

© **Schwerpunkt »Stadt, Land – im Fluss«**

»Rettet die Bienen!«

Bayerns Bürgerinnen und Bürger schreiben mit dem Volksbegehren zur Artenvielfalt Naturschutzgeschichte

von Claus Obermeier

Was im eisig kalten Februar 2019 mit langen Schlangen vor den Rathäusern begann und danach über Monate in stundenlangen Sitzungen diskutiert wurde, fand am 17. Juli 2019 seinen Abschluss: Das Volksbegehren »Rettet die Bienen!« – von über 1,7 Millionen bayerischen Bürgerinnen und Bürgern unterstützt und von einem breiten zivilgesellschaftlichen Bündnis getragen –, ist samt Begleitgesetz und umfassendem Maßnahmenpaket im Landtag verabschiedet worden. Es trat bereits am 1. August 2019 in Kraft und soll in Bayern den massiven Artenschwund stoppen. In anderen Bundesländern wie Brandenburg und Baden-Württemberg wird ähnliches versucht. Der folgende Beitrag, geschrieben von einem Vertreter des Trägerkreises des Volksbegehrens, erläutert die Hintergründe, stellt die wichtigsten Maßnahmen des neuen Gesetzes vor und diskutiert die Herausforderungen bei der nun anstehenden Umsetzung.

Zu den ältesten Themen der Natur- und Tierschutzbewegung gehört die Auseinandersetzung mit der Landwirtschaft, besonders nach deren Intensivierung durch den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel und industriell hergestellten Düngers. Spätestens seit der Veröffentlichung des Bestsellers von Rachel Carson, *Der stumme Frühling*, im Jahr 1962 wurden die dramatischen Folgen eines ungebremsen Pestizideinsatzes auch der breiten Öffentlichkeit bewusst. Die damals nicht zuletzt durch dieses aufrüttelnde Buch aufkeimende weltweite Umweltbewegung konzentrierte sich mit ihren Protesten vor allem auf »Supergifte« wie DDT. Hier konnten auch vergleichsweise schnell globale Erfolge erzielt werden – bis hin zum Verbot von DDT.

Nach der Etablierung einer gemeinsamen Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft bzw. EU konzentrierten sich die Bemühungen der Umwelt-, Naturschutz- und Tierschutzverbände auf

eine strukturelle Änderung bzw. Neuaufstellung der ordnungs- und förderpolitischen Eckpunkte, ohne allerdings in vielen Punkten einen Durchbruch zu erzielen. Dies betrifft nicht nur den oft eingeforderten Kurswechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), sondern auch unmittelbar für die Schutzgüter entscheidende strittige Fragen der Pestizidzulassung.

An einer *strukturellen* und *nachweisbar* die Schutzgüter auf hohem Niveau *bewahrenden* Reform der entsprechenden Regelungen und Förderinstrumente sind trotz zahlreicher Ankündigungen sowohl die letzten Bundesregierungen als auch die EU-Gremien immer wieder gescheitert. Dies gilt für ordnungsrechtliche Regelungen in Verantwortung der Bundesregierung (Stichworte: Düngeverordnung, Nutztierhaltungsverordnung, bundesrechtliche Regelungen zum Einsatz von Agrargiften) wie auf EU-Ebene für die förderrechtlichen Grundstrukturen im Rahmen der GAP (Stichwort: Greening der GAP, Koppelung an fachlich begründete und einem transparenten Monitoring zugängliche gesellschaftliche Leistungen). Stichworte zu den auch im *Kritischen Agrarbericht* immer wieder umfassend behandelten Schutzgütern sind: Erhalt der Agrobiodiversität, Kontaminierung von Grund- und Oberflächengewässern durch Pestizide, Nährstoffeintrag in angrenzende Ökosysteme

»Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut.«

Aus der Verfassung des Freistaates Bayern (Art. 141)

und Grundwasser, Erhalt kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebsstrukturen sowie Tierschutz und Tierwohl.¹

Auf dieser Grundlage bekommt die Ausschöpfung des landesrechtlichen Regelungsspielraums eine hohe Bedeutung – nicht nur in den Bereichen, die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ohnehin landesrechtlich konstruiert sind, sondern auch ergänzend dort, wo bundes- und europarechtlich weiter keine befriedigenden Lösungen zu erwarten sind. Da sich die Bayerische Staatsregierung in der Vergangenheit trotz zahlreicher Initiativen der Naturschutzverbände und der Oppositionsparteien immer wieder erfolgreich gegen wirksame rechtliche Regelungen wehrte und in den meisten Bereichen auf freiwillige und damit punktuelle Verträge setzte, wurde die Zivilgesellschaft im Rahmen der Volksgesetzgebung gemäß Bayerischer Verfassung tätig.

Lange Schlangen – runde Tische

Im Rahmen des Volksbegehrens »Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern ›Rettet die Bienen!« konnten wegen des sog. Koppelungsverbot es nur Regelungen umgesetzt werden, die in eine Neufassung des Bayerischen Naturschutzgesetzes integrierbar waren. Im Zuge des von der Bayerischen Staatsregierung initiierten »Runden Tisches« wurden zahlreiche weitere sinnvolle bzw. erforderliche Maßnahmen diskutiert und im Abschlussdokument festgehalten, die teilweise in zusätzlichen Gesetzen bzw. Verordnungen oder über Beschlussanträge des Landtages umgesetzt wurden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen die jetzt gesetzlich festgelegten Ziele operativ durch die Staatsregierung umgesetzt werden müssen, so etwa zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles Ökologische Landwirtschaft.

