



Beschlussvorlage Gemeinderat

Vorlage Nr.: GR/2019/087

Amt:	Bürgermeisteramt	Datum:	02.08.2019
Sachgebiet:	Amtsleitung		
Bearbeiter:	Daniel Enzensperger	Az.:	002.48

Beratungsfolge:	Termin:	Behandlung:
Gemeinderat	25.09.2019	öffentlich

Befangenheit: Keine.
Sachverständige: Keine.

Thema:

**Resolution gegen das Volksbegehren Artenschutz - "Rettet die Bienen" in Baden-Württemberg
- Antrag der CDU-Fraktion**

I. Sachverhalt:

1. Hintergrund und Ausgangslage

Artenschutz ist ein wichtiger Bestandteil des Umweltschutzes. Der Artenschutz umfasst den Schutz der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten und ihrer Lebensgemeinschaften vor Beeinträchtigungen durch den Menschen und die Gewährleistung ihrer sonstigen Lebensbedingungen; den Schutz der Lebensstätten und Biotop der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten sowie die Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets (§ 37 I BNatSchG). Im Rahmen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Flächen kommt es zum Einsatz von Pestiziden. Pestiziden wird vorgeworfen, dass sie sog. Nicht-Zielorganismen und das Ökosystem insgesamt bedrohen. Dadurch werde ein Artensterben begünstigt und die Artenvielfalt gefährdet. Dies hat in Baden-Württemberg zu einem Volksbegehren geführt. Mit dem Volksbegehren beabsichtigen die Unterstützer Änderungen im Landesnaturschutzgesetz und im Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz durchzusetzen, die nach Auffassung der Unterstützer des Volksbegehrens unumgänglich sind, um das Artensterben einzuschränken und die Artenvielfalt zu erhalten.

2. Grundlagen

a) Agrarfachliche Grundlagen

aa) Begriff und Wirkungsweise von Pestiziden

Als Pestizide werden viele unterschiedliche chemisch-synthetische Stoffe und Stoffkombinationen bezeichnet, die giftig auf im jeweiligen Anwendungsbereich unerwünschte Organismen (Tiere oder Pflanzen) wirken. Der Begriff „Pestizide“ stammt vom englischen Wort „pests“ für Schädlinge ab. Man kann Pestizide nach Einsatzzwecken unterteilen. Sogenannte Pflanzenschutzmittel werden im Agrar-, Forst- und Gartenbereich eingesetzt. Hingegen sind Biozide Mittel zur Bekämpfung unerwünschter Lebewesen im Haushalt. Man unterscheidet bei den Pestiziden dann nochmals nach den Ziel-Organismen. So werden Insektizide gegen Insekten, Herbizide gegen Pflanzen (Unkraut) und Fungizide gegen Pilze, Molluskizide gegen Schnecken und Akarizide gegen Milben eingesetzt. Die Wirkungsweise von Pestiziden unterscheidet sich je nach Mittel. Sie können als Wachstumshemmer, als Hemmer für die Proteinsynthese, als Hemmer des Nervensystems oder auf andere Weise wirken.

bb) Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ist in Deutschland durch das Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) und die zugehörigen Verordnungen sowie europäische Rechtsvorschriften, maßgeblich die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 geregelt. Pflanzenschutzmittel dürfen in Deutschland nur angewendet werden, wenn sie zuvor für den vorgesehenen Einsatzzweck vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zugelassen wurden. Das BVL ist die im Pflanzenschutzgesetz festgelegte Zulassungsbehörde. Im Pflanzenschutzgesetz ist weiterhin festgelegt, dass das Bundesamt für Risikobewertung (BfR), das Julius-Kühn-Institut (JKI) und das Umweltbundesamt (UBA) an den Verfahren für Pflanzenschutzmittel zu beteiligen sind.

Aufgabe des Bundesamts für Risikobewertung ist es, die gesundheitlichen Risiken von Pflanzenschutzmitteln zu bewerten. Die gesundheitlichen Risikobewertungen des BfR beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Toxikologische Bewertungen von Pflanzenschutzmitteln und den darin enthaltenen Wirk- und Formulierungshilfsstoffen
- Ableitung von Grenzwerten, bis zu denen die Exposition einem bestimmten Wirkstoff gegenüber als annehmbar gilt
- Vorschläge zur Einstufung und Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln und deren Wirkstoffen, wenn sie die menschliche Gesundheit schädigen können
- Ermittlung der Menge eines Pflanzenschutzmittels, der die betroffenen Personengruppen ausgesetzt sein können
- Ableitung von Rückstandshöchstgehalte für Pflanzenschutzmittelwirkstoffe in Lebensmitteln und Futtermitteln
- Festlegung von Sicherheitsmaßnahmen für Anwender beim Umgang mit Pflanzenschutzmitteln und für indirekt Betroffene
- Bewertung von Analysemethoden zur Überwachung von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen

Das BfR berücksichtigt bei der Bewertung alle Personengruppen, die mit Pflanzenschutzmitteln in Kontakt kommen können. Der Kontakt kann bereits bei der

Anwendung geschehen:

- Anwender von Pflanzenschutzmitteln
- Arbeiter
- Zufällige Dritte
- Anwohner, die neben behandelten Feldern wohnen
- Verbraucher

Durch die gesundheitlichen Risikobewertungen für die unterschiedlichen Personengruppen wird sichergestellt, dass von Pflanzenschutzmitteln keine unannehmbaren Risiken für die Gesundheit von Menschen ausgehen.

