzeitaufzeichnungen der Grundwassertemperaturen in Bayern vorgelegt, die die typischen Temperaturentwicklungen im Grundwasser über die Jahreszeiten hinweg aufzeigen (LfW, Grundwassertemperatur-Tiefenprofilmessungen der bayerischen Wasserwirtschaftsverwaltung, Materialien Nr. 103, 2001, insbes. S. 14 ff.). Damit sowie über die an der jeweiligen Probenahmestelle in der Vergangenheit ermittelten Temperaturen (abrufbar auch über den Gewässerkundlichen Dienst Bayern – [www.gkd.bayern.de](http://www.gkd.bayern.de)) ist eine ausreichende Einordnung der jeweiligen Temperaturverhältnisse an den Messstellen möglich, die Hinweise auf einen möglichen Oberflächenwassereinfluss bei der Probenahme zulässt. Die vom Antragsteller befürchtete „Fehleinschätzung“, weil die Proben nur zu bestimmten Jahreszeiten genommen würden, ist hierdurch ausgeschlossen.

### 139

Hinsichtlich des weiteren Kriteriums der Leitfähigkeit des beprobten Wassers geht der Verweis des Antragstellers auf „oberirdische Gewässer“, die ebenfalls eine hohe Leitfähigkeit aufwiesen, schon deshalb fehl, weil es sich dabei begrifflich um das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende Wasser wie zum Beispiel Flüsse, Bäche, Seen oder Teiche handelt (vgl. § 3 Nr. 1 WHG), wobei unerheblich ist, wie das Wasser in das Bett gelangt und ob es vor dem Eintritt in das Bett Grundwasser, Oberflächenwasser oder Regenwasser war (Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 3 Rn. 4). Oberflächenwasser im Sinn von Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA meint hingegen dem Normzusammenhang nach Niederschlagswasser, das auf der Erdoberfläche abfließt und auf direktem Weg in das Grundwasser

gelangt. Oberirdische Gewässer im oben genannten Sinn sind ungeachtet dessen hinsichtlich des zufließenden Oberflächenwassers an den Messstellen im vorliegenden Grundwasserkörper ohne Bedeutung, denn es ist an keiner Stelle im Ansatz ein Hinweis ersichtlich, dass oberirdische Gewässer ungefiltert in eine Messstelle fließen würden.

#### 140

Soweit schließlich der Antragsteller die an die Erwägungen des Antragsgegners im Hinblick auf die gemessenen Konzentrationen von Calcium als Hauptinhaltsstoff für Grundwasser der Region in Frage stellt, vermag er auch hiermit nicht durchzudringen. Anhaltspunkte, Daten oder gar Nachweise für seine Ausführungen, Calcium werde vom versickernden Niederschlagswasser bei der Passage durch den Boden gelöst und vertikal nach unten weitertransportiert, und die an den Messstellen ermittelten Konzentrationen seien charakteristisch für die Bodenpassage und damit auch für Drainagewasser, legt er nicht vor. Ungeachtet dessen verkennt er auch, dass der Antragsgegner einen Vergleich mit den langjährig erhobenen Hintergrundwerten des Grundwassers in der Region anstellt (unter Bezugnahme auf den bereits erwähnten Fachbericht Nr. 21 des Bayerischen Geologischen Landesamts „Hydrogeochemische Hintergrundwerte der Grundwässer Bayerns“, 2003, dort Anhang 1-13 und S. 63) und anhand aller bei der Probenahme erhobenen Werte die Zugehörigkeit des beprobten Wassers zum Grundwasser bestätigt und einen Einfluss von Oberflächenwasser ausschließt. Insofern hat, worauf der Antragsgegner auch hingewiesen hat (vgl. insoweit ausdrücklich Schriftsatz vom 10. November 2023, S. 21), der angeführte Parameter Calcium als Hauptinhaltsstoff, der sich anhand des genannten GLA-Berichts unproblematisch nachvollziehen lässt, lediglich beispielhaften Charakter. Der Nitratgehalt an sich ist schließlich – wie bereits ausgeführt wurde – kein Beleg für einen signifikanten Zufluss ungefilterten Oberflächenwassers.

#### 141

Zusammenfassend durfte sich der Antragsgegner für die Ausweisung mit den von ihm angestellten Überlegungen zum Chemismus der Proben anhand der beispielhaft aufgeführten Kriterien begnügen. Sie ermöglichen zur Überzeugung des Senats mit hinreichender Sicherheit den Ausschluss des Einflusses von Oberflächenwasser an den betroffenen Messstellen. Der Antragsgegner war mithin auch nicht verpflichtet, die vom Antragsteller angeführten zusätzlichen Untersuchungen (Isotopenuntersuchung, hydrochemische Modellierung) vorzunehmen, um den Anforderungen der AVV GeA zu genügen.

#### 142

Zuletzt war aus diesem Grund auch der vom Antragsteller mit Schriftsatz vom 14. Februar 2024 angekündigte und in der mündlichen Verhandlung vom 22. Februar 2022 unter Ziffer 2 gestellte Beweisantrag zu den Messstellen 1132643000015 (Langenzenn) und 1132643000068 (Emskirchen) abzulehnen (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung, S. 4). Denn für die in den Jahren 2018 bis 2021 genommenen Proben, die der Gebietsausweisung durch die AVDüV 2022 zu Grunde liegen, ist anhand des Chemismus ein Einfluss von Oberflächenwasser auszuschließen. Feststellungen, die gutachterlich an den fraglichen Quellmessstellen getroffen würden, hätten angesichts dessen zudem allenfalls Bedeutung für eine mögliche zukünftige Gebietsausweisung, nicht aber für die angegriffene Verordnung und damit das vorliegende Verfahren.

#### 143

e) Es bestehen auch keine Mängel der herangezogenen Messstellen, die sich auf die in § 1 Abs. 1 AVDüV vorgenommene Gebietsausweisung ausgewirkt hätten.

#### 144

aa) Dabei ist zunächst festzustellen, dass es sich im streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 bei allen Messstellen des Ausweisungsmessnetzes um Quellmessstellen handelt. Die zwischenzeitlich vom Antragsteller geäußerte Auffassung, es ließe sich auch die Ansicht vertreten, dass es sich bei den Messstellen des Ausweisungsmessnetzes nicht um gefasste Quellen, sondern um ehemalige Brunnen in Horizontalfilterbauweise handle, die, da kein aktiver Entnahmebetrieb vorliege, bereits nach Anlage 1 Nr. 2 Buchst. e AVV GeA als Messstellen ungeeignet wären und nicht verwendet werden dürften (so Schriftsatz vom 30. Januar 2024, S. 5), teilt der Senat nicht. Wie der Antragsgegner überzeugend dargelegt hat, ist dies schon deshalb nicht der Fall, weil keine Pumpe zum Einsatz kommt, sondern es sich jeweils – wie typisch für Quellen – um frei auslaufendes natürlich zu Tage tretendes Grundwasser handelt.

#### 145

bb) Für Quellen regelt § 4 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d AVV GeA, dass ausgebaute (gefasste) Quellen als Messstelle berücksichtigt werden dürfen. Nicht ausgebaute (ungefasste) Quellen dürfen nach einer Prüfung im Einzelfall als Messstelle berücksichtigt werden, wenn eine definierte Austrittsstelle vorliegt und eine qualitätsgesicherte, repräsentative Probenahme durchgeführt werden kann. Voraussetzung dafür ist grundsätzlich eine dauerhafte Quellschüttung. Ist eine dauerhafte Quellschüttung aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten nicht ganzjährig sichergestellt, kann im Einzelfall von dieser Anforderung abgesehen werden.

#### **146**

Für die Verwendung im Ausweisungsmessnetz der mit Nitrat belasteten Gebiete enthält die AVV GeA für Quellmessstellen keine Vorgaben hinsichtlich des Ausbaus und der Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit. Zu Recht weist der Antragsgegner darauf hin, dass die Bestimmungen in Anlage 1 Nr. 2 Buchst. a bis c AVV GeA unmittelbar nur für (gebohrte) Grundwassermessstellen gelten, hingegen auf Quellmessstellen sinnvollerweise nicht ohne Weiteres anwendbar sind. So existieren etwa allgemein anerkannte Regeln der Technik für den Ausbau von Quellen nur für die Nutzung von Quellen für die Trinkwassergewinnung (vgl. DVGW W 127 „Quellwassergewinnungsanlagen – Planung, Bau, Betrieb, Sanierung und Rückbau“, vorgelegt vom Antragsteller als Anlage zum Schriftsatz vom 15. Februar 2024; siehe dort S. 4 u. 5, Vorwort, erster Absatz, sowie S. 5), nicht hingegen für die Verwendung von Quellen als Messstellen. Dass eine „Wassergewinnung zum Zweck der Probenahme zur Bestimmung stofflicher Belastungen“ keine Wassergewinnung im Sinn der Trinkwassergewinnung nach dieser Regelung ist, versteht sich von selbst. Auch das in Anlage 1 Nr. 2 Buchst. b AVV GeA genannte Arbeitsblatt DWA-A 908 „Eignungsprüfung von Grundwassermessstellen“ (inhaltsgleich mit DVGW W 129) ist erkennbar auf die Eignungsprüfung von (gebohrten) Grundwassermessstellen ausgerichtet. So machen insbesondere die dort in Anhang A unter A.1 genannten hydraulischen Tests (Pumptest, Slug- und Bail-Test, Auffülltest) nur bei gebohrten Messstellen Sinn, nicht hingegen bei Quellmessstellen. Daran kann auch nichts ändern, dass dieses Arbeitsblatt normative Verweisungen auf andere Arbeitsblätter enthält, die unter anderem für Brunnen gelten. Auch die Vorgaben zur Verfilterungslage in Anlage 1 Nr. 2 Buchst. c AVV GeA beziehen sich offenkundig nur auf (gebohrte) Grundwassermessstellen, denn nur diese haben Filter, nicht aber Quellmessstellen.

#### **147**

Soweit der Antragsteller auf Seite 4 seines Schriftsatzes vom 30. Januar 2024 auf das Handbuch für die technische Gewässeraufsicht (tGewA) mit Stand 2010 verweist, bleibt der Hinweis in mehrfacher Hinsicht unklar. Das Handbuch tGewA ist eine Arbeitsanweisung für die Wasserwirtschaftsverwaltung des Antragsgegners, die nur für dessen Behörden, hingegen nicht für Messstellen im Eigentum Dritter gilt. Seit der Fortschreibung 2022 ist darin als Funktionsprüfung für Quellmessstellen – ausgenommen sind die Quellen der Wasserversorgung – alle 5 Jahre eine „allgemeine Ortseinsicht“ und alle 10 Jahre eine „Kamerabefahrung“ vorgesehen (Handbuch tGewA 2022, S. 16). Hingegen waren Funktionsprüfungen zuvor nur für Grundwassermessstellen, nicht hingegen für die begrifflich hiervon unterschiedenen Quellen vorgegeben (Handbuch tGewA 2010, S. 3 und S. 16). Der Antragsteller führt im Schriftsatz vom 30. Januar 2024 aus, das Handbuch tGewA 2010 enthalte Ausführungen zum Umgang mit aufgelassenen Quellen, an denen Kontrollen im halbjährlichen Turnus stattfinden sollten. Dies vermag der Senat dem zitierten Dokument jedoch an keiner Stelle zu entnehmen. Soweit in der Fortschreibung 2022 unter 1.2.3. auf Seite 16 derartige Ausführungen enthalten sind, beziehen sich diese nach der Darstellung des Antragsgegners nicht auf die qualitative Grundwasserbeschaffenheit, sondern die quantitative Messung von Grundwasserständen. Ungeachtet dessen könnte diese Regelung der Fortschreibung 2022 keine Geltung für Maßnahmen in den Jahren 2018 bis 2021 entfalten, für die solche Anforderungen noch nicht bestanden. Zudem handelt es sich bei allen fünf Messstellen des Ausweisungsmessnetzes um Messstellen Dritter, für das das Handbuch für die technische Gewässeraufsicht gerade nicht gilt.

