



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION


Innenministerium Baden-Württemberg • Pf. 10 34 65 • 70029 Stuttgart

Datum 14.08.2019

Herrn
David Gerstmeier
c/o proBiene
Rosenwiesstraße 17
70567 Stuttgart

Aktenzeichen 2-1056/59
(Bitte bei Antwort angeben)

Herrn
Tobias Miltenberger
c/o proBiene
Rosenwiesstraße 17
70567 Stuttgart

 Entscheidung über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens Artenschutz -
"Rettet die Bienen" über das "Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des
Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes"

Antrag vom 26. Juli 2019

Entscheidung

Das Volksbegehren Artenschutz – „Rettet die Bienen“ über das „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“ wird auf den Antrag vom 26. Juli 2019 zugelassen.

Gründe

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens Artenschutz – „Rettet die Bienen“ über das „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und

Landeskulturgesetzes“ ist vorschriftsmäßig gestellt und die Gesetzesvorlage widerspricht nicht dem Grundgesetz und der Landesverfassung (§ 29 Absatz 1 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG)).

A.

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ist vorschriftsmäßig gestellt (§ 29 Absatz 1 Nummer 1 (VAbstG)).

Die Zulassung wurde am 26. Juli 2019 schriftlich beantragt (§ 27 Absatz 2 Satz 1 VAbstG). Es wurde mitgeteilt, dass in allen Gemeinden Baden-Württembergs Eintragungslisten aufgelegt werden sollen (§ 27 Absatz 2 Satz 2 VAbstG). Dem Antrag war ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf („Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“) beigefügt (§ 27 Absatz 3 VAbstG).

Zugleich wurden 35 968 Unterschriften von Unterstützern übergeben. Von diesen sind nach Prüfung mindestens 12 994 Unterschriften gültig. Daher ist die Voraussetzung des § 27 Absatz 4 VAbstG von mindestens 10 000 Unterschriften erfüllt. Auf die Prüfung der weiteren Unterschriften wurde zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands verzichtet.

In dem Antrag wurden zwei Personen als Vertrauensleute benannt (§ 27 Absatz 5 Satz 1 VAbstG).

B.

Das beabsichtigte Volksbegehren widerspricht weder dem Grundgesetz noch der Landesverfassung (§ 29 Absatz 1 Nummer 2 VAbstG). Es bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Volksbegehrens.

I.

Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen das Grundgesetz.

1.

Das Land hat die Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelungen in dem geplanten Gesetzentwurf. Der Naturschutz zählt zur konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 des Grundgesetzes (GG)), so dass dem Land die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat (Artikel 72 Absatz 1 GG). Auch wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, können die Länder auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege abweichende Regelungen treffen, wenn nicht die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes betroffen sind (Artikel 72 Absatz 3 Nummer 2 GG).

a) Die in Artikel 1 Nummer 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Einfügung eines § 1a neu (Artenschutz) ist von der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes umfasst. Der Bund hat zwar in § 1 Absatz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) eine Regelung zum Artenschutz getroffen. Ausweislich des Wortlauts („insbesondere“) ist diese Regelung nicht abschließend und steht daher der geplanten landesrechtlichen Regelung nicht entgegen.

b) Die in Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung zu den Ausbildungsinhalten der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Ausbildung kann sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Artikel 74 Absatz 1 Nr. 17 GG stützen. Gesetzliche Regelungen des Bundes zu diesen Ausbildungsinhalten sind nicht ersichtlich.

c) Die Regelung des Artikel 1 Nummer 3 des Gesetzentwurfs, die eine Streichung der Wörter „soweit erforderlich und geeignet“ in Bezug auf die Sicherung von Biotopverbunden in der Regional- und Flächennutzungsplanung vorsieht, ändert eine bereits vorhandene landesgesetzliche Regelung. Die bestehende wie die vorgesehene Regelung ergänzen § 21 Absatz 4 BNatSchG, dessen Wortlaut Raum für landesrechtliche Ergänzungen lässt, so dass die Gesetzgebungszuständigkeit für das Land im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 GG gegeben ist.

d) Artikel 1 Nummer 4 des Gesetzentwurfs (Erhalt von Streuobstwiesen) kann auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 GG gestützt werden. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs, die auf den „gesetzlichen Biotopschutz“ Bezug nimmt, kann entnommen

werden, dass der Schutz der Streuobstwiesen als Biotop erfolgen soll. Dazu besteht mit § 30 BNatSchG eine bundesgesetzliche Regelung, die in § 30 Absatz 2 Satz 2 BNatSchG ausdrücklich den Ländern den Schutz weiterer Biotope eröffnet.

e) Die Regelungen in Artikel 1 Nummer 5 und Artikel 2 (§ 2b LLG neu) des Gesetzesentwurfs, die die Beschränkung des Pestizideinsatzes betreffen, sind auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG (Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge) gegründet. Der Bund hat mit dem Pflanzenschutzgesetz von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, jedoch mit § 22 Absatz 1 Nr. 1 a) des Pflanzenschutzgesetzes den Ländern weitergehende Befugnisse im Hinblick auf die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten nach wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere unter Berücksichtigung der Zielsetzung von Artikel 12 Buchstabe b der Richtlinie 2009/128/EG eingeräumt. Davon wird mit der geplanten Regelung Gebrauch gemacht.

f) Auch für Artikel 2 (§ 2a LLG neu) liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Land (Artikel 70 Absatz 1 GG beziehungsweise Art. 74 Absatz 1 Nummer 20 GG).

g) In formeller Hinsicht ist verfassungsrechtlich nicht geklärt, ob aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG die Pflicht folgt, eine vom Bundesrecht abweichende Landesgesetzgebung zu kennzeichnen und wie detailliert diese Kennzeichnung erforderlichenfalls beschaffen sein muss. Des Weiteren sind die Folgen eines Verstoßes gegen eine derartige Kennzeichnungspflicht ebenfalls ungeklärt (vgl. Abweichungsgesetzgebung im Naturschutzrecht, Abschlussbericht des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster vom Mai 2014, Seite 184 Fn. 382, veröffentlicht auf www.bmu.de). Eine Kennzeichnung erscheint zwar wünschenswert, aber nicht verfassungsrechtlich zwingend (Kunig: in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Auflage 2012, Artikel 72 Rn 29).

2.

Der Gesetzesentwurf ist auch materiellrechtlich mit dem Grundgesetz vereinbar.

a) Bei der in Artikel 1 Nummer 1 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Einfügung eines § 1a neu (Artenschutz) handelt es sich um eine verfassungsrechtlich unproblematische Gesetzeszielbestimmung.

b) Die in Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung zu den Ausbildungsinhalten der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Ausbildung verstößt nicht gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen. Artikel 12 Absatz 1 GG ist zwar auch für die Gestaltung der Ausbildungsrechts soweit maßgebend, wie Ausbildungsordnungen oder Voraussetzungen zur Berufszulassung an den entsprechenden Berufsbildern oder -inhalten orientiert werden müssen (Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 12 Rn 484). Diesem Maßstab wird die Regelung gerecht.

Zudem könnte auch ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Ausbilder (Artikel 12 GG) und ggf. der Freiheit der Lehre (Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG) vorliegen. Es handelt sich jedenfalls um einen verhältnismäßigen Eingriff, der mit dem Ziel der Förderung von Kenntnissen einer nachhaltigen und ökologischen Landwirtschaft gerechtfertigt werden kann.

c) Die Regelung des Artikel 1 Nummer 3 des Gesetzentwurfs, die eine Streichung der Wörter „soweit erforderlich und geeignet“ in Bezug auf die Sicherung von Biotopverbunden in der Regional- und Flächennutzungsplanung vorsieht, trägt dem sich aus dem Rechtsstaatsgebot ergebenden Abwägungsgebot in noch ausreichender Weise Rechnung. Die Streichung der Einschränkung „soweit erforderlich und geeignet“ bei der planungsrechtlichen Sicherung des Biotopverbunds könnte im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der die „entscheidende materielle Vorgabe im Bereich des verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips“ nach Artikel 20 Absatz 3 GG darstellt (Grzeszick, Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 107) problematisch sein. Die Verhältnismäßigkeit wird durch das Abwägungsgebot bei der Planung sichergestellt, das für die Raumordnung in § 7 Absatz 2 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) und für die Flächennutzungsplanung in § 1 Absatz 7 Baugesetzbuch (BauGB) gesetzlich geregelt ist. Durch die Streichung der Einschränkung „soweit erforderlich und geeignet“ in § 22 Absatz 3 NatSchG könnte im Umkehrschluss angenommen werden, dass Biotop selbst dann planungsrechtlich zu sichern wären, wenn weder Erforderlichkeit noch Eignung gegeben sind. Tatsächlich legt der verbleibende Gesetzestext eine so weitgehende Auslegung, die zu einer absoluten Berücksichtigung des Biotopverbunds unter Ausschluss der Abwägung in der Planung führen würde, nicht nahe, so dass nicht von einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot auszugehen ist. Bei verfassungskonformer Auslegung könnte die neue Fassung der

Regelung eng ausgelegt werden, ohne dass dabei eine Auslegung gegen den Wortlaut erfolgen müsste.

Der Gesetzesbegründung, die ausführt, die bisherigen gesetzlichen Regelungen seien nicht ausreichend und eine wirksame Sicherung des Biotopverbunds erfordere eine flächendeckende planerische Sicherung des Biotopverbunds, lässt sich nicht entnehmen, dass das Abwägungsgebot ausgeschaltet werden soll. Zudem lässt die Gesetzesänderung § 22 Absatz 3 Satz 2 NatSchG unverändert, der auf § 21 