

# Das Volksbegehren „Rettet die Bienen“ aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Prof Dr. Eva Julia Lohse

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung

Universität Bayreuth



15. Mai 2019, 12:44 Uhr Umweltschutz in Bayern

## Bauern fürchten Biotope auf Streuobstwiesen - und fällen ihre Bäume

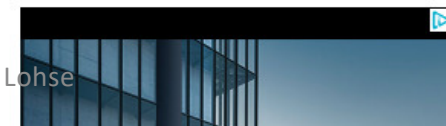


Einstmals: Eine Streuobstwiese mit blühenden Bäumen in der Fränkischen Schweiz, im Hintergrund ist das Walberla zu sehen. (Foto: Helmut Schmitt/LBV)



Einige Obstbauern befürchten, dass sie ihre Streuobstwiesen nicht mehr bewirtschaften können, sollte das Volksbegehren Artenvielfalt umgesetzt werden.

ANZEIGE



# Perspektiven

## Rechtsdogmatisch

- Vereinbarkeit mit höherem Recht
- Verhältnis zum Bundesrecht
- Anwendung
- Durchsetzung

## Rechtsvergleichend

- Lösungen in den anderen 15 Bundesländern

## Rechtssoziologisch

- Regelungstechnik und -instrumente
- Akzeptanz und akzeptanzfördernde Instrumente
- Entstehungsprozess

# Übersicht Entstehung

- Volksbegehren „Rettet die Bienen“ (1,7 Mio Unterschriften) zur Änderung des BayNatSchG
  - Quorum erfüllt
- Fokussierung auf Landwirtschaft
- Runder Tisch → „Annehmen – Verbessern – Versöhnen“
- Staatsregierung schlägt Landtag die Übernahme ohne Änderungen vor (Art. 73 III LWG) → Übernahme am 7.5.
- Entwurf „Versöhnungsgesetz“ (Staatsregierung) – derzeit in der Abstimmung

# Übersicht Regelungen

## Bewahrung Lebensräume



- Art. 16 – Gewässerrandstreifen als geschützter Landschaftsbestandteil
- Art. 23 – Obstwiesen, Bodensenken, Alleen als Biotope
- Art. 19 Biotopverbund – Erweiterung der Fläche

## Verbot biodiversitätsschädlicher Tätigkeiten



- Art. 3 IV – Schutz von Dauergrünland (Mahd, Walzen, Umbruch, Umwandlung, Verfüllung, Beeinträchtigung Feldflurelemente)
- Art. 11b – Ausbringverbot gentechnisch veränderte Pflanzen
- Art. 11a Verbot Himmelsstrahler
- Art. 23a Beschränkung Pestizideinsatz

## Staatliche Begleitmaßnahmen: Monitoring, Bildung, Beratung, Förderung, Optimierung



- Art. 1b: Biodiversitätsbildung
- Art. 11b Klimaneutrale Verwaltung
- Art. 5d Biodiversitätsberater
- Art. 5b und 5c Vertragsnaturschutz
- Art. 7 – Ausgleichsmaßnahmen im Sinne d. Biodiversität
- Art. 3a Bericht zur Lage der Natur

# Adressaten



## Freistaat Bayern

- Zielvorgaben ökologische Landwirtschaft
- Schaffung eines Biotopverbunds Offenland
- Erhaltung der biologischen Vielfalt im Staatswald
- Einrichtung einer klimaneutralen Verwaltung
- Ermessenslenkung Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Artenvielfalt.