#### **148**

Hinsichtlich der LAWA-Grundwasserrichtlinie 4/95 (Grundwasser Richtlinie für Beobachtung und Auswertung – Teil 4 – Quellen, 1995 – im Folgenden: LAWA 1995) gilt nichts Anderes. Ob die LAWA 1995 vom Herausgeber selbst nicht mehr geführt wird und deshalb als fachlich irrelevant angesehen werden kann, oder aber lediglich als vergriffenes Exemplar geführt, aber weiterhin als anwendbar angesehen wird (so der Antragsteller im Schriftsatz vom 20. Februar 2024, S. 2), bedarf keiner Entscheidung. Denn jedenfalls wurde sie von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser unter der Federführung des

Umweltministeriums Baden-Württemberg lediglich als Handlungsempfehlung für die Einrichtung und den Betrieb gewässerkundlicher Messstationen erarbeitet und stellt keine allgemein anerkannte Regel der Technik dar. Außerdem soll die Richtlinie dem Vorwort zufolge nur dem besseren Verständnis der Anforderungen an den Messstellenbau, die Messung und die Auswertung von Messdaten dienen, weshalb auf den hydrogeologischen Hintergrund ausführlicher eingegangen wird. Die Richtlinie enthält zwar auch Hinweise zu den verschiedenen Möglichkeiten bei der Einrichtung von Quellmessstellen und der Probenahme, mit der Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit einer Quellmessstelle befasst sie sich allerdings nicht. Unabhängig davon bedarf es aber auch nach LAWA 1995 (S. 27, 1. Abs.) „keiner oder nur geringfügiger Einrichtungen, um die Probenahme und die lage- und höhenmäßige Zuordnung der Messung zu ermöglichen“, wenn „nur Einzeluntersuchungen der Grundwasserbeschaffenheit vorgesehen“ sind. Soweit der Antragsteller einen Verweis in LAWA 1995, S. 29, aufgreift, wonach zu konkreten Anforderungen an den Messstellenausbau auf das DVGW-Arbeitsblatt W 351 verwiesen werde und dieses inzwischen durch das DVGW-Arbeitsblatt W 127 fortgeschrieben worden sei, kann auf die Ausführungen oben verwiesen werden. Dieses Arbeitsblatt gilt lediglich für Quellwassergewinnungsanlagen zur Trinkwassernutzung. Ungeachtet dessen hält auch LAWA 1995, S. 29, ausdrücklich fest, bei Messstellen für ausschließlich gewässerkundliche Zwecke könne von den Regeln des Arbeitsblattes W 351 abgewichen werden.

#### 149

cc) Dies zu Grunde gelegt liegen zur Überzeugung des Senats in Bezug auf die Messstellen des Ausweisungsmessnetzes im streitgegenständlichen Grundwasserkörper keine Mängel hinsichtlich der in der AVV GeA formulierten Anforderungen an Quellmessstellen vor, die sich auf die Gebietsausweisung ausgewirkt haben. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Anforderungen an die Quellschüttung – unten (1) – als auch die Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit – unten (2) – sowie hinsichtlich sonstiger Anforderungen – unten (3) – und betrifft alle fünf Quellmessstellen des Ausweisungsmessnetzes.

#### 150

(1) Zunächst bestehen keine Bedenken gegen die vom Antragsgegner genutzten Messstellen mit Blick auf die dort jeweils festzustellende Quellschüttung.

#### 151

Der Antragsteller hat unter Berufung auf das von ihm vorgelegte Fachgutachten ausgeführt, die Vorgaben der AVV GeA zu Quellmessstellen (Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d AVV GeA) seien hinsichtlich zweier Messstellen wegen zu geringer Schüttungsmengen nicht erfüllt (vgl. bereits Schriftsatz vom 23. August 2022, dort S. 10). Der Fachgutachter des Antragstellers geht dabei davon aus, dass Quellen zur Nutzung als Messstelle grundsätzlich eine minimale Schüttung von 0,1 l/s aufweisen sollten, da bei einer geringeren Schüttung eine Messung nicht mehr zuverlässig vorgenommen werden könne (vgl. Fachgutachten, S. 22). Nur dann sei auch das von der AVV GeA vorgegebene Kriterium der Dauerhaftigkeit der Schüttung erfüllt und es sei möglich, eine Messung der vor-Ort-Parameter zu gewährleisten. Der Antragsteller hat hierzu weiter vorgetragen (vgl. Schriftsatz vom 30. Januar 2024, S. 5), eine dauerhafte Schüttung stelle sicher, dass die Probe aus einem Grundwasserleiter mit ausreichender Ergiebigkeit genommen werde und keine Nitratanreicherungsprozesse erfolgten. Demzufolge hat er im Anschluss an das Fachgutachten gerügt, dass zwei als Messstelle genutzte Quellen im streitgegenständlichen Grundwasserkörper die Vorgaben der AVV GeA zur dauerhaften Quellschüttung nicht einhielten. An der Messstelle 1132643000068 (Emskirchen) habe es sich ursprünglich um eine ungefasste Quelle gehandelt, die nach der vorliegenden Dokumentation zwischenzeitlich bereits trockengefallen sei und auch sonst im arithmetischen Mittel zwischen 2011 und 2021 nur mit ca. 1,4 l/s schüttele, so dass nicht von einer dauerhaften Schüttung auszugehen sei (Schriftsatz vom 12. September 2023, S. 4). Weiter schüttele die Quelle 4120642900045 (Markt Erlbach) im arithmetischen Mittel zwischen 2011 und 2021 lediglich mit unter 0,1 l/s, so dass ebenfalls nicht von einer dauerhaften Quellschüttung auszugehen sei. Eine Unterschreitung der Erfassung der Messwertgenauigkeit vor Ort sei die Folge, eine qualitätsgesicherte, repräsentative Probenahme sei nicht möglich (Schriftsatz vom 12. September 2023, S. 9).

#### 152

Entgegen dieser Auffassung des Antragstellers halten die Quellen im streitgegenständlichen Grundwasserkörper jedoch die Vorgaben der AVV GeA hinsichtlich der Schüttungsmenge und der Dauerhaftigkeit der Quellschüttung ein. Die Schüttungsmenge ist jeweils im Steckbrief der Messstelle dokumentiert. Es kann dabei dahin gestellt bleiben, ob – wie der Wortlaut von Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d AVV

GeA nahelegt – eine dauerhafte Quellschüttung nur bei ungefassten Quellen zu verlangen ist, weil diese dort Voraussetzung für eine qualitätsgesicherte, repräsentative Probenahme ist (Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d Sätze 2 und 3 AVV GeA), bei ausgebauten (gefassten) Quellen aber gerade keine Anwendung findet (vgl. hierzu OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 61/20 – juris Rn. 78ff.). Denn die Anforderungen der AVV GeA sind insoweit auch dann erfüllt, wenn man die dauerhafte Quellschüttung als Anforderung an alle Quellen versteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d Satz 3 AVV GeA eine dauerhafte Quellschüttung nur „grundsätzlich“ vorhanden sein muss und von dieser Anforderung nach Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d Satz 4 AVV GeA im Einzelfall abgesehen werden kann, wenn eine dauerhafte Quellschüttung aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten nicht ganzjährig sichergestellt ist. Eine solche Einzelfallentscheidung ist bei einer Quelle ohne dauerhafte Quellschüttung mit Heranziehung der Messstelle für das Ausweisungsmessnetz erfolgt, ohne dass nähere Voraussetzungen der Einzelfallentscheidung bzw. deren Dokumentation in der AVV GeA geregelt würden (vgl. OVG LSA, U.v. 26.10.2023 – 2 K 61/20 – juris Rn. 80).

### 153

Soweit der Antragsteller darauf abstellt, dass es beim zeitweiligen Trockenfallen einer Quelle zu einer Aufkonzentration von Stoffen kommen könne, und implizit die Forderung erhebt, es müsse sich deshalb um einen ausreichend ergiebigen Grundwasserleiter handeln, ist erneut auf Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d AVV GeA zu verweisen. Dort ist nicht vorausgesetzt, dass es sich um einen ergiebigen Grundwasserleiter handeln müsse. Vielmehr geht die Regelung davon aus, dass auch Quellen ohne dauerhafte Quellschüttung als Messstellen im Einzelfall berücksichtigt werden dürfen und damit auch grundsätzlich für die Nitratmessungen in Betracht kommen können. Mithin ist diese vom Antragsteller aufgezeigte Problematik kein Grund, eine bestimmte Quellmessstelle vom Ausweisungsmessnetz für die mit Nitrat belasteten Gebiete auszuschließen.

### 154

Auch eine konkrete Mindestschüttungsmenge ist der AVV GeA nicht zu entnehmen. Die vom Fachgutachter des Antragstellers für die Dauerhaftigkeit der Schüttung als erforderlich angesehene Größenordnung von mindestens 0,1 l/s beruht alleine auf seiner persönlichen Auffassung, die aber in der AVV GeA keinen Niederschlag findet. Es sind auch keine allgemein anerkannten Regeln der Technik ersichtlich, die für Quellen, die als Messstellen (für Nitratwerte) verwendet werden, eine Mindestschüttungsmenge vorsehen würden. Regeln der Technik, welche die Nutzung von Quellen für die Trinkwassergewinnung betreffen (wie etwa DVGW W 127) und etwa den besonderen Ansprüchen an die Versorgungssicherheit Rechnung tragen sollen, gelten nicht für die Nutzung von Quellen als Messstellen. Auch sonst gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Mindestschüttungsmenge erforderlich wäre: Die LAWA-Grundwasserrichtlinie 4/95 (LAWA, Grundwasser Richtlinien für Beobachtung und Auswertung Teil 4 – Quellen, 1995, S. 16) benennt als Voraussetzung für die Erstellung einer Wasserbilanz, dass unter anderem die Quellschüttung vollständig erfassbar ist. Hieraus lässt sich für die Nutzung einer Quelle als Messstelle (für Nitratwerte) nichts ableiten. Eine Mindestschüttungsmenge kann auch nicht daraus abgeleitet werden, dass die Probenahme aus einem Grundwasserleiter mit ausreichender Ergiebigkeit erfolgen müsse, weil – wie ausgeführt – Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d AVV GeA nicht vorsieht, dass es sich um einen ergiebigen Grundwasserleiter handeln müsse. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass eine ausreichende Quellschüttung im Sinn der Vorschrift jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn jeweils zum Zeitpunkt der Probenahme immer eine zur problemlosen Befüllung der Probegefäße ausreichende Schüttung vorhanden war. Damit ist insbesondere ausgeschlossen, dass im Falle einer zum Probenahmezeitpunkt trocken gefallenen Quelle eine Probenahme aus einem möglicherweise vorhandenen Standwasser erfolgen müsste und die hieraus ermittelten Werte nicht repräsentativ wären. Sollte sich die vom Fachgutachter geforderte Mindestquellschüttung von 0,1 l/s auf das jeweilige arithmetische Mittel der bei den – zuletzt zweimal jährlich erfolgten – Probenahmen festgestellten Schüttungsmengen beziehen, wäre zudem mit der geforderten Mindestschüttung keine Aussage getroffen über den tatsächlichen zeitlichen Verlauf der Schüttung. Denn eine ununterbrochene Messung der Schüttungsmengen erfolgt an den Quellmessstellen nicht und ist auch nicht von der AVV GeA gefordert. Letztlich bleibt es dabei, dass nur im Zeitpunkt der Probenahme eine Schüttung festgestellt werden kann und vorliegen muss und es Sache der mit der Probenahme befassten Fachkräfte ist, zu beurteilen, ob eine Probenahme insoweit möglich ist. An keiner der Messstellen erfolgte jedoch zu irgendeinem Zeitpunkt eine Beprobung aus Standwasser.