Für die Überwachung sind in Deutschland die Bundesländer zuständig. Die Kontrolle der Anwendungen erfolgt durch die Pflanzenschutzdienste der Länder. Die Bundesländer kontrollieren auch die auf dem Markt befindlichen Pflanzenschutzmittel. Überwachungsämter der Bundesländer prüfen regelmäßig, ob die gesetzlichen Rückstandshöchstgehalte von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen in Lebens- und Futtermitteln eingehalten werden und ziehen zu hoch belastete Lebens- und Futtermittel aus dem Verkehr.

Die Zulassung und der Umgang mit Pflanzenschutzmitteln unterliegt in Deutschland also strengen Regeln sowie einer scharfen Kontrolle durch staatliche Behörden.

cc) Bestand der Bienen

Das Volksbegehren trägt den Titel „Rettet die Bienen“ und nimmt damit insbesondere auf die Population der Bienen Bezug. Der Titel ist allerdings leicht missverständlich, wenn der zoologische bzw. taxonomische Begriff der Biene nicht klar ist. Mit Bienen ist die Überfamilie Apoidea aus der Ordnung Hautflügler (Hymenoptera) in der Klasse der Insekten (Insecta) gemeint. Dies umfasst unzählige Arten von Bienen. Eine Art davon ist die Westliche Honigbiene (*Apis mellifera*) aus der Gattung der Honigbienen (*Apis*) und der Familie der Echten Bienen (Apidae). Im umgangssprachlichen Sinne wird häufig für die Honigbiene der Begriff „Biene“ verwendet. Tatsächlich ist der Begriff aber viel weiter. Es ist davon auszugehen, dass der Begriff „Biene“ im Titel des Volksbegehrens die Überfamilie und nicht die Art der Honigbiene meint. Dies ist schon deshalb wichtig, weil die Population der domestizierten Honigbiene nicht gefährdet ist. Zwar war der Bestand der Honigbienen in Deutschland in den 1990er-Jahren höher als heute, die Anzahl der Honigbienenvölker nimmt jedoch seit 2010 wieder kontinuierlich zu (Quelle: https://deutscherimkerbund.de/161-Imkerei_in_Deutschland_Zahlen_Daten_Fakten). Eigentlich bedroht sind hingegen die Wildbienenarten. Die Ursachen hierfür sind jedoch vielfältig. Ursachen könnten insbesondere sein: Insektizide, monoton Agrarlandschaften, der zunehmende Flächenverbrauch, der Klimawandel oder auch Lichtverschmutzung durch nächtliche Beleuchtung. Wichtig zu wissen ist, dass die EU z. B. den Einsatz der Pestizide Clothianidin, Imidacloprid und Thiamethoxam im Freiland im April 2018 insbesondere wegen ihrer nachgewiesenen Gefährdung von Bienen verboten hat. Soweit Pestizide also gefährliche Auswirkungen haben, werden sie von den entsprechenden Stellen aus dem Verkehr gezogen.

dd) Streuobstwiesen

„Streuobstbau ist eine Form des Obstbaus, bei dem Obst auf vereinzelt stehenden hochstämmigen Baumformen erzeugt wird. Die Bäume stehen im Gegensatz zu dem niederstämmigen Plantagenobstbau in der Landschaft verstreut. Streuobstbeständen gemeinsam ist die regelmäßige Nutzung sowohl der Hochstamm-Obstbäume (Obernutzung) als auch der Flächen unter den Bäumen (Unternutzung). Die häufigste Anlageform ist die Streuobstwiese, bei der hochstämmige Obstbäume auf Wiesen, Weiden oder Mähweiden stehen. Andere Streuobstbestände sind die flächenhaften Anpflanzungen von Hochstamm-Obstbäumen auf ackerbaulich oder gärtnerisch genutzten Flächen, die sogenannten Streuobstäcker. Auch hochstämmige Obstalleen an Feld- und Fahrwegen (Straßenobst), in Hausgärten oder hochstämmige Einzelbäume in der freien Landschaft gehören zum Streuobstbau. Streuobstwiesen sind die bekannteste Form des Streuobstbaus, wobei die Mehrfachnutzung kennzeichnend ist: Die Bäume dienen der Obsterzeugung (Obernutzung). Die Flächen dienen zugleich als Grünland (Unternutzung). Sie werden entweder als Mähwiesen zur Heugewinnung oder direkt als Viehweiden genutzt.“ (Quelle: Reinhard Güll, Streuobstwiesen, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2015, S. 38, 40).

ee) Ökologische Landwirtschaft

Ökologische Landwirtschaft meint die Herstellung von landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf der Grundlage bestimmter ökologischer Produktionsmethoden, die insbesondere eine umweltschonende Produktion ermöglichen sollen. Die Verordnung EG Nr. 889/2008 vom 5. September 2008 sowie die Durchführungsvorschriften zur Verordnung EG 834/2007 vom 28. Juni 2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle regeln konkreter, was genau darunter zu verstehen ist. Insbesondere ist in Anhang II der Verordnung aufgeführt, welche Arten von Pestiziden in der ökologischen Produktion zulässig sind.

b) Rechtliche Grundlagen von Volksbegehren und Volksabstimmung

Die rechtlichen Grundlagen für Volksbegehren und Volksabstimmung finden sich in der Landesverfassung für Baden-Württemberg (LV) und im Gesetz über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) in der Fassung vom 20. Juni 2016.

aa) Begrifflichkeiten

Die folgenden Begrifflichkeiten sind zu unterscheiden:

(1) Volksabstimmung

Bei einer Volksabstimmung ist die wahlberechtigte Bevölkerung des Landes Baden-Württemberg zur Abstimmung über eine Sachfrage (z. B. einen Gesetzentwurf) aufgerufen. Die Gesetzgebung erfolgt in diesem Falle direktdemokratisch und unmittelbar durch das Volk.