Das Volksbegehren

Die ÖDP Bayern hat das Volksbegehren »Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern ›Rettet die Bienen!« initiiert und beantragt. Nachdem das Volksbegehren zugelassen wurde, lief die Eintragsfrist in den Gemeinden im Zeitraum vom 31. Januar bis einschließlich 13. Februar 2019.

Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern hat am 14. März 2019 mitgeteilt, dass für das Volksbegehren »Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern« nach dem endgültigen Ergebnis 1,741 Millionen gültige Eintragungen geleistet wurden. Damit haben 18,3 Prozent der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in Bayern das Volksbegehren unterstützt. Spätestens vier Wochen nach der Veröffentlichung des amtlichen Endergebnisses im Staatsanzeiger musste die Staatsregierung das Volksbegehren mit einer Stel-

lungnahme an den Bayerischen Landtag übermitteln. Der Landtag hatte das Volksbegehren binnen drei Monaten zu behandeln (3-Monats-Frist). Das Volksbegehren wurde am 17. Juli 2019 vom Bayerischen Landtag unverändert beschlossen, somit kam es zu keinem Volksentscheid.

Das Bündnis bestand aus den Trägerkreisorganisationen ÖDP, Landesbund für Vogelschutz in Bayern (LBV), Bündnis 90/Die Grünen, Gregor Louisöder Umweltstiftung und rund 200 weiteren Bündnisorganisationen, darunter Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Bund Naturschutz in Bayern, Landesvereinigung für den ökologischen Landbau in Bayern sowie Omnibus und Firmen wie die Münchner Hopfisterei.²

Zentrale Arbeitseinheit in allen Landkreisen und kreisfreien Städten waren die jeweiligen Aktionsbündnisse, die in unterschiedlicher Zusammensetzung selbstorganisiert agierten und vom Münchner Kampagnenbüro mit Materialien und Informationen versorgt wurden.

Der Runde-Tisch-Prozess

Nach Abschluss der Eintragsphase initiierte die Bayerische Staatsregierung einen breit aufgestellten Runden Tisch mit den Trägerkreisverbänden des Volksbegehrens und zahlreichen weiteren Akteuren, insbesondere auch dem Bayerischen Bauernverband als Wortführer der Gegner des Volksbegehrens. Die Leitung wurde Landtagspräsident a. D. Alois Glück übertragen. Er fasst in seinem Abschlussbericht die Arbeit wie folgt zusammen:

»Der gesamte Prozess des Runden Tisches war zunächst vor allem geprägt vom Ziel, eine Verständigung zwischen Naturschützern und Landwirten zu erreichen, sowie Misstrauen, Ängste und Vorurteile auf beiden Seiten abzubauen. Letztlich gab es einen großen Verständigungsprozess. Möglich wurde dies vor allem dadurch, dass alle Beteiligten bereit waren, zuzuhören und den Willen aufbrachten, ihr Gegenüber zu verstehen, quasi sich auf den Stuhl des Anderen zu setzen. Damit einher ging die Erkenntnis, dass die andere Seite nicht aus Böswilligkeit argumentiert, sondern ihre fachlichen Anliegen anbringt. Ein wesentlicher Baustein zur Verständigung war aber auch die veranstaltete Fachtagung Biodiversität zu Beginn des Arbeitsprozesses. Mit der hier gesetzten gemeinsamen Basis zu Veränderungen in der Landschaft, deren Hintergründe, sowie negativen Veränderungen in der Artenvielfalt war es möglich, sachlich und fachlich zu diskutieren.«³

Ergebnis des Runden Tisches ist ein umfassendes Abschlussdokument mit zahlreichen Informationen zum Prozess und den Ergebnissen der einzelnen Arbeitsgruppen.⁴

Die Ziele: ambitioniert – aber machbar

Durch das Gesetzespaket zum Volksbegehren Artenvielfalt wurden das Bayerische Naturschutzgesetz in zahlreichen Punkten ergänzt und einige Bereiche gesetzlich völlig neu geregelt sowie umfangreiche Anpassungen in den anderen Fachgesetzen (z. B. Waldgesetz) vorgenommen.

Neben den ordnungsrechtlichen Regelungen wie dem gesetzlichen Schutz für zahlreiche Kleinbiotope in der Agrarlandschaft, dem Schutz von Gewässerrandstreifen sowie dem Schutz von Streuobstwiesen und artenreichem Grünland sind zahlreiche Festlegungen Ziele, die landesweit gelten und von der Bayerischen Staatsregierung und insbesondere den Fachministerien umgesetzt werden müssen. Dies kann vor

allem bei landwirtschaftlichen Nutzungen vorrangig über eine Erweiterung bzw. Umgestaltung der bestehenden Förderinstrumente »Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm« und die Förderkulissen nach EU-Agrarpolitik erfolgen.