### 155

Bei der Quelle 1132643000068 (Emskirchen) ist zwischen 2011 und 2021 bei jeder einzelnen Probenahme eine Quellschüttung festgestellt worden, die – teilweise deutlich – oberhalb der vom Gutachter benannten 0,1 l/s lag, namentlich zwischen 0,2 und 3 l/s. Dies gilt auch im hier relevanten Zeitraum 2018 bis 2021 (vgl. die Angaben des gewässerkundlichen Dienstes Bayern des Landesamts für Umwelt unter [www.gkd.bayern.de](http://www.gkd.bayern.de)). Eine Beprobung aus Standwasser hat somit nicht stattgefunden, eine ausreichende Quellschüttung im Sinne der AVV GeA war vorhanden. Bei der Quelle handelte es sich bis Mitte 2021 um eine Naturquelle. Erst seitdem wird sie als ausgebaut geführt. Demzufolge muss darüber hinaus eine auch „dauerhafte“ Quellschüttung vorliegen. Der Antragsteller hat jedoch dargelegt und auch aus den dem Senat vorliegenden Fotografien ist erkennbar, dass die Quelle zwischenzeitlich trockengefallen ist. Dies steht begrifflich der Annahme einer Dauerhaftigkeit der Quellschüttung im Sinne der AVV GeA entgegen. Bei der Quelle 4120642900045 (Markt Erlbach) ist ebenfalls bei allen Probenahmen zwischen 2011 und 2021 eine wenn auch geringere Quellschüttung dokumentiert, die zwischen 0,013 und 0,5 l/s lag. Auch hier lag somit bei jeder Probenahme eine Quellschüttung vor und wurde keine Probe aus Standwasser genommen. Bei der Messstelle handelt es sich um eine gefasste Quelle, die früher für die Trinkwasserversorgung genutzt wurde. Ein tatsächlicher Hinweis, dass diese Quelle in der Vergangenheit trockengefallen ist, liegt nicht vor. Auch der Antragsteller hat dies nicht geltend gemacht. Allerdings hat der Antragsgegner selbst erklärt, dass die Quellschüttung temporär ausbleiben könne (vgl. Schriftsatz vom 8. Dezember 2022, dort S. 31).

#### 156

Ist demnach bei beiden genannten Quellen jedenfalls eine ununterbrochene Schüttung nicht gegeben, führt dies gleichwohl nicht zu einem Verstoß gegen die Vorgaben der AVV GeA. Denn nach Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d Satz 4 AVV GeA kann dann, wenn eine dauerhafte Quellschüttung aufgrund naturräumlicher Gegebenheiten nicht ganzjährig sichergestellt ist, im Einzelfall von dieser Anforderung abgesehen werden. Der Antragsgegner hat im Verfahren nachvollziehbar erläutert, dass solche naturräumlichen Gegebenheiten im Fall der beiden fraglichen Quellen bestehen. Beide seien als Überlaufquellen am Talrand zu sehen. Die Quellschüttung gehe mit abnehmenden Grundwasserständen im Talraum bzw. mit nachlassenden Grundwasserständen zurück und könne temporär ausbleiben. Dass diese vom Antragsgegner angeführten naturräumlichen Besonderheiten bestehen, hat der Antragsteller auch nicht in Frage gestellt. Sie lassen sich ungeachtet dessen anhand der vorliegenden Dokumentation, insbesondere zur Topographie im Umfeld der beiden Quellen nachvollziehen. Eine Einzelfallentscheidung im Sinn der AVV GeA ist mit Heranziehung als Messstelle für das Ausweisungsmessnetz erfolgt (s.o.). Anhaltspunkte dafür, dass diese Entscheidung fachlich nicht vertretbar wäre, sind ebenfalls nicht vorgetragen oder ersichtlich. Damit konnten beide Quellmessstellen trotz des vorübergehenden Trockenfallens für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete herangezogen werden.

#### 157

(2) Soweit der Antragsteller rügt, bei den fünf Quellmessstellen des Ausweisungsmessnetzes sei die Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit nicht oder unzureichend durchgeführt worden, sind ebenfalls keine auf die Gebietsausweisung durchgreifenden Mängel erkennbar.

#### 158

(a) Es kann schon nicht festgestellt werden, dass für die Quellmessstellen Vorgaben für die Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit etwa durch Aufnahme- und Funktionsprüfungen bestanden hätten. Wie oben bereits ausgeführt enthält die AVV GeA selbst keine Vorgaben für die Prüfung der Funktionstüchtigkeit von Quellmessstellen. Insbesondere gilt Anlage 1 Nr. 2 Buchst. b AVV GeA unmittelbar nur für (gebohrte) Grundwassermessstellen, nicht hingegen für Quellmessstellen. Es existieren auch keine allgemein anerkannten Regeln der Technik für die Prüfung der Funktionsfähigkeit von Quellen, die als Messstellen verwendet werden. Regeln der Technik, welche die Nutzung von Quellen für die Trinkwassergewinnung betreffen (wie etwa DVGW W 127) und den besonderen Ansprüchen an die Trinkwasserhygiene Rechnung tragen sollen, gelten nicht für die Nutzung von Quellen als Messstellen. Dem Handbuch tGewA lässt sich nur entnehmen, dass der Antragsgegner (erst) seit der Fortschreibung 2022 für bestimmte Quellmessstellen – ohne aber Messstellen im Eigentum Dritter und ohne aktive Quellen der Wasserversorgung – als Funktionsprüfung alle fünf Jahre eine „allgemeine Ortseinsicht“ und alle zehn Jahre eine „Kamerabefahrung“ für notwendig erachtet. Ein Verstoß gegen Vorgaben des Handbuchs tGewA lässt sich demnach für keine der Quellmessstellen im Grundwasserkörper 2\_G018 feststellen. Alle diese Quellmessstellen sind solche im Eigentum Dritter, so dass das Handbuch tGewA schon aus diesem Grund keine Anwendung findet. Unabhängig davon bestanden zum maßgeblichen Zeitpunkt der Messungen in den

Jahren bis 2021 nach dem damaligen Stand des Handbuchs tGewA noch keinerlei Vorgaben für Funktionsprüfungen bei Quellmessstellen. Im Ergebnis ist deshalb festzustellen, dass für die Quellmessstellen im Grundwasserkörper 2\_G018 weder nach der AVV GeA, noch nach allgemein anerkannten Regeln der Technik, noch nach dem Handbuch tGewA Vorgaben für die Prüfung und Dokumentation der Funktionstüchtigkeit etwa durch Aufnahme- und Funktionsprüfungen bestanden haben.

#### 159

(b) Unbeschadet dessen hat der Antragsgegner für alle Messstellen eine erstmalige Aufnahmeprüfung im Sinne der AVV GeA durchgeführt. Er hat geprüft, ob die einzelnen Quellmessstellen für das Ausweisungsmessnetz für die Festlegung der mit Nitrat belasteten Gebiete geeignet sind. Diesbezüglich ist auf die elektronischen Akten unter Daten\_bayernweit/Erstellung Gebietskulissen/3\_Ausweisungsmessnetz sowie unter Daten\_GWKweise bei den einzelnen Messstellen unter Anlage1\_2b\_Dokument.\_Eignungsprüf.\_Kontrolle sowie auf die Auflistung 004\_Festlegung AVV\_Messnetz\_Stand\_22.07.2022.xlsx unter Anlage1\_1\_Stammdaten zu verweisen. Insbesondere der letztgenannten Auflistung lässt sich entnehmen, dass der Antragsgegner die Eignung sämtlicher Messstellen für deren Verwendung im Ausweisungsmessnetz für die mit Nitrat belasteten Gebiete geprüft und am Ende seiner Prüfung (vgl. dort Spalten EE und EF) die Eignung oder Nichteignung der Messstelle für das AVV Messnetz festgestellt hat. Dabei ist nicht zu beanstanden, wenn der Antragsgegner die Aufnahmeprüfung – entsprechend der für (gebohrte) Grundwassermessstellen geltenden Regelung in Arbeitsblatt DVGW W 129 bzw. DWA-A 908 – auch für Quellmessstellen zuvörderst anhand der vorhandenen Unterlagen vorgenommen und auf dieser Basis deren Eignung für die Verwendung im Ausweisungsmessnetz für die mit Nitrat belasteten Gebiete beurteilt hat. Es begegnet deshalb auch keinen Bedenken, wenn der Antragsgegner im Rahmen der Aufnahmeprüfung etwa die Historie des Betriebs einer Quelle für Trinkwasserzwecke oder die zuvor erfolgte Aufnahme einer Quellmessstelle in das WRRL-Messnetz Grundwasser Chemie berücksichtigt hat. Der Antragsgegner musste entgegen der Auffassung des Antragstellers auch nicht jedes Detail der Aufnahmeprüfung gesondert dokumentieren. Geprüft wurden unter anderem auch die streitgegenständlichen Quellmessstellen 1132643000015 (Auflistung lfd. Nr. 136), 1132643000068 (Auflistung lfd. Nr. 137), 4120642900045 (Auflistung lfd. Nr. 438), 4120643100097 (Auflistung lfd. Nr. 439) und 4120652900018 (Auflistung lfd. Nr. 444). Da mithin bezüglich aller Messstellen des Ausweisungsmessnetzes im streitgegenständlichen Grundwasserkörper eine erstmalige Aufnahmeprüfung durchgeführt worden ist, kommt es nicht mehr darauf an, inwiefern sich eine fehlende solche Prüfung auf die Gebietsausweisung ausgewirkt hätte.

#### 160

(c) Auch soweit man entgegen dem Vorstehenden davon ausgehen wollte, der Antragsgegner hätte bei Quellmessstellen regelmäßig eine Prüfung der Funktionstüchtigkeit vornehmen und dokumentieren müssen, liegen zur Überzeugung des Senats keine Mängel vor, die sich auf die Gebietsausweisung ausgewirkt haben.

#### 161

Als Funktionsprüfungen bei aktiven Quellmessstellen kommen allenfalls eine allgemeine Ortseinsicht sowie ggf. eine Kamerabefahrung in Betracht (siehe auch Handbuch tGewA 2022, S. 16). Hingegen sind etwa hydraulische Tests (Pumptest, Slug- und Bail-Test, Auffülltest) bei Quellmessstellen von vornherein nicht denkbar. Zutreffend geht der Antragsgegner ferner davon aus, dass eine „allgemeine Ortseinsicht“ bei jeder Probenahme stattfindet (genauso wie Arbeitsblatt DVGW W 129 für gebohrte Grundwassermessstellen davon ausgeht, dass bei jeder Probenahme eine „visuelle Bewertung“ möglich ist). Auffälligkeiten werden in den Probenahmeprotokollen vermerkt. Dabei vergeben die Mitarbeiter der Wasserwirtschaftsämter zudem in der Regel subjektive Einschätzungen zum jeweiligen Zustand der Messstelle (Noten eins bis vier), auf die auch der Antragsteller in seinem Vortrag mehrfach abgestellt hat. Bereits deshalb ist davon auszugehen, dass jeweils eine Funktionsprüfung im erforderlichen Umfang stattgefunden hat. Auch der Fachgutachter der Antragsteller vertritt die Auffassung, dass die Entwicklung der Vor-Ort-Parameter im Vergleich mehrerer Probenahmen Rückschlüsse auf Veränderungen der Bedingungen an der Messstelle zulässt (Fachgutachten, S. 44). Eine Kamerabefahrung ist bei Quellmessstellen zudem offenkundig nur bei solchen Quellen möglich bzw. sinnvoll, die mit von Kameras befahrbaren Leitungen ausgestattet sind, nicht hingegen bei reinen Naturquellen. Dies zu Grunde gelegt ergibt sich hinsichtlich der Rügen des Antragstellers zu den einzelnen Quellmessstellen ergänzend Folgendes:

#### 162

In Bezug auf die Messstelle 1132643000015 (Langenzenn) bringt der Antragsteller zur Prüfung der Funktionstüchtigkeit im Wesentlichen vor, bereits im Jahr 2006 sei im Rahmen einer allgemeinen Ortseinsicht ein Sanierungsbedarf („rostiger Deckel“) erkannt worden, im Jahr 2013 sei eine Kamerabefahrung durchgeführt worden. Eine Dokumentation hierzu liege nicht vor, es sei auch nicht ersichtlich, ob in der Folge Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden seien. Eine Funktionsprüfung habe daher zwingend vor der Gebietsausweisung erfolgen müssen. Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass damit mit einer allgemeinen Ortseinsicht 2006 und einer Kamerabefahrung 2013 ersichtlich gesonderte Funktionsprüfungsmaßnahmen stattgefunden haben. Zudem wird die Quelle bereits seit 2007 im behördlichen WRRL-Messnetz zur Überwachung der Grundwasserbeschaffenheit genutzt und seitdem aus diesem Grund jährlich ein- oder mehrfach von Fachpersonal aufgesucht. Dabei wird jeweils von den zuständigen Mitarbeitern des Wasserwirtschaftsamts eine subjektive Bewertung des Zustands der Anlage abgegeben und würde eine fehlende Funktionsfähigkeit der Anlage zu Tage treten. In der mündlichen Verhandlung konnte zudem geklärt werden, dass in Bezug auf den angemerkten rostigen Deckel keine Veränderung möglicher Messergebnisse zu befürchten war, sondern Sanierungsbedarf nur mit Blick auf den Schutz vor Einwirkungen Dritter und den Arbeitsschutz gesehen wurde. Mögliche Auswirkungen auf die erhobenen Nitratwerte sind hier nicht erkennbar. In Bezug auf die bei der Kamerabefahrung im Jahr 2013 festgestellten feinen Wurzeleinwüchse hat der Antragsgegner dargelegt, dass die Ergebnisse der Befahrung wie auch der 2006 erkannte Sanierungsbedarf an die Gemeinde als Betreiberin der Anlagen weitergegeben worden seien. Dass sich aus den bei der Kamerabefahrung erkennbar gewordenen Wurzeleinwüchsen, selbst bei weiterem Zeitablauf seit 2013, keine Mängel ergeben haben, die Auswirkungen auf die Gebietsausweisung gehabt haben, wurde oben im Rahmen der Ausführungen zum Ausschlussgrund nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA bereits dargelegt: Signifikante Zuflüsse nitrathaltigen Oberflächenwassers sind über dieses Wurzelwerk nicht zu befürchten und in der Vergangenheit auch nicht festgestellt worden. Zur Überzeugung des Senats ist wie ausgeführt ein Einfluss auf die gemessenen Nitratwerte ausgeschlossen.

#### **163**

In Bezug auf die Messstelle 1132643000068 (Emskirchen) geht der Vortrag des Antragstellers, die Funktionstüchtigkeit der Anlage sei nicht dokumentiert und es liege kein Beleg für Funktions- oder Eignungsprüfungen vor, obwohl die Funktionsunfähigkeit der Anlage bei der Gebietsausweisung nahegelegen habe, ins Leere. Es handelte sich ursprünglich um eine Naturquelle mit definierter Austrittsstelle, die inzwischen mit einem Rohr zum geordneten Quellablauf versehen wurde, welches lediglich der qualitätsgesicherten Probenahme dient. Eine bauliche Anlage zur Fassung und Ableitung des Wassers besteht hier schon nicht. Ungeachtet dessen ist in dem vom Antragsgegner vorgelegten Messstellenpass vom 31. Januar 2023 dokumentiert, dass 2017 und 2021 über die bei der jeweiligen Probenahme ohnehin regelmäßig erfolgende Besichtigung der Probenahmestelle jeweils gesonderte allgemeine Ortseinsichten durchgeführt wurden und daraufhin im Jahr 2021 der „Umbau“ der Quelle erfolgte.

#### **164**

Hinsichtlich der übrigen Messstellen des Ausweisungsmessnetzes im vorliegenden Grundwasserkörper geht der Vortrag des Antragstellers zu fehlenden Funktionsprüfungen und einer deshalb vermeintlich anzunehmenden Unrichtigkeit der gemessenen Nitratwerte schon nicht über Spekulationen hinaus, die in den vorgelegten Unterlagen zur Gebietsausweisung keinerlei Anknüpfungspunkte finden. Bereits in den Ausführungen zu Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA hat der Senat zudem dargelegt, dass Auswirkungen auf die gemessenen Nitratwerte nicht bestehen. Hinsichtlich der Messstelle 4120652900018 (Neuhof a.d. Zenn) tritt schließlich hinzu, dass es sich um eine Einrichtung einer aktiven Trinkwassergewinnung handelt, die besonderen Anforderungen an den Betreiber hinsichtlich des Betriebs und erforderlicher Funktionskontrollen unterliegen. Mangels anderslautender Hinweise konnte der Antragsgegner dabei von einem ordnungsgemäßen Betrieb der Anlagen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben und entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik (§ 50 Abs. 4 WHG i.V.m. EÜV; DVGW Arbeitsblatt W 127 „Quellwassergewinnungsanlagen – Planung, Bau, Betrieb, Sanierung und Rückbau“) ausgehen. Darüberhinausgehende gesonderte Funktionsprüfungen seitens des Antragsgegners in Bezug auf diese Einrichtungen waren mit Blick auf die vorliegende Gebietsausweisung nicht erforderlich.

#### **165**

(3) Auch im Übrigen sind mit Blick auf die Messstellen des Ausweisungsmessnetzkeine auf die Gebietsausweisung durchschlagenden Mängel erkennbar.

#### 166

(a) Dies gilt zunächst allgemein, soweit der Antragsteller zu allen Messstellen des Ausweisungsmessnetzes und den beiden von ihm angesprochenen Zusatzmessstellen moniert hat, es lägen die nach Anlage 1 Nr. 1 AVV GeA erforderlichen Stammdaten nicht oder nur teilweise vor, insbesondere fehlten Ausbaupläne. Zutreffend ist dabei zunächst, dass Anlage 1 Nr. 1 AVV GeA – entgegen wohl der Auffassung des Antragsgegners – grundsätzlich auch für die im Ausweisungsmessnetz des streitgegenständlichen Grundwasserkörpers 2\_G018 allein vorzufindenden Quellmessstellen von Bedeutung ist. Dies ergibt sich bereits aus Anlage 1 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA, der als solches Stammdatum auch die „Messstellenart“ und darunter die „gefasste/ungefasste Quelle“ nennt. Umgekehrt sind schon ersichtlich nicht alle in Anlage 1 Nr. 1 AVV GeA genannten Daten bei Quellmessstellen gefordert, denn mangels einer „Verfilterung“ der Quelle sind etwa Filteroberkante und -unterkante (Nr. 1 Buchst. c) bzw. Filterlage (Nr. 1 Buchst. d) hier ohne Belang. Ungeachtet dessen kann dahingestellt bleiben, ob und welche Stammdaten bei Quellmessstellen nach Anlage 1 Nr. 1 AVV GeA tatsächlich vorgehalten werden müssen, denn deren Vollständigkeit, Unvollständigkeit oder völliges Fehlen mag einen Verstoß gegen Vorgaben der AVV GeA darstellen, hat aber keine unmittelbare Auswirkung auf den an der jeweiligen Messstelle gemessenen Nitratwert und ist daher auch für die vom Antragsgegner vorgenommene Gebietsausweisung vorliegend grundsätzlich ohne Bedeutung. Dies gilt auch für Ausbaupläne zu den Quelfassungen, deren Fehlen nicht im Umkehrschluss zugleich zur Annahme eines Mangels der Messstelle mit Auswirkung auf die ermittelten Nitratwerte führt. Zwingend erforderlich ist mit Blick auf die Stammdaten allerdings, dass die Messstelle für die Probenahme und für die Nachverfolgung der dort gewonnenen Messergebnisse stets identifizierbar bleibt. Dies jedoch war vorliegend mit Blick auf alle Messstellen gewährleistet. Denn die hierfür erforderlichen Daten (Anlage 1 Nr. 1 Buchst. a und b AVV GeA) lagen jeweils vor.

#### 167

(b) An der Messstelle 4120642900045 (Markt Erlbach) erfolgt die Probenahme nicht am eigentlichen Quellaustrittsort, sondern am Ende eines ca. 100m langen Metallrohrs. Der Antragsteller hat diesbezüglich gerügt, das Rohr sei mindestens 50 Jahre alt und stark korrodiert. Eine qualitätsgesicherte repräsentative Probenahme sei am Ende dieses Rohrs nicht möglich. Zudem seien die Rohrleitungen im Quellschacht bereits deutlich korrodiert. Auch diese Umstände führen jedoch nicht zu durchgreifenden Zweifeln an den an der Probenahmestelle erhobenen Nitratwerten.

#### 168

Bei dem Vorbringen des Antragstellers zum Zustand des zwischen Quelle und Quellschacht liegenden Metallrohrs handelt es sich lediglich um Vermutungen. Allein das Alter des Rohrs lässt nicht bereits den Schluss auf eine starke Korrosion des gesamten Rohrs zu. Unbeschadet dessen ist schon nicht erkennbar, wie das 100m lange Metallrohr und die gerügten korrodierten Rohre im Quellschacht selbst bei Zugrundelegung der vom Antragsteller vorgetragenen starken Korrosion grundsätzlich zu einer Veränderung der Nitratwerte, insbesondere deren Erhöhung, geführt haben sollen. Auch der Antragsteller hat hierzu nichts konkret vorgetragen. Ein Metallrohr mag bei Korrosion gegebenenfalls Auswirkungen auf die Messergebnisse bei der Spurenanalytik auf Schwermetalle haben (vgl. etwa LAWA, Grundwasser – Richtlinien für Beobachtung und Auswertung, Teil 3 – Grundwasserbeschaffenheit, 1993, S. 21), Anhaltspunkte für Auswirkungen auf den gemessenen Nitratwert sind aber weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Wie der Antragsgegner seinerseits in der mündlichen Verhandlung und schriftsätzlich überzeugend dargelegt hat (Schriftsatz v. 10.11.2023, S. 37f.; Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 5) hätte ein korrodiertes Auslaufrohr wegen des nur kurzen Kontakts des Ausbaumaterials mit dem beprobt an der Quelle ständig neu austretenden Grundwassers auf der Fließstrecke keine signifikanten Auswirkungen auf die gemessene Nitratkonzentration von durchschnittlich 54 mg/l. Der Antragsgegner hat zudem weiter dargelegt, dass die chemische Zusammensetzung der an der Messstelle genommenen Proben eine Beeinflussung der Nitratwerte ausschließt. Diesen überzeugenden Ausführungen ist auch der Antragsteller nicht mehr entgegengetreten. Mit Blick auf möglicherweise eindringendes Oberflächenwasser kann zudem auf die obigen Ausführungen zum Ausschlussgrund nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA verwiesen werden.