(2) Volksbegehren

Von einer Volksabstimmung begrifflich zu unterscheiden ist das Volksbegehren. Ein Volksbegehren ist die Initiative aus der Bevölkerung heraus, eine Volksabstimmung durchzuführen.

(3) Antrag auf Volksbegehren

Die Durchführung eines Volksbegehrens setzt einen Antrag auf Volksbegehren voraus.

(4) Volksantrag

Ein Volksantrag ist eine aus der Bevölkerung heraus entstehende Initiative, dass sich der Landtag mit einer Sachfrage (z. B. ein Gesetzentwurf), die in der Zuständigkeit des Landtages liegt, befassen soll. Der Landtag ist dann verpflichtet, sich mit der Sachfrage zu beschäftigen. (Dieser Begriff ist im Weiteren nicht relevant).

bb) Verfahren bis zur Volksabstimmung

Gesetze werden in Baden-Württemberg vom Landtag oder durch Volksabstimmung beschlossen (Art. 59 IV LV). Während der Beschluss von Gesetzen durch den Landtag üblich ist, stellt der Beschluss eines Gesetzes durch Volksabstimmung eine Ausnahme dar. Gesetzesvorlagen, also zum Beispiel ein Gesetzentwurf, werden grundsätzlich von der Landesregierung oder von Abgeordneten des Landtages eingebracht. Dies ist auch dann so, wenn eine Volksabstimmung von Landesregierung und Landtag in die Wege geleitet wird. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass eine Gesetzesvorlage durch Volksbegehren, also vom Volk direkt, eingebracht wird (Art. 59 I LV). Dem Volksbegehren geht allerdings ein Antragsverfahren voraus. Volksbegehren bedürfen der Zulassung durch das Innenministerium (§ 27 I VAbstG). Der Antrag auf Volksbegehren bedarf der Unterschriften von mindestens 10.000 Unterzeichnern, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Landtag wahlberechtigt sein müssen (§ 27 IV VAbstG). Ist der Antrag vorschriftsmäßig gestellt und widerspricht der Gesetzentwurf dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht, dann muss das Innenministerium das Volksbegehren zulassen (§ 29 I VAbstG). Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen. Das Volksbegehren ist zu Stande gekommen, wenn es von mindestens zehn vom Hundert (10 %) der Wahlberechtigten gestellt wird (Art. 59 III LV). Die durch das Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist dann zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen (Art. 60 I LV). Bei der Volksabstimmung entscheidet schließlich die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist jedoch nur dann beschlossen, wenn mindestens zwanzig vom Hundert (20 %) der Stimmberechtigten zustimmen (Art. 60 V LV).

3. Volksbegehren Artenschutz „Rettet die Bienen“

a) Verfahren

Am 19. Mai 2019 startete eine Unterschriftenaktion für einen Antrag zu Durchführung eines Volksbegehrens mit dem Titel „Volksbegehren Artenschutz – ‚Rettet die Bienen‘ in Baden-Württemberg“. Notwendig für den Antrag waren 10.000 Unterstützungsunterschriften. Am 26. Juli 2019 wurde der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens mit 35.865 Unterschriften beim Innenministerium des Landes Baden-Württemberg eingereicht. Damit wurden mehr als das Dreifache der gesetzlich geforderten Unterschriften gesammelt. Das Innenministerium hatte dann drei Wochen Zeit zur Prüfung des Antrages. Das Innenministerium gab dem Antrag nach Prüfung statt und ließ das Volksbegehren zu. Derzeit läuft das Volksbegehren und die Sammlung der notwendigen Unterschriften. Für einen Erfolg des Volksbegehrens müssen 10 % der Wahlberechtigten das Volksbegehren unterschreiben, dies entspricht ca. 770.000 Personen. Erreicht das Volksbegehren die Anzahl der Unterstützungsunterschriften hat der Landtag über den Gesetzentwurf zu beraten. Lehnt der Landtag den Gesetzentwurf in der eingebrachten Fassung ab, muss eine

Volksabstimmung über den Gesetzentwurf durchgeführt werden.

b) Inhalt des Volksbegehrens

Dem Antrag und somit auch dem Volksbegehren selbst ist ein Gesetzentwurf beigelegt, der in der Anlage zum Vorbericht abgelegt ist. Ziele des Gesetzentwurfs sind:

- Stärkung des Ziels, dem Rückgang der Artenvielfalt in Flora und Fauna und dem Verlust von Lebensräumen entgegenzuwirken sowie die Entwicklung der Arten und deren Lebensräume zu befördern als Regelungsgenstand
- Bessere Verankerung des Ziels, die Artenvielfalt zu schützen, in den einschlägigen Bildungs- und Ausbildungsangeboten öffentlicher Träger
- Wirksamer Schutz des Biotopverbundes durch flächendeckende planerische Sicherung
- Schutz für extensiv genutzte Obstbaumwiesen, Obstbaumweiden und Obstbaumäcker mit hochwachsenden Obstbäumen (Streuobstbestände)
- Verbot von Pestiziden auf naturschutzrechtlich besonders geschützten Flächen, bei klar definierten Ausnahmen
- Einforderung geeigneter Maßnahmen, um den Anteil der ökologischen Landwirtschaft auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Baden-Württemberg bis 2035 schrittweise auf 50 Prozent anzuheben sowie Umstellung landeseigener Landwirtschaftsbetriebe auf ökologische Landwirtschaft
- Verpflichtung zur Erarbeitung einer Strategie bis 1. Januar 2022 zur Reduktion des Pestizideinsatzes um 50 Prozent bis zum Jahr 2025