In der Begründung zum Zulassungsantrag des Volksbegehrens⁵ sowie des »Zweiten Gesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern«⁶ liegen auch umfangreiche naturschutzpolitische Hintergrundinformationen zu den einzelnen Regelungen vor, auf die näher einzugehen hier aus Platzgründen verzichtet wird.

Neuregelungen ab 1. August 2019

Der Kasten unten enthält die neuen gesetzlichen Regelungen⁷ auf der Basis einer Übersicht des Bayerischen

Neuregelungen durch das Volksbegehren und das »Zweite Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern«

Regelung Gewässerrandstreifen

- *Unmittelbar geltend:* Der Randstreifen muss an allen natürlichen und naturnahen Gewässern mindestens fünf Meter breit sein; eine Grünlandnutzung ist weiterhin möglich, nicht jedoch eine garten- und ackerbauliche Nutzung.
- *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Zusätzlich verpflichtet sich der Freistaat, auf staatlichen Flächen an Gewässern erster und zweiter Ordnung einen zehn Meter breiten Gewässerrandstreifen auszuweisen.

Regelung Schutz des Dauergrünlands und seiner Pflanzen und Tiere bei der landwirtschaftlichen Nutzung

- *Unmittelbar geltend:* Um Wiesen und Weiden zu erhalten, ist die Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen nicht mehr möglich. Auch das Walzen auf Grünland nach dem 15. März wird ab 2020 untersagt. Durch flexible Regelungen im Begleitgesetz werden unzumutbare Härten für Landwirte vermieden (z. B. Verschiebung des Termins bei Schneelage Mitte März nach hinten). Um Hasen und Vögel zu schützen, ist die Mahd von außen nach innen bei Flächen ab einem Hektar künftig nicht mehr möglich.
- *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Weiter wird das Ziel festgelegt, dass ab dem Jahr 2020 auf bayernweit zehn Prozent aller Grünlandflächen die erste Mahd nicht vor dem 15. Juni erfolgen soll. Dies wird über geförderte freiwillige Maßnahmen wie den Vertragsnaturschutz umgesetzt.

Regelung Reduzierung der Lichtverschmutzung

- *Unmittelbar geltend:* Um nachtaktiven Tieren wie Fledermäusen, Insekten und Zugvögeln mehr ungestörte Lebensräume zu bieten, werden störende Lichtquellen

reduziert. Himmelsstrahler und Einrichtungen mit ähnlicher Wirkung sind deshalb grundsätzlich unzulässig. Im Außenbereich ist die Beleuchtung von Werbeanlagen grundsätzlich untersagt.

- *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Die Fassadenbeleuchtung an öffentlichen Gebäuden wird ab 23 Uhr abgeschaltet.

Regelung Streuobstwiesen, arten- und strukturreiches Grünland

- *Unmittelbar geltend:* Streuobstbestände und arten- und strukturreiches Dauergrünland werden unter bestimmten Voraussetzungen gesetzlich geschützte Biotope. Welche Bestände genau erfasst werden, wird in einer Rechtsverordnung der Staatsregierung zeitnah festgelegt. Unterhaltungsmaßnahmen für die Streuobstbestände sind weiterhin möglich, so wie eine normale Bewirtschaftung insgesamt weiterhin möglich sein wird. Dies gilt beispielsweise für die Mahd der Flächen, den Ersatz einzelner Bäume und auch für die Bekämpfung der Kirschfruchtfliege mit Pestiziden. Zudem wird die Förderung sowohl der Streuobstwiesen als auch des arten- und strukturreichen Dauergrünlands verbessert und damit die naturverträgliche Bewirtschaftung dieser Flächen honoriert.

Regelung Schutz von Alleen und Strukturelementen in der Feldflur

- *Unmittelbar geltend:* Bei der landwirtschaftlichen Nutzung dürfen Feldgehölze, Hecken, Säume, Baumreihen, Lesesteinhaufen, Natursteinmauern, natürliche Totholzansammlungen, Feldraine und Kleingewässer nicht beeinträchtigt werden. Die Beseitigung oder Beeinträchtigung von Alleen an Verkehrsflächen und Wirtschaftswegen wird verboten. ▶

Umweltministeriums.⁸ Einzelne Rechtsfragen können damit nicht geklärt werden, hierzu sind weitergehende Ausführungsbestimmungen und insbesondere die entsprechenden Rechtsverordnungen bzw. Erlasse erforderlich.

Komplex gesetzlich geschützte Biotope/ Biotopkartierung

Besonders umstritten war die Aufnahme der Biotypen »Streuobstwiese« und »Artenreiches Grünland« in den Katalog der gesetzlich nach Bundesnaturschutzgesetz geschützten Biotope mit dem damit verbundenen hohen Schutzstatus. Neben der Generaldebatte dazu entwickelten sich bereits während des Volksbegehrens und später am Runden Tisch umfangreiche Diskussionen zu möglichen Ausführungs-

bestimmungen im Rahmen der ordnungsgemäßen Nutzung sowie zu einer praxistauglichen und umsetzbaren naturschutzfachlichen Abgrenzung im Rahmen der Biotopkartierungen. Im Zuge dieser Debatten stoppte das Bayerische Umweltministerium vorläufig die entsprechenden Kartierungen bis zur Klärung der neuen Rechtslage. Zusätzlich brachten die Fraktionen von CSU und Freien Wählern im Rahmen des parlamentarischen Prozesses Änderungsanträge zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen der Biotopkartierung ein.⁹ Beides wurde vom Trägerkreis des Volksbegehrens heftig und im Rahmen eines eigenen Rechtsgutachtens kritisiert. Der gesamte Themenkomplex war zum Redaktionsschluss dieses Artikels noch in der Debatte, die entscheidenden Rechtsverordnungen lagen noch nicht vor.

