

Prof. Dr. Christian Walter

**An das
Bundesverfassungsgericht
– Zweiter Senat –
Postfach 1771
76006 Karlsruhe**

04.08.2025

Elektronisch über Justizpostfach (Originale der Vollmachten werden postalisch nachgereicht)

**Organstreitverfahren und
Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag

vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katharina Dröge und Britta Haßelmann
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin –

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christian Walter, unter Hinweis auf die Dienststellung als ordentlicher Professor an der LMU München und die Regelung in § 22 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 Alt. 2 BVerfGG sowie die als Anlage 1 beiliegenden Vollmachten

gegen

den Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, Alois Rainer
Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat,
Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin

– Antragsgegner –

Namens und kraft Vollmacht der Antragstellerin beantrage ich

1. **festzustellen, dass der Antragsgegner den Deutschen Bundestag in seinen Selbstentscheidungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechten aus Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG verletzt hat, indem er die Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen v. 14.12.2017 (BGBl. I S. 3942, ber. BGBl. I 2018 S. 360; geändert durch Art. 98 des Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsgesetzes v. 10.08.2021, BGBl. I S. 3436)**
 - a) **trotz einer gegenüber dem Bundestag bestehenden Erlasspflicht ersatzlos aufgehoben hat und**
 - b) **es unterlassen hat, die Aufhebungs-Rechtsverordnung vor der Verkündung dem Bundestag zuzuleiten und dieser Gelegenheit zur Änderung oder Aufhebung der Rechtsverordnung zu geben.**
2. **gemäß § 32 BVerfGG den Erlass der folgenden einstweiligen Anordnung:**

Die Aufhebung der Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen durch die Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung vom 02.07.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 155) wird bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt.

Zugleich wird die Weitergeltung der Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen in der bis zum 08.07.2025 geltenden Fassung bis zu diesem Zeitpunkt angeordnet.

Inhaltsverzeichnis

A.	Gegenstand und Hintergrund des Verfahrens	4
I.	Regelungszweck der StoffBilV	5
II.	Aufhebung der StoffBilV zum 08.07.2025	7
III.	Unionsrechtliche und umweltpolitische Hintergründe.....	7
IV.	Ziel des Antrags	11
B.	Hauptsache	13
I.	Zulässigkeit des Antrags	13
1.	Parteifähigkeit	13
2.	Antragsgegenstand	13
3.	Antragsbefugnis	14
4.	Frist.....	15
5.	Rechtsschutzbedürfnis	15
II.	Begründetheit des Antrags.....	18
1.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe	18
2.	Verletzung der Rechte des Bundestags im vorliegenden Fall	30
III.	Ergebnis.....	36
C.	Antrag auf einstweilige Anordnung.....	38
I.	Zulässigkeit	38
1.	Statthaftigkeit.....	38
2.	Antragsberechtigung.....	38
3.	Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache	38
4.	Ausnahmsweise Zulässigkeit einer Regelungsanordnung	39
II.	Begründetheit.....	41
1.	Keine offensichtliche Aussichtslosigkeit der Hauptsache	41
2.	Folgenabwägung	41
III.	Ergebnis.....	49
	Anlagenverzeichnis	50

A. Gegenstand und Hintergrund des Verfahrens

Das Verfahren richtet sich gegen die ersatzlose Aufhebung der „Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen“ (Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV) v. 14.07.2017 (BGBl. I S. 3942, ber. BGBl. I 2018 S. 360; geändert durch Art. 98 des Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsgesetzes v. 10. 08.2021 (BGBl. I S. 3436)) durch den Bundeslandwirtschaftsminister sowie die dabei unterlassene Beteiligung des Bundestags entsprechend § 11a Abs. 3 S. 1, 2, 4 Düngegesetz (DüngG).

§ 11a DüngG wurde 2017 eingeführt, um eine transparente und überprüfbare Darstellung der Nährstoffflüsse in der landwirtschaftlichen Erzeugung zu ermöglichen. Die Vorschrift lautet wie folgt:

§ 11a Umgang mit Nährstoffen im Betrieb, Nährstoffsteuerung

(1) Bei der landwirtschaftlichen Erzeugung hat der Umgang mit Nährstoffen im Betrieb nach guter fachlicher Praxis zu erfolgen. Zur guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass bei der landwirtschaftlichen Erzeugung ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen im Betrieb sichergestellt und hierbei Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich vermieden werden. Die Vorschriften über die Anwendung der in § 2 Nummer 1 und 6 bis 8 genannten Stoffe nach § 3 Absatz 1 bis 3 und einer auf Grund des § 3 Absatz 4 auch in Verbindung mit Absatz 5 erlassenen Rechtsverordnung bleiben unberührt.

(2) Vorbehaltlich des Satzes 2 sind ab dem 1. Januar 2023 die Zufuhr von Nährstoffen in den Betrieb und die Abgabe von Nährstoffen aus dem Betrieb in Betrieben mit mehr als 20 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche oder mehr als 50 Großvieheinheiten je Betrieb in einer Stoffstrombilanz zu erfassen und zu bewerten. Die Verpflichtung nach Satz 1 gilt für Betriebe mit mehr als 50 Großvieheinheiten je Betrieb oder mit mehr als 30 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche bei einer Tierbesatzdichte von mehr als 2,5 Großvieheinheiten je Hektar ab dem 1. Januar 2018. Die Verpflichtungen nach den Sätzen 1 und 2 gelten auch für Betriebe, die die dort festgesetzten Schwellenwerte unterschreiten, wenn dem Betrieb im jeweiligen Wirtschaftsjahr Wirtschaftsdünger aus anderen Betrieben zugeführt wird. Das Bundesministerium erlässt nach Maßgabe des Satzes 5 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur näheren Bestimmung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis beim Umgang mit Nährstoffen im Sinne des Absatzes 1 die näheren Vorschriften über eine betriebliche Stoffstrombilanz. In Rechtsverordnungen nach Satz 4 sind insbesondere Vorschriften zu erlassen über die Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen, die

1. dem Betrieb zugeführt werden, insbesondere durch Stoffe nach § 2 Nummer 1 und 6 bis 8, Futtermittel, Saatgut einschließlich Pflanzgut und Vermehrungsmaterial, landwirtschaftliche Nutztiere sowie den Anbau von Leguminosen,
2. vom Betrieb abgegeben werden, insbesondere durch Stoffe nach § 2 Nummer 1 und 6 bis 8, tierische und pflanzliche Erzeugnisse sowie landwirtschaftliche Nutztiere.

In Rechtsverordnungen nach Satz 4 können ferner Vorschriften erlassen werden über

1. Anordnungen der zuständigen Behörden, die für einen nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen im Betrieb, insbesondere zur Verringerung von Nährstoffverlusten in die Umwelt, erforderlich sind,
2. Beratungsangebote der zuständigen Behörden, die für einen nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen im Betrieb, insbesondere zur Vermeidung von Nährstoffverlusten in die Umwelt, erforderlich sind.

Das Bundesministerium untersucht die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung und erstattet dem Deutschen Bundestag hierüber bis spätestens 31. Dezember 2021 Bericht. Dieser Bericht soll Vorschläge für notwendige Anpassungen der Regelungen enthalten.

(3) Eine Rechtsverordnung nach Absatz 2 ist dem Bundestag vor der Zuleitung an den Bundesrat zuzuleiten. Die Rechtsverordnung kann durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so wird die unveränderte Rechtsverordnung dem Bundesrat zugeleitet. Soweit die Rechtsverordnung auf Grund des Beschlusses des Bundesrates geändert wird, bedarf es einer erneuten Zuleitung an den Bundestag nicht.

I. Regelungszweck der StoffBilV

Durch die StoffBilV wurde geregelt, wie landwirtschaftliche Betriebe mit Nährstoffen umgehen müssen und wie betriebliche Stoffstrombilanzen zu erstellen sind. Die betroffenen Betriebe mussten jährlich eine Bilanz der Nährstoffzufuhr und -abgabe für Stickstoff und Phosphor erstellen. Berücksichtigt wurden unter anderem Düngemittel, Futtermittel, Saatgut, tierische Erzeugnisse und Leguminosen, anhand belegbasierter Mengen der betrieblichen Buchführung. Die Ermittlung der Nährstoffgehalte beruhte auf den Richtwerten der Düngeverordnung, ggf. ergänzt durch länderspezifische Werte. Damit sollten Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich vermieden werden

Im Vorfeld der Einführung der StoffBilV hatten sich wissenschaftliche Beratungsgremien und Experten regelmäßig für die Einführung einer Hoftor- bzw. Stoffstrombilanz ausgesprochen. In ihrer gemeinsamen Kurzstellungnahme „Novelle der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen“ haben die Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim damaligen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL) und der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung bereits im Jahr 2013 gefordert, mittelfristig eine verpflichtende, flächenbezogene Hoftorbilanzierung im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit des Stickstoff- und Phosphat-Managements einzuführen. Der Arbeitskreis Nachhaltige Nährstoffhaushalte des Verbands deutscher landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2012) hatte sich ebenfalls für die Hoftorbilanz als das im Düngerecht anzuwendende Bilanzierungsverfahren ausgesprochen

BT-Drs. 20/411, S. 129.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften vom 05.05.2017 (BGBl. I S. 1068) wurde das DüngG um § 11a ergänzt. § 11a Abs. 2 S. 1 DüngG verpflichtet bestimmte Agrarbetriebe dazu, die Zufuhr und Abgabe von Nährstoffen in einer Stoffstrombilanz zu erfassen und zu bewerten. Gemäß § 11a Abs. 1 S. 1 DüngG ist mit Nährstoffen im Betrieb „nach guter fachlicher Praxis“ umzugehen. § 11 Abs. 2 S. 4 DüngG verknüpft beide gerade genannten Regelungsinhalte miteinander, indem er den Verordnungsgeber dazu verpflichtet, „durch Rechtsverordnung [...] zur näheren Bestimmung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis beim Umgang mit Nährstoffen [...] die näheren Vorschriften über eine betriebliche Stoffstrombilanz“ zu erlassen. Auf dieser Basis wurde die StoffBilV erlassen

Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 14.12.2017, BGBl. I S. 3942, ber. BGBl. I 2018 S. 360.

Sie trat am 01. Januar 2018 in Kraft. Die Stoffstrombilanz war Bestandteil des 2017 auf Bundesebene beschlossenen „Düngepakets“ und sollte für eine transparente und überprüfbare Darstellung der Nährstoffflüsse in der landwirtschaftlichen Erzeugung sorgen.

Das (damalige) BMEL war nach § 11a Abs. 2 S. 7, 8 DüngG verpflichtet, die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung gemäß StoffBilV zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag hierüber bis spätestens 31. Dezember 2021 zu berichten. Dies erfolgte durch den Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung

BT-Drs. 20/411.

In diesem Bericht wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge für die StoffBilV diskutiert. Eine Streichung der Verordnung wurde nicht gefordert.

Am 31. Mai 2023 beschloss das (alte) Bundeskabinett eine Änderung des DüngG, die der Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1009 (EU-Düngeprodukteverordnung), der Fortentwicklung der StoffBilV hinsichtlich ihres Geltungsbereichs, der Regelungen für Biogasanlagen und möglicher Sanktionen dienen sollte. Der Beschluss erfolgte ausdrücklich „vor dem Hintergrund der Anforderungen der Nitratrichtlinie“ und sollte eine neue Rechtsgrundlage für das Wirkungsmonitoring der Düngeverordnung (DüV) schaffen

BT-Drs. 20/8658, S. 20.

Der Änderungsgesetzentwurf passierte den Bundestag, jedoch stimmte der Bundesrat ihm nicht zu. Zwar rief die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss an

BT-Drs. 20/13150.

Jedoch fiel der Änderungsgesetzentwurf dem vorzeitigen Ende der 20. Legislaturperiode anheim.

II. Aufhebung der StoffBilV zum 08.07.2025

Mit Wirkung zum 08.07.2025 hob der Bundeslandwirtschaftsminister die Verordnung ersatzlos auf, ohne den Bundestag zuvor entsprechend § 11a Abs. 3 S. 1, 2, 4 DüngG zu beteiligen

Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung v. 02.07.2025, BGBl. I Nr. 155.

Im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) wurde die Aufhebung unter anderem wie folgt begründet:

„Insbesondere seitdem die Vorschriften über die Bewertung von Stoffstrombilanzen nicht mehr gelten, ist die Stoffstrombilanzverordnung in ihrer Wirkung erheblich eingeschränkt. Der Wegfall wesentlicher Regelungsbestandteile am 31. Dezember 2022 hat dazu geführt, dass die Verordnung ihre ursprüngliche Steuerungsfunktion nicht mehr erfüllen kann.“, *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung, Referentenentwurf (Stand 03.06.2025), abrufbar unter:

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Referentenentwuerfe/21-WP/stoffstrombilanzverordnung.pdf?__blob=publication-File&v=2.

III. Unionsrechtliche und umweltpolitische Hintergründe

Die ersatzlose Abschaffung der StoffBilV wurde wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Sicherung der Trinkwasserressourcen beispielsweise von Wasserunternehmen massiv kritisiert:

„Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Daseinsvorsorge, ohne die unsere Gesellschaft nicht funktionieren kann. Aus Sicht des Grundwasserschutzes und damit der Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung ist die ersatzlose Streichung der Stoffstrombilanzverordnung daher entschieden abzulehnen. Die Nitratbelastung des Grundwassers bleibt in den landwirtschaftlich geprägten Teilen Deutschlands ein zentrales Problem. Nur über geringere Bilanzsalden sind auch die N-Austräge in das Grundwasser zu reduzieren. Die Stoffstrombilanzverordnung hilft dabei, Stickstoffüberschüsse zu begrenzen und die Wirksamkeit der Düngeverordnung verursachergerecht zu überprüfen – bei gleichzeitiger Flexibilität für landwirtschaftliche Betriebe. Sie ist ein Instrument, das transparent die Nährstoffflüsse der landwirtschaftlichen Betriebe dokumentieren kann. Die Fortführung der Stoffstrombilanz würde erstmals eine valide Datengrundlage liefern, auf der auch geplante und notwendige Erleichterungen für landwirtschaftliche Betriebe, die gewässerschonend arbeiten, abgeleitet werden könnten. Nur mit einem solchen Steuerungsinstrument lassen sich langfristig die Trinkwasserressourcen schützen.“, Stellungnahme des Deutschen Bunds der verbandlichen Wasserwirtschaft e.V., in: *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf, S. 9 f., abrufbar unter:

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/21-WP/stoffstrombilanzverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Dass beim Grundwasserschutz Handlungsbedarf besteht, ergibt sich auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. März 2025. In diesem stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Bundesländer im Ems-Einzugsgebiet Nitratreinträge vermeiden müssen und die bisherigen Schutzprogramme nicht ausreichen

BVerwG, Urt. v. 6.3.2025 – 10 C 1.24, BeckRS 2025, 3338, Rn. 24 ff.