Durch den Gesetzentwurf sollen das Landesnaturschutzgesetz und das Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz geändert werden.

aa) Änderungen des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG)

(1) Einfügung einer Zielbestimmung zur Artenvielfalt

Mit einem neuen § 1a soll in das Landesnaturschutzgesetz eine Zielbestimmung zur Artenvielfalt eingefügt werden. Danach solle sich das Land über § 1 II BNatSchG hinaus verpflichten, im besonderen Maße den Rückgang der Artenvielfalt in Flora und Fauna und dem Verlust von Lebensräumen entgegenzuwirken sowie die Entwicklung der Arten und deren Lebensräume zu befördern. (Art. 1 Nr. 1)

(2) Ökologische Landwirtschaft als Ausbildungsziel und -inhalt

In § 7 III LNatSchG ist bisher geregelt, dass die Träger der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Ausbildung und Beratung die Inhalte und Voraussetzungen einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Rahmen ihrer Tätigkeit vermitteln sollen.

Diese Vorschrift soll nach dem Gesetzentwurf dahingehend verschärft und konkretisiert werden, dass dies insbesondere mit dem Ziel, die biologische Artenvielfalt in der landwirtschaftlichen Produktion durch ökologische Anbauverfahren zu erhalten und zu fördern, erfolgen solle. (Art. 1 Nr. 2)

Zur Begründung wird angegeben, dass ein Umstieg auf ökologische Landwirtschaft nur mit entsprechender Qualifizierung der in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beschäftigten Menschen möglich ist.

(3) Streichung der Erforderlichkeit und Geeignetheit für Biotopverbünde im Rahmen der Regional- und Bauleitplanung

Nach § 22 Abs. 3 LNatSchG sind Biotopverbünde im Rahmen der Regionalpläne und der Flächennutzungspläne soweit erforderlich und geeignet jeweils planungsrechtlich zu sichern. Nach dem Gesetzentwurf soll die Beschränkung der Aufnahme in die Regional- und Bauleitplanung auf erforderliche und geeignete Übernahmen entfallen. (Art. 1 Nr. 3)

Als Begründung wird darauf verwiesen, dass die bisherige Regelung die Bedeutung von Biotopverbünden nicht angemessen berücksichtige. Eine wirksame Sicherung des Biotopverbundes erfordere eine flächendeckende planerische Sicherung des Biotopverbundes.

(4) Erhalt von Streuobstbeständen

Es soll ein neuer § 33a in das Landesnaturschutzgesetz eingefügt werden. Danach sollen extensiv genutzte Obstbaumwiesen, Obstbaumweiden oder Obstbaumäcker aus hochstämmigen Obstbäumen mit einer Fläche ab 2.500 m² mit Ausnahme von Bäumen, die weniger als 50 m vom nächstgelegenen Wohngebäude oder Hofgebäude entfernt sind gesetzlich geschützt sein. Die Beseitigung von Streuobstbeständen, alle Maßnahmen die zu deren Zerstörung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigungen führen können, sollen verboten werden. Pflegemaßnahmen, die bestimmungsgemäße Nutzung und Verkehrssicherungsmaßnahmen würden davon allerdings nicht erfasst. Im zweiten Absatz des neuen Paragraphens würden Befreiungen vom genannten Verbot geregelt. (Art. 1 Nr. 4)

Im Gesetzentwurf wird als Begründung für die neue Vorschrift angegeben, dass sich Streuobstwiesen meistens in Ortsrandlage befinden würden und der Schutzbedarf aus der zunehmenden Inanspruchnahme für Bebauungen resultiere.

(5) Erweiterung des Verbots von Pestiziden

Derzeit enthält § 34 LNatSchG ein Verbot des Einsatzes von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) gemäß Art. 3 Nr. 10 der Richtlinie 2009/128 EG des EU-Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 (welche wiederum auf die Verordnung EG 1107/2009 vom 21. Oktober 2009 verweist) in Naturschutzgebieten, in Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten, in gesetzlich geschützten Biotopen und bei Naturdenkmälern außerhalb von intensiv genutzten land- und fischerwirtschaftlichen Flächen. Die Naturschutzbehörde kann aber die Verwendung dieser Mittel zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist.

§ 34 LNatSchG soll nun dahingehend geändert werden, dass Natura 2000-Gebiete (FF-Gebiete) und Landschaftsschutzgebiete, soweit sie der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten dienen, in das Verbot eingeschlossen werden. Die Ausnahme des Pestizidverbots von intensiv genutzten land- und fischerwirtschaftlichen Flächen entfällt. Nach dem Gesetzentwurf soll die untere Naturschutzbehörde auf Antrag die Verwendung bestimmter Mittel im Einzelfall zulassen können, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der genannten Schutzgebiete oder geschützte Gegenstände nicht zu befürchten ist. Nur die höhere Naturschutzbehörde könnte die Verwendung bestimmter Mittel ohne Antrag, also generell und für ein bestimmtes Gebiet zulassen. Über die Ausnahmen müsste dem Landtag jährlich berichtet werden. (Art. 1 Nr. 5)

Nach dem Gesetzentwurf ist eine Übergangsregelung bis zum 1. Januar 2021 vorgesehen.