Regelung Verbot von Pflanzenschutzmitteln

■ *Unmittelbar geltend:* Auf den vom Freistaat Bayern bewirtschafteten Flächen wird der Einsatz von Totalherbiziden verboten. Auch in Naturschutzgebieten, in geschützten Landschaftsbestandteilen und gesetzlich geschützten Biotopen ist die Anwendung von Pestiziden verboten, sofern die Flächen extensiv genutzt werden. Dasselbe gilt ab dem Jahr 2022 für den flächenhaften Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei der landwirtschaftlichen Nutzung von Dauergrünland; eine Einzelpflanzenbekämpfung wird aber auch nach 2022 nach wie vor möglich sein.

Regelung Biotopverbund Offenland

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Bis 2030 soll der Biotopverbund auf mindestens 15 Prozent der bayerischen Offenlandfläche erweitert werden (zehn Prozent bis 2023 und 13 Prozent bis 2027).

Regelung Naturwaldnetzwerk

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Bis 2023 wird auf zehn Prozent des Staatswaldes ein grünes Netzwerk an Naturwaldflächen, die dauerhaft nicht forstwirtschaftlich genutzt werden, eingerichtet. Ziel ist ein Verbundsystem von Naturwäldern mit besonderer Bedeutung für die Biodiversität.

Regelung Intensivierter Moorschutz

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Über einen Masterplan Moore werden Hochmoore im Staatswald wiederhergestellt und die Renaturierungsaktivitäten der Naturschutzverwaltung zur Wiedervernässung von Mooren verdreifacht.

Regelung Ausweitung des Ökologischen Landbaus

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Die landwirtschaftlichen Flächen in Bayern sollen bis 2025

zu mindestens 20 Prozent und bis 2030 zu mindestens 30 Prozent nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Für staatliche Flächen gilt dies bereits ab 2020.

Regelung Naturschutzförderprogramme

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm (VNP), das Vertragsnaturschutzprogramm Wald (VNP Wald) und das Landschaftspflegeprogramm werden gesetzlich verankert, inhaltlich ausgeweitet und verstärkt. So sollen zukünftig sechs Prozent der landwirtschaftlichen Fläche über das Vertragsnaturschutzprogramm so bewirtschaftet werden, dass Bienen und viele andere Tier- und Pflanzenarten davon profitieren können. Bei den Weiden sollen die Prämien, z. B. für Schäfer, Almbauern und Mutterkuhhalter, erhöht werden. Auch sollen sechs Prozent der Fläche des Privat- und Körperschaftswaldes besonders ökologisch bewirtschaftet und die Waldbesitzer entsprechend honoriert werden.

Regelung Mehr Naturschutz in Erziehung, Aus- und Fortbildung

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere auch mit ihrem Bezug zur Landwirtschaft, werden künftig bei der pädagogischen Aus- und Fortbildung, in den Lehr- und Bildungsplänen und bei den Lehr- und Lernmitteln stärker berücksichtigt.

Regelung Biodiversitätsberater, Wildlebensraum-berater

■ *Bayernweites Ziel bzw. Vorgabe für die Staatsregierung:* Es werden Biodiversitätsberater an den unteren Naturschutzbehörden und Wildlebensraumberater an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eingerichtet.

Wanderausstellung

Zum Thema des Volksbegehrens Artenvielfalt wurde eine Ausstellung erarbeitet, bestehend aus acht Modulen (Rollup-System), einem Flyerspender und weiteren Materialien, die sich z. B. für Schulaulen, Eingangshallen etc. eignet – Auf Wunsch kombinierbar mit einem interessanten Vortrag zum Thema.

Nähere Infos hierzu: www.umweltstiftung.com.

30 Prozent Ökolandbau bis 2030

Bislang werden in Bayern rund zehn Prozent der landwirtschaftlichen Flächen nach Richtlinien des Ökologischen Landbaus bewirtschaftet. Bayern nimmt mit etwa 13.000 Ökobetrieben und einer ökologisch bewirtschafteten Fläche von knapp 343.000 Hektar bundesweit den Spitzenplatz ein. Somit wirtschaften laut Statistik 30 Prozent aller deutschen Ökobetriebe in Bayern.¹⁰ Das neue Gesetz sieht vor, dass die landwirtschaftlichen Flächen in Bayern bis 2025 zu mindestens 20 Prozent und bis 2030 zu mindestens 30 Prozent nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. (Für staatliche Flächen gilt dies bereits ab 2020.) Eine aktuelle Machbarkeitsstudie¹¹ weist nach, dass diese Ziele zwar ambitioniert, aber durchaus realistisch gesetzt sind, und erläutert, mit welchem Bündel an Maßnahmen sie umgesetzt werden können. Machbar erscheinen sie auch deshalb, weil der Sektor sich gerade in Bayern besonders dynamisch entwickelt. So stieg die ökologisch bewirtschaftete Fläche von 2016 auf 2017 um zehn Prozent an, im