Dementsprechend berufen sich die Verbände auf dieses Urteil, wenn sie sich gegen die Aufhebung der StoffBilV wenden

Stellungnahme des Deutschen Bunds der verbandlichen Wasserwirtschaft e.V., in: *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf, S. 9; Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, in: *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf, S. 25, abrufbar unter:

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/21-WP/stoffstrombilanzverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Daneben weisen andere Verbände darauf hin, dass die StoffBilV nötig sei, um Vorgaben des Europarechts einzuhalten

Stellungnahme des BUND, in: *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf, S. 11; Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, in: *BMLEH*, Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf, S. 25, abrufbar unter:

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/21-WP/stoffstrombilanzverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Deutschland genügt den Vorgaben der Nitratrichtlinie nicht. Nach dieser ist ein Aktionsplan einzurichten, wenn Nitratgehalte von über 50 mg/l im Grundwasser erreicht werden. Der Europäische Gerichtshof hatte Deutschland bereits am 21.06.2018 wegen Verletzung der EU-Nitratrichtlinie verurteilt, weil diese nur unzureichend umgesetzt sei und die bisher eingeleiteten Maßnahmen nicht ausgereicht hätten, um eine deutliche Reduzierung der Nitratbelastung zu erzielen. Dort stellte der Gerichtshof auch fest:

„Aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A N Rn. 2 und 3 der Richtlinie 91/676 ergibt sich, dass Gewässer nicht nur dann als von Verunreinigung betroffen angesehen werden, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, sondern insbesondere auch dann, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde. Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten in jedem dieser Fälle verpflichtet, die in Art. 5 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.“, EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018 – Rs. C-543/16, LS 1.

Im Juli 2019 leitete die Kommission ein zweites Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtbefolgung des Urteils ein. Deutschland hatte keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie nicht ausreichten. 2023 stellte die Kommission das Verfahren ein. Maßgeblich hierfür waren die Umsetzung der Richtlinie durch die angepasste Düngeverordnung, aber auch weitere einschlägige Rechtsvorschriften

EU-Kommission, Nitratrichtlinie: Kommission schließt Verfahren gegen Deutschland, Pressemitteilung vom 01.06.2023, germany.representation.ec.europa.eu/news/nitratrichtlinie-kommission-schliesst-verfahren-gegen-deutschland-2023-06-01_de.

Aus dem neusten Nitratbericht der Bundesregierung ergibt sich aber erneut, dass Deutschland die Vorgaben der Nitratrichtlinie nicht erfüllt:

„Im aktuellen Berichtszeitraum von 2020 bis 2022 zeigen die Daten des EU-Nitratmessnetzes, dass 25,6 % der Grundwassermessstellen durchschnittliche Nitratkonzentrationen von über 50 mg/l aufweisen. Dieser Anteil ist etwas niedriger als im vorangegangenen Berichtszeitraum von 2016 bis 2019, wo er 26,6 % betrug.“,

BMEL/BMUV, Nitratbericht 2024, S. 5, abrufbar unter:

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2024_bf.pdf.

Ähnliches gilt für die Küstengewässer, die zu 87 % als eutrophiert eingestuft werden:

„Auch wenn die Zeitreihen zeigen, dass sich die Konzentrationen des Nitrats und Gesamtstickstoffs in den letzten Jahren den Orientierungswerten nach EU-Wasser-Rahmenrichtlinie und den Schwellenwerten nach OSPAR (Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks) bzw. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie nähern, so liegen die Wintermittelwerte für Nitrat und Gesamtstickstoff an den meisten Messstellen im Berichtszeitraum noch über diesen Schwellenwerten. Für die Eutrophierungsbewertung in der deutschen Nordsee wurde die aktuelle Zustandsbewertung nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zugrunde gelegt: „Im Bewertungszeitraum 2015–2021 verfehlten alle gemäß Wasserrahmenrichtlinie für die Bewirtschaftungspläne 2022 bewerteten 23 Wasserkörper der Küstengewässer den guten ökologischen Zustand v.a. aufgrund von Eutrophierungseffekten. Gemäß der Bewertung nach OSPAR Common Procedure wurden im Bewertungszeitraum 2015–2020 große Teile der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, insgesamt 87 % der deutschen Nordseegewässer, als eutrophiert eingestuft.“, BMEL/BMUV, Nitratbericht 2024, S. 6 f.

In dem neusten Bericht über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie betont die EU-Kommission 2025, dass die Wasserqualität in Deutschland verbesserungswürdig ist. Besonders hervorgehoben wird die Belastung mit Stickstoff:

„In 2021, Germany has achieved good chemical status for groundwaters in 67.3% of the groundwater bodies. This means only very little progress is observed [...] The main parameters causing the failure to achieve good status are: nitrogen (mainly nitrates and ammonia), pesticides and, to a lesser extent, heavy metals (e.g. cadmium, lead, mercury and zinc), sulphate, phosphate, and chloride. Indeed, across Germany 22% of the groundwater bodies are polluted by nitrates and exceed the concentration threshold set by both EU GWD [Groundwater Directive] and Nitrates Directive. Regrettably for those GWBs [Ground Water Bodies] polluted by nitrates, 16% show an upward trend indicating that increasing pollution levels. Only in 1% of the GWBs, the trends depict some improvement although concentrations are still clearly above the threshold.“, EU-Kommission, Country specific staff working document – Germany, SWD(2025) 25 final v. 04.02.2025, S. 28.

Insbesondere rät die Kommission Deutschland an, die Datensammlung weiter zu verbessern:

„For groundwater, the pressures with the most significant impacts on groundwater bodies are chemical pollution (40%) and nutrient pollution from agriculture (10%). The electronic reporting was severely delayed, this may point to existing challenges in implementing existing legal obligations on data management and reporting. Consequently, Germany is advised to further improve data quality and data comparability by harmonising methods and electronically collected data across RBDs, on monitoring, assessments, projections, economic assessment, etc. [...]“, EU-Kommission, Country specific staff working document – Germany, SWD(2025) 25 final v. 04.02.2025, S. 12 f.

Damit ist klar, dass zur Zielerreichung der Nitratrichtlinie zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind. Hinsichtlich der Maßnahmenauswahl haben die Mitgliedstaaten ein Ermessen, die Maßnahmen müssen aber in der Zusammenschau das Ziel erreichen, also insgesamt zur Zielerreichung hinreichend sein. Die Nährstoffbilanzierung auf Betriebsebene durch die StoffBilV ist daher, zumal sie der Offenlegung (und idealerweise Begrenzung) der Nährstoffüberschüsse dient, eine wirksame zusätzliche Maßnahme. Die Kontrolle der Einhaltung zwingender Vorgaben der Nitratrichtlinie (Verbot der Überschreitung des Düngedarfs, Ausbringungsobergrenze) wird durch sie überhaupt erst möglich, denn sie ermöglicht mit der belegbasierten Erfassung der Stoffströme auf Betriebsebene eine Plausibilitätskontrolle der Aufzeichnungen der Landwirte nach § 10 DüV. Ohne sie kann die Richtigkeit dieser Aufzeichnungen und damit auch die Einhaltung u.a. des unionsrechtlich vorgegebenen Verbots der Überdüngung nicht mit vertretbarem Aufwand kontrolliert werden.

IV. Ziel des Antrags

Konkret richtet sich der Organstreit gegen die ersatzlose Aufhebung der Verordnung trotz Verpflichtung des Antragsgegners aus § 11a Abs. 2 S. 4 DüngG zum Verordnungserlass, die außerdem ohne die in § 11a Abs. 3 S. 1, 2, 4 DüngG explizit erforderliche Beteiligung des Bundestags erfolgte. Das Vorgehen des Bundeslandwirtschaftsministers bei der StoffBilV steht darüber hinaus aber auch exemplarisch für eine grundlegende verfassungsrechtliche Problematik: die zunehmende Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der Legislative auf die Exekutive in Zeiten unsicherer politischer Mehrheiten im Bundestag. Dadurch werden die mit dem parlamentarischen Verfahren zugunsten der Opposition verbundenen Transparenz- und Beteiligungsrechte umgangen und möglicherweise schwierige Kompromissfindungsprozesse innerhalb einer Koalition vermieden. Diese Herangehensweise zeigt sich nicht nur in der hier dargelegten Fallkonstellation, sondern auch in anderen Regelungsbereichen. Ein weiteres Beispiel ist die geplante Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung, obwohl Art. 16a Abs. 2 GG hierfür eine gesetzliche Regelung verlangt

So der Gesetzentwurf, BT-Drs. 21/780.

Das Verfahren wirft damit grundlegende Fragen nach der politischen Selbstbehauptung des Parlaments und der verfassungsrechtlichen Kontrolle exekutiven Zugriffs auf Rechtsetzungskompetenzen auf. In verschiedenen anderen Staaten haben vergleichbare Entwicklungen zu ernsthaften Verfassungskrisen geführt. Kennzeichnend ist dabei jeweils ein weitgehender Ausfall parlamentarischer Kontrollmechanismen, weil die parlamentarische Mehrheit *de facto* von der Regierungsspitze dominiert wird und sich dieser gegenüber passiv oder gar ergeben verhält. Gerade um solchen Entwicklungen vorzubeugen, sieht das deutsche Verfassungsprozessrecht die Möglichkeit einer Geltendmachung von Rechten des Bundestags durch Oppositionsfraktionen vor (§ 64 Abs. 1 BVerfGG). Hiervon macht die Antragstellerin vorliegend Gebrauch.

B. Hauptsache

I. Zulässigkeit des Antrags

1. Parteifähigkeit

Die Antragstellerin ist parteifähig als Fraktion des 21. Deutschen Bundestages. Sie ist als Organteil des Bundestages parteifähig, § 63 BVerfGG

BVerfG BeckRS 2024, 24537 Rn. 68 f.; BVerfGE 45, 1 (28), stRspr.

Der Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat ist jedenfalls als mit eigenen Rechten ausgestatteter Organteil möglicher Antragsgegner, § 63 BVerfGG

zuletzt etwa für die Bundesministerin des Inneren und für Heimat und den Bundesminister der Finanzen BVerfGE 166, 93 (137 f. Rn. 124).

2. Antragsgegenstand

Die Antragstellerin macht prozessstandschaftlich Rechte des Bundestags geltend (näher unter I.3.). Sie rügt die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV und die unterlassene Beteiligung des Bundestages bei der Aufhebung. Diese Maßnahmen sind rechtserheblich, also geeignet, die Rechtsstellung des Bundestages zu beeinträchtigen, da sie sich nicht in reinen Vorbereitungsmaßnahmen erschöpfen oder bloß vollziehenden Charakter haben. Die Aufhebung führt zu einer Änderung des Rechtszustandes, da die Verordnung nicht mehr anwendbar ist.

Die Aufhebung ist unproblematisch als ein Handeln des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat zu qualifizieren. Hinsichtlich der unterbliebenen Beteiligung des Bundestags kann offenbleiben, ob dabei an ein Handeln (den Erlass der Aufhebungsverordnung) oder ein Unterlassen (die Nichtbeteiligung des Bundestags) anzuknüpfen ist. Antragsgegenstand kann sowohl ein Handeln wie ein Unterlassen sein

insofern folgerichtig offengelassen von: BVerfGE 139, 194 (220 f.) in Bezug auf die Rüge einer nicht vollständigen Beantwortung einer Anfrage.

Auch die Nichtbeteiligung des Bundestags ist rechtserheblich, weil hierdurch seine Handlungsmöglichkeiten nach § 11a Abs. 3 S. 1, 2 DüngG vereitelt wurden.

Die Aufhebungsverordnung ist auch dann ein tauglicher Antragsgegenstand, wenn man berücksichtigt, dass das Bundesverfassungsgericht es grundsätzlich für unzulässig hält, die Unvereinbarkeit einer Rechtsnorm mit dem Grundgesetz zum Gegenstand eines Organstreits zu machen, weil damit das für die abstrakte Normenkontrolle vorgesehene Antragsquorum in Höhe eines Viertels der Mitglieder des Deutschen Bundestages umgangen würde

BVerfGE 165, 270 (286 ff. Rn. 47 ff.).

Hier geht es aber nicht um eine verdeckte Normenkontrolle. Die Antragstellerin begehrt nicht die Feststellung der Nichtigkeit der Aufhebungsverordnung oder die Feststellung der Unvereinbarkeit der Aufhebungsverordnung mit dem Grundgesetz. Vielmehr begehrt sie die Feststellung der Verletzung eigener Rechte des Bundestags durch die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV sowie durch die unterlassene Beteiligung des Bundestages an der Aufhebung.

3. Antragsbefugnis

Ein den Deutschen Bundestag einerseits und den Antragsgegner andererseits umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis ergibt sich aus Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG. Der Antragsgegner hat durch seine Handlung die ihm durch Art. 80 Abs. 1 GG gesetzten Grenzen überschritten und damit Rechte des Bundestages verletzt

vgl. zur Notwendigkeit eines Verfassungsrechtsverhältnisses, BVerfGE 139, 194 (221 Rn. 99); 131, 152 (191).

Im Organstreit muss der Antragsteller geltend machen, „dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist“, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Die Fraktion kann als mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundestages in Prozessstandschaft Rechte des gesamten Bundestages geltend machen

BVerfGE 1, 351 (359); 45, 1 (28); 90, 286 (344); 100, 266 (268); 135, 317 (397 f.), stRspr.

Für die Geltendmachung der Rechtsverletzung ist erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung einer organstreitfähigen Rechtsposition des Antragstellers (oder bei der Prozessstandschaft: des Organs, dem er angehört) nach seinem Vortrag möglich, also nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint

BVerfGE 166, 290 (298 f. Rn. 34), stRspr.

Die bloße Beachtung des (Verfassungs-) Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden. Er dient ausschließlich dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht

BVerfGE 150, 194 (200 f. Rn. 18); 134, 141 (198 f. Rn. 175 m.w.N.).

Diesen Anforderungen genügt das Begehren der Antragstellerin. Ihr geht es um die Durchsetzung dem Deutschen Bundestag zustehender (Beteiligungs-)Rechte, nicht um die

bloße Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines bestimmten Regierungshandelns: Gerügt wird die Verletzung der verfassungsrechtlichen Position des Bundestages aus Art. 80 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG. Der Bundeslandwirtschaftsminister hat sich mit seiner Entscheidung zur Aufhebung der StoffBilV über den in § 11a Abs. 2 S. 4 DüngG eindeutig ausgedrückten Willen des Bundestages hinweggesetzt, der ihn zum Erlass einer Verordnung verpflichtet hat. Er hat damit den durch Art. 80 Abs. 1 GG gezogenen Rahmen der Verordnungsgebung verlassen, indem er eine eigenständige Entscheidung über das Ob der Verordnungsgebung getroffen hat. Damit greift er in die Gesetzgebungskompetenz des Bundestags ein und verletzt das durch Art. 80 Abs. 1 GG konkretisierte Gewaltenteilungsprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG. Ebenso verstößt er mit dieser Handlung gegen die in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Grundsätze der Organadäquanz und Organtreue, welche die Kompetenzen des Bundestags schützen.