(Art. 1 Nr. 6)

Zur Begründung für die Verschärfung von § 34 LNatSchG wird angeführt, dass alle aufgeführten Schutzgebiete eine Naturschutzfunktion hätten und bedeutsam für den Erhalt der Artenvielfalt seien. Auch in den Schutzgebieten nehme das Artensterben drastische Ausmaße an. So sei durch eine Studie nachgewiesen worden, dass im Zeitraum zwischen 1989 und 2015 die Biomasse von Fluginsekten in Schutzgebieten in Deutschland um mehr als 75 % zurückgegangen sei. Insgesamt wirkten sich Pestizide schädlich auf Lebensräume, Tiere und Pflanzen aus. Die Artenvielfalt könne nur erhalten werden, wenn die Verwendung solcher Mittel in großen Teilen der Landwirtschaft auf ein Minimum beschränkt werde.

bb) Änderungen des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes (LLG)

(1) Aufnahme des Ziels zur Umstellung auf ökologischen Landbau

In das Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) soll nach dem Gesetzentwurf ein § 2a zum ökologischen Landbau eingefügt werden. Dieser sieht vor, dass zur Förderung der Artenvielfalt das Land das Ziel verfolgen solle, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Baden-Württemberg nach und nach, bis 2025 zu mindestens 25 % und bis 2035 zu mindestens 50 % nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden müssen. Staatliche Flächen, die sich in Eigenbewirtschaftung befinden, müssten schon ab 1. Januar 2022 vollständig im ökologischen Landbau bewirtschaftet werden. Verpachtete Flächen des Landes werden an ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet. In den Pachtverträgen soll festgelegt werden, dass die Flächen ökologisch zu bewirtschaften sind.

(Art. 2)

Der Ökologische Landbau sei auf Grund der strengen Beschränkung des Einsatzes von Pestiziden schonender für die Artenvielfalt. Um dem Insektensterben gegenzusteuern müsse das Ziel festgelegt werden, die ökologische Landwirtschaft auszubauen.

(2) Aufnahme des Ziels zur Reduktion des Pestizideinsatzes

In das Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) soll nach dem Gesetzentwurf auch ein § 2b zur Reduktion des Pestizideinsatzes eingefügt werden. Dieser sieht vor, dass der Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft sowie im Siedlungs- und Verkehrsbereich bis 2025 um mindestens 50 % der jeweiligen Flächen reduziert werden soll. Dafür solle die Landesregierung bis 1. Januar 2022 eine Strategie erarbeiten, die von einem Fachbeirat begleitet werden soll. (Art. 2)

Zur Begründung der neuen Vorschrift wird die Begründung zur Änderung von § 34 LNatSchG wiederholt. Pestizide wirkten sich schädlich auf Lebensräume, Tiere und Pflanzen aus. Die Artenvielfalt könne nur erhalten werden, wenn die Verwendung in großen Teilen der Landwirtschaft auf ein Minimum beschränkt werde.

c) Unterschiede zum Volksbegehren im Freistaat Bayern

Im Freistaat Bayern hat es zu diesem Thema ebenfalls ein Volksbegehren gegeben. Der dem Volksbegehren zu Grunde liegende Gesetzentwurf ist in Bayern vom Landtag angenommen und als Gesetz verabschiedet worden. Allerdings unterscheidet sich der bayerische Gesetzentwurf in vergleichbaren Regelungen stark vom Gesetzentwurf des baden-württembergischen Volksbegehrens:

aa) Umstellung auf ökologischen Landbau

Auch der Gesetzentwurf zum bayerischen Volksbegehren sah eine Zielsetzung zur weiteren Umstellung auf ökologischen Landbau vor. Allerdings war das Ziel niedriger angesetzt. So

sollte danach bis 2025 nur 20 % und bis 2030 nur 30 % der Flächen umgestellt werden.

bb) Erhalt von Streuobstbeständen

Der Erhalt von Streuobstbeständen war im Gesetzentwurf zum bayerischen Volksbegehren auch enthalten, dort werden Streuobstbestände jedoch als Biotop definiert. Die Umnutzung von Streuobstwiesen ist einfacher als nach dem Gesetzentwurf zum baden-württembergischen Volksbegehren.

cc) Verbot von Pestiziden

Das bayerische Landesnaturschutzgesetz kannte eine vergleichbare Regelung wie § 34 LNatSchG BW nicht. Im dortigen Gesetzentwurf zum Volksbegehren war eine vergleichbare Vorschrift nun vorgesehen, sodass Bayern den bisher strengeren Regelungen in Baden-Württemberg nur gleichzog. Der Gesetzentwurf zum baden-württembergischen Volksbegehren sieht hingegen eine Verschärfung vor, würde also das Verbot von Pestiziden noch weiter verschärfen. Insbesondere war im bayerischen Gesetzentwurf keine Geltung des Pestizidverbots in Landschaftsschutzgebieten vorgesehen.