Jahr davor um 24 Prozent und von 2014 auf 2015 um 7,4 Prozent. Damit im Jahr 2030 ein Marktanteil von 30 Prozent für Ökolebensmittel erreicht bzw. auf 30 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche Ökolandbau betrieben wird, müssen die bayerischen Verbraucherinnen und Verbraucher auch weiterhin Jahr für Jahr zehn bis 15 Prozent mehr Ökoprodukte in die Einkaufskörbe legen. Dies erfordert von Seiten der Politik, aber auch der Landwirtschaft und des Handels ein weiterhin engagiertes Vorgehen.

Zehn Prozent nutzungsfreie Staatswälder

Über eine Änderung des Bayerischen Waldgesetzes wird die Bayerische Staatsregierung verpflichtet, ein Netzwerk aus nutzungsfreien Naturwäldern auf zehn Prozent der Staatswaldfläche einzurichten. Hier gilt dann das Motto: »Natur Natur sein lassen«. Dies ist eine Jahrhundertchance für Naturschutz und Forstwirtschaft in Bayern. Die letzten Jahrzehnte wurde die Debatte über Ziele, Instrumente und Gebietskulissen im Waldnaturschutz sehr oft erbittert und ideologisch geführt und die Ausweisung nutzungsfreier Wälder in Bayern verhindert. Die neuen gesetzlichen Regelungen kommen nicht aus dem luftleeren Raum: Sie sind Ergebnis des jahrzehntelangen Kampfes engagierter Naturschützer und Förster, die sich oft hinter den Kulissen für echte Waldschutzgebiete eingesetzt haben.

Initiativen in anderen Bundesländern

Im Anschluss an das bayerische Volksbegehren entstanden mehrere Initiativen mit gleicher Zielrichtung in deutschen Bundesländern und auf EU-Ebene. So

Folgerungen & Forderungen

- Das bayerische Volksbegehren hat gezeigt, dass es breiten zivilgesellschaftlichen Bündnissen gelingen kann, gegen Politikversagen vorzugehen und konstruktiv entsprechende gesetzliche Regelungen zum Schutz der Umwelt und Natur zu erwirken.
- Im Idealfall sollten die Struktur des Bündnisses und die Trägerkreisstruktur vor Einreichung eines Volksbegehrens final abgeklärt sein und alle Hauptakteure gleichberechtigt repräsentieren. Rechtliche Vertreter bleiben immer nur die bei der Einreichung benannten Personen/Organisationen.
- Mögliche Zielkonflikte innerhalb der Bündnispartner, etwa zwischen Naturschutz und bäuerlicher Landwirtschaft, müssen frühzeitig erkannt und geklärt werden.
- Bei entsprechenden Kampagnen ist die richtige Balance zwischen emotionaler und fachlicher Ansprache zu finden. Rein faktenbasierte Informationen erreichen nur geringe Bevölkerungsanteile und führen oft nicht zu der gewünschten Mobilisierung.
- Die Zielgenauigkeit der umwelt- und agrarpolitischen Forderungen muss in Zukunft verbessert werden: Im hochkomplexen System aus EU-, Bundes- und landesrechtlicher Regelungskompetenz müssen in Zukunft alle Forderungen viel stärker differenziert und auf die politischen Handlungsebenen ausgerichtet werden. Dazu ist hohe juristische Kompetenz erforderlich, besonders bei Themen, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen.
- Das Volksbegehren hat über die Vielzahl und Vielfalt an Bündnispartnern die Zivilgesellschaft insgesamt gestärkt und ermutigt, sich auch in anderen Politikfeldern stärker als bisher zu Wort zu melden und gestaltend einzugreifen.

wurde in *Brandenburg* im April 2019 die Volksinitiative »Artenvielfalt retten« gestartet. Bereits nach vier Monaten war mit über 50.000 Unterschriften die erforderliche Mindestzahl an Unterschriften deutlich überschritten. Die Frist endet nach einem Jahr im April 2020.¹² Kernforderungen der Initiative in Brandenburg sind ein Verbot von Pestiziden und mineralischem Stickstoffdünger in Naturschutzgebieten und FFH-Gebieten, eine Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes, durch die sichergestellt wird, dass auf den landeseigenen Flächen (rund 30.000 Hektar) vorrangig ökologische Landwirtschaft betrieben wird, sowie die Festlegung, dass bis 2030 landesweit 25 Prozent der Fläche ökologisch bewirtschaftet wird. Schließlich soll unter anderem der Gewässerrandstreifen, auf dem der Einsatz von Pestiziden und mineralischem Stickstoffdünger sowie die Ausbringung von Gülle verboten ist, in Zukunft zehn Meter betragen.