Das Gleiche gilt für die Nichtbeteiligung des Bundestages an der Aufhebung der Verordnung. Die Beteiligung des Bundestages ist explizit in § 11a Abs. 3 S. 1, 2 und 4 DüngG festgeschrieben und gilt auch für die Aufhebung einer Verordnung. Die Beteiligung des Bundestages an der delegierten Rechtsetzung ist Ausfluss der Gewaltenteilung, die dem Bundestag Kontrollrechte zugesteht. Missachtet die Exekutive diese, verletzt sie das in Art. 80 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG verankerte Kontrollrecht des Bundestages und verletzt den Bundestag mithin in seinen Rechten.

4. Frist

Nach § 64 Abs. 3 BVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Bei Außenrechtssätzen ist für den Beginn der Frist auf die Verkündung abzustellen, denn ab diesem Zeitpunkt gelten diese als allgemein bekannt geworden

Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 50. EL Januar 2017, BVerfGG § 64 Rn. 132.

Die Aufhebung der StoffBilV wurde am 07.07.2025 verkündet, sodass die Frist am 07.01.2026 abläuft. Die Antragsfrist ist dementsprechend gewahrt.

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag ist gegeben, insbesondere hat die Antragstellerin ihre Konfrontationsobliegenheit gewahrt. Durch ein Schreiben an den Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vom 19.06.2025 wurde dieser über die rechtlichen Bedenken gegen die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV informiert

Schreiben der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic an den Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vom 19.06.2025, Anlage 2.

In seiner Antwort vom 30.06.2025 verwies der Bundeslandwirtschaftsminister auf eine Prüfung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium des Innern. Beide Verfassungsressorts seien zum Ergebnis gekommen, dass die Verordnung ohne Beteiligung der beiden Gesetzgebungsorgane aufgehoben werden könne. Die Gründe für dieses Ergebnis teilte der Bundeslandwirtschaftsminister nicht mit

Schreiben des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 30.06.2025, S. 2, Anlage 3.

Die – sehr knappen – Gründe wurden erst durch eine Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vom 09.07.2025 auf die schriftliche Frage Nr. 7/0023 der Parlamentarischen Geschäftsführerin der Antragstellerin nachgereicht

Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat auf die schriftliche Frage Nr. 7/0023 der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 09.07.2025, Anlage 4.

Das in Rede stehende Recht wurde mithin im politischen Raum geltend gemacht, der Antragsgegner wird also im Organstreitverfahren nicht erstmals mit der entsprechenden Rechtsposition konfrontiert.

Mit Schreiben vom 19.06.2025 wies die Antragstellerin durch ihre Parlamentarische Geschäftsführerin außerdem die Bundestagspräsidentin sowohl auf eine Rechtsverletzung durch die Aufhebung der Verordnung an sich als auch durch die unterbliebene Beteiligung des Bundestages an der Aufhebung hin und bat um Unterstützung

Schreiben der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic an die Bundestagspräsidentin vom 19.06.2025, Anlage 5.

Diese Anregung beschied die Bundestagspräsidentin mit Schreiben vom 08.07.2025 abschlägig, da keine Rechtsverletzung ersichtlich sei

Schreiben der Bundestagspräsidentin an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 08.07.2025, Anlage 6.

Weiter kann das angestrebte Rechtsschutzziel nicht fachgerichtlich auf einfacherem Weg erreicht werden. Es fehlt schon an der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, da hier über die Rechte oberster Bundesorgane (Bundestag und Bundeslandwirtschaftsminister) aus einem Verfassungsrechtsverhältnis gestritten wird. Hierfür steht der Verwaltungsrechtsweg nicht zur Verfügung.

Darüber hinaus unterscheidet das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung streng zwischen einerseits der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm selbst (die Gegenstand von Normenkontrollverfahren ist) und andererseits dem Erlass dieser Norm, der sogar dann noch als Maßnahme Gegenstand eines Organstreits sein kann, wenn die erlassene Norm bereits in einem Normenkontrollverfahren für nichtig erklärt worden ist

BVerfGE 20, 134 (141).

Der Antragstellerin geht es vorliegend gerade nicht um eine Normenkontrolle der Aufhebungsverordnung, sondern um die Feststellung der Verletzung von Organrechten des Bundestags.

II. Begründetheit des Antrags

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit dargelegt, dient der Organstreit nicht einer allgemeinen Rechts- oder Verfassungsaufsicht, sondern der Durchsetzung von Rechten, die dem Antragsteller zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten

BVerfGE 134, 141 (198 f. Rn. 175 m.w.N.).

Eine solche Rechtsdurchsetzung wird mit dem vorliegenden Antrag verfolgt. Die Antragstellerin begehrt die Durchsetzung der dem Bundestag verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen und organschaftlich eingeräumten Handlungsmacht. Der Bundestag ist im Rahmen der Verordnungsgebung befugt, im Sinne seines Organrechts die arbeitsteilige Rollenverteilung zwischen Legislative und Exekutive innerhalb eines komplexen Regelungsprogramms verbindlich festzulegen (Steuerungs- und Programmverantwortung) und deren Einhaltung wirksam zu überwachen. Dieses Recht wurzelt in der besonderen Stellung des demokratisch legitimierten Bundestages, insbesondere im Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes und damit im Gewaltenteilungsprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG. Es findet seine konkrete Ausprägung in Art. 80 Abs. 1 GG. Damit ist es dem Bundestag von der Verfassung gerade im Verhältnis zur Exekutive zur ausschließlichen eigenen Wahrnehmung übertragen und muss ihr gegenüber dementsprechend auch durchgesetzt werden können.

In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben eher die Pflichten des Parlaments bei der Ermächtigung zur exekutivischen Normsetzung im Vordergrund gestanden. Dass diesen Pflichten zugleich auch ein Recht des Bundestags korrespondiert, ergibt sich aus der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung verwendeten Selbstentscheidungsformel, hinter der spiegelbildlich ein Selbstentscheidungsrecht des Bundestags steht, welches gerade auch Umfang und Art des Zusammenwirkens mit exekutivischer Normsetzung umfasst (a). Es drückt sich außerdem in der ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung akzeptierten Möglichkeit aus, dass der Gesetzgeber bei der Delegation die Exekutive zum Normerlass verpflichtet (b) und sich Kontrollmöglichkeiten vorbehält, um die Einhaltung des von ihm vorgegebenen Regelungsprogramms sicherzustellen (c).

a) Das Selbstentscheidungsrecht des Bundestags als Ausdruck der Gewaltenteilung

(1) Selbstentscheidungsrecht des Bundestags als Spiegelbild der „Selbstentscheidungsformel“

Bedeutsame inhaltliche Vorgaben an den Gesetzgeber, insbesondere den Grundsatz, der Gesetzgeber habe „wesentliche“ Entscheidungen selbst zu treffen und dürfe sie nicht der Verwaltung überlassen, leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip ab

BVerfGE 41, 251 (260); 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.); 116, 24 (58).

Die durch diese Strukturprinzipien vorgeprägte Ordnung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative bei der Rechtsetzung gestaltet insbesondere Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG näher aus. Diese Regelung wurde mit dem Grundgesetz neu in das deutsche Verfassungsrecht eingefügt. Sie reagiert auf die Überdehnung und den Missbrauch exekutiver Machtbefugnisse in der Spätphase der Weimarer Republik und unter der nationalsozialistischen Herrschaft. Art. 80 GG trägt eine doppelte Erblast einerseits der Flucht in den Verordnungsstaat der letzten Weimarer Jahre und der Exzesse des nationalsozialistischen Führerstaates sowie andererseits, früher ansetzend und noch tiefer verwurzelt, der jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um das selbständige monarchische Verordnungsrecht im konstitutionellen Staatsrecht

Schmidt-Abmann, Die Rechtsverordnung in ihrem Verhältnis zu Gesetz und Verwaltungsvorschrift, in: Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung – Aufsätze 1975–2005, 2006, 141 (142 f.); zum geschichtlichen Hintergrund und der bewussten Abkehr von der Weimarer Praxis der Verordnungsgebung siehe auch: *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 70. EL Dezember 2013, GG Art. 80 Rn. 34 ff.

Vor diesem Hintergrund verfolgt Art. 80 Abs. 1 GG das klare Ziel, die Macht der Exekutive im Bereich der Rechtsetzung zu begrenzen und die Verantwortung der Legislative für die Gestaltung der Rechtsordnung zu stärken. In der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war diese historische Erfahrung noch besonders präsent

BVerfGE 2, 307 (331 f.).

Die rechtliche Bindung der Exekutive erfolgt hierbei durch eine klare Kompetenzzuordnung und Funktionentrennung. Dies stellt zwar einen Ausdruck der Gewaltenteilung dar, deren Begründung jedoch nicht allein in der klassischen Lehre der wechselseitigen Machtbegrenzung liegt. Vielmehr speist sich die rechtliche Bindung der Exekutive gleichermaßen aus rechtsstaatlichen wie demokratischen Prinzipien. Als Ausprägung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) verlangt Art. 80 Abs. 1 GG, dass die Exekutive nur aufgrund hinreichend bestimmter gesetzlicher Ermächtigungen Normen erlassen darf.

Die gesetzliche Grundlage muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen, um der eigenständigen Normsetzung durch die Verwaltung hinreichende parlamentarische Legitimation zu verleihen. Als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips sorgt die Bindung der Exekutive an die gesetzlichen Vorgaben für die nötige Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit. Die Gewaltenteilung erscheint damit nicht als Selbstzweck, sondern als Strukturprinzip, das der Sicherung von Rechtsbindung und demokratischer Verantwortlichkeit staatlicher Herrschaft auch gegenüber dem Bürger dient. Damit verfolgt Art. 80 Abs. 1 GG zwei Zielrichtungen: den Gesetzgeber einerseits zu verpflichten, die wesentlichen Regelungen selbst zu treffen, ihn andererseits aber auch zu berechtigen, der Exekutive den Rahmen für nachgeordnete Ausführungen selbst vorzugeben.

Einerseits drückt Art. 80 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers aus, sich nicht selbst zu entmachten:

„Es bleibt auch im Rahmen einer an sich zulässigen Autonomiegewährung der Grundsatz bestehen, dass der Gesetzgeber sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben darf.“, BVerfGE 33, 125 (158).

Dies verpflichtet den Gesetzgeber insbesondere dazu, seine vornehmste Aufgabe nicht anderen Stellen innerhalb oder außerhalb der Staatsorganisation zu freier Verfügung überlassen

BVerfGE 33, 125 (158).

Auch muss der Gesetzgeber im Rahmen des Art. 80 Abs. 1 GG selbst die Entscheidung über das „Ob“ einer Regelung im Verordnungsweg treffen. Entschließt er sich dazu, muss er die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und dabei auch angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll

BVerfGE 2, 307 (334); 23, 62 (72).

Dies wird als Selbstentscheidungsformel bezeichnet

Brenner, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 40.

Andererseits folgt als Kehrseite dieser Pflicht des Bundestages auch sein Recht, das Programm der delegierten Rechtsetzung selbst vorzugeben. Die Rechtsetzung durch die Exekutive ist eine Durchbrechung des Grundsatzes, dass die Legislative zur Rechtsetzung bestellt ist

BVerfGE 8, 274 (321).

Art. 80 Abs. 1 GG ist somit nicht nur darauf ausgelegt, den Bundestag zur Regelung der wesentlichen Programminhalte zu zwingen, sondern die Vorschrift soll ihn auch vor dem gewaltenteilungswidrigen Kompetenzzugriff von außen schützen. Das latente Misstrauen des Verfassungsgebers gegenüber der vollziehenden Gewalt ist bei der Auslegung und Anwendung des Art. 80 GG stets mitzulesen

Menges/Preisner, Der Erlass von Rechtsverordnungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 2, 2011, 520 (521).

Daher ist Art. 80 Abs. 1 GG als Norm zu verstehen, welche die Kompetenzen der rechtsetzenden Exekutive klar begrenzen soll

Remmert, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, 70. EL Dezember 2013, GG Art. 80 Rn. 67.

Art. 80 GG dient vor diesem Hintergrund gerade auch dem Schutz der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit vor dem Zugriff durch die Exekutive. Er schützt somit die Entfaltung des gesetzgeberischen Willens gerade auch gegenüber dem Ordnungsgeber

BVerfGE 7, 282 (304).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Erwägung weiter konkretisiert:

„Es gehört im Geltungsbereich des Gesetzesvorbehalts zum rechtsstaatlich-demokratischen Gehalt dieser Vorschrift, daß in einer Verordnung, die auf ihrer Grundlage ergeht und ihrem Grundgedanken entspricht, niemals originärer politischer Gestaltungswille der Exekutive zum Ausdruck kommen darf [...] Es bedeutete aber gerade ein Stück originären politischen Gestaltungswillens, wenn der Ordnungsgeber in bezug auf das ‚Ob‘ der konkreten Anwendbarkeit einer im übrigen näher bestimmten Regelung volle (politische) Entscheidungsfreiheit hätte.“, BVerfGE 78, 249 (273).

Damit begrenzt Art. 80 GG nicht nur objektiv-rechtlich die Befugnisse der Exekutive, sondern er weist der Legislative gerade im Verhältnis zur Exekutive eine eigene Rechtsposition zu. Die Vorschrift wird deshalb zu Recht als ein zentraler Bestandteil des Gewaltenteilungsprinzips bezeichnet

Nierhaus, in: *BK GG*, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 19.

(2) Gewaltenteilung als Gewaltenverschränkung und Gewaltenkoppelung

Die ratio der Gewaltenteilung ist die wechselseitige Begrenzung und Kontrolle staatlicher Macht

BVerfGE 30, 1 (28).

Die von Art. 80 GG angeordnete Verschränkung gesetzgeberischer und exekutiver Beiträge in einer einheitlichen Rechtsetzungsfunktion verwirklicht das Gewaltenteilungsprinzip durch die wechselseitige Abhängigkeit der Kompetenzträger

v. Danwitz, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 49.