4. Bedeutung des Gesetzentwurfs für die örtliche Landwirtschaft in Kressbronn a. B.

a) Situation der örtlichen Landwirtschaft und der Gemeinde

Derzeit gibt es insgesamt 98 landwirtschaftliche Betriebe (Haupt- und Nebenerwerb) in der Gemeinde Kressbronn a. B. (StaLa, Stand: 2016). Davon sind 83 Dauerkulturbetriebe, 7 Futterbaubetriebe, 4 Pflanzenbauverbundbetriebe und 4 Pflanzenbau-Viehhaltungsverbundbetriebe. Die Gemeinde hat eine Gemarkungsgröße von 2.043 ha. Davon entfallen 1.291 ha auf landwirtschaftliche Nutzfläche. Darunter 259 ha Ackerland (20,1 %), 359 ha Dauergrünland (27,8 %), 652 ha Obstanlagen (50,5 %) und 21 ha Rebland (1,6 %). In Kressbronn a. B. gibt es vier Naturschutzgebiete mit insgesamt 90,7 ha, vier Landschaftsschutzgebiete mit 890 ha, ein FFH-Gebiet mit 147,8 ha, 137 Biotope mit 90,7 ha, elf Waldbiotope mit 13,6 ha und zwei Wasserschutzgebiete mit insgesamt 106,2 ha. Insgesamt sind 1.008 ha der Gemeindefläche als Schutzgebiet ausgewiesen. Dies entspricht einem Anteil von 49,35 % der Gesamtfläche. Derzeit gibt es in der Gemeinde Kressbronn a. B. nur konventionell arbeitende landwirtschaftliche Betriebe.

b) Erweiterung des Verbots von Pestiziden

Die örtliche Landwirtschaft ist ganz besonders von der geplanten Verschärfung des § 34 LNatSchG betroffen. Da die vom Volksbegehren geplante Erweiterung des Pestizidverbots nun fast alle Schutzgebietsarten einbeziehen würde, bliebe weniger Fläche zur konventionellen Bewirtschaftung übrig. Zieht man von 2.043 ha 420 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche ab, verbleiben 1.623 ha Fläche, auf die sich die Schutzgebiete beziehen könnten. Davon sind nur 615 ha nicht als Schutzgebiet ausgewiesen und würden zur konventionellen Bewirtschaftung verbleiben. Dies entspricht 30,1 % der Gemarkungsfläche der Gemeinde. Dabei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, dass die 615 ha auch Flächen beinhalten, die landwirtschaftlich nicht nutzbar bzw. nicht ertragreich sind. Diese müssten eigentlich noch in Abzug gebracht werden. Eine genauere Ermittlung ist jedoch mangels statistischem Zahlenmaterial nicht möglich. Da in der Gemeinde Kressbronn a. B. alle landwirtschaftlichen Betriebe konventionell arbeiten, wären alle Betriebe davon betroffen. In der Anlage befinden sich Übersichten, aus denen hervorgeht, welche Flächen bei einer Erweiterung des Pestizidverbots betroffen wären.

c) Erhalt von Streuobstbeständen

Auf der Gemarkung der Gemeinde befinden sich einige Streuobstwiesen. Aus diesem Grund wäre die örtliche Landwirtschaft von einem Rodungsverbot erheblich betroffen.

4. Zwischenzeitliche politische Entwicklungen in der Landesregierung

Das Volksbegehren hat in die politische Debatte Geschwindigkeit gebracht. Der Landeslandwirtschaftsminister Peter Hauck und der Landesumweltminister Franz Untersteller konnten sich bisher nicht auf gesetzliche Änderungen einigen. Nun liegt ein Konsenspapier vor. Danach soll der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Felder bis 2030 von derzeit 14 % auf 30 bis 40 % steigen. Bis 2030 soll die Landwirtschaft nur noch halb so viel Pflanzenschutzmittel auf den Feldern ausbringen. Über den Anbau in Schutzgebieten wurde hingegen nichts vereinbart. Die nun von der Landesregierung vorgesehenen Änderungen gehen zwar weiter als die bayerischen Regelungen, bleiben aber hinter den strengen Regelungen im Gesetzentwurf des Volksbegehrens zurück.

5. Resolution der Gemeinde Kressbronn a. B. zur Ablehnung des Volksbegehrens

Die CDU-Fraktion beantragt nun auf Grundlage von § 27 der Geschäftsordnung des Gemeinderates mit Verhandlungsantrag vom 15. Juli 2019, dass die Gemeinde Kressbronn a. B. eine Resolution verabschiedet, wonach sich die Gemeinde gegen das geplante Volksbegehren und gegen den vorgelegten Gesetzentwurf ausspricht. Der Verhandlungsantrag der CDU-Fraktion ist zulässig. Da durch das Volksbegehren die örtliche Landwirtschaft, der örtliche Tourismus und die örtliche Landschaft an sich betroffen werden, weist der Verhandlungsgegenstand einen konkreten Bezug zur örtlichen Gemeinschaft i. S. v. Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 71 ff. LV auf. Es besteht eine Befassungskompetenz der Gemeinde. Nach Informationen des Innenministeriums unterliegt der Gemeinderat keiner Neutralitätspflicht. Dies bedeutet, dass er sich zur Sache äußern darf. Allerdings unterliegt er einem Sachlichkeitsgebot. Damit ist gemeint, dass er keinen Beschluss mit einer Empfehlung zur Zustimmung oder Ablehnung des Volksbegehrens abgeben sollte.

II. Begründung/Rechtliche Würdigung:

1. Gesamtbegründung

Der Gesetzentwurf zum Volksbegehren ist möglicherweise gut gemeint, geht aber viel zu weit und schießt über das Ziel hinaus. Landwirtschaft und Umweltschutz dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es muss stets darauf geachtet werden, dass Änderungen in der landwirtschaftlichen Produktion gemeinsam mit der Landwirtschaft beschlossen und angegangen werden. Auch die Landwirtschaft ist daran interessiert, die Umwelt und ihre eigenen Lebens- und Existenzgrundlagen zu schützen.