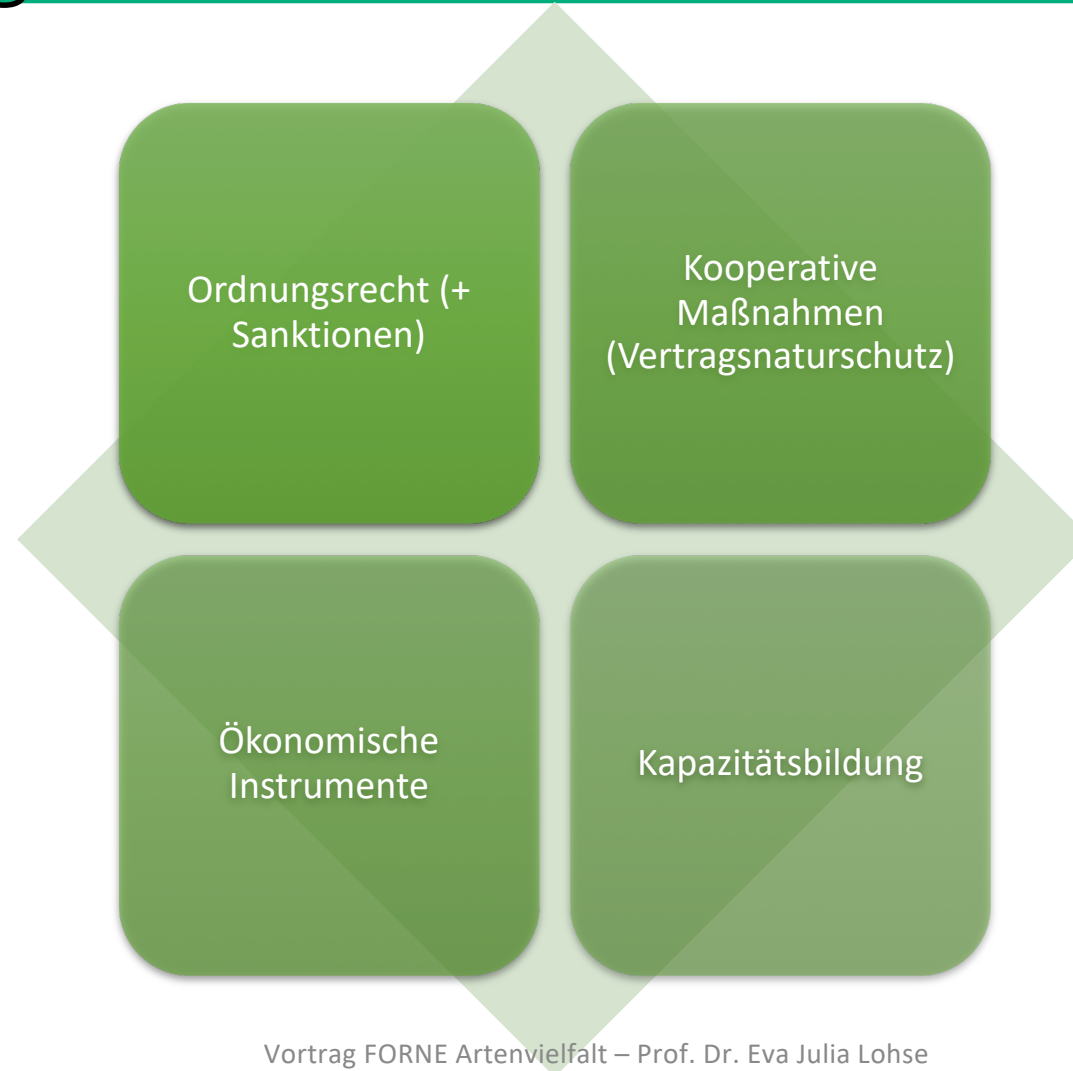
## Landwirtschaftl. Betriebe

- Gebote und Verbote für eine biodiversitätsfördernden Bewirtschaftung

## Gesamtgesellschaft/ Individuen

- Verbot Außenbeleuchtung/Himmelsstrahler
- keine Verleihung von Rechtsmacht/instrumentelle Ermächtigung

# Steuerungsinstrumente



# Art. 1a Artenvielfalt u. ökologischer Landbau

## Art. 1a Artenvielfalt

<sup>1</sup>Über § 1 Abs. 2 BNatSchG hinaus verpflichtet sich der Freistaat Bayern, zur dauerhaften Sicherung und Entwicklung der Artenvielfalt in Flora und Fauna darauf hinzuwirken, deren Lebensräume zu erhalten und zu verbessern, um einen weiteren Verlust von Biodiversität zu verhindern. <sup>2</sup>Ziel ist, die landwirtschaftlich genutzten Flächen des Landes nach und nach, bis 2025 mindestens 20 % und bis 2030 mindestens 30 %, gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbaugesetz – ÖLG) in der jeweils geltenden Fassung zu bewirtschaften. <sup>3</sup>Staatliche Flächen sind bereits ab 2020 gemäß diesen Vorgaben zu bewirtschaften.