Es geht also nicht nur um Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung, sondern auch um eine Gewaltenkoppelung im Sinne einer funktionsadäquaten Arbeitsteilung. Nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts besteht das Ziel des aus Art. 20 Abs. 2 GG abgeleiteten Grundsatzes der Gewaltenteilung nicht nur darin, auf eine Mäßigung der Staatsgewalt insgesamt hinzuwirken. In Art. 80 Abs. 1 GG drückt sich vielmehr auch eine weitere Funktion der Gewaltenteilung aus. Als Organisationsprinzip weist sie den Gewalten jene Aufgaben zu, zu deren Bewältigung diese jeweils bestmöglich geeignet sind. Das Gewaltenteilungsprinzip verlangt demnach:

„daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen [...]“, BVerfGE 68, 1 (86).

Dies wird in der neueren Rechtsprechung als funktionsgerechte und organadäquate Aufgabenzuordnung und Aufgabenwahrnehmung beschrieben

BVerfGE 143, 101 (136 Rn. 118, 138 Rn. 122).

Danach besteht die Funktion der Legislative im Rahmen einer solchen funktionsgerechten und organadäquaten Aufgabenzuordnung zum einen in der Programmsetzung für den Regelungszusammenhang insgesamt (d.h. für Gesetz und Verordnung), zum anderen aber eben gerade auch in der Vorprogrammierung der Verordnungsgebung. Dabei handelt es sich nicht bloß um eine objektiv-rechtliche Abgrenzung von Staatsfunktionen. Vielmehr berührt dieser Aspekt die Abgrenzung der Organrechte der Verfassungsorgane in einem Verfassungsrechtsverhältnis, genauer die balancierende Zuordnung von Aufgaben, Rechten, Befugnissen zu den einzelnen Gewalten. So beschreibt das Bundesverfassungsgericht den Zweck der Organadäquanz:

„Keine Gewalt darf ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhalten. Keine Gewalt darf der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 [279f.]; 22, 106 [111]; 34, 52 [59]; stRspr). Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist unveränderbar. Damit ist ausgeschlossen, daß eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert.“, BVerfGE 95, 1 (15).

Sodann beschreibt es die typische Aufgabe des Parlaments und damit den Kernbereich der Aufgabe des Bundestages:

„Im freiheitlich-demokratischen System des Grundgesetzes fällt dem Parlament als Legislative die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu. Nur das Parlament besitzt hierfür die demokratische Legitimation.“, BVerfGE 95, 1 (15 f.).

Insofern dient Art. 80 GG nicht nur abstrakt der Abgrenzung von Gewaltensphären, sondern schafft die rechtliche Grundlage für eine geordnete Zusammenarbeit der beiden Gewalten in einem Rechtsetzungsprogramm. Dabei sind beiden Gewalten klare Funktionsphären zugewiesen: Die durch die unmittelbare demokratische Legitimation des Parlaments als Ausdruck der Volkssouveränität, die Aufwendigkeit des Gesetzgebungsverfahrens und den Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) begründete qualitative Differenz zwischen Parlamentsgesetz und Rechtsverordnung weist der Legislative die Funktion zu, das Programm der Gesamtregelung und damit gerade auch die Grundzüge der Verordnungsgebung vorzugeben. Rolle der Exekutive ist es, dieses Programm durch kurzfristig relevante und, insbesondere im Umweltrecht, mit technischer Expertise verbundene Regelungen auszufüllen. Nur die Exekutive verfügt über die adäquate Organisationsstruktur, Detailregelungen effektiv und flexibel zu regeln und anzupassen

v. *Danwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers, 1989, S. 49 ff.

Zuletzt ist zu beachten, dass sich Ähnliches auch aus dem Grundsatz der Organtreue ergibt. Nach diesem Grundsatz haben oberste Staatsorgane bei der Ausübung ihrer Kompetenzen von Verfassungs wegen aufeinander Rücksicht zu nehmen

BVerfGE 90, 286 (337) m.w.N.

Die gegenseitige Loyalität der Verfassungsorgane verlangt, dass jedes Staatsorgan die Balance zwischen Legislative, Exekutive und Judikative achtet und nicht durch Ausweitung eigener Befugnisse die verfassungsrechtlich vorgesehene Rollenverteilung verschiebt. Demnach ist zu beachten, dass nach dem Grundsatz der Organtreue kein Staatsorgan seine Kompetenzen nutzen darf, um die Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten einseitig zu verändern; die in der Verfassung vorgesehene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten muss gewahrt bleiben

Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 225.

Nach den Grundsätzen der Organtreue dürfen Verfassungsorgane ihre Kompetenzen im Interesse der angemessenen Wahrung von Rechten und Interessen eines anderen Verfassungsorgans weder missbräuchlich noch im Widerspruch zu prozeduralen Anforderungen zu dessen Lasten ausüben

BVerfGE 119, 96 (125) m.w.N.

Gesetzgeberische Grundentscheidungen des Bundestages hat die Exekutive also zu respektieren, insbesondere darf sie Entscheidungen des Bundestages nicht durch eigene ersetzen. Das gilt auch für prozedurale Anforderungen, die der Bundestag festlegt. Es ist daher verfassungsrechtlich unzulässig und verletzt die Organrechte des Bundestages, wenn die Exekutive eine Verordnungsermächtigung nutzt, um politische Gestaltungsräume zu beanspruchen, die dem Parlament vorbehalten sind.

b) Verpflichtung zum Normerlass als Ausdruck eines arbeitsteiligen Regelungsprogramms

Aus dem Gesagten ergibt sich unmittelbar, dass Exekutive und Legislative in der Verordnungsgebung innerhalb der jeweiligen Funktionen und Kompetenzen arbeitsteilig zusammenwirken. Dazu gehört auch, dass der Gesetzgeber über das „Ob“ und zentrale Aspekte der Steuerung des „Wie“ einer Verordnungsgebung bestimmt, wenn er das gesamte Regelungskonzept programmiert. Zu diesem Zweck kann der Gesetzgeber den Erlass einer Verordnung zwingend vorgeben. Namentlich rechtfertigt die funktionale Einheit von Gesetz und ergänzender Rechtsverordnung, dass der Gesetzgeber den Verordnungsgeber auf das von ihm vorgegebene Ziel verpflichtet

Lepa, AÖR 105 (1980), 337 (348).

Hinter diesem Vorrang des Gesetzgebers stehen nicht nur objektiv-rechtliche Erwägungen der demokratischen Legitimation, rechtsstaatlichen Vorhersehbarkeit und der Abgrenzung der durch Verfassung festgelegten Rollen der Gewalten, sondern er dient gerade auch dem Schutz der Rechte des Parlaments. Hierdurch wird die für den Bereich der Rechtsetzung grundgesetzlich festgeschriebene Prädominanz der Legislative über die Exekutive sichergestellt.

Die Zulässigkeit der Verpflichtung des Verordnungsgebers zum Gebrauch der Ermächtigung wird in Literatur und Rechtsprechung entweder explizit oder implizit bejaht

Brenner, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 75; *Schnelle*, Eine Fehlerfolgenlehre für Rechtsverordnungen, 2007, S. 38 f.; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 70. EL Dezember 2013, GG Art. 80 Rn. 119; *Uhle*, in: BeckOK GG, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 80 Rn. 30; implizit BVerfGE 34, 165 (194).

Überwiegend wird eine Formulierung im imperativen Präsens als explizite Verpflichtung zum Verordnungserlass verstanden

So beispielsweise das Handbuch der Rechtsförmlichkeit des BmJV, 4. Aufl. 2024, Rn. 404; *Schmidt*, Die Beteiligung des Bundestags beim Erlass von Rechtsverordnungen, 2002, S. 68.

Aber auch unabhängig von der Formulierung im imperativen Präsens kann sich eine Pflicht zum Normerlass auch aus dem Gesamtzusammenhang ergeben, wenn Gesetz und Verordnung eine funktionale Zweckeinheit bilden. Ist der Regelungskomplex ohne die Rechtsverordnung nicht vollziehbar, so stünde die Vollziehbarkeit des Gesetzes zur Disposition der Exekutive; ein solches Ergebnis wäre mit dem Vorrang des Gesetzes unvereinbar

Nierhaus, in: BK GG, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 345.

Auch dann ist also der Ordnungsgeber zum Erlass der Rechtsverordnung verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund hindert eine Erlasspflicht den Ordnungsgeber daran, die Rechtsverordnung ersatzlos zu streichen, solange die zum Erlass verpflichtende Rechtsnorm besteht

Kiefer, Die Mitwirkung des Parlaments bei Rechtsverordnungen, 1959, S. 44; *Uhle*, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 163.

Verletzt der Ordnungsgeber diese Umsetzungspflicht, liegt nicht lediglich ein Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes vor, sondern eine faktische Vereitelung der gesetzgeberischen Regelungskonzeption. Jedenfalls dann, wenn eine gesetzliche Anordnung durch vollständige Nichtumsetzung vereitelt wird, wird das parlamentarische Regelungsrecht vollständig entwertet und die Kompetenz des Bundestages verletzt.

c) Mitwirkungsvorbehalte des Bundestages an der exekutivischen Rechtsetzung als Ausdruck der Gewaltenteilung

(1) Verfassungsrechtliche Verankerung

Die Motive für den Vorbehalt von Mitwirkungsrechten des Gesetzgebers bei der exekutiven Rechtsetzung sind vielfältig: Genannt werden als wiederkehrende und übergreifende Gründe beispielsweise die Information des Parlaments, die Erleichterung und Stärkung (präventiver und nachträglicher) parlamentarischer Kontrolle über die exekutive Normsetzung, die Rückbindung der Ordnungsgebung an den Willen des Parlaments, die Abstimmung bzw. Harmonisierung von parlamentarischer und exekutiver Willensbildung, die Ingangsetzung eines Prozesses gegenseitiger Einflussnahme, schließlich und nicht zuletzt auch die Durchsetzung der Vorgaben und Maßstäbe der Ermächtigungsnorm unter Recht- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten

Bauer, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 80 Rn. 29.

Zweck aller Mitwirkungsvorbehalte des Parlaments ist die parlamentarische Kontrolle über die exekutive Rechtsetzung

Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 221, bezüglich Zustimmungsvorbehalten, S. 242 f. bezüglich Änderungs- und Ablehnungsvorbehalten; Nierhaus, in: BK GG, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 189.

Zudem ermöglichen die Mitwirkungsvorbehalte dem Parlament mittelbar Aufsicht über die Rechtsmaterie, da diese besondere parlamentarische Aufmerksamkeit generieren und so gegebenenfalls die Ausübung anderer parlamentarischer Kontrollmittel bis hin zur Aufhebung der Rechtsgrundlage angestoßen wird

Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 207 f.; Nierhaus, in: BK GG, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 189: Kompensation von Steuerungsdefiziten.

Somit verhelfen Mitwirkungsvorbehalte der allgemeinen Rechtsposition des Bundestages zur Geltung, die groben Linien der Gesamtregelung vorzugeben und bei ihrer Missachtung gegebenenfalls korrigierend einzugreifen.

Die Statthaftigkeit parlamentarischer Mitwirkungsrechte ist im Grundsatz allgemein anerkannt. Dies gilt unproblematisch für politische Mitwirkungsbefugnisse wie Anhörungs- und Kenntnisgabevorbehalte

Bauer, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 80 Rn. 30; Uhle, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 24 Rn. 84 ff.; Nierhaus, in: BK GG, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 345.

Das Bundesverfassungsgericht hält aber auch die tatsächliche Einflussnahme des Bundestages auf die Verordnungen als „Minus“ zur Rechtsetzung für zulässig. Zustimmungsvorbehalte billigt das Bundesverfassungsgericht mit dem *argumentum a maiore ad minus*, solange ein legitimes Interesse des Gesetzgebers an der Delegation vorliegt:

„Das Grundgesetz behält zwar die Rechtsetzung grundsätzlich der Legislative vor. Es kennt aber in Durchbrechung dieses Grundsatzes auch die Ermächtigung der Exekutive zur Rechtsetzung (Art. 80 GG). Ermächtigungen zum Erlass von "Zustimmungsverordnungen" tragen allerdings nicht zur klaren Abgrenzung der Verantwortung von Exekutive und Legislative bei; sie enthalten aber im Vergleich zur vollen Delegation der Rechtsetzung auf die Exekutive ein Minus. Sie sind jedenfalls für solche Sachbereiche mit dem Grundgesetz vereinbar, für die ein legitimes Interesse der Legislative anerkannt werden muß, zwar einerseits die Rechtsetzung auf die Exekutive zu delegieren, sich aber andererseits – wegen der Bedeutung der zu treffenden Regelungen – entscheidenden Einfluß auf Erlass und Inhalt der Verordnungen vorzubehalten.“, BVerfGE 8, 274 (321).

Diese Argumentation lässt sich auch auf Ablehnungsvorbehalte übertragen, die für die Wirksamkeit der Verordnung gleichsam wie eine auflösende Bedingung wirken und somit als Minus zur vollen Rechtsetzungsdelegation begriffen werden können

So *Bauer*, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 80 Rn. 30 m.w.N.

Somit ist die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Mitwirkungsvorbehalten des Bundestages bei der Verordnungsgebung anerkannt.

(2) Mitwirkung des Parlaments bei der Aufhebung einer Rechtsverordnung

Eine bestehende Pflicht zur Beteiligung des Bundestages bei der Änderung einer Verordnung erstreckt sich auch auf deren Aufhebung.

Bei der Aufhebung einer Verordnung kann für die Beteiligungsrechte des Bundestags keine Parallele zur Beteiligung des Bundesrates gezogen werden, deren Erlass dessen Zustimmung nach Art. 80 Abs. 2 GG erforderte. Dort ist es in der Tat so, dass die Aufhebung nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, denn durch die Aufhebung wird der die Zustimmungspflicht auslösende Rechtsakt beseitigt und der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt. Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates soll bei diesen Verordnungen seine Einflussmöglichkeit auf die Ebene der untergesetzlichen Rechtsetzung „durchreichen“, um die bundesstaatlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten des Bundesrates bei der Gesetzgebung auf die Verordnungsgebung zu erstrecken. Der Beteiligungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates erklärt sich somit aus seiner Stellung im Gesetzgebungsverfahren

Nierhaus, in: BK GG, 87. EL Dezember 1998, Art. 80 Rn. 665.

Bei der Beteiligung des Bundestags liegen die Dinge dagegen grundsätzlich anders. Als Gesetzgeber steuert und programmiert er den Regelungszusammenhang insgesamt. Sollen Teile dieses Regelungszusammenhangs aufgehoben werden, so greift dies in das Gesamtkonzept ein. Dass ein solcher Eingriff nicht ohne Beteiligung des Gesetzgebers erfolgen darf, ergibt sich bereits aus dem Gedanken des *actus contrarius*. Wenn der Bundestag beim Erlass zu beteiligen ist, dann muss dies notwendig auch bei der Aufhebung gelten. Dieser Befund wird umso gewichtiger, wenn sich der Bundestag die Mitwirkung an Änderungsverordnungen ausdrücklich vorbehalten hat. In einem solchen Fall muss die Beteiligung erst recht für die Aufhebung gelten – als die weitestgehende Form der Änderung

Hüser, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften an dem Erlass von Rechtsverordnungen, 1978, S. 194 f.