Auch in *Baden-Württemberg* konnten alle Hürden überwunden und das „Volksbegehren Artenschutz“ gestartet werden.¹³ Die Forderungen gehen zum Teil weit über die des bayerischen Volksbegehrens hinaus, diverse der dortigen Regelungen wurden in Baden-Württemberg bereits früher von der Landesregierung zumindest teilweise umgesetzt. So sollen weitreichende Anwendungsverbote für Pestizide in Schutzgebieten gelten und bis zum Jahr 2035 soll die Hälfte der Fläche ökologisch bewirtschaftet werden. Mitte Oktober 2019 wurde die Mobilisierung zugunsten einer Dialogphase unterbrochen. Die Landesregierung hatte ein umfassendes Eckpunktepapier zur Umsetzung von Zielen und Forderungen vorgelegt. »Wir gehen den Weg, den die Landesregierung aufgezeigt hat, mit, wenn die Eckpunkte der Landesregierung bis Mitte Dezember in konkrete Maßnahmen gegossen sind und Bauernverbände, Imkerverbände und Regierungsfractionen sich ebenfalls hinter diese Eckpunkte stellen«, sagt Volksbegehrens-Sprecherin und BUND-Landeschefin Brigitte Dahlbender dazu. »Wir wollen, dass den Worten nun Taten folgen.«¹⁴

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu z. B. die Beiträge im Europa-Schwerpunkt des Kritischen Agrarberichts 2019.
- 2 Eine Übersicht der Bündnisorganisationen findet sich unter www.volksbegehren-artenvielfalt.de.

- 3 Runder Tische Arten- und Naturschutz. Bericht des Moderators Alois Glück vom 26. April 2019, S. 2 (www.bayern.de/wp-content/uploads/2019/04/rundertisch_bericht_glueck_190426_final.pdf).
- 4 Ebd.
- 5 Zulassungsantrag zum Volksbegehren Artenvielfalt (»Rettet die Bienen!«) incl. Gesetzesentwurf des Volksbegehrensgesetzes: www.volksbegehren-artenvielfalt.de. – Beschlussfassung: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2019.
- 6 Begründung zum »Zweiten Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern«, Beschlussfassung: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2019.
- 7 Ausnahme- und Befreiungsbestimmungen werden hier nicht vollständig behandelt. Die Gesetze bzw. Änderungen traten am 1. August 2019 in Kraft, einzelne Regelungen später.
- 8 Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit wurden einzelne Formulierungen teils wörtlich aus der entsprechenden Bekanntmachung des Bayerischen Umweltministeriums übernommen (www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/biodiversitaet/volksbegehren_artenschutz/index.htm).
- 9 Vergleiche dazu z. B. folgende Presseinfo des Trägerkreises vom 6. Juni 2019: »Keine Verwässerung der Ergebnisse des Runden Tisches. Parlamentarische Beratungen zum Gesetzespaket starten heute« (<https://volksbegehren-artenvielfalt.de/2019/06/06/keine-verwaesserung-der-ergebnisse-des-runden-tisches-parlamentarische-beratungen-zum-gesetzespaket-starten-heute-traegerkreis-hat-ueber-20-antraege-naturschutzfachlich-geprueft/>).
- 10 Die Zahlen sind entnommen aus der Studie von ECOZEPT und FiBL Projekte GmbH: 30 % Ökolandbau in Bayern im Jahr 2030. Analysen und Empfehlungen aus Absatz- und Marktsicht. Eine Machbarkeitsstudie, erarbeitet für Bündnis 90/Die Grünen Bayern [2019], S. 29.
- 11 Ebd.
- 12 Nähere Infos unter www.artenvielfalt-brandenburg.de.
- 13 Nähere Infos unter www.volksbegehren-artenschutz.de.
- 14 »Bienen-Volksbegehren: Trägerkreis begrüßt Dialogangebot«. Pressemitteilung des BUND vom 15. Oktober 2019 (www.bund-bawue.de/service/pressemitteilungen/detail/news/bienen-volksbegehren-traegerkreis-begrueess-dialogangebot/).



Claus Obermeier

Diplom-Geograf und Vorstand der Gregor Louisoder Umweltstiftung sowie Vertreter der Stiftung im Trägerkreis Volksbegehren Artenvielfalt.

Gregor Louisoder Umweltstiftung
Brienner Straße 46, 80333 München
claus.obermeier@umweltstiftung.com

Stephan Kreppold

Landwirtschaft früher einbinden!

Ein Kommentar zum Volksbegehren aus bäuerlicher Sicht

Die bayerische ÖDP formulierte, unter dem Druck der bevorstehenden Landtagswahl, mit relativ kurzer Vorlaufzeit den Gesetzestext des bayerischen Volksbegehrens und legte den fertigen Text den potenziellen Unterstützern, also auch der bayerischen Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), vor. Da eine Diskussion in den Regionalgruppen der AbL aus zeitlichen Gründen nicht stattfinden konnte, erfolgte die Beteiligung des Landesverbands auf Beschluss des Vereinsvorstands.

Unter ähnlichem Zeitdruck standen die Naturschutzverbände. In den Gliederungen des Bund Naturschutz Bayern (BN) z. B. bestand zwar durchgehend eine große Unterstützungsbereitschaft. Der Landesverband des BN aber betrachtete einige Passagen im Gesetzestext aus naturschutzfachlicher Sicht als korrekturbedürftig. Änderungen waren aber auch hier nicht mehr möglich. Hier zeigte sich bereits die ganze Fragwürdigkeit der Vorgehensweise nach der Methode »Vogel friss oder stirb«: eine an sich sinnvolle und notwendige Initiative den potenziellen Unterstützern unter hohem Zeitdruck gleichsam »unterzujubeln«, ohne dass diese die Möglichkeit hatten, an der Formulierung des Gesetzesentwurfs mitzuwirken.