#### 169

Die vom Antragsteller beanstandeten Schwankungen der Nitratwerte an der Messstelle in den Jahren 2018 bis 2021 (vgl. Fachgutachten, S. 54) fallen mit einer Schwankungsbreite von 23 bis 77 mg/l zwar geringfügig größer aus als in den Jahren 2011 bis 2017 (31 bis 58 mg/l), im Durchschnitt liegen die Werte indes nahezu gleichauf mit den Werten früherer Jahre, mit im Mittel 48,4 mg/l in den Jahren 2018 bis 2021 gegenüber 47,4 mg/l in den Jahren 2011 bis 2017. Bei einem Vergleich anhand der von § 3 Abs. 2 Satz 1 AVV GeA vorgegebenen Berechnung, bei der jeweils die Jahreshöchstwerte herangezogen und arithmetisch über die Referenzzeit gemittelt werden, liegt der Wert für die Jahre 2014 bis 2017 mit 52,5 mg/l ebenfalls nahe bei demjenigen der für die vorliegende Ausweisung maßgeblichen Jahre 2018 bis 2021 (laut Steckbrief zum Grundwasserkörper 2\_G018: 54 mg/l). Dies bestätigt die Einschätzung des Antragsgegners, der die Messwerte als innerhalb der üblichen Schwankungsbreiten liegend und daher als nicht auffällig angesehen hat (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 6).

#### 170

(c) Mit Blick auf die Messstelle 4120643100097 (Tuchenbach) hat der Antragsteller gerügt, die Quelle werde durch zwei rostige Metallrohre unklarer Herkunft gespeist. Bei dem Messpunkt handele es sich um eine frühere Wasserversorgung, die aber zwischenzeitlich als Wasserversorgungspunkt einer Forellenzucht genutzt worden sei. In der mündlichen Verhandlung konnte sodann die vom Antragsteller angezweifelte Versorgung des Quellstandorts geklärt werden (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2024, S. 6). Es handelt sich um eine ehemalige Einrichtung zur Trinkwasserversorgung, die nicht mehr zu diesem Zweck genutzt wird. Ausgangspunkt der gerügten beiden Metallrohre sind zwei Quellen innerhalb des besonders geschützten Fassungsbereichs des für die Trinkwasserversorgung erlassenen früheren Wasserschutzgebiets, dessen Pläne dem Senat vorliegen. Die im Jahr 1955 gestattete Nutzung zur Trinkwassergewinnung war an die Bedingung geknüpft, dass der Standort der Quelle hinreichend gegen potentielle Verunreinigungen geschützt wird. Das damals anzuwendende technische Regelwerk für Quelfassungen und deren Umfeld (KfK DVGW W 351 – 357 (1957) bzw. W 351 – 361 (1960), dort Arbeitsblatt W 351-352, siehe dazu bereits oben) hat in aktuellen Regelwerken (z.B. Arbeitsblatt W 127) seine Fortsetzung gefunden. Bei deren Einhaltung – an der für den Senat mangels anderslautender Hinweise kein Zweifel besteht – waren etwa an und im Umfeld der Fassung der Bestand oder die Errichtung von Drainageleitungen ausgeschlossen. Die früheren Schutzwirkungen des Wasserschutzgebiets wirken sich auch heute noch im Umfeld der Quelle aus. Der Fassungsbereich der Quelle wird nicht bewirtschaftet. Auswirkungen der genutzten Metallrohre auf den gemessenen Nitratwert sind nicht ersichtlich. Der Antragsgegner hat schließlich überzeugend dargelegt, dass die vorgelegten chemischen Messwerte keine Beeinflussung erkennen lassen. Dem ist auch der Antragsteller nicht mehr entgegengetreten.

#### 171

f) Auch hinsichtlich der einzelnen Probenahmen sind keine Mängel dargelegt oder sonst ersichtlich, die sich auf die Gebietsausweisung ausgewirkt hätten.

#### 172

aa) Gemäß Anlage 1 Nr. 3 AVV GeA haben die Probenahmen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik, zum Beispiel nach dem AQS-Merkblatt P-8/2 „Probenahme von Grundwasser“ zu erfolgen. Da dieses Merkblatt in der AVV GeA ausdrücklich genannt ist, ist es unerheblich, ob es noch aktuell ist oder aber inzwischen durch das Arbeitsblatt DVGW W 112 von 2011 ersetzt wurde, wie der Fachgutachter des Antragstellers ausgeführt hat (vgl. Fachgutachten, S. 22). Der Fachgutachter führt aus dem als aktuell angesehenen Arbeitsblatt W 112 ohnehin nur Anforderungen an Dokumentation und Qualitätssicherung der Probenahmen an, die vorliegend eingehalten sind: Fachlich sinnvoll sei danach ein mindestens jährlicher Probenahme-Turnus mit einem Mindestumfang an Parametern. Probenahmen seien in Form von Protokollen zu dokumentieren und nur durch geschultes Personal durchzuführen. Im Falle von Quellen sei weiterhin die Quellschüttung mit zu messen und zu dokumentieren. Sämtliche dieser Vorgaben sind bei den Probenahmen für die Gebietsausweisung im vorliegenden Grundwasserkörper erfüllt.

#### 173

Der Antragsteller hat zwar weiter gerügt, dass vom Landesamt für Umwelt (LfU) auf eine Anfrage nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) die Probenahmeprotokolle nicht übermittelt worden seien (vgl. u.a. Schriftsatz vom 8. September 2023, S. 6). Eine Akteneinsichtnahme beim jeweils zuständigen WWA sei gutachterlich nicht als zielführend angesehen worden, da bei vergangenen Einsichtnahmen im Jahr 2021 deutlich geworden sei, dass dort keine regelgerechte und systematische Dokumentation vorhanden sei. Allerdings ist der Antragsteller grundsätzlich gehalten, alle Informationsmöglichkeiten auszuschöpfen,

worauf der Senat im Rahmen des Erörterungstermins vom 22. Juni 2023 (vgl. Protokoll, S. 6) hingewiesen hat. Hierzu gehört auch eine mögliche Akteneinsicht bei den Wasserwirtschaftsämtern. Unabhängig davon wurden die Protokolle im Gerichtsverfahren mit den Verwaltungsvorgängen durch den Antragsgegner vorgelegt. Eine konkrete Form des Probenahmeprotokolls ist im genannten AQS-Merkblatt nicht vorgesehen. Dort werden auf S. 5 unter Ziffer 5 lediglich inhaltliche Vorgaben gemacht, die mit und in den vom Antragsgegner vorgelegten Protokollen jeweils erfüllt sind.

#### 174

bb) Die vom Antragsteller genommenen Grundwasserproben sind nach ihrer chemischen Zusammensetzung auch plausibel. Die Plausibilität von Grundwasseranalysen im Ergebnis fachgerechter Grundwasserprobenahmen kann durch die Berechnung des Ionenbilanzfehlers untersucht werden. Nach den Kriterien der einschlägigen DIN 38402-62:2014-12 sind danach auch nach den Ausführungen des Fachgutachters des Antragstellers alle Proben als plausibel einzustufen (siehe Fachgutachten, S. 44, 51). Auch die strengeren Plausibilitätsgrenzen der DVWK-Regel 128 seien meist eingehalten. 34 der 40 Proben erfüllten auch diese strengeren Plausibilitätsvorgaben. Ungeachtet der Frage, ob die DVWK-Regel 128 hinsichtlich der Ermittlung der Ionenbilanzfehler überhaupt noch als allgemein anerkannte Regel der Technik einschlägig ist, und weiter ungeachtet des Umstands, dass daneben die zweifellos als allgemein anerkannte Regel der Technik anwendbare DIN 38402-62:2014-12 besteht, nach welcher die Proben vollständig als plausibel einzustufen sind, stuft auch der Fachgutachter des Antragstellers die Analyseergebnisse weitgehend als plausibel ein und sieht weder systematische Fehler in der Verteilung der Bilanzen, noch eine Häufung größerer Fehler bei bestimmten Messstellen, die die Plausibilität in Frage stellen würden. Hieran muss sich der Antragsteller festhalten lassen.

#### 175

cc) Der Antragsteller hat hinsichtlich zweier Messstellen gerügt, eine qualitätsgesicherte repräsentative Probenahme sei dort nicht möglich, weil Quellaustrittsort und Ort der Probenahme auseinanderfielen.

#### 176

(1) Soweit hinsichtlich der Messstelle 4120642900045 (Markt Erlbach) gerügt wurde, die Probenahme erfolge nicht am Quellaustrittsort, sondern am Ende eines ca. 100m langen Metallrohrs, deshalb sei eine qualitätsgesicherte repräsentative Probenahme nicht möglich, kann auf die Ausführungen oben zum Ausschlussgrund nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA verwiesen werden: Ein Einfluss auf die gemessenen Nitratwerte scheidet zur Überzeugung des Senats aus. Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die AVV GeA keine Regelungen zum Probenahmeort enthält. Auch das in der AVV GeA in Bezug genommene AQS-Merkblatt 8/2 führt hierzu nichts aus. In der vom AQS-Merkblatt 8/2, S. 3 unter Ziffer 4.3 erwähnten Grundwasserbeschaffenheits-Richtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser von 1993 (Grundwasserrichtlinie 3/93 – LAWA 1993) wird auf S. 24 ausgeführt, die Beschaffenheit des Grundwassers könne durch Gasaustausch mit der Luft beeinflusst werden, weshalb Quellen baulich so ausgeführt sein sollten, dass die Probenahme unmittelbar an der Austrittsstelle erfolgen könne. Auch LAWA 1993 hält mithin ein Auseinanderfallen von Quellaustritt und Probenahmestelle nicht für ausgeschlossen, sondern stellt auf stoffliche Veränderungen auf der Fließstrecke ab. Nach der DIN 38402-13:1985 (Seite 19 unter Nr. 6.2) sind schließlich Proben „so nah wie möglich an der Austrittsstelle (z.B. Quellaustritt, Zulaufrohr, Quellsammelbecken, Zulaufrohr im Quellschacht)“ zu entnehmen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwar aus naheliegenden Gründen eine Probenahme immer möglichst nahe am Quellaustritt zu erfolgen hat. Ein Abweichen der Probenahmestelle vom Quellaustritt ist im Rahmen der vorliegenden Gebietsausweisung aber jedenfalls dann zulässig, wenn auf der Fließstrecke vom Quellaustritt zur Probenahmestelle eine äußere Beeinflussung des Quellwassers mit Blick auf die hier maßgeblichen Nitratwerte ausgeschlossen ist. Dies ist hier der Fall (s.o.).

#### 177

(2) Gerügt wurde vom Antragsteller schließlich auch mit Blick auf die Probenahme an der Messstelle 4120643100097 (Tuchenbach) eine räumliche Trennung von Quellaustritt und Probenahmestelle. Auch insoweit kann zunächst auf die Ausführungen oben zum Ausschlussgrund Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA verwiesen werden. Der Antragsgegner hat überdies überzeugend dargelegt, dass mit Blick auf die kurze Distanz zwischen Quellaustritt und Probenahmestelle und insbesondere den schnellen Durchsatz aufgrund der Quellschüttung (im arithmetischen Mittel 0,71 l/s), sowie aufgrund der geschlossenen Rohrleitung bis zur Probenahmestelle eine Veränderung der Zusammensetzung der Inhaltsstoffe nicht zu erwarten sei. An der betreffenden Quellmessstelle Nr. 4120643100097 würden die Proben DINgerecht nach

der DIN 38402-13:1985 (Seite 19 unter Ziffer 6.2) entnommen. Diese Bewertung widerspricht auch nicht den Ausführungen in LAWA 1993, S. 24. Der Antragsgegner hat weiter ausgeführt, die chemischen Messwerte ließen eine Beeinflussung nicht erkennen. Dem ist der Antragsteller nicht inhaltlich entgegengetreten, sondern hat die Ausführungen lediglich als nicht belegt bezeichnet. Es seien keine überprüfbaren Dokumente übergeben worden. Dies trifft allerdings so nicht zu, denn neben den im Verfahren vorgelegten Unterlagen wurde in den Messstelleninformationsblättern jeweils auf den Gewässerkundlichen Dienst Bayern verwiesen, der die an den Messstellen gewonnenen chemischen Werte frei abrufbar im Internet bereithält. Im Ergebnis scheidet ein Einfluss des Orts der Probenahme auf die gemessenen Nitratwerte zur Überzeugung des Senats aus.