Zwar wurde früher vereinzelt vertreten, der Bundestag gewinne durch die Aufhebung der Verordnung nur eine Kompetenz zurück. Bei der Aufhebung einer Verordnung sei folglich eine Kontrolle der Exekutive durch den Bundestag nicht erforderlich, da die Exekutive auf ihre Kompetenzausübung verzichte und der Bundestag sie vollumfänglich wiedererlange

Lichtenhahn, Besondere parlamentarische Kontrollen bei Rechtsverordnungen der Bundesregierung, 1967, S. 148.

Dies überzeugt aber aus den genannten Gründen nicht. So ist schon der Ausgangspunkt vom „Zurückgewinn“ einer Organkompetenz unzutreffend. Der Bundestag hat diese Kompetenz durch die Delegation nie verloren. Er kann durch eine Neuregelung des Komplexes auch die Delegationsmaterie jederzeit wieder an sich ziehen. Folglich kann er sie auch nicht zurückgewinnen

Hüser, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften an dem Erlass von Rechtsverordnungen, 1978, S. 194 f.

Darüber hinaus sind die Mitwirkungsrechte des Bundestages auch nach Sinn und Zweck auf die Aufhebung einer Verordnung anwendbar

Kersten, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt unter Zustimmungsvorbehalten, 1964, S. 123 ff; *Uhle*, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 252 f.

Sie dienen der parlamentarischen Kontrolle der exekutiven Rechtsetzung. Zwar ist die Verordnung nur der Exekutive zuzurechnen, dies widerspricht aber nicht der Anwendbarkeit der Mitwirkungsrechte: Im Falle der Aufhebung einer Verordnung geht es um das Ob des Verordnungserlasses. Hieran hat der Bundestag ein gesteigertes Interesse, sodass er an der Aufhebung einer Rechtsverordnung ebenso beteiligt werden muss wie an der erstmaligen Verabschiedung wie auch der Änderung.

Diese Kontrollrechte können sich auch zu einer Kontrollpflicht verdichten. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung betont, dass der Deutsche Bundestag eine sogenannte Integrationsverantwortung trägt, wenn Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen oder im europäischen Kontext ausgeübt werden. Diese Verantwortung gründet auf dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG und schützt die parlamentarische Steuerungshoheit gegenüber einer Entgrenzung exekutiven Handelns

vgl. BVerfGE 123, 267 (351 ff., insb. 356); 142, 123 (186 ff.).

Das Gericht leitet daraus ab, dass der Bundestag die wesentlichen Entscheidungen in integrationsoffenen Rechtsbereichen selbst treffen oder zumindest substanziell beeinflussen können muss. Dieser verfassungsrechtliche Maßstab lässt sich systematisch auch auf innerstaatliche Konstellationen übertragen. Wird eine gesetzlich vorgesehene Beteiligung des Bundestages an der Ordnungsgebung durch die Exekutive umgangen oder ignoriert, liegt darin nicht nur ein Verstoß gegen das einfache Gesetz, sondern auch ein Eingriff in die verfassungsrechtlich verankerte Mitverantwortung des Parlaments für das exekutive Normsetzen. Die Integrationsverantwortung im Bereich des Unionsrechts lässt sich insofern als Ausdruck eines verallgemeinerungsfähigen Verfassungsprinzips, dem der Steuerungs- und Programmverantwortung des Gesetzgebers, verstehen, welches innerstaatlich ebenso strikt zu beachten ist wie im europäischen Mehrebenensystem.

(3) Missachtung der Mitwirkungsrechte als Verletzung der Rechte des Bundestags

Missachtet die Exekutive die Kontrollrechte des Bundestages, liegt darin offensichtlich ein Verstoß gegen das einfache Recht, namentlich gegen die Ermächtigungsgrundlage. Darin erschöpft sich der Verstoß aber nicht, denn beim einfach-rechtlichen Beteiligungsvorbehalt handelt es sich um die Konkretisierung einer Verfassungsrechtsposition. Im Rahmen der Gewaltenteilung ist der Bundestag zur Kontrolle der Exekutive angehalten. Delegiert er Rechtsetzungsbefugnis auf die Exekutive, darf und muss er die korrekte Ausübung überwachen. Wie gezeigt, ist diese Überwachung verfassungsrechtlich zulässig und im Einzelfall sogar zur Verhinderung einer Exekutivdominanz und einer Kontrolle des Exekutivhandelns geboten. Ist der Bundestag aber verfassungsrechtlich berechtigt oder gar gehalten, die Exekutive zu kontrollieren, liegt in einer Missachtung dieser Rechte durch die Exekutive ein Eingriff in die Rechte des Bundestages. Die Exekutive missachtet hier die durch Art. 80 Abs. 1 GG geschützte Stellung des Bundestages: Ihr kommt weder die Rolle zu, entgegen der gesetzlichen Vorgabe eine Verordnung nicht zu erlassen oder aufzuheben, noch darf sie über die Notwendigkeit einer Mitwirkung des Bundestages bei der Aufhebung einer Verordnung entscheiden. Ihre Rolle besteht allein darin, die ihre überlassene Kompetenz auszufüllen.

Damit einher geht auch ein Verstoß gegen die Organadäquanz, da die korrekte Unterscheidung zwischen den Organen zustehenden Aufgaben missachtet wird. Wie bereits beschrieben, verlangt das Prinzip der Organadäquanz, dass jedes Staatsorgan nur die Aufgaben wahrnimmt, die ihm im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zugewiesen sind. Wird die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung des Bundestages an der Änderung oder Aufhebung einer Rechtsverordnung durch die Exekutive übergangen, so liegt darin ein unmittelbarer Eingriff in die Kompetenz- und Funktionsordnung zwischen Legislative und Exekutive. Die Programmierung des Regelungszusammenhangs durch Gesetz und die wesentliche Vorstrukturierung der Verordnungsermächtigung obliegen dem Parlament. Hat sich der Bundestag in Ausübung dieser Gestaltungskompetenz eine verbindliche Beteiligung an der Verordnungsgebung vorbehalten, so ist dieses Mitwirkungsrecht Teil des verfassungsrechtlich garantierten Status des Gesetzgebers. Wird diese Mitwirkung durch einseitiges exekutives Handeln ignoriert, so wird das gesetzliche Regelungsgefüge durchbrochen. Der Bundestag wird in diesem Fall in seinem verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbereich beeinträchtigt, denn ihm steht nicht nur die erstmalige gesetzgeberische Entscheidungskompetenz zu, sondern auch die verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkung an der weiteren Ausgestaltung des Regelungsrahmens.

Eine Aufhebung der Verordnung durch die Exekutive ohne die in der Verordnungsermächtigung vorgesehene Beteiligung des Bundestages verletzt auch das Prinzip der Organtreue in verfassungsrechtlich relevanter Weise. Indem die Exekutive ein parlamentarisch gesetztes Beteiligungserfordernis ignoriert, überschreitet sie die ihr durch die Verordnungs-

ermächtigung gezogenen Grenzen und ersetzt eine gesetzgeberische Grundentscheidung des Bundestages durch eigenes Ermessen. Ein solches Vorgehen stellt eine kompetenzwidrige Inanspruchnahme eines politischen Gestaltungsraums dar, der dem Parlament vorbehalten ist, und missachtet die prozeduralen Vorgaben, die der Bundestag zur Wahrung seiner Steuerungs- und Programmverantwortung festgelegt hat. Damit liegt auch ein Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsorganen vor.

2. Verletzung der Rechte des Bundestags im vorliegenden Fall

Der Bundeslandwirtschaftsminister hat Rechte des Bundestags aus Art. 80 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG verletzt. Wie zu zeigen ist, verfolgte der Bundestag mit dem Erlass von § 11a DüngG und der dort vorgesehenen StoffBilV ein klares Regelungskonzept, das den Erlass der StoffBilV zwingend umfasste. In dieses Regelungskonzept hat der Antragsgegner unzulässig eingegriffen, indem er die StoffBilV ersatzlos aufgehoben hat (a) und darüber hinaus beim Erlass der Aufhebungsverordnung die Beteiligungsrechte des Bundestags missachtet hat (b).

a) DüngG und StoffBilV als einheitliches Regelungskonzept

Der Gesetzgeber hat mit der Änderung des DüngG 2017 ein klares gesetzgeberisches Konzept verfolgt. Insbesondere ergänzen sich DüngG und StoffBilV wechselseitig so, dass sich ein sinnvoller Regelungszusammenhang nur aus dem Zusammenspiel beider Regelungen ergibt.

§ 11a DüngG sieht zwei Pflichten in Bezug auf Nährstoffe vor: Gemäß § 11a Abs. 1 S. 1 DüngG ist mit Nährstoffen im Betrieb „nach guter fachlicher Praxis“ umzugehen. § 11a Abs. 1 S. 2 DüngG führt aus, dazu gehöre insbesondere, dass bei der landwirtschaftlichen Erzeugung ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen sichergestellt und hierbei Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich vermieden werden. § 11a Abs. 2 S. 1 DüngG begründet darüber hinaus für bestimmte Agrarbetriebe eine gesetzliche Pflicht, die Zufuhr und Abgabe von Nährstoffen in einer Stoffstrombilanz zu erfassen und zu bewerten.

§ 11 Abs. 2 S. 4 DüngG verknüpft beide gerade genannten Pflichten der landwirtschaftlichen Betriebe miteinander, indem er den Verordnungsgeber dazu verpflichtet, „durch Rechtsverordnung [...] zur näheren Bestimmung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis beim Umgang mit Nährstoffen [...] die näheren Vorschriften über eine betriebliche Stoffstrombilanz“ zu erlassen. Auf dieser Basis erging die StoffBilV.

Die Einheitlichkeit des Regelungskonzepts und die Steuerung des Gesamtprogramms durch den Bundestag zeigen sich weiter daran, dass § 11a Abs. 2 S. 5 und S. 6 DüngG die Verordnungsgebung klar vorstrukturieren, indem sie bestimmte Materien zwingend zur

Regelung vorgeben (Satz 5: Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen- und Nährstoffmengenabgabe), andere aber in das Ermessen des Verordnungsgebers stellen (Satz 6: Anordnungen der zuständigen Behörden zum nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen und entsprechende Beratungsangebote).

Das DüngG definiert den Begriff der Nährstoffe nicht. Erst aus der StoffBilV lässt sich herauslesen, auf welche Nährstoffe sich die Pflicht beziehen soll, nämlich auf Stickstoff und Phosphor/Phosphat (§ 4 StoffBilV). Es ist nicht erkennbar, wie Landwirte ohne nähere Ausformulierung durch eine Verordnung ihre gesetzliche Pflicht erfüllen könnten, mit Nährstoffen im Betrieb „nach guter fachlicher Praxis“ umzugehen und „insbesondere einen nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen sicherzustellen und hierbei Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden“ (§ 11a Abs. 1 S. 1 und 2 DüngG).

Darüber hinaus ist die gesetzliche Pflicht zur Erstellung einer Stoffstrombilanz (§ 11a Abs. 2 S. 1 DüngG) für Landwirte ohne konkretisierende Verordnung nicht erfüllbar. Wie schon dargelegt, ergeben sich die in einer solchen Bilanz konkret zu erfassenden "Nährstoffe" erst aus der StoffBilV. Auch fehlt es an einer gesetzlichen Festlegung der zu erfassenden Bilanzpositionen (Düngemittel, Futtermittel, Saatgute, Nutztiere, Leguminosen etc.) sowie an gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen dieser jeweiligen Bilanzpositionen. Schließlich ist das DüngG durch die Aufhebung der StoffBilV auch für die zuständigen Behörden in Teilen nicht mehr vollziehbar: So läuft die Bußgeldbewehrung aus § 14 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) Var. 2 DüngG (Tatbestand: Verstoß gegen die StoffBilV) ins Leere. Zudem kann die zuständige Behörde nicht, wie § 13 S. 1 DüngG vorgesehen, zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Vermeidung künftiger Verstöße gegen das DüngG Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb treffen, da § 13 S. 3 DüngG diese Befugnis an die Existenz einer „Rechtsverordnung nach § 11a Absatz 2“ (StoffBilV) knüpft.

b) Die Pflicht zum Erlass der VO als wesentlicher Bestandteil des Gesamtkonzepts

Aus dem vorstehend beschriebenen Regelungskonzept ergibt sich, dass das DüngG seine volle Funktion nicht ohne die Existenz der StoffBilV entfalten kann. Schon nach dem Wortlaut des DüngG ist der Bundeslandwirtschaftsminister verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen. § 11a Abs. 2 S. 4 DüngG formuliert im Indikativ:

Das Bundesministerium erlässt [...] durch Rechtsverordnung [...] die näheren Vorschriften über eine betriebliche Stoffstrombilanz.

Wie gezeigt, begründet die Formulierung im imperativen Präsens eine Pflicht zum Verordnungserlass. In § 11 Abs. 2 S. 5 wird darüber hinaus für die dort genannten Regelungsma-

terien eindeutig eine präskriptive Sprache verwendet („[...] sind insbesondere Vorschriften zu erlassen über [...]“). Darüber hinaus ergibt sich eine solche Pflicht im vorliegenden Fall auch aus der funktionalen Zweckeinheit von DüngG und StoffBilV. Die genannten Vorschriften des DüngG sind ohne die StoffBilV nicht vollziehbar. Ließe man die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV zu, stünde die Vollziehbarkeit des Gesetzes zur Disposition der Exekutive. Dieses Ergebnis ist unvereinbar mit dem Vorrang des Gesetzes. Auch daher ist der Verordnungsgeber zum Erlass der Rechtsverordnung verpflichtet.

Auch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ging im Rahmen des regierungsinternen Abstimmungsverfahrens zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung klar von einer Pflicht zum Verordnungserlass aus. Es kam zwar zu dem Ergebnis, dass „keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken“ gegen die Aufhebungsverordnung bestehen, wies aber explizit auf Folgendes hin:

„§ 11a Abs. 2 Satz 4 DüngG begründet eine Pflicht zur Verordnungsgebung. Es besteht das rechtliche Risiko, dass ein Gericht die "ersatzlose" Aufhebung, wie sie hier vorgesehen ist, als verordnungsermessensfehlerhaft beanstanden würde. Hierauf weise ich [h]in, stellte das aber in die Verantwortung von BMLEH.“, E-Mail des Referats III B 6 im BMJV an das Referat 711 im BMELH vom 12.06.2025, Anlage 7.