# Art. 3 IV Schutz von Dauergrünland (1)

**(4) <sup>1</sup>Bei der landwirtschaftlichen Nutzung ist es verboten**

- 1. Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln,**
- 2. den Grundwasserstand in Nass- und Feuchtgrünland sowie -brachen *und auf Moor- und Anmoorstandorten* abzusenken, davon unberührt bleiben bestehende Absenkungs- und Drainagemaßnahmen,**
- 3. Feldgehölze, Hecken, Säume, Baumreihen, Lesesteinhaufen, Natursteinmauern, natürliche Totholzansammlungen, Feldraine und Kleingewässer als naturbetonte Strukturelemente der Feldflur zu beeinträchtigen; eine solche Beeinträchtigung ist jede Schädigung oder Minderung der Substanz dieser Elemente, insbesondere das Unterpflügen oder Verfüllen; unberührt von diesem Verbot bleiben gewerbliche Anpflanzungen im Rahmen des Gartenbaus,**
- 4. Dauergrünlandpflagemassnahmen durch umbrechende Verfahren wie Pflügen oder umbruchlose Verfahren wie Drill-, Schlitz- oder Übersaat auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, die als gesetzliche Biotope nach § 30 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG sowie nach Art. 23 Abs. 1 eingestuft sind, durchzuführen,**
- 5. bei der Mahd auf Grünlandflächen ab 1 Hektar von außen nach innen zu mähen, davon unberührt bleibt stark hängiges Gelände,**
- 6. ab dem Jahr 2020 auf 10 % der Grünlandflächen der Landesfläche Bayerns die erste Mahd vor dem 15. Juni durchzuführen,**
- 7. ab dem Jahr 2020 Grünlandflächen nach dem 15. März zu walzen und**
- 8. ab dem 1. Januar 2022 auf Dauergrünlandflächen flächenhaft Pflanzenschutzmittel einzusetzen.**

**<sup>2</sup>Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. <sup>3</sup>Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes. (...)**

# Art. 3 IV-VII Schutz von Dauergrünland (2)

(4) <sup>1</sup>Bei der landwirtschaftlichen Nutzung ist es verboten (...)

*<sup>4</sup>Das in Satz 1 Nr. 6 für den Grünlandanteil der Landesfläche Bayerns insgesamt geregelte Schutzziel soll nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen oder der Teilnahme an Förderprogrammen auf Flächen einzelner Betriebe in allen Landesteilen umgesetzt werden.*

**(5) <sup>1</sup>Von dem Verbot des Abs. 4 Nr. 1 sind auf Antrag Ausnahmen zuzulassen, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. <sup>2</sup>Von den Verboten des Abs. 4 Nrn. 2 bis 4 können auf Antrag Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen oder ersetzt werden. <sup>3</sup>Für die punktuelle Beseitigung giftiger, invasiver oder bei vermehrtem Auftreten für die Grünlandnutzung problematischer Pflanzenarten können von dem Verbot des Abs. 4 Nr. 8 auf Antrag Ausnahmen zugelassen werden.**

*(6) <sup>1</sup>Soweit auf Grund der örtlichen Witterungsverhältnisse voraussichtlich in einer erheblichen Zahl von Fällen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gegeben wären, kann die Staatsregierung durch Rechtsverordnung gebietsbezogen gestatten, durch Allgemeinverfügung einen späteren als den in Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 genannten Zeitpunkt zu bestimmen, ab dem Grünflächen nicht mehr gewalzt werden dürfen. <sup>2</sup>Zuständig für den Erlass der Allgemeinverfügung sind die Regierungen. <sup>3</sup>Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs gilt Satz 1 entsprechend.*

*(7) Die Beseitigung von Unwetter-, Wild- und Weideschäden bleibt von den Verboten des Abs. 4 Satz 1 Nrn. 4 und 7 unberührt.*

# Art. 16 I 1 Nr. 3: Gewässerrandstreifen als Landschaftsbestandteile

## Art. 16 Schutz bestimmter Landschaftsbestandteile

(1) <sup>1</sup>Es ist verboten, in der freien Natur

1. Hecken, lebende Zäune, Feldgehölze oder -gebüsche einschließlich Ufergehölze oder -gebüsche zu roden, abzuschneiden, zu fällen oder auf sonstige Weise erheblich zu beeinträchtigen,

2. Höhlen, ökologisch oder geomorphologisch bedeutsame Dolinen, Toteislöcher, aufgelassene künstliche unterirdische Hohlräume, Trockenmauern, Lesesteinwälle sowie Tümpel und Kleingewässer zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen,

**3. entlang natürlicher oder naturnaher Bereiche fließender oder stehender Gewässer, ausgenommen künstliche Gewässer im Sinne von § 3 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes und Be- und Entwässerungsgräben im Sinne von Art. 1 des Bayerischen Wassergesetzes, in einer Breite von mindestens 5 m von der Uferlinie diese garten- oder ackerbaulich zu nutzen (Gewässerrandstreifen),**

**4. Bodensenken im Außenbereich im Sinne des § 35 des Baugesetzbuches zu verfüllen,**

**5. Alle an öffentlichen oder privaten Verkehrsflächen und Wirtschaftswegen zu beseitigen, beschädigen oder auf sonstige Weise erheblich zu beeinträchtigen.**

<sup>2</sup>Das Verbot nach Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für

1. die ordnungsgemäße Nutzung und Pflege im Zeitraum vom 1. Oktober bis 28. Februar, die den Bestand erhält,

2. schonende Form- und Pflegeschnitte zur Beseitigung des Zuwachses,

3. Maßnahmen, die zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit öffentlicher Verkehrswege oder der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Unterhaltung der Gewässer erforderlich sind.