#### **178**

g) Die vom Antragsgegner im Gebiet des Grundwasserkörpers 2\_G018 vorgenommene immissionsbasierte Abgrenzung (§ 5 AVV GeA) ist ebenfalls nicht zu bestehen. Mängel, die sich auf die Gebietsausweisung ausgewirkt hätten, liegen nicht vor. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Auswahl der Zusatzmessstellen (unten aa) und deren Zustand (unten bb) als auch hinsichtlich der Anwendung des deterministischen Regionalisierungsverfahrens IDW (unten cc).

#### **179**

aa) Die immissionsbasierte Abgrenzung von belasteten und unbelasteten Gebieten hat nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 AVV GeA auf Basis der gemessenen bzw. festgestellten Nitratkonzentrationen an den Messstellen des Ausweisungsmessnetzes (§ 4 AVV GeA) zu erfolgen, dabei dürfen unterstützend Zusatzmessstellen herangezogen werden, sofern § 3 Abs. 2 und Abs. 3 berücksichtigt werden. Zusätzlich sind unter bestimmten Voraussetzungen Einzugsgebiete von Trinkwasser- oder Heilquellenentnahmestellen hinzuzunehmen (§ 5 Abs. 3 AVV GeA).

#### **180**

Die Auswahl der Zusatzmessstellen für die immissionsbasierte Abgrenzung ist nicht zu beanstanden.

#### **181**

Für die immissionsbasierte Abgrenzung von belasteten und unbelasteten Gebieten innerhalb der einzelnen Grundwasserkörper auf Basis der gemessenen Nitratkonzentration „dürfen“ (wiederum nicht: „müssen“) unterstützend Zusatzmessstellen herangezogen werden (§ 5 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA; Anlage 1 Nr. 5 AVV GeA). Weder aus § 13a DÜV noch aus der AVV GeA ergibt sich eine Pflicht der Länder, weitere oder gar konkrete Zusatzmessstellen zusätzlich aufzunehmen. Die Grenze ist – wie auch bei der Messstellenauswahl für das Ausweisungsmessnetz (siehe oben) – erreicht, wenn eine nach der Überprüfung als geeignet befundene Messstelle willkürlich ausgeschieden wird oder eine Messstelle auf den ersten Blick offensichtlich fehlerhaft als ungeeignet eingestuft wird (z.B. Übertragungsfehler). Denn dann wäre die konkrete Messstellenauswahl nicht mehr von dem Auswahlermessen des Antragsgegners gedeckt. Gemäß Anlage 1 Nr. 5 AVV GeA müssen die Zusatzmessstellen die Anforderungen nach Anlage 1 Nr. 2 Buchst. a und c bis f, Nr. 3 und Nr. 4 AVV GeA erfüllen.

#### **182**

Dementsprechend ist der Antragsgegner bei der Auswahl der Zusatzmessstellen für die Regionalisierung im Wege der immissionsbasierten Abgrenzung vorgegangen. Er hat mögliche Zusatzmessstellen anhand einer Datenbankrecherche ausgewählt. In den Blick genommen wurden dabei alle in den Datenbanken erfassten Objekte mit Nitratmesswerten aus dem maßgeblichen Zeitraum 2018 – 2021. Die Ergebnisse dieser Überprüfung wurden zusätzlich mit den örtlich zuständigen Wasserwirtschaftsämtern abgestimmt. Im Ergebnis wurden für die Regionalisierung von über 11.000 Objekten 4.397 Zusatzmessstellen berücksichtigt, davon 915 in den 83 zu betrachtenden Grundwasserkörpern (vgl. im Einzelnen die Unterlagen in den elektronischen Akten unter Daten\_bayernweit/Erstellung Gebietskulissen/4 Zusatzmessstellen). Aus diesen Unterlagen lässt sich hinreichend entnehmen, dass der Antragsgegner die Auswahl der Zusatzmessstellen entsprechend den Vorgaben der AVV GeA vorgenommen hat. Dabei musste er entgegen der Auffassung der Antragsteller die Details der Auswahlentscheidung nicht gesondert dokumentieren. Auch das Konzept des Antragsgegners, bei der Auswahl von Zusatzmessstellen die Bestandsunterlagen zu prüfen, steht in Einklang mit den Vorgaben der AVV GeA und erscheint vor dem Hintergrund des Aufwands der Überprüfung von mehr als 11.000 Objekten naheliegend und insbesondere nicht willkürlich. Der Antragsgegner durfte insbesondere auch nach cursorischer Prüfung anhand von Bestandsunterlagen bei sich aus diesen Unterlagen ergebenden Hinweisen auf das Vorliegen von

Ausschlusskriterien eine Messstelle ausscheiden. Anhaltspunkte dafür, dass Messstellen zu Unrecht oder trotz Eignung willkürlich oder offensichtlich fehlerhaft nicht herangezogen worden wären, sind weder vorgetragen noch ersichtlich geworden.

#### **183**

bb) Es bestehen weiter keine Bedenken gegen die Eignung der ausgewählten Zusatzmessstellen.

#### **184**

Der Antragsteller hat in Bezug auf zwei der insgesamt acht Zusatzmessstellen ausgeführt, dass diese nach Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b, Nr. 5 Abs. 1 AVV GeA hätten ausgeschlossen werden müssen. Dies betrifft die belasteten Zusatzmessstellen 1131633100107 (Heßdorf) und 4120653000012 (Markt Erlbach). Ebenso wie auf die Messstellen des Ausweisungsmessnetzes trifft jedoch auch auf keine der vom Antragsgegner für die Regionalisierung nach § 5 AVV GeA genutzten Zusatzmessstellen der Ausschlussgrund gemäß Anlage 1 Nr. 4 Buchst. b AVV GeA zu.

#### **185**

Hinsichtlich der genannten Zusatzmessstellen 1131633100107 (Gemeinde Heßdorf) und 4120653000012 (Markt Erlbach) gehen die Ausführungen des Antragstellers wiederum nicht über bloße Vermutungen hinaus, die für den Ausschluss einer Messstelle nicht genügen. Tatsächliche Hinweise für das signifikante Eindringen von ungefiltertem Oberflächenwasser wie für die vom Antragsteller lediglich behaupteten Schadstellen sind in Bezug auf die genannten Messstellen aber nicht ersichtlich. Das gilt zunächst für die Zusatzmessstelle 4120653000012 (Markt Erlbach), die aktiv als Quelle einer öffentlichen Wassergewinnung genutzt wird. Bei ordnungsgemäßem Betrieb (entsprechend den Vorgaben in § 50 Abs. 4 WHG i.V.m. EÜV), der der Überwachung durch die Gesundheitsverwaltung am Landratsamt und das Wasserwirtschaftsamt unterliegt, sind die vom Antragsteller vermuteten signifikanten Einträge von nitrathaltigem ungefiltertem Oberflächenwasser an der Quelfassung ausgeschlossen. Solange keine anderslautenden Hinweise bestehen, durfte der Antragsgegner auch von einem ordnungsgemäßen Betrieb ausgehen. Dieser hat zudem auch insoweit überzeugend auf die ermittelten chemischen Messwerte verwiesen, deren Zusammensetzung keine Beeinflussung der Probe durch Oberflächenwasser erkennen lasse. Dem ist der Antragsteller nicht mehr entgegengetreten. Gleiches gilt im Ergebnis für die Zusatzmessstelle 1131633100107 (Heßdorf). Diese ist Vorfeldmessstelle einer aktiven Wassergewinnung, für deren ordnungsgemäßen Betrieb der Betreiber verantwortlich ist. Mangels anderslautender Hinweise durfte der Antragsgegner auch hier von einem ordnungsgemäßen Betrieb der Messstelle ausgehen. Er hat überdies zu Recht darauf hingewiesen, dass allein das vom Antragsteller ebenfalls in Bezug genommene Alter der Messstelle keinen Schluss auf eine mögliche Funktionsunfähigkeit rechtfertigt. Es handelt sich zudem um eine gebohrte Grundwassermessstelle und gerade nicht um eine Quelle, so dass die Vermutung des Antragstellers, es läge eine Durchwurzelung der Sickerstränge mit der Folge des Zuflusses von ungefiltertem Oberflächenwasser vor, von vorne herein ins Leere geht. Gebohrte Grundwassermessstellen weisen keine derartigen Sickerstränge auf.

#### **186**

Hinsichtlich der weiteren im Grundwasserkörper herangezogenen – unbelasteten – Zusatzmessstellen sind keine Ausschlussgründe vorgetragen worden oder sonst ersichtlich.

#### **187**

cc) Die immissionsbasierte Abgrenzung, bei welcher der Antragsgegner das deterministische Regionalisierungsverfahren IDW angewandt hat, begegnet ebenfalls keinen Bedenken.

#### **188**

(1) Hinsichtlich des Verfahrens schreibt § 5 Abs. 2 AVV GeA im Ausgangspunkt vor, dass die immissionsbasierte Abgrenzung in allen Grundwasserkörpern eines Landes einheitlich durch die Anwendung eines geostatistischen Regionalisierungsverfahrens nach Anlage 2 AVV GeA zu erfolgen hat. Dabei haben die Bundesländer gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 AVV GeA erst bis zum 31. Dezember 2024 die Messstellen entsprechend den Anforderungen für das geostatistische Regionalisierungsverfahren nach Anlage 2 AVV GeA auszubauen. Weitere Übergangsregelungen enthalten § 15 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 AVV GeA: Danach kann ein Bundesland, sofern die Anforderungen an das geostatistische Regionalisierungsverfahren nach § 5 Abs. 2 in einem Grundwasserkörper nicht erreicht werden, bis längstens 31. Dezember 2028 übergangsweise in allen Grundwasserkörpern entweder eine Interpolation nach den Anforderungen für deterministische Regionalisierungsverfahren nach Anlage 3 AVV GeA oder

eine Abgrenzung nach hydrogeologischen, hydraulischen oder hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien nach Anlage 4 AVV GeA durchführen. Als deterministische Regionalisierungsverfahren sind dabei die Inverse Distance Weighting (IDW)-Interpolation und die Voronoi-Interpolation vorgesehen. Eine Voronoi-Interpolation ist dabei nur zulässig, sofern in dem jeweiligen Land oder im Einzelfall die Anforderungen an die Messstellendichte für eine IDW-Interpolation nach Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA nicht erfüllt werden können. Zusatzmessstellen dürfen auch bei diesen Verfahren herangezogen werden (§ 15 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 2 AVV GeA). Gemäß Anlage 2 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA erfordert das geostatistische Regionalisierungsverfahren hinsichtlich der Messstellendichte, dass bei stark variierenden hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 20 km<sup>2</sup> und bei großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 50 km<sup>2</sup> im jeweiligen Grundwasserkörper vorhanden ist. Für die deterministischen Regionalisierungsverfahren fordert Anlage 3 Nr. 1 Buchst. a AVV GeA einen weitgehend homogenisierten flächendeckenden Messdatensatz. Gemäß Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA ist für das IDW-Verfahren „eine Messstellendichte von mindestens einer Messstelle je 50 km<sup>2</sup> bezogen auf die Landesfläche erforderlich“, beim Voronoi-Verfahren darf eine Binnendifferenzierung ab einer Messstellenzahl von zwei Messstellen je Grundwasserkörper erfolgen.