Der Verpflichtung zum Verordnungserlass kann nicht entgegengehalten werden, dass der Bundestag die Rechtsmaterie auch an sich ziehen könnte und die Weigerung der Umsetzung durch die Exekutive korrigieren kann, indem er die Materie auf Ebene des Parlamentsgesetzes selbst regelt. Es handelt es sich bei der streitgegenständlichen Materie um einen technischen Sachverhalt, der einen Gegenstand behandelt, der nach Auffassung des Bundestags besser im Verordnungsweg durch die Exekutive geregelt werden sollte. Es ist gerade Sinn der Delegation, die ordnungsgemäße und sachverständige Umsetzung der Detailregelungen des Agrarrechts im Sinne der Organadäquanz durch die Exekutive zu erreichen.

Das BMLEH begründet die Aufhebung der StoffBilV insbesondere damit, dass diese seit dem Ablauf des Jahres 2022 ohnehin ins Leere laufe:

„Insbesondere seitdem die Vorschriften über die Bewertung von Stoffstrombilanzen nicht mehr gelten, ist die Stoffstrombilanzverordnung in ihrer Wirkung erheblich eingeschränkt. Der Wegfall wesentlicher Regelungsbestandteile am 31. Dezember 2022 hat dazu geführt, dass die Verordnung ihre ursprüngliche Steuerungsfunktion nicht mehr erfüllen kann.“, Referentenentwurf (Stand 03.06.2025) des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung, abrufbar unter: https://www.bmleh.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Referentenentwuerfe/21-WP/stoffstrombilanzverordnung.pdf?_blob=publicationFile&v=2.

Damit spricht sich das BMLEH für eine Abschaffung der Verordnung aus, da es diese nicht mehr für sinnvoll erachtet. Dies kann aus mehreren Gründen nicht zulässig sein. Zum einen besitzt das BMLEH kein Mandat, um über die Sinnhaftigkeit des Ob der Verordnungsgebung zu befinden. Wie oben gezeigt, obliegen solche Überlegungen einzig dem Gesetzgeber. Nach § 11a Abs. 2 S. 1 DüngG sind die Betriebe im Anwendungsbereich der Verordnung weiterhin verpflichtet, die Zufuhr von Nährstoffen in den Betrieb und die Abgabe von Nährstoffen aus dem Betrieb in einer Stoffstrombilanz zu erfassen und zu bewerten. Wie das ohne die Konkretisierung durch die StoffBilV geschehen soll, ist unklar.

Zwar beruft sich das BMLEH auf das Auslaufen der Verpflichtung der Betriebe zur Bewertung der betrieblichen Stoffstrombilanzen nach § 6 Abs. 2 und 3 StoffBilV, die bis zum 31.12.2022 befristet war, § 6 Abs. 6 StoffBilV. Da die „Bewertung der Bilanzen seit Anfang 2023 bereits entfallen“ sei, habe die Verordnung die angestrebten Ziele nicht mehr in ausreichendem Maße erreichen und damit ihre Steuerungsfunktion nicht mehr erfüllen können.

Schreiben des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 30.06.2025, S. 1, Anlage 3.

Mit der ersatzlosen Aufhebung zieht der Bundeslandwirtschaftsminister allerdings die falsche Konsequenz aus dem Auslaufen dieser Vorgaben und den damit verbundenen Einschränkungen der angestrebten Steuerungswirkung. Denn maßgeblich ist nicht die Verordnung, sondern die gesetzliche Regelung im Düngegesetz. Diese ist eindeutig: § 11a Abs. 2 S. 1 DüngG verpflichtet sowohl zur „Erfassung“ als auch zur „Bewertung“ der Nährstoffzufuhr. Wenn wegen des Ablaufs der Befristung der Regelungen in der StoffBilV zur Bewertung der Nährstoffzufuhr die Bewertungspflicht nicht mehr umgesetzt werden kann, so darf der Verordnungsgeber vor dem Hintergrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgabe darauf nicht mit der Aufhebung auch der Umsetzungsvorgaben für die Erfassung der Nährstoffzufuhr reagieren. Notwendig und angesichts der geltenden Rechtslage allein zulässig war es, die StoffBilV so zu ändern, dass entweder die Befristung des § 6 Abs. 6 StoffBilV aufgehoben oder eine andere vollzugsfähige Regelung für die Bewertung der Nährstoffzufuhr geschaffen wird. Statt das durch den Fristablauf seit dem 01.01.2023 bestehende Defizit hinsichtlich der Bewertungspflicht zu beseitigen, hat der Bundeslandwirtschaftsminister das Umsetzungsdefizit nun auch auf die Erfassungspflicht erweitert. Damit verstößt er nicht nur offensichtlich gegen die Vorgabe aus § 11a Abs. 2 S. 1, 4, 5 DüngG, sondern er greift an zentraler Stelle in die nach Art. 80 Abs. 1 GG allein dem Gesetzgeber vorbehaltene Konzeption des Steuerungsprogramms ein. Ohne die StoffBilV bleibt das mit § 11a DüngG verfolgte Regelungskonzept ein nicht vollzugsfähiger Torso. Hält der Bundeslandwirtschaftsminister das Steuerungsprogramm insgesamt für unzureichend, so muss er auf eine Änderung von § 11a DüngG durch den Bundestag hinwirken und darf nicht stattdessen das von ihm gewünschte Ergebnis durch den planvollen Nichtvollzug der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben herbeiführen.

Im Übrigen gibt es an der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit des Regelungskonzepts bislang keine ernsthaften Zweifel. Auch nach der Evaluation der StoffBilV 2021 durch das BMEL wurde eine Abschaffung nicht angedacht. Vielmehr plante die Bundesregierung 2023 eine Fortentwicklung der StoffBilV hinsichtlich ihres Geltungsbereichs, der Regelungen für Biogasanlagen und möglicher Sanktionen. Die Regelungen folgten insbesondere auch einem Gesamtkonzept, das der Umsetzung europarechtlichen Vorgaben dienen sollte. Dem sollte ausweislich der Protokollerklärung der Bundesregierung auch die Weiterentwicklung der StoffBilV dienen

Protokollerklärung der Bundesregierung durch Parl. Staatssekretärin Dr. Manuela Rottmann (BMEL), BR, 1023. Sitzung vom 08.07.2023, StenBer S. 318.

Auch in der Literatur wurde die StoffBilV in ihrer konkreten Ausgestaltung teils kritisiert. Dies wurde aber gerade nicht mit einer Abschaffung, sondern mit der Forderung nach einer Ausweitung des Anwendungsbereiches verbunden

Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2019, S. 151-153, fordert insbesondere die Ausweitung auf sämtliche landwirtschaftliche Betriebe und die Erstreckung auf Phosphorsalden.

Darüber hinaus wurde schon vor dem Außerkrafttreten der Regelungen zu Bewertung der Stoffstrombilanzen gem. § 6 Abs. 2, 3 StoffBilV kritisiert, dass die zulässigen pauschalen Bilanzüberschusswerte von 175 kg N/ha/Jahr bzw. die alternativ zu berechnenden individuellen Werte nicht ausreichen, um signifikante Verbesserungen der Austräge in die Umwelt zu erreichen

Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2019, S. 152, kritisiert den Grenzwert und zitiert Vorschläge verschiedener Autoren mit Grenzwerten zwischen 120-140 kg N/ha/Jahr; *Umweltbundesamt*, Fachliche Stellungnahme zur Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung, 2020, S. 9 ff., hält den Grenzwert von 175 kg N/ha/Jahr für nicht wissenschaftlich fundiert und schlägt eine Begrenzung auf 120 kg N/ha/Jahr vor, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_05_texte_200_2020_papier_novellierung_stoffbilv.pdf.

Daher wurde auch bezweifelt, dass die vorhandenen Regelungen einschließlich der StoffBilV genügten, um die europarechtlichen Verpflichtungen Deutschlands umzusetzen

Möckel, NVwZ 2018, 1599 (1603 f.), bezüglich der Pflichten aus der Nitrat-RL.

Vor diesem Hintergrund führt die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV zu einem unionsrechtlich noch prekäreren Zustand. Auch das BMEL 2024 vermerkte intern, dass die StoffBilV nach dem Auslaufen der Bewertungspflichten nach § 6 Abs. 2, 3 StoffBilV ab dem 01.01.2023 weiterhin der Optimierung der Nährstoffeffizienz im Betrieb diene und direkte

positive Auswirkungen auf eine nachhaltigere Ressourcennutzung und indirekte auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft und Biodiversität habe. Auch seien durch die einzelbetriebliche Nährstoffoptimierung diesbezügliche ökonomisch positive Effekte zu erwarten.

Interner Vermerk des BMEL vom 24.06.2024, Gz. 711-31102/0002#006, S. 1, Anlage 8.

Es kann also nicht vorgebracht werden, die StoffBilV sei funktionslos geworden oder sei nicht Bestandteil eines klaren Regelungskonzepts. Im Gegenteil erfolgte die Aufhebung offenbar ohne Prüfung der unionsrechtlichen Konsequenzen.

Die Aufhebung der Verordnung gegen die eindeutige gesetzliche Vorgabe durch den Bundestag stellt somit eine konkrete Verletzung von dessen Organrechten dar. Wenn das Parlament in der Verordnungsermächtigung ausdrücklich eine eigene Mitwirkung oder Zustimmung zur Änderung oder Aufhebung der Verordnung vorgesehen hat, dann hat es damit eine gesetzgeberische Grundentscheidung getroffen, die den politischen Gestaltungsspielraum der Exekutive begrenzt. Wird diese prozedurale Bindung durch die Exekutive bewusst missachtet und die Verordnung dennoch aufgehoben, wird der Bundestag in seiner verfassungsrechtlich geschützten Steuerungs- und Programmverantwortung verletzt.

Damit liegt ein Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützten Kompetenzen des Bundestages vor, der den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Die Exekutive überschreitet ihre Zuständigkeit, indem sie eine parlamentarisch gebundene Entscheidung eigenmächtig revidiert. Dies stellt nicht nur objektiv-rechtlich eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüges dar, sondern begründet mit dem Eingriff in die Kompetenzen des Bundestages zugleich auch eine Rechtsverletzung, die sich nicht zuletzt in einer Verletzung der Organadäquanz und Organtreue ausdrückt.

c) Die Beteiligungsrechte des BT als Ausdruck seiner Kontrollbefugnis

Rechtsverordnungen nach § 11a Abs. 2 S. 4 DüngG sind nach § 11a Abs. 3 S. 1, 2 und 4 DüngG dem Bundestag vor der Zuleitung an den Bundesrat zuzuleiten, der Bundestag kann diese durch einen Beschluss ändern oder ablehnen, nach drei Sitzungswochen wird die Zustimmung aber fingiert.

Es ist unstreitig, dass eine Beteiligung des Bundestags nicht erfolgt ist. Die hierfür seitens des Antragsgegners vorprozessual vorgebrachten Rechtfertigungsgründe tragen nicht. Der Antragsgegner hat sich im Vorfeld des Organstreits auf den Standpunkt gestellt, dass im Rahmen der Aufhebung der vorliegenden Verordnung eine Beteiligung des Bundestages nicht erforderlich gewesen sei. Dafür beruft er sich auf eine Prüfung durch das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Schreiben des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic Heimat vom 30.06.2025, S. 2, Anlage 3.

Auf Rückfrage begründete das BMLEH diese Einschätzung mit der rechtlichen Erwägung, dass:

„der Bundestag nicht beteiligt werden [muss], da der Ermächtigungsadressat grundsätzlich auch zur Aufhebung der Rechtsverordnung ermächtigt wird (Brenner in Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG Art. 80, Rn. 79“, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat auf die schriftliche Frage Nr. 7/0023 der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 09.07.2025, Anlage 4.

Die angegebene Fundstelle ist jedoch nicht einschlägig. Sie spricht nur allgemein von einer Kompetenz der Exekutive zur Aufhebung, was sich ohne Weiteres schon unmittelbar aus dem Gedanken des *actus contrarius* ergibt. Zur Notwendigkeit einer Beteiligung des Bundestages schweigt sie. Im Maßstabteil wurde unter B.II.1.c) aufgezeigt, dass die Beteiligung des Bundestages bei der Aufhebung einer Verordnung notwendig ist, wenn dieser sich die Mitwirkung an der Änderung der Verordnung vorbehalten hat.

Insofern drücken sich im Beteiligungsvorbehalt des § 11a Abs. 3 S. 2 DüngG verfassungsrechtlich verankerte Kompetenzen des Bundestages aus, die auch bei der Aufhebung der Rechtsverordnung anwendbar sind. Durch die Missachtung dieser Kompetenzen hat der Antragsgegner Rechte des Bundestages verletzt.

Die Exekutive missachtet damit nicht lediglich eine formale Verfahrensregel, sondern entzieht dem Bundestag die Möglichkeit, seine gesetzlich vorgesehene Kontroll- und Steuerungsfunktion wahrzunehmen. Dies verletzt konkret das Beteiligungsrecht des Bundestages, greift unzulässig in seine Kompetenzen ein und unterläuft die ihm zustehende Steuerungs- und Programmverantwortung. Auch darin ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung zu erblicken. Durch den Übergriff in Kompetenzen des Bundestags sind dessen Organrechte verletzt.

III. Ergebnis

Die ersatzlose Aufhebung der StoffBilV durch das BMLEH trotz bestehender gesetzlicher Erlasspflicht und die Nichtbeteiligung des Bundestages an der Aufhebung verletzen die Rechte des Bundestages in verfassungsrechtlich relevanter Weise.

Zum einen liegt ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG vor, der hier das Gewaltenteilungsprinzip aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG konkretisiert: Die Exekutive entzieht sich der vom Gesetzgeber vorgesehenen Bindung und handelt außerhalb ihres gesetzlichen Mandats. Damit greift sie in die Regelungskompetenz des Parlaments ein, das als zentral legitimes

Organ über die wesentlichen Leitlinien staatlichen Handelns entscheidet. Damit sind Organrechte des Bundestages verletzt. Daneben verletzt das BMLEH damit die Prinzipien der Organadäquanz und der Organtreue. Auch diese sind eine Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips und sprechen dem Bundestag Organrechte zu, die hier durch die den Bundeslandwirtschaftsminister verletzt werden.

Zum anderen missachtete der Antragsgegner die einfachgesetzlich normierten Mitwirkungsrechte des Bundestages beim Verordnungserlass, konkret den Mitwirkungsvorbehalt des Bundestags gem. § 11a Abs. 3 S. 2 DüngG. Diese parlamentarischen Beteiligungsrechte sind integraler Bestandteil der gesetzlich ausgestalteten Gewaltenteilung. Ihre Nichtbeachtung bewirkt eine Verletzung der Kompetenzen des Bundestages und unterläuft dessen demokratische Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive.

Die beanstandete Maßnahme steht exemplarisch für eine schleichende Verlagerung politischer Gestaltungsmacht von der Legislative zur Exekutive, der aus Gründen der Gewaltenteilung und demokratischen Legitimation frühzeitig und entschieden entgegenzutreten ist.