(2) § 17 Abs. 8 BNatSchG sowie Art. 23 Abs. 3 gelten entsprechend.

# Art. 23 I Nr. 6 u. 7 Biotop Streuobstwiesen (und Dauergrünland)

**Art. 23 Gesetzlich geschützte Biotop (Art. 23 Abs. 2 abweichend von § 30 Abs. 2, 3 und 5 BNatSchG, Art. 23 Abs. 3 abweichend von §§ 30 Abs. 3, 67 Abs. 1 BNatSchG, Art. 23 Abs. 4 abweichend von §§ 30 Abs. 3, 67 Abs. 1 BNatSchG)**

(1) Gesetzlich geschützte Biotop im Sinn des § 30 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG sind auch

1 (...)

**6. extensiv genutzte Obstbaumwiesen oder -weiden aus hochstämmigen Obstbäumen mit einer Fläche ab 2.500 Quadratmetern (Streuobstbestände) mit Ausnahme von Bäumen, die weniger als 50 Meter vom nächstgelegenen Wohngebäude oder Hofgebäude entfernt sind und**

**7. arten- und strukturreiches Dauergrünland.**

(2) <sup>1</sup>Die Verbote nach § 30 Abs. 2 BNatSchG gelten nicht bei gesetzlich geschützten Biotopen, die

1. nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans entstanden sind, wenn eine nach diesem Plan zulässige Nutzung in seinem Geltungsbereich verwirklicht wird,

2. während der Laufzeit einer vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung entstanden sind, soweit diese innerhalb einer Frist von fünfzehn Jahren nach Beendigung der vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an den öffentlichen Programmen wieder einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.

~~<sup>2</sup>Das Verbot des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG gilt außerdem nicht für regelmäßig erforderliche Maßnahmen zur Unterhaltung der künstlichen, zum Zweck der Fischereiwirtschaft angelegten geschlossenen Gewässer. <sup>2</sup>Die Verbote nach § 30 Abs. 2 BNatSchG gelten außerdem nicht für regelmäßig erforderliche Maßnahmen zur Unterhaltung~~

*1. der künstlichen, zum Zweck der Fischereiwirtschaft angelegten geschlossenen Gewässer im Sinne des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG oder*

*2. der Obstbaumwiesen oder -weiden im Sinn des Abs. 1 Nr. 6.*

# Art. 11a Verbot von Himmelsstrahlern und Beschränkung Außenbeleuchtung

## **Art. 11a Himmelsstrahler und Beleuchtungsanlagen**

<sup>1</sup>Eingriffe in die Insektenfauna durch künstliche Beleuchtung im Außenbereich sind zu vermeiden. <sup>2</sup>Himmelstrahler und Einrichtungen mit ähnlicher Wirkung sind unzulässig. <sup>3</sup>Beim Aufstellen von Beleuchtungsanlagen im Außenbereich müssen die Auswirkungen auf die Insektenfauna, insbesondere deren Beeinträchtigung und Schädigung, überprüft und die Ziele des Artenschutzes berücksichtigt werden. <sup>4</sup>Beleuchtungen in unmittelbarer Nähe von geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen sind nur in Ausnahmefällen von der zuständigen Behörde oder mit deren Einvernehmen zu genehmigen.

# Fazit

„In der Kulturlandschaft kommt es für den Schutz der Biodiversität wesentlich darauf an, eine naturverträgliche Landwirtschaft sicherzustellen. Davon sind wir trotz einiger Fortschritte auch heute noch weit entfernt, weil das Naturschutzrecht in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nicht in der Lage ist, die Landwirtschaft auf eine naturverträgliche Produktion zu verpflichten und die Anreize der Agrarpolitik für den Biodiversitätsschutz insgesamt noch nicht ausreichen.“ (Köck, 2010)

(P) Weitgehend ordnungsrechtlicher Rahmen

(P) Fehlende akzeptanzsteigernde Maßnahmen

(P) Fehlende instrumentelle Ermächtigung