#### 189

(2) Der Antragsgegner hat im hier relevanten Grundwasserkörper 2\_G018 das deterministische Regionalisierungsverfahren IDW angewandt. Er ist dabei davon ausgegangen, dass eine landesweite Anwendung des geostatistischen Regionalisierungsverfahren nicht möglich sei, weil die in Anlage 2 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA vorgesehene Messstellendichte von mindestens einer Messstelle je 50 km<sup>2</sup> im jeweiligen Grundwasserkörper nicht in allen Grundwasserkörpern erreicht werde. Hingegen sei die Anwendung des IDW-Verfahrens in Bayern grundsätzlich möglich, da die für IDW erforderliche Messstellendichte von einer Messstelle je 50 km<sup>2</sup> bezogen auf die Landesfläche (Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA) bei einer Landesfläche von 70.550 km<sup>2</sup>, 685 Messstellen im Ausweisungsnetz und 4.397 Zusatzmessstellen in Bayern erreicht werde. Im Einzelfall (§ 15 Abs. 2 Satz 3 AVV GeA) werde dennoch in einem Grundwasserkörper das Voronoi-Verfahren angewendet, wenn die Anforderungen für die Anwendung von IDW in diesem Grundwasserkörper nicht erfüllt seien. Letzteres sei ausgehend von der Vorgabe in Anlage 3 Nr. 1 Buchst. a AVV GeA, wonach ein weitgehend homogenisierter flächendeckender Mess-Datensatz vorliegen müsse, dann der Fall, wenn die Fläche eines Grundwasserkörpers nicht deutlich mehrheitlich (≥ 60%) durch Messstellen abgedeckt sei, die jeweils eine Fläche von 50 km<sup>2</sup> repräsentierten. Nur bei einer derart ausreichenden Verteilung sei der Einsatz von IDW fachlich sinnvoll. Im Grundwasserkörper 2\_G018 lägen die Voraussetzungen für die Anwendung des IDW-Verfahrens einschließlich des erforderlichen Abdeckungsgrads vor (vgl. Schriftsatz des Antragsgegners vom 10.11.2023, S. 57 ff.).

#### 190

(3) Dieses Vorgehen begegnet keinen durchgreifenden Bedenken.

#### 191

(a) Der Antragsgegner hat zunächst zutreffend das IDW-Verfahren zur Regionalisierung angewendet. Zu Recht hat der Antragsgegner von der Anwendung des geostatistischen Regionalisierungsverfahrens, das gemäß § 5 Abs. 2 AVV GeA an sich landesweit einheitlich zur Anwendung kommen soll, abgesehen. Die Anforderung an das geostatistische Regionalisierungsverfahren (§ 5 Abs. 2, § 15 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anlage 2 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA), wonach mindestens eine Messstelle je 50 km<sup>2</sup> im jeweiligen Grundwasserkörper vorhanden sein muss, ist zwar bei Heranziehung der Zusatzmessstellen im streitgegenständlichen Grundwasserkörper 2\_G018 gewährleistet (mit einer Messstelle je 44 km<sup>2</sup>; siehe auch Fachgutachten, S. 53), wird aber in Bayern derzeit nicht für jeden Grundwasserkörper landesweit erfüllt (vgl. etwa den Grundwasserkörper 2\_G048, in dem bei einer Fläche von 707 km<sup>2</sup>, zehn Messstellen im Ausweisungsnetz und vier Zusatzmessstellen lediglich eine Messstellendichte von einer Messstelle je 50,5 km<sup>2</sup> erreicht wird). Der Antragsgegner kann sich deshalb auf die Übergangsvorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 2 AVV GeA berufen, die es ihm bis längstens 31. Dezember 2028 unter anderem erlaubt, eine Interpolation nach den Anforderungen für deterministische Regionalisierungsverfahren nach Anlage 3 AVV GeA durchzuführen. Zu diesen gehören das hier angewandte IDW-Verfahren sowie das nur unter weiteren – hier aber nicht vorliegenden – Voraussetzungen zulässige Voronoi-Verfahren (§ 15 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 AVV GeA; Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b AVV GeA). Die Abdeckung des Grundwasserkörpers durch Messstellen beträgt dabei im Grundwasserkörper 2\_G018 knapp über 60%.

192

(b) Der Antragsteller bemängelt seinem Fachgutachter folgend, dass es durch die angewandte Gitternetzweite von 1x1 km und die Nichtberücksichtigung hydraulischer Grenzen innerhalb des Grundwasserkörpers zu einer deutlichen Verzerrung der Berechnungsergebnisse komme (Schriftsatz vom 8. September 2023, S. 6). Hinsichtlich der Gitternetzweite von 1x1 km (= jeweils eine Fläche von 1 km<sup>2</sup>) hat der Fachgutachter im Einzelnen darauf abgestellt (vgl. Fachgutachten, S. 54), dass durch die mit einer Zellgröße von 1x1 km verbundene niedrige räumliche Auflösung das Ergebnis der belasteten Flächen sehr grob und wenig detailliert ausfalle. Wenn die Gitterweite feiner gewählt werde, könnten gerade an den Grenzen der ermittelten Gebiete Abweichungen entstehen, was die Einstufung der dortigen Feldstücke beeinflusse. Mit Blick auf das Argument der Nichtberücksichtigung geohydraulischer Grenzen hat der Gutachter ausgeführt (vgl. Fachgutachten, S. 55), das Tal der Zenn sei bis auf die Basis des Grundwasserleiters eingeschnitten, womit eine hydraulische Trennung des Gebiets nördlich und südlich der Zenn entstehe. Zwei der Messstellen befänden sich südlich dieser Trennlinie, der Rest nördlich. Dies werde bei der Regionalisierung methodisch nicht berücksichtigt. Mit diesen Rügen dringt der Antragsteller nicht durch:

193

Der Antragsgegner hat zunächst die Grundzüge des IDW-Verfahrens und sein konkretes Vorgehen nachvollziehbar dargelegt. Das IDW-Verfahren beruht auf der Berechnung eines gewichteten Mittelwerts der Messwerte der nächstgelegenen Messstellen. Das Gewicht für den Wert einer Messstelle wird dabei durch die Distanz zwischen dem zu berechnenden Punkt und der jeweiligen Messstelle bestimmt. Je weiter eine Messstelle vom zu berechnenden Punkt entfernt ist, desto geringer ist ihr Gewicht. Es werden die Kehrwerte der Distanzen (inverse distance) genutzt und über einen Potenzwert die räumliche Wirkung des Wichtungsfaktors gesteuert. Die Interpolation wird auf einem regelmäßigen Punktgitter ausgeführt. An einem solchen Punkt wird der Nitratwert aus den umliegenden Messstellen berechnet. Dieser Wert gilt dann für die Umgebung (Gitterzelle) dieses Punkts. Dabei hat der Antragsgegner verschiedene Berechnungsgrundlagen, die in der AVV GeA 2020 noch vorgegeben oder empfohlen waren, wie etwa den Potenzwert 2 (vgl. Anlage 2 Nr. 2 AVV GeA 2020), bei der Neuausweisung nach der AVV GeA 2022 beibehalten. Als Gitterweite wird 1 Kilometer verwendet (vgl. auch Informationsblatt zum Grundwasserkörper 2\_G018 vom 30. November 2022, dort Abb. 4 auf S. 4). Der Antragsgegner hat hierzu weiter nachvollziehbar dargelegt, dass im Grundwasserkörper 2\_G018 die Distanz zwischen benachbarten Messstellen typischerweise bei etwa fünf bis zehn Kilometern liege, nur im Südwesten des Grundwasserkörpers würden durch Zusatzmessstellen geringere Abstände erreicht. Bei einer Gitterweite von 1 Kilometer würden daher zwischen zwei benachbarten Messstellen also in der Regel mindestens fünf interpolierte Werte berechnet. Eine höhere räumliche Auflösung sei dabei grundsätzlich möglich, würde aber nur eine scheinbare größere Genauigkeit bedeuten. Denn diese sei aufgrund der sehr weiträumigen Verteilung der Messwerte (mit einer Messstelle je 44 km<sup>2</sup>) tatsächlich nicht gegeben. Bei einer grundsätzlich möglichen geringeren Gitterweite werde am einzelnen interpolierten Punkt der gleiche Konzentrationswert berechnet wie auf dem 1-Kilometer-Gitter, wenn der Punkt in beiden Gitternetzen enthalten ist. Es kämen somit nur zusätzliche Punkte hinzu, die einen berechneten Wert aufweisen, der im Zahlenraum zwischen den Punktwerten des groben Gitters liege. Eine deutliche Verzerrung der Berechnungsergebnisse könne durch eine andere Wahl der Punktabstände nicht entstehen.

194

Hierzu ist festzustellen, dass die AVV GeA für das IDW-Verfahren neben einem weitgehend homogenisierten flächendeckenden Messdatensatz lediglich eine Mindestmessstellendichte vorgibt. Regelungen zu der bei Anwendung des IDW-Verfahrens zu nutzenden Gitternetzweite enthält sie jedoch gerade nicht. Die vom Antragsgegner gewählte Zellengröße von 1x1 km erscheint bei Zugrundelegung der Abstände der einzelnen Messstellen untereinander von teilweise 5 bis 10 km auch nicht von vorne herein unsachgemäß. Welche Höchstgitterweite noch als sachgerecht angesehen werden dürfte, hat auch der Antragsteller nicht vorgetragen, noch sind anerkannte Regeln der Technik oder sonst Kriterien ersichtlich, dies festzustellen. Der Antragsgegner musste eine bestimmte Gitterweite für die Durchführung des IDW-Verfahrens festlegen. Dass er sich dabei einheitlich für den gesamten Freistaat für eine Gitterweite von 1x1 km entschieden hat, ist angesichts des dargestellten Verfahrens und der vorhandenen Messstellendichte nicht zu beanstanden.

195

Hinsichtlich der vom Gutachter ebenfalls gerügten fehlenden Berücksichtigung hydraulischer Grenzen, namentlich der Frage einer geohydraulischen Abgrenzung durch das Tal der Zenn, lassen sich ebenfalls keine rechtlichen Fehler im Vorgehen des Antragsgegners feststellen. Denn in § 15 Abs. 2 Satz 2 AVV GeA wird ausdrücklich zwischen einer Interpolation nach den Anforderungen für deterministische Regionalisierungsverfahren nach Anlage 3 und einer Abgrenzung nach hydrogeologischen, hydraulischen oder hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien nach Anlage 4 unterschieden. Im Rahmen des IDW-Verfahrens als deterministischem Regionalisierungsverfahren nach Anlage 3 ist eine Berücksichtigung hydrogeologischer Grenzen anders als im Verfahren nach Anlage 4 (dort Nr. 3) gerade nicht vorgesehen. Schon deshalb greift die Argumentation des Antragstellers diesbezüglich zu kurz.

#### **196**

(c) Soweit der Fachgutachter des Antragstellers auf S. 53 seines Gutachtens vom 18. August 2023 weiter ausführt, dass die Verteilung der für die Regionalisierung genutzten Messstellen und Zusatzmessstellen im streitgegenständlichen Grundwasserkörper uneinheitlich sei und daher in Teilbereichen, vor allem an der Nordwest- und der Ostgrenze des Grundwasserkörpers die interpolierten Werte nicht durch Messergebnisse hinterlegt sei, wird ebenfalls kein ausweisungsrelevanter Verstoß gegen Vorgaben der AVV GeA aufgezeigt. Diese enthält keine weitergehenden konkreten Vorgaben zur Frage der räumlichen Verteilung der Messstellen, als dass für das deterministische Regionalisierungsverfahren ein weitgehend homogener flächendeckender Messdatensatz vorliegen müsse (Anlage 3 Nr. 1 Buchst. a AVV GeA). Um dem landesweit einheitlich zu entsprechen, hat der Antragsgegner als Voraussetzung für die Anwendung des IDW-Verfahrens das Kriterium der Messstellen-Abdeckung des jeweiligen Grundwasserkörpers von mehr als 60% formuliert, mit dem die Bedenken des Fachgutachters letztlich aufgegriffen werden. Da die AVV GeA hierzu keine Regelung trifft, steht sie diesem Vorgehen nicht entgegen und lassen sich aus ihr auch keine weitergehenden Anforderungen ableiten. Sonstige Gründe, die gegen die von dem Antragsgegner gewählte Vorgehensweise sprechen würden, sind nicht ersichtlich.