Den Anträgen der Antragstellerin ist somit stattzugeben und eine Verletzung der dem Bundestag durch das Grundgesetz übertragenen Rechten ist festzustellen.

C. Antrag auf einstweilige Anordnung

Der Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

1. Statthaftigkeit

Der Antrag ist statthaft. Eine einstweilige Anordnung ist in allen Verfahrensarten statthaft, in denen eine Zuständigkeit des Gerichts begründet ist

Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 21. EL Juli 2002, BVerfGG § 32 Rn. 14; speziell für den Organstreit *Barczak*, in: ders., BVerfGG § 67 Rn. 6 und § 32 Rn. 16; aus der Rechtsprechung zuletzt etwa BVerfGE 166, 304 (322 f. Rn. 67).

Wie oben dargelegt, ist das Bundesverfassungsgericht für die Hauptsache im gleichzeitig beantragten Organstreitverfahren zuständig.

2. Antragsberechtigung

Die Antragstellerin im einstweiligen Rechtsschutz ist zugleich Antragstellerin im hier zu sichernden Hauptsacheverfahren und damit auch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in Prozessstandschaft für den 21. Deutschen Bundestag antragsberechtigt.

3. Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht das grundsätzlich bestehende Verbot einer Vorwegnahme der Hauptsache entgegen. Eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache ist anzunehmen, wenn der beantragte Inhalt der einstweiligen Anordnung und das Rechtsschutzziel in der Hauptsache, wenn nicht deckungsgleich, so doch zumindest vergleichbar sind, wenn also die stattgebende einstweilige Anordnung mit dem Zeitpunkt ihres Erlasses einen Zustand in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht zu verwirklichen erlaubt, der erst durch die zeitlich spätere Entscheidung in der Hauptsache hergestellt werden soll

vgl. BVerfGE 147, 39 (47 Rn. 12); 152, 63 (66 Rn. 6).

Eine – nur in Ausnahmefällen zulässige – Vorwegnahme der Hauptsache liegt jedoch nur dann vor, wenn die begehrte vorläufige Entscheidung faktisch keine vorläufige wäre, sondern einer endgültigen gleichkäme. Das ist dann nicht der Fall, wenn die beantragte Regelung nur bis zur Entscheidung in der Hauptsache getroffen wird, mit deren Ergehen aber ohne weiteres korrigiert werden kann

BVerfGE 154, 1 (9 f. Rn. 23).

Die bloße Tatsache, dass die vorübergehende Aussetzung als solche nicht wieder rückgängig gemacht werden kann, macht die vorläufige Regelung nicht zu einer faktisch endgültigen

BVerfG BeckRS 2024, 28252 = NJW 2024, 3581 (3582 f. Rn. 40); BVerfG Beschl. v. 3.5.2012 – 2 BvR 2355/10, 2 BvR 1443/11, BeckRS 2012, 51753 Rn. 13; BVerfGK 1, 201 = BVerfG BeckRS 2003, 22880 Rn. 18.

Somit liegt hier keine Vorwegnahme der Hauptsache vor. Der einstweilige Weiteervollzug der StoffBilV würde nur zu einer zeitlichen Verschiebung bis zur Entscheidung über die Hauptsache führen. Erwiese sich diese als erfolglos, könnte die StoffBilV ohne Weiteres zu diesem Zeitpunkt außer Kraft treten.

4. Ausnahmsweise Zulässigkeit einer Regulationsanordnung

In der Regel ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht die entsprechende rechtliche Konsequenz im Hauptverfahren nicht herbeiführen könnte

BVerfGE 7, 99 (105 f.); 14, 192 (193); zuletzt BVerfGE 166, 304 (325 Rn. 75).

Dies würde in Organstreitverfahren notwendig zu einer Beschränkung des einstweiligen Rechtsschutzes führen, denn in diesen erfolgt in der Hauptsache nur eine Feststellungsentscheidung. Grundsätzlich scheiden damit Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes aus, die eine rechtsgestaltende Wirkung haben. Deshalb kann das Bundesverfassungsgericht in einer einstweiligen Anordnung, die einer Entscheidung im Organstreitverfahren vorausgeht, grundsätzlich weder eine bestimmte Maßnahme aufheben, noch für nichtig erklären oder den Antragsgegner zu einem bestimmten Verhalten verpflichten

BVerfGE 136, 277 (301 Rn. 64 m.w.N.).

Gleichwohl erkennen Bundesverfassungsgericht und Literatur einhellig an, dass in Organstreitverfahren regelmäßig dann gestaltende Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes möglich sind, „wenn nur so die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts verhindert werden kann“

BVerfGE 166, 304 (325 Rn. 76); 162, 188 (200 Rn. 31); 157, 357 (375 Rn. 69); 154, 1 (9 Rn. 22); auch die Literatur sieht dies so, z.B. *Barczak*, in: ders., BVerfGG § 67 Rn. 6 und § 32 Rn. 77; *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 51. EL Mai 2017, BVerfGG § 67 Rn. 36.

Auf dieser Basis wurden etwa die vorläufige Einsetzung von Ausschussvorsitzenden (BVerfGE 162, 188 (200 Rn. 33)), die Wiedereinräumung der Rechte eines Ausschussvorsitzenden (BVerfGE 154, 1 (9 f. Rn. 23)) und die Anordnung einer Verschiebung der 2. und 3. Lesung eines Gesetzentwurfs (BVerfGE 166, 304 (326 Rn. 79)) als zulässige einstweilige

Maßnahmen im Organstreit angesehen, obwohl damit jeweils eine gestaltende Wirkung verbunden war.

Allerdings darf der Erlass einer solchen, gegebenenfalls gestaltenden einstweiligen Maßnahme allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird:

„Dient der Organstreit damit allein der Klärung der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander und nicht einer allgemeinen Verfassungsaufsicht, ist dies bei der Bestimmung des zulässigen Inhalts eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren zu beachten. Gegenstand eines solchen Antrags kann allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird [...]“, BVerfGE 151, 58 (65 Rn. 15 m.w.N.).

Die genannten Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Es wird nicht begehrt, dass bereits eine Klärung der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander stattfindet und eine Verletzung der Rechte des Bundestages durch die Aufhebung der StoffBilV festgestellt wird. Vielmehr soll vorläufig verhindert werden, dass durch die Nichtanwendung der Verordnung ein Zustand geschaffen wird, der nicht mehr aufzuheben ist. Begehrt ist damit eine für die Dauer von sechs Monaten befristete Nichtanwendung der Aufhebungsverordnung. Diese Maßnahme dient allein der Sicherung der Rechtsposition des Bundestags. Würde die einstweilige Maßnahme nicht erlassen, so entfaltete die vom Antragsgegner beschlossene Aufhebung der StoffBilV irreversible Wirkungen. Mit der Aufhebung der StoffBilV entfallen sämtliche dort angeordneten Dokumentationspflichten. Diese lassen sich auch nicht rückwirkend nachholen. Die damit verbundene, dauerhafte und nicht korrigierbare Wirkung lässt sich nur durch eine vorläufige Außervollzugsetzung der Aufhebungsverordnung und eine einstweilige Weitergeltung der StoffBilV im Stand vor dem 08.07.2025 vermeiden.

II. Begründetheit

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG ist der Antrag begründet, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dies wird durch eine Folgenabwägung nach der sog. Doppelhypothese ermittelt. Der Antrag auf Eilrechtsschutz hat jedoch keinen Erfolg, wenn das Hauptsacheverfahren von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist

Siehe z.B. BVerfGE 112, 284 (291 f.), stRspr.

Daran gemessen ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begründet. Das Hauptsacheverfahren ist weder von vornherein unzulässig noch ist es offensichtlich unbegründet (dazu 1). Die anschließend gebotene Folgenabwägung geht zugunsten der von der Antragstellerin prozessstandschaftlich geltend gemachten verfassungsrechtlichen Position des Bundestags aus (dazu 2).

1. Keine offensichtliche Aussichtslosigkeit der Hauptsache

Die Hauptsache ist nicht weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Dies ergibt sich aus den Darlegungen zu Zulässigkeit und Begründetheit des Hauptsacheverfahrens oben unter B.

2. Folgenabwägung

Damit ist nach der sog. „Doppelhypothese“ zu entscheiden:

„Erweist sich der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen, so hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde oder der Antrag im Organstreitverfahren aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre [...]“, BVerfGE 132, 195 (232 f. Rn. 87), stRspr.

Als Ergebnis der demnach vorzunehmenden Folgenabwägung ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattzugeben. Die Nachteile, die bei Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung und späterem Erfolg in der Hauptsache entstünden, überwiegen die Nachteile, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen wird, das Begehren sich aber in der Hauptsache als unbegründet erweist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen

BVerfGE 132, 195 (232 Rn. 86).

Eine darüberhinausgehende Zurückhaltung ist im vorliegenden Fall jedoch nicht geboten. Zwar führt das Bundesverfassungsgericht in Fällen der Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes aus

„[...] das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt“, BVerfGE 140, 99 (106 f. Rn. 12) m.w.N.

Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor, da hier lediglich die Aussetzung einer Verordnung verlangt wird. Diese Aussetzung soll im Übrigen gerade die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers (im Verhältnis zum Ordnungsgeber) sichern

Dazu ausführlich oben im Hauptsacheantrag B.II.2.

Eine Regelung des Bundesverfassungsgerichts würde im vorliegenden Fall damit nicht einseitig die Kompetenzen eines Verfassungsorgans einschränken, da auf beiden Seiten Verfassungsorgane stehen, deren Kompetenzen voneinander abzugrenzen sind. Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich nur auf Gesetze im formellen Sinne, nicht auf Rechtsverordnungen

Barczak, in: ders., BVerfGG § 32 Rn. 51.

Besonderheiten ergeben sich hingegen im Organstreitverfahren. Mit dem Organstreitverfahren verfolgt der Antragsteller die Durchsetzung verfassungsrechtlicher Rechtspositionen aus seiner Organstellung. Eine einstweilige Anordnung muss deshalb der Sicherung gerade dieser Position und der Abwehr nachteiliger Folgen ihrer Missachtung dienen. Maßgeblich für die Abwägung sind im Ausgangspunkt dabei die Auswirkungen der einstweiligen Anordnung oder ihrer Ablehnung auf die organschaftliche Rechtsstellung der beteiligten Verfassungsorgane

BVerfGE 89, 38 (44 f.).

Doch hat das Bundesverfassungsgericht auch bei einstweiligen Anordnungen im Organstreitverfahren schon früh entschieden, dass neben den Auswirkungen auf die organschaftliche Rechtsstellung des Antragstellers selbst auch andere Interessen zu berücksichtigen sind:

„Bei der Prüfung des Antrags auf den Erlaß einer einstweiligen Anordnung sind nicht nur das Interesse des Antragstellers, sondern "alle in Frage kommenden Belange" und "widerstreitenden Interessen" zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen.“, BVerfGE 12, 276 (280) m.w.N.

Insbesondere bei der vorläufigen Außerkraftsetzung einer Rechtsverordnung sind nicht nur die Folgen für den Antragsteller zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen in die Abwägung einzustellen

Explizit für Verordnungen BVerfG, Beschl. v. 10.4.2020 – 1 BvQ 28/20, NVwZ 2020, 878 Rn. 10, unter Verweis auf die für Gesetze maßgebliche Rechtsprechung in BVerfGE 122, 342 (362).

Somit sind hier nicht nur die Interessen der betroffenen Verfassungsorgane, sondern auch die Auswirkungen der Entscheidung auf andere Betroffene sowie die Allgemeinheit zu berücksichtigen.

a) Nachteile bei Ausbleiben der einstweiligen Anordnung

Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiesen sich die Maßnahmen des Antragsgegners später jedoch als Verletzung der von der Antragstellerin geltend gemachten Verfassungsrechtspositionen des Bundestags, so entstünden irreparable und besonders schwerwiegende Nachteile zu Lasten des Bundestags, anderer von der StoffBilV Betroffener und der Allgemeinheit.

Sollte das Bundesverfassungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung ablehnen, dem Antrag im Hauptsacheverfahren jedoch stattgeben, so würde bis zur Feststellung der Verletzung der Rechte des Bundestages durch die Aufhebung der StoffBilV diese nicht angewendet.

In der Zwischenzeit könnten die sich aus der StoffBilV ergebenden Pflichten nicht erfüllt werden. Dies hätte in mehrfacher Hinsicht erhebliche negative Rechtsfolgen.

(1) Negative Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Bundestages

Bereits der verfassungswidrige Zustand bei einem unterstellten Erfolg des Antrags in der Hauptsache ist als Nachteil für den Antragsteller anerkannt. So wird zutreffend ausgeführt:

„Da bei der Prüfung der Folgen des Nichterlasses einer einstweiligen Anordnung zu unterstellen ist, dass das Hauptsacheverfahren zugunsten des Antragstellers ausgeht, weil sich der Streitgegenstand als verfassungswidrig erweist, bildet dieser – zu unterstellende – Befund, dass ohne Erlass der einstweiligen Anordnung das im Hauptsacheverfahren verteidigte Verfassungsrechtsgut verletzt würde, den Ausgangspunkt dieser Prüfung.“, *Graßhof*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 21. EL Juli 2002, BVerfGG § 32 Rn. 117.

In einem solchen Falle der rechtlichen Besorgnis einer Rechtsverletzung wird der Zustand durch das Bundesverfassungsgericht in einer Weise geregelt, dass bis zur Entscheidung in der Hauptsache nach Möglichkeit dasjenige tatsächliche Geschehen vermieden wird,

welches Verfassungsrecht verletzen würde, sollte sich die zu besorgende Rechtsverletzung bestätigen

Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, 2. Aufl. 2022, BVerfGG § 32 Rn. 126.

Sollte in der Hauptsache festgestellt werden, dass die Aufhebung der Verordnung Rechte des Bundestags verletzt, liegt damit ein bis dahin anhaltender Eingriff in die Rechte des Bundestages vor. Der Bundestag hat sich Kraft seiner Organkompetenzen als Gesetzgeber für die Umsetzung seines Regelungskonzeptes durch den Antragsgegner entschlossen. Solange dieser den Befehl nicht umsetzt, liegt ein andauernder Eingriff in das vom Gesetzgeber mit dem DüngG insgesamt verfolgte Gesetzgebungsprogramm vor.

Ein solcher schwerwiegender Nachteil im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG besteht insbesondere bei fehlender anderweitiger Möglichkeit zur Verteidigung der in Rede stehenden organschaftlichen Rechte

E. Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1403 Fn. 107 unter Berufung auf BVerfGE 93, 208 (212 f.).