Bauernverband trägt Streit in die Dörfer

Es ist davon auszugehen, dass bei einer Erarbeitung des Textes zusammen mit der AbL und dem BN einige unschlüssige bzw. fachlich nicht haltbare Passagen korrigiert worden wären. Im Verlaufe der öffentlichen Debatte wurden von den Gegnern genau diese Bestandteile herauspicks, um den Initiatoren und Unterstützern Ahnungslosigkeit vorzuwerfen. Mit einem finanziellen Aufwand in Millionenhöhe initiierte der Bayerische Bauernverband (BBV) eine landesweite, unsägliche Kampagne gegen die Maßnahmen des Gesetzestextes. Dabei wurden auf der Basis von Halbwahrheiten und Verdrehungen bei den Bauernfamilien Unsicherheiten erzeugt und Ängste geschürt. Das Für und Wider führte in vielen Gemeinden zu hitzigen Streitereien. Die Spaltungslinie verlief teilweise auch durch die Ökobauernbewegung. Ein AbL-er wurde von den Medien als Kronzeuge für das »Bauernsterben durch das Volksbegehren« aufgebaut (wobei daran zu erinnern ist, dass bereits vor dem Volksbegehren jedes Jahr ein bis vier Prozent der Bauernhöfe aufgeben mussten).

Aus meiner Sicht ist die Kritik der Bauernschaft an den Maßnahmen des Volksbegehrens zunächst nachvollziehbar, greifen doch 80 Prozent derselben in die Autonomie des Bewirtschafters ein. Die Bauern verweisen im Gegenzug auf sterile Steingärten, Mähroboter, den zunehmen-

den Auto- u. Flugverkehr usw. Leider verstellt dieser Blick nach außen die Sicht nach innen: auf die Mitverursachung des Artensterbens durch die Landwirtschaft.

Ich habe bei Diskussionen oft auf eine Ausarbeitung der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft verwiesen, die bereits aus dem Jahr 1990 stammt.¹ Diese Untersuchung befasste sich vergleichend mit der Frage nach der Auswirkung der landwirtschaftlichen Systeme in Bezug auf die Artenvielfalt. Die Studie resümiert: »Wer die Artenvielfalt will, muss die Agrarchemie drastisch reduzieren.«² Diese Aussage wird mittlerweile in mehreren wissenschaftlichen Untersuchungen weltweit bestätigt.³ Deswegen ist es höchste Zeit, dass auch die Landwirtschaft diesen Fakten endlich ins Auge schaut, statt nach anderen Schuldigen zu suchen.

Agrarsystem auf dem Prüfstand

Wenn ich den Betrachtungsbogen etwas weiter spanne, zeigt sich mir folgendes Bild: Die breite gesellschaftliche und politische Diskussion anlässlich des Volksbegehrens ist als Öffnung eines Ventiles zu begreifen. Denn die notwendige Debatte zur Naturverträglichkeit des chemiebasierten Landnutzungssystems wurde vom Bauernverband und der Agrarlobby über die letzten 20 Jahre zurückgehalten. Für viele Bauern kommen die geballten Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft jetzt einem Tsunami gleich auf sie zu. Die Bayerische Landwirtschaftsministerin hat während der Eintragsfrist den Schulterchluss mit dem BBV gesucht und von »Bauernbashing« geredet. Aber es ist keineswegs so, dass die Gesellschaft Bäuerinnen und Bauern verachtet. In vielen Umfragen rangieren die Bauernfamilien in der Wertschätzung durch die Gesellschaft gleich nach Ärzten und Krankenschwestern. Wenn allerdings weitergehende Fragen zur Naturverträglichkeit des Wirtschaftens und zur Nutztierhaltung gestellt werden, rutscht diese Zustimmung in den Keller. Es geht also nicht um ein Bauernbashing, sondern um ein *Systembashing*. Deswegen muss das Agrarsystem auf den Prüfstand und eine Agrarwende eingeleitet werden.

Dass diese, längst überfällige, Auseinandersetzung über das intensive Landnutzungs- und Tierhaltungssystem jetzt in einem breiten gesellschaftlichen Rahmen geführt wird, stellt den eigentlichen Erfolg des Volksbegehrens dar.

Lehren aus dem Volksbegehren

Was müssen wir Bauern und Bäuerinnen aus diesen Erfahrungen lernen, vor allem im Blick auf weitere ausste- ▶

hende Volksbegehren in Baden-Württemberg und Brandenburg⁴ und womöglich weiteren Bundesländern?

Zum einen: Allen intensiven, konventionellen Bauernfamilien muss klar werden, dass die nichtbäuerliche Gesellschaft ein »Weiter so« zunehmend ablehnt und dass auch die etablierten Parteien eine schrittweise Abkehr vollziehen. Für viele meiner CSU-treuen Kollegen bricht jetzt eine Welt zusammen, wenn Ministerpräsident Söder zum einen den Text des Volksbegehrens annimmt und im Ergänzungsgesetz noch einiges draufsetzt (z. B. 50 Prozent Chemiereduzierung bis 2026).