#### **197**

(d) Dass der Antragsgegner für die Regionalisierung im streitgegenständlichen Grundwasserkörper nach dem IDW-Verfahren auch eine außerhalb des Grundwasserkörpers gelegene Zusatzmessstelle genutzt hat (vgl. hierzu Fachgutachten, S. 53), begegnet mit Blick auf die Ergebnisse der Regionalisierung keinen Bedenken. Wie sich dem Informationsblatt zu dem Grundwasserkörper 2\_G018 mit Stand 30. November 2022 entnehmen lässt, handelt es sich um die unbelastete Zusatzmessstelle 4120633200223 (Baiersdorf), die laut Informationsblatt ihr Einzugsgebiet größtenteils im Grundwasserkörper 2\_G018 hat. Zudem wurde hier ein Nitratmittelwert von lediglich 4,4 mg/l in den Jahren 2018 bis 2021 gemessen, so dass ihre Einbeziehung allenfalls zu einer Verkleinerung der belasteten Gebiete im streitgegenständlichen Grundwasserkörper geführt haben dürfte. Ungeachtet dessen kritisiert der Fachgutachter in erster Linie, es sei nicht nachvollziehbar, warum nicht weitere Messstellen außerhalb des Grundwasserkörpers 2\_G018 herangezogen worden seien (Fachgutachten, S. 53). Insoweit kann nochmals auf das oben Dargelegte verwiesen werden: Eine Pflicht zur Heranziehung weiterer oder gar ein Anspruch auf Heranziehung konkreter Messstellen oder Zusatzmessstellen besteht nach der AVV GeA grundsätzlich nicht. Dass willkürlich geeignete Messstellen außerhalb des Grundwasserkörpers mit Einzugsgebiet innerhalb von diesem nicht genutzt worden seien, ist vom Antragsteller nicht aufgezeigt worden und auch sonst nicht ersichtlich.

#### **198**

(e) Auch die Hinzunahme von belasteten Einzugsgebieten von Trinkwasser- und Heilquellenentnahmestellen (vgl. hierzu das Informationsblatt zum Grundwasserkörper 2\_G018 vom 30. November 2022, dort S. 6) in Anwendung von § 5 Abs. 3 AVV GeA ist nicht zu beanstanden.

#### **199**

Nach § 5 Abs. 3 AVV GeA sind Einzugsgebiete von Trinkwasser- oder Heilquellenentnahmestellen zusätzlich als mit Nitrat belastete Gebiete mit zu berücksichtigen, sofern innerhalb der Einzugsgebiete belastbare Datengrundlagen für eine Überschreitung des Schwellenwerts von 50 Milligramm Nitrat je Liter oder Nitratkonzentration von mindestens 37,5 Milligramm Nitrat je Liter und einen steigenden Trend im Grundwasser vorliegen. Dabei darf die zusätzliche Berücksichtigung der Einzugsgebiete von Trinkwasser- oder Heilquellenentnahmestellen nicht zur Verkleinerung der mit Nitrat belasteten Gebiete herangezogen werden. Die Regelung soll demnach nur der Ausdehnung der ausgewiesenen Gebiete dienen und ordnet diese zwingend an, wenn die Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 AVV GeA vorliegen.

## 200

Der Fachgutachter des Antragstellers, der das Vorgehen des Antragsgegners grundsätzlich anhand der zu den einzelnen Messstellen übermittelten hydrochemischen Werte nachvollziehen konnte, hat bemängelt, ihm hätten hinsichtlich eines der fünf Trinkwassereinzugsgebiete keine hydrochemischen Daten vorgelegen, so dass er keine Bewertung habe vornehmen können (dies betraf ...65, Messstelle 4110653100031 vgl. Fachgutachten, S. 55). Dafür, dass die an dieser Messstelle der Gemeindewerke Cadolzburg ermittelten drei Werte aus den Jahren 2018, 2019 und 2020, die bei einem Mittelwert von 60 mg/l jeweils einen über dem Schwellenwert von 50 mg/l liegenden Nitratwert aufwiesen (siehe Anhang 5b des Fachgutachtens, S. 99, 100), unzutreffend seien, liegen – auch unter Berücksichtigung der aktiven Nutzung der Einrichtung für die Trinkwasserversorgung – indes keinerlei Anhaltspunkte vor.

## 201

(f) Schließlich verstößt auch die vom Antragsgegner auf Grundlage der Messergebnisse nach der Regionalisierung nach § 5 AVV GeA nach den Vorgaben von § 6 Satz 1 AVV GeA vorgenommene konkrete Gebietsausweisung im Grundwasserkörper 2\_G018 nicht gegen Vorgaben der AVV GeA, insbesondere deren § 3 Abs. 3 Satz 1.

## 202

In der mündlichen Verhandlung am 8. Februar 2024 (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung, S. 10) hat der Antragsteller hierzu moniert, dass bei der Gebietsabgrenzung Gebiete einbezogen worden seien, in denen eine Nitratkonzentration von nur 37,5 mg/l, und damit unterhalb 50 mg/l, aufwiesen. Diese Gebiete hätten nach § 3 Abs. 3 AVV GeA ausgenommen werden müssen. Konkret handele es sich um den Bereich der Zusatzmessstelle Nr. 7 (Messstelle 4120653000012 – Markt Erlbach). Der Antragsteller hat sich dabei auf das Fachgutachten vom 18. August 2023, dort Seite 54 bezogen. Der Fachgutachter hat in der mündlichen Verhandlung hierzu ergänzend ausgeführt, ein steigender Trend könne nach den Anforderungen der Grundwasserverordnung nur angenommen werden, wenn Messwerte von einem Zeitraum von mindestens fünf Jahren vorlägen; hier lägen aber nur Werte von 2018 bis 2021 vor. Auch mit dieser Rüge dringt der Antragsteller nicht durch.

## 203

Nach § 6 Satz 1 AVV GeA ist bei der Gebietsausweisung sicherzustellen, dass jede Messstelle des Ausweisungsmessnetzes und jede Zusatzmessstelle, an der eine Überschreitung des Nitratschwellenwerts von 50 mg/l oder ein steigender Trend von Nitrat nach § 10 GrwV und eine Nitratkonzentration von mindestens 37,5 mg/l festgestellt wurde, innerhalb eines mit Nitrat belasteten Gebiets liegt. Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AVV GeA sind Gebiete von Grundwasserkörpern, in denen weder eine Überschreitung des Schwellenwerts von 50 mg/l noch ein steigender Trend von Nitrat nach § 10 GrwV und eine Nitratkonzentration von mindestens 37,5 mg/l festgestellt worden ist, nach § 5 abzugrenzen. Bei der Regionalisierung nach dem IDW-Verfahren ergibt sich die Problematik, wie sich Messstellen mit einem Wert zwischen 37,5 und 50 mg/l und einem steigenden Trend auf die als mit Nitrat belastet ausgewiesenen Gebiete auswirken. Gemäß § 6 Satz 1 AVV GeA ist auch hinsichtlich dieser Messstellen sicherzustellen, dass sie innerhalb der ermittelten belasteten Flächen liegen. In Bezug auf Messstellen, die einen Nitratwert oberhalb von 37,5 mg/l und einen steigenden Trend aufweisen, wurde daher in Bayern der Wichtungsfaktor der betroffenen Messstellen als Entscheidungsgrundlage herangezogen und eine Gitterzelle dann im IDW-Verfahren als belastet eingestuft, wenn der interpolierte Wert mehr als 37,5 mg/l und weniger als 50 mg/l beträgt und wenn der ermittelte Wert an dieser Stelle mindestens zur Hälfte von der betroffenen Messstelle nach dem Wichtungsfaktor der Messstelle bestimmt wird (siehe in den elektronischen Akten unter > Ausführungsverordnung Düngeverordnung – Musterverfahren > Daten\_bayernweit > Erstellung Gebietskulissen > 5\_Immissionsbasierte Abgrenzung der Gebiete (Regionalisierung) > Details zu den angewendeten Regionalisierungsverfahren, dort S. 6). Der Fachgutachter des Antragstellers hat dieses Vorgehen als klar nachvollziehbar angesehen, da durch das Verfahren nur Flächen als belastet eingestuft würden, deren ermittelte Nitratwerte von einer Messstelle mit steigendem Trend dominiert seien. Zutreffend sei dies für den Bereich um die Messstelle 4120653000012 in Markt Erlbach, die einen steigenden Trend aufweise. Die Ausdehnung der belasteten Flächen habe gutachterlich nachvollzogen werden können (vgl. Fachgutachten, S. 54). Auch der Senat hält die Vorgehensweise für nachvollziehbar und sieht keine Gründe für eine Beanstandung. Soweit der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung gleichwohl gerügt hat, an der fraglichen Messstelle sei der steigende Trend nicht den Anforderungen der GrwV entsprechend mit gemessenen Werten aus fünf, sondern nur aus vier Jahren (2018 bis 2021) hinterlegt, trifft dies zudem nicht

zu. Denn aus den vom Antragsgegner zur Verfügung gestellten Unterlagen zur Gebietsausweisung ergibt sich, dass zwar grundsätzlich zur Klassifizierung der Messstellen je Messstelle der Mittelwert aus den maximalen Jahreskonzentrationen im Zeitraum 2018 bis 2021 gebildet wurde, wie von § 3 Abs. 2 Satz 2 AVV GeA vorausgesetzt. Falls aus diesem Zeitraum keine Nitratwerte vorlagen, wurden behelfsweise Messwerte aus dem Jahr 2022 berücksichtigt. Die Trendanalyse für Messstellen mit Nitratwerten von mindestens 37,5 bis 50 mg/l erfolgte aber darüber hinausgehend anhand der in den Jahren 2016 bis 2021 ermittelten Nitratwerte (vgl. LfU Vermerk Az. 91-4449.5-109536/2022 – Neuausweisung Nitratkulisse 2022 gemäß AVV GeA: Zusatzmessstellen (Tabelle und GIS-Daten), in den elektronischen Akten unter Daten\_bayernweit > Erstellung Gebietskulissen > 4\_Zusatzmessstellen), so dass den Voraussetzungen für die nach § 10, § 1 Nr. 3 i.V.m Anlage 6 GrwV erforderliche Trendanalyse und insbesondere der für die Trendermittlung erforderlichen Mindestanzahl an Werten (Anlage 6 Nr. 1.1.2. Abs. 3 GrwV) genüge getan ist.

#### **204**

Zusammenfassend ist die immissionsbasierte Abgrenzung der belasteten Gebiete bzw. die Regionalisierung nach § 5 AVV GeA unter Anwendung des IDW-Verfahrens in jeder Hinsicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben der AVV GeA erfolgt.

#### **205**

h) Sonstige Mängel, die sich auf die Gebietsausweisung auswirken hätten können, sind weder vorgetragen, noch sonst ersichtlich.

#### **206**

5. Auch die weiteren Regelungen in der AVDüV sind nicht zu beanstanden. Insbesondere findet die Anordnung zusätzlicher Anforderungen in § 1 Abs. 2 AVDüV ihre Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a Abs. 3 DüV. Die Ausnahme für Dauergrünlandflächen in § 1 Abs. 3 AVDüV beruht auf § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 Teils. 3 DüV. Rechtsgrundlage der abweichenden Anforderungen in § 3 AVDüV ist § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a Abs. 7 DüV. § 4 AVDüV beruht auf § 14 Abs. 2 Nr. 1, § 15 Abs. 5 (früher Abs. 6) Satz 1 DüngG i.V.m. § 13a Abs. 1 DüV.

III.

#### **207**

Nach alledem war der unbegründete Normenkontrollantrag mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

#### **208**

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.

#### **209**

Die Revision war wegen grundsätzlicher Bedeutung nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.