Dies ist hier der Fall. Der Bundestag hat keine Möglichkeit, fachgerichtlich die Sicherung der eigenen Verfassungsrechtsposition zu erreichen. Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache hat die Antragstellerin als Oppositionsfraktion keine Möglichkeit, die Mehrheit zur Wahrung der Rechte des Bundestags gegenüber dem Bundeslandwirtschaftsminister zu zwingen. Die Antragstellerin hat die Bundestagspräsidentin vergeblich aufgefordert, gegenüber dem Bundeslandwirtschaftsminister auf der Einhaltung der Rechte des Bundestags zu bestehen

Siehe nochmals Anlagen 2 und 5.

Die Prozessstandschaft im Organstreit dient nach dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgebers dem Schutz der Rechte der organisierten parlamentarischen Minderheit gegenüber einer weitgehenden politischen Übereinstimmung von Regierung und sie tragender parlamentarischer Mehrheit. Das dient zugleich der Sicherung der Rechte des Parlaments innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems

BVerfGE 90, 286 (344).

Vor diesem Hintergrund müssen die Rechte des Bundestags durch eine Oppositionsfraktion auch mit Mitteln des Eilrechtsschutzes durchgesetzt werden können. Für die Antragstellerin besteht neben der bereits erfolglos versuchten Anregung gegenüber der Bundestagspräsidentin keine andere Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung.

Unterstellt, der Organstreit hätte in der Hauptsache Erfolg, würde die Rechtsverletzung des Bundestags ohne den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung bis zu diesem

Zeitpunkt perpetuiert. Damit würde ein Status aufrechterhalten, der als verfassungswidriger Eingriff in die Rechte des Bundestages schon für sich einen schweren Nachteil im Sinne des § 32 BVerfGG darstellt.

(2) Negative Auswirkungen auf die Umwelt und das Trinkwasser

Grundsätzlich wird die gesetzliche Begrenzung der Nährstoffüberschüsse durch die Stoff-BilV als ein geeignetes Instrument angesehen, um Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft zu vermindern

Umweltbundesamt, Fachliche Stellungnahme zur Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung, 2020, S. 9, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_05_texte_200_2020_papier_novellierung_stoffbilv.pdf.

Dass die Stoff-BilV trotz der hohen zulässigen Bilanzwerte wirksam war, wurde nicht bestritten. So führt das BMEL auch 2024 nach dem Auslauf der betrieblichen Bilanzierungspflichten nach § 6 Abs. 2, 3 Stoff-BilV aus:

„Das Hauptziel der Stoffstrombilanz besteht darin, Nährstoffflüsse in landwirtschaftlichen Betrieben transparent und überprüfbar abzubilden. [...] Sie hat bei der Optimierung der Nährstoffeffizienz im Betrieb direkte positive Auswirkungen auf eine nachhaltigere Ressourcennutzung und indirekte auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft und Biodiversität. [...] Die Stoffstrombilanz [...] erfolgt methodisch nach dem Prinzip einer Hoftorbilanz. So betrachtet sie gesamtbetrieblich die Nährstoffe (Stickstoff und Phosphor), die in den Betrieb hineingehen (mit Düngemitteln, Futtermitteln, Tieren, Pflanzgut usw.) und aus dem Betrieb wieder herausgehen (mit pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen, Wirtschaftsdüngern usw.). Das Verhältnis beider Größen ergibt die entsprechende Bilanz des betrachteten Nährstoffs (Input zu Output) und damit auch die Effizienz des Nährstoffeinsatzes. Mit bereits vorhandenen Daten aus der DüV im Betrieb kann sie auch betriebsindividuell bewertet werden. [...] Durch die Erstellung der Stoffstrombilanz werden nachweisbare und gut kontrollierbare einzelbetriebliche Ergebnisse (über die Nährstoffeffizienz des Gesamtbetriebs) geliefert. Sie bietet damit Betriebsinhabern nicht nur die Möglichkeit, aus vorhandenen Betriebsdaten einen umfassenden und zügigen Einblick in die Ressourceneffizienz ihres eigenen Wirtschaftens mit Nährstoffen zu gewinnen und erforderliche Maßnahmen und Anpassungen im Nährstoffmanagement zu identifizieren, sondern gewährleistet vor allem auch einen aussagekräftigen und belastbaren, belegbasierten Nachweis des eigenen Wirtschaftens.“ Interner Vermerk des BMEL vom 24.06.2024, Gz. 711-31102/0002#006, S. 1 f., Anlage 8.

Daher ist damit zu rechnen, dass eine ersatzlose Abschaffung der Stoff-BilV zu einer Verschlechterung der Grundwasser- und Gewässerqualität beitragen wird.

Dies beträfe den grundrechtlichen Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Die staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit umfasst die Abwehr von Gesundheitsgefahren, die sich aus einer übermäßigen Nitratbelastung des Trinkwassers ergeben. Aber auch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20a GG verpflichtet den Staat, effektive und dauerhaft belastbare Regelungsinstrumente im Umweltbereich vorzuhalten. Die ersatzlose Streichung eines Kontrollregimes im Düngerecht stellt eine Missachtung dieses verfassungsrechtlichen Staatsziels dar.

(3) Negative Auswirkung auf die Betriebe

Die Betriebe leiden bis zur Entscheidung in der Hauptsache unter einer besonderen Rechtsunsicherheit. Dies betrifft zwar nicht die Rechtsunsicherheit darüber, ob die angegriffene Verordnung durchgeführt werden darf oder nicht. Diese Unsicherheit ist kein hinreichender Grund für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, denn sie besteht in jedem Fall bis zur Entscheidung der Hauptsache

Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 21. EL Juli 2002, BVerfGG § 32 Rn. 125.

Die Rechtsunsicherheit liegt vielmehr darin begründet, dass die Betriebe nach § 11a Abs. 1 S. 1 DüngG dazu verpflichtet sind, mit Nährstoffen im Betrieb nach guter fachlicher Praxis umzugehen. Wie eine solche gute Praxis umgesetzt wird, legt die StoffBilV fest. Da diese nun ersatzlos gestrichen wurde, sind die Betriebe zwar weiter aus dem DüngG zur Einhaltung der guten Praxis verpflichtet, verfügen aber nicht mehr über den zur Erfüllung dieser Pflicht notwendigen Maßstab. Nach § 11a Abs. 2 S. 1 DüngG sind die Betriebe im Anwendungsbereich der Verordnung zudem weiterhin verpflichtet, die Zufuhr von Nährstoffen in den Betrieb und die Abgabe von Nährstoffen aus dem Betrieb in einer Stoffstrombilanz zu erfassen und zu bewerten. Wie die Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen erfolgen soll, ist nach Wegfall der StoffBilV für die Betriebe nicht mehr ersichtlich.

Daneben ist im Falle der Entscheidung der Hauptsache zugunsten der Antragstellerin davon auszugehen, dass der Antragsgegner einen Zustand herstellt, der der verfassungsgemäßen Ordnung entspricht. Dabei würde er den Anforderungen des Bundestags zur (gegebenenfalls rückwirkenden) Schaffung einer StoffBilV entsprechen müssen. Dies bedeutet, dass (gegebenenfalls rückwirkend) eine Form der Dokumentationspflichten für die Betriebe zu schaffen wäre. Diese würden dann aber mit einer unmöglichen Pflicht belastet, wenn sie in der Zwischenzeit keine Daten gesammelt hätten.

Den Betrieben droht also eine massive Rechtsunsicherheit.

(4) Unvereinbarkeit mit dem Europarecht

Wie bereits dargelegt (s.o. A.III.), genügt Deutschland bereits jetzt den Vorgaben der Nitratrichtlinie nicht. Dass Deutschland keine hinreichenden Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität ergreift, zeigt auch das Urteil des BVerwG aus dem März 2025

BVerwG, Urt. v. 6.3.2025 – 10 C 1.24, BeckRS 2025, 3338, Rn. 24 ff.

Sollte man der Ansicht sein, dass die Vorgaben der StoffBilV keinen unmittelbaren Einfluss auf die Wasserqualität in Deutschland hätten, so wäre jedenfalls Kontrolle der Einhaltung zwingender Vorgaben der Nitratrichtlinie ohne die Vorgaben der StoffBilV nicht möglich. Diese ermöglicht mit der belegbasierten Erfassung der Stoffströme auf Betriebsebene eine Plausibilitätskontrolle der Aufzeichnungen der Landwirte nach § 10 DüV. Ohne sie kann die Richtigkeit dieser Aufzeichnungen und damit auch die Einhaltung u.a. des unionsrechtlich vorgegebenen Verbots der Überdüngung nicht mit vertretbarem Aufwand kontrolliert werden.

Dies begründet die konkrete Gefahr einer systematischen Verletzung europarechtlich determinierter Umweltstandards sowie die ernsthafte Möglichkeit der Wiederaufnahme eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die mit einem solchen Verfahren verbundenen Rechtsfolgen – darunter potenziell erhebliche finanzielle Belastungen nach Art. 260 AEUV – wirken unmittelbar auf den Staatshaushalt und die innerstaatliche Verwaltung zurück und können nicht ohne Weiteres rückgängig gemacht werden.

b) Nachteile bei Erlass der einstweiligen Anordnung

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung und erwiese sich die angegriffene Verordnungsaufhebung im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß, so sind gegenüber der gegenwärtigen Situation nur zu vernachlässigende Nachteile zu erwarten.

Sollte die einstweilige Anordnung ergehen und die Antragstellerin im Hauptsacheverfahren unterliegen, so bestünde der daraus unmittelbar erwachsende Nachteil in der zeitweiligen Weiteranwendung der StoffBilV. Bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache würden also die Dokumentationspflichten für die Betriebe bestehen bleiben. Diese werden mit jährlichen Kosten von 18 Millionen Euro beziffert

BMLEH, Stromstoffbilanz, Artikel vom 24.06.2025, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/stoffstrombilanz.html>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind wirtschaftliche Erwägungen im Verfahren der einstweiligen Anordnung regelmäßig nicht relevant:

„Wirtschaftliche Nachteile, die einzelnen durch den Vollzug eines Gesetzes entstehen, werden im allgemeinen die Aussetzung zum gemeinen Wohl nicht begründen können.“, BVerfGE 7, 175 (179) m.w.N.

Es liegt auch keine rechtliche Besorgnis einer Rechtsverletzung vor. Sollte im Hauptsacheverfahren festgestellt werden, dass die Aufhebung der Verordnung ohne Beteiligung des Bundestages dessen Rechte nicht verletzt hat, wäre rückblickend kein verfassungswidriger Zustand eingetreten. Anders als bei der Außerkraftsetzung von Gesetzen liegt in der Aufhebung der Verordnung kein Eingriff in die originäre Zuständigkeit eines Gesetzgebungsorgans. Die Verordnungsbefugnis als derivative Rechtsmacht zählt nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht zu dem Kernbereich der Exekutive, sie gehört nicht zu ihrem originären Funktionsbereich

Ossenbühl, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III (1987), § 64 Rn. 53; Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 353 f., 367 ff.

Vielmehr ist die Verordnungsgebung nur eine „Durchbrechung“ des grundsätzlich der Legislative vorgehaltenen Gesetzgebungsrechts

BVerfGE 8, 274 (321).

Insofern ist bereits zweifelhaft, ob ein Hinwegsetzen über eine Entscheidung des Verordnungsgebers überhaupt ein Recht der Exekutive berührt. Jedenfalls berührt eine Verletzung dieser Rolle der Exekutive keinen Kernbereich und damit wiegt ein Eingriff deutlich weniger schwer als ein Übergriff in die legislativen Befugnisse des Bundestages. Selbst unter der Annahme, der Antragsgegner könne sich auf eine entsprechende Verordnungs-kompetenz stützen, handelte es sich nur um eine derivative Kompetenz, die in ihrer verfassungsrechtlichen Qualität nicht mit der demokratisch unmittelbar legitimierten Normsetzungskompetenz des Bundestages vergleichbar ist.

Darüber hinaus ignoriert eine solche Lage den Willen des Verordnungsgebers nicht völlig. Sie stellt lediglich den *status quo ante* wieder her, der verfassungsrechtlich unproblematisch war, da die betreffende Verordnung in einem formell und materiell rechtmäßigen Verfahren mit dem Willen des Bundeslandwirtschaftsministers zustande gekommen ist. Die frühere Rechtslage gründete sich demnach auf einer hinreichend legitimierten und kompetenzgerecht erlassenen Norm. Die einstweilige Anordnung würde nur diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Ausgangssituation wiederherstellen.

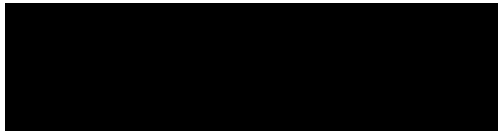
Dem Antragsgegner stand daneben keine eigene Organkompetenz zum Verordnungserlass zu, da das einfache Gesetz eine Verordnungsermächtigung für ihn durch seinen eindeutigen Wortlaut ausdrücklich ausschließt. Zumindest ein Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes liegt vor. Selbst wenn in der Hauptsache festgestellt werden sollte, dass keine Rechte des Bundestages verletzt sein sollten, würden bis dahin keine Rechte des

Bundesministers verletzt. Ihm stand nach § 11a Abs. 2 S. 4 kein Ermessen beim Verordnungserlass zu. Damit ist eine Verfassungsverletzung ausgeschlossen, da die delegierte Verordnungskompetenz nicht eröffnet war.

Damit erweisen sich die vom Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung ausgehenden Nachteile für den Antragsgegner insgesamt als vernachlässigbar. Das gilt auch dann, wenn der Organstreit in der Hauptsache keinen Erfolg haben sollte.

III. Ergebnis

Im Ergebnis überwiegen die im Falle einer Zurückweisung des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung drohenden, nicht zu heilenden Nachteile für die von der Antragstellerin geltend gemachten Rechte des Bundestags. Dementsprechend ist der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung begründet.



(Prof. Dr. Christian Walter)

Anlagenverzeichnis (Anlagen in gesonderter Datei)

- Anlage 1: Vollmachten der Fraktionsvorsitzenden der Antragstellerin
- Anlage 2: Schreiben der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic an den Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vom 19.06.2025
- Anlage 3: Schreiben des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 30.06.2025
- Anlage 4: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat auf die schriftliche Frage Nr. 7/0023 der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 09.07.2025
- Anlage 5: Schreiben der Parlamentarischen Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic an die Bundestagspräsidentin vom 19.06.2025
- Anlage 6: Schreiben der Bundestagspräsidentin an die Parlamentarische Geschäftsführerin Dr. Irene Mihalic vom 08.07.2025
- Anlage 7: E-Mail des Referats III B 6 im BMJV an das Referat 711 im BMLEH vom 12.06.2025
- Anlage 8: Interner Vermerk des BMEL vom 24.06.2024, Geschäftszeichen: 711-31102/0002#006