Der geplante Gesetzentwurf zum Volksbegehren ist insgesamt nur sehr schwach begründet. Auf landwirtschaftliche Belange und Interessen geht dieser kaum ein. Meistens wird nur auf den Artenschutz abgestellt, oft fehlt es an einer genauen Begründung, weshalb diese Änderung für den Artenschutz jeweils erforderlich ist. Indem der Gesetzentwurf kategorisch als Begründung auf den Artenschutz selbst abstellt, macht er es sich zu einfach.

Würde der Gesetzentwurf so als Gesetz beschlossen, dann müsste damit gerechnet werden, dass viele landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Existenz gefährdet würden. Dies würde in unserer Region und damit auch in Kressbronn a. B. zu einem weiteren Aussterben der landwirtschaftlichen Höfe führen. Ob dadurch die Versorgungslage beeinträchtigt wird, ist

zwar fraglich, denn die Konsequenz wäre ein Ausgleich durch ein Mehr an Importen aus anderen Ländern. Ob dies durch die damit verbundene Belastung der Umwelt durch den Transport zu rechtfertigen ist, darf mit Recht bezweifelt werden. Daneben würde ein zunehmender Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen auch unserer eigenen Wirtschaft schaden. Im Sinne eines Ausgleichs wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Belange wäre dies nicht nachhaltig. Gerade die Landwirtschaft ist es aber auch, welche die Landschaft pflegt und durch die Sonderkulturen unsere Kulturlandschaft ausmacht. Die durch die Sonderkulturen geprägte Landschaft fördert gerade die Attraktivität der Bodenseelandschaft. Die ist auch für den Tourismus entscheidend. Eine Gefährdung der Landwirtschaft bringt daher auch eine Gefährdung der Kulturlandschaft und damit automatisch der touristischen Attraktivität der Gemeinde mit sich.

2. Einzelbegründung zur Ablehnung

a) Änderungen des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG)

aa) Einfügung einer Zielbestimmung zur Artenvielfalt

Gegen diese Bestimmung ist dem Grundsatz nach nichts einzuwenden. Auch für die Landwirtschaft ist die Erhaltung der Artenvielfalt wichtig. Die Einfügung der Zielbestimmung ist daher sinnvoll.

bb) Ökologische Landwirtschaft als Ausbildungsziel und -inhalt

Auch diese Regelung ist mitunter sinnvoll, solange die ökologische Landwirtschaft gleichberechtigt neben der konventionellen Landwirtschaft steht. Landwirtinnen und Landwirte sollen selbst entscheiden, nach welchen Verfahren sie ihr Land bewirtschaften. Damit beide Techniken möglich sind, benötigen sie auch die Kenntnis beider Techniken.

cc) Streichung der Erforderlichkeit und Geeignetheit für Biotopverbünde im Rahmen der Regional- und Bauleitplanung

Diese Regelung ist problematisch. Die Einschränkung der planungsrechtlichen Sicherung auf erforderliche und geeignete Übernahmen ist nicht zu beanstanden. Nur soweit eine Sicherung erforderlich und geeignet ist, macht es auch Sinn, diese zu übernehmen.

dd) Erhalt von Streuobstbeständen

Die geplante Regelung zum Rodungsverbot von Streuobstwiesen ist problematisch. Streuobstwiesen sind von Menschen geschaffen, sie sind also gerade keine natürlichen Gebilde. Mithin ist jede Streuobstwiese irgendwann einmal von Menschen angelegt worden. Für die Landwirtschaft können Streuobstwiesen eine sinnvolle Nutzung von Flächen sein, da durch Streuobstwiesen mehrere Zwecke verfolgt werden können. Es wäre aber nicht sachgerecht, die Landwirtschaft zu etwas zu verpflichten, was sie irgendwann einmal aus freien Stücken auch zu Gunsten der Natur selbst angelegt hat.

Bereits im Jahr 2014 hatte man in Baden-Württemberg über ein sog. Hochstammrodungsverbot diskutiert. Die Regelung wurde nicht eingeführt, sehr viele Hochstämme sind allerdings allein der Diskussion zum Opfer gefallen, da viele Landwirte die Hochstämme vorsorglich entfernt hatten, um später nicht mehr daran gebunden sein zu müssen. Diese Hochstämme würden heute wahrscheinlich noch stehen, hätte man ein Hochstammrodungsverbot nicht in Erwägung gezogen. Die gesetzliche Unterschützstellung wird in der Praxis vermutlich dazu führen, dass die meisten Streuobstwiesen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes gerodet werden. Mit einem Hochstammrodungsverbot wäre aller Voraussicht nach auch verbunden, dass kein Landwirt mehr neue Hochstämme pflanzen

würde, weil er diese später nicht mehr entfernen dürfte. Dass Streuobstwiesen zur Artenvielfalt beitragen, steht außer Frage. Sinnvoller wäre allerdings, Streuobstbestände finanziell zu fördern und damit Anreize zu setzen, anstatt die Landwirtschaft daran dauerhaft zu binden. Zwar soll es Befreiungsmöglichkeiten geben, diese lösen aber das Problem um die generelle Einschränkung des planerischen Gestaltungsspielraums bzw. der wirtschaftlich-strategischen Überlegungen der Landwirtschaft nicht.

ee) Erweiterung des Verbots von Pestiziden

Auch eine Erweiterung des Verbots von Pestiziden ist problematisch. Heutzutage ist der Einsatz von Pestiziden weitaus genauer möglich als früher. Pestizide werden nicht mehr flächendeckend, sondern punktuell und vor allem in Gefährdungssituationen eingebracht. Die Landwirtschaft hat selbst schon aus Kostengründen ein Interesse daran, nicht mehr Pestizide einzusetzen als nötig sind. Ohne den Einsatz von Pestiziden ist eine Bewirtschaftung derzeit nicht wirtschaftlich möglich. Mit der Ausweitung des Pestizidverbots würden erheblich mehr Flächen betroffen als bisher. Die Anzahl der bewirtschaftbaren Flächen würde so stark zurückgehen, dass dies für sehr viele Landwirte die Existenz bedrohen könnte. Dies hätte zur Folge, dass weitere Landwirte ihren Betrieb einstellen müssten. Die Versorgung mit Lebensmitteln könnte dann mitunter nicht mehr in der Region gedeckt werden, weshalb der Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus anderen Ländern zunehmen würde, die allerdings unsere bisherigen Schutzstandards nicht einhalten. Zwar enthält der Gesetzentwurf zum Pestizidverbot eine Ausnahmeregelung. Allerdings bräuchte es diese dann für die gesamte Bodenseeregion. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass diese in diesem großen Umfang gewährt werden würde, dann wäre es eigentlich auch keine Ausnahme mehr und der Sinn der Regelung stünde generell in Frage. Auch überträgt man damit die gesamte Verantwortung auf untergeordnete Behörden und legt das Schicksal der Landwirtschaft vollumfänglich in die Hände des öffentlichen Sektors.

Wichtig ist noch zu betonen, dass auch in der ökologischen Landwirtschaft Pestizide eingesetzt werden, soweit sie nach Anhang II der Verordnung EG 889/2008 zugelassen sind. Die dort genannten Pestizide werden jedoch von den Fassungen des § 34 LNatSchG in seiner bisherigen und seiner geplanten Fassung nicht ausgenommen. Mithin wären auch die als ökologisch geltenden Pflanzenschutzmittel vom Pestizidverbot erfasst und eine ökologische Bewirtschaftung in den Schutzgebieten eher ausgeschlossen. Im Ergebnis könnte das dazu führen, dass die Bewirtschaftung der Flächen in den Schutzgebieten ganz eingestellt wird. Mit Blick auf den touristischen Mehrwert einer gepflegten Landschaft wäre dies ebenfalls fatal.

b) Änderungen des Landwirtschafts- und Landeskultugesetzes (LLG)

aa) Aufnahme des Ziels zur Umstellung auf ökologischen Landbau

Diese Regelung ist problematisch. Konventionelle und ökologische Landwirtschaft sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Letztlich muss es der Verbraucher sein, der über sein Konsumverhalten bestimmt, welche Produkte auf dem Markt wirtschaftlich zu produzieren sind. Derzeit besteht das Problem, dass Bio-Produkte auf Grund ihres höheren Preises keinen übermäßigen Absatz haben. Teilweise werden Bio-Produkte sogar konventionell verkauft. Würde man den Anbau ökologischer Produkte erhöhen, würde man den Preis dafür einerseits kaputt machen, andererseits würden die Produktionskosten regionaler landwirtschaftlicher Produkte stark ansteigen, dies wäre ein erheblicher Wettbewerbsnachteil gegenüber Importware. Solange sich das Verbraucherverhalten nicht verändert, sind Zwangsumstellungen in der Landwirtschaft kontraproduktiv. Richtigerweise

muss der Markt bestimmen, was die Landwirtschaft zu produzieren hat. Dies ist das ureigene Prinzip von Angebot und Nachfrage.

bb) Aufnahme des Ziels zur Reduktion des Pestizideinsatzes

Diese Vorschrift ist ebenfalls problematisch. Zwar macht eine Verringerung des Pestizideinsatzes durchaus Sinn, sollte aber in einem zumutbaren Maß für die Landwirtschaft sein. Die Reduktion um 50 % bis 2025 ist ein sehr ambitioniertes Ziel, das die meisten Landwirte in diesem Zeitrahmen ohne finanzielle Förderungen nicht erreichen können. Mitunter ist dies mit erheblichen finanziellen Investitionen in eine moderne Technik verbunden. Notwendig wäre daher so oder so eine längere Übergangsfrist. Generell ist aber in Frage zu stellen, ob die konventionelle Landwirtschaft nach und nach reduziert werden sollte. Die Versorgung der Bevölkerung wie auch der Export sind nicht nur wichtig für die Gesellschaft, sondern stellen auch Wertschöpfung dar. Sinnvoller wäre es daher, die Forschung im Bereich der Pestizide weiter zu fördern und noch punktuellere Pestizide zu entwickeln. Auch sollte man die Landwirtschaft finanziell bei der Umstellung auf effizientere Technologien unterstützen.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Keine.

IV. Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat der Gemeinde Kressbronn a. B. spricht sich dafür aus, eine einvernehmliche Lösung zwischen Umweltschutz/Artenschutz und Landwirtschaft zu finden.

V. Anlagen:

022.3_Antrag der CDU-Fraktion Resolution gegen das Volksbegehren Rettet die Bienen

Gesetzenwurf zum Volksbegehren Rettet die Bienen BW

Gesetzentwurf Artenschutz Bayern

Übersicht Schutzgebiete 1 - Bisher von § 34 LNatSchG erfasste Schutzgebiete in Kressbronn

a. B

Übersicht Schutzgebiete 2 - Künftig von § 34 LNatSchG erfasste Schutzgebiete in Kressbronn

a. B

Offener Brief junge Obstbauern

VI. Sonstige Hinweise:

Keine.