Zum anderen ist es notwendig, dafür zu sorgen, dass sich die Landwirtschaft bereits weit im Vorfeld eines Volksbegehrens in die Debatte mit einbringt und einbringen kann. Auch deshalb, damit praxisuntaugliche Forderungen nicht in den Text einfließen können. Ich verweise da auf die Passage im Text des bayerischen Volksbegehrens Artikel 1, Absatz 7, dass »Walzen auf Wiesen nur vor dem 15. März« erlaubt ist. Diese grandiose Dummlichkeit zeugt davon, dass es bei der Ausarbeitung des Textes an landwirtschaftlichem Sachverstand mangelte. Und genau über diese (beinahe nebensächliche) Forderung haben sich die Gegner bis zur Weißglut echauffiert – und damit alle anderen, viel relevanteren Maßnahmen gleich mitabgelehnt.

Es muss also rechtzeitig darauf hingearbeitet werden, dass bäuerlicher Sachverstand von Anfang an und durchgehend in entsprechende Gesetzesvorschläge eingearbeitet wird. Aber auch dann wird die textliche Kompromissfindung kein »Kinderspiel« sein. Dies ist auch die Erkenntnis aus dem »Runden Tisch«, den Söder relativ kurzfristig einberufen hat. Die BBV-Funktionäre gingen da zunächst wie bisher mit großem Selbstbewusstsein in die Gespräche und vertraten über weite Strecken die altbekannten Rechtfertigungsparolen. Als dann auf Einladung des Moderators Alois Glück im Rahmen einer Expertenanhörung der Direktor der Zoologischen Staatssammlung in München, Professor Dr. Gerhard Haszprunar, eindrücklich belegen konnte, dass die Hauptverantwortung für das massive Artensterben bei der derzeitigen Form der Intensivlandwirtschaft liegt, sahen sich BBV-Präsident Heidl & Co. zum Einlenken genötigt. Diese Zustimmung zum Gesetzestext (mit der »Faust in der Hosentasche«) wird jetzt der BBV-Spitze, gerade von »Hardlinern« in eigenen Reihen, zum Vorwurf gemacht.

Eines jedoch zeigt sich bei alldem überdeutlich: Die Dominanz des BBV ist gewaltig geschrumpft. Hier wurde der Bogen überspannt und unnötig Streit und Feindschaft in die Dörfer getragen. Die BBV-Spitze trägt diesbezüglich ein hohes Maß an Verpflichtung, die von ihr geschürten Gegensätze wieder zu versöhnen.

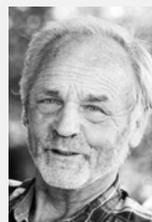
Im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen bei der Vorbereitung eines Volksbegehrens ist nach unserer

Erfahrung ein weiteres Moment wichtig. Dies ist die Prüfung der Forderungen auf die Konformität mit bestehenden Gesetzen (z. B. KULAP-Förderungen). Diese Unsicherheiten, ob z. B. die bisherige Förderung von freiwilligen Gewässerrandstreifen bei einer Gesetzverpflichtung wegfällt oder nicht, müssen im Vorfeld zweifelsfrei geklärt sein. Mit diesem Zweifel an der Förderungsschädlichkeit haben das Landwirtschaftsministerium und der BBV die Bauern aufgeschreckt.

Gleichzeitig muss in diesen Vorbereitungsrounden die Forderung aufrechterhalten werden, dass die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus Verpflichtungsmaßnahmen ergeben, ausgeglichen werden. Eine weitere einseitige Belastung der bäuerlichen Einkommen kann beim derzeitigen konventionellen Agrarpreinsniveau nicht hin- genommen werden. Erbrachte Leistungen zum Schutz der Gemeingüter Wasser, Boden, intakte biodiverse Landschaft müssen auch gesamtgesellschaftlich getragen werden.

Anmerkungen

- 1 G. Pommer: Wer die Artenvielfalt will, muss die Agrarchemie drastisch reduzieren. In: Natur und Landschaft Reihe 65 (1990), Heft 78, S. 4 ff.
- 2 Ebd.
- 3 Jüngst z. B. durch den Globalen Bericht des Weltbiodiversitätsrat (IPBES), der im Frühjahr 2019 erschienen ist. – Eine gute Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse findet sich bei C. Schwägerl: Dramatischer UN-Bericht – Eine Million Arten vom Aussterben bedroht. In: Spiegel Online vom 6. Mai 2019 (www.spiegel.de/wissenschaft/natur/artensterben-uno-bericht-beschreibt-dramatischen-verlust-der-artenvielfalt-a-1265482.html).
- 4 Zentrale Forderungen beider Länderinitiativen finden sich im nebenstehenden Beitrag von Claus Obermeier sowie im Rückblick des Agrarpolitik-Kapitels dieses *Kritischen Agrarberichts* (S. 222–227).



Stephan Kreppold

Biobauer und Mitglied im Sprecherrat der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) Bayerisch Schwaben.

Biolandhof Kreppold
Wilpersberg 1, 86551 Aichach
biolandhof-kreppold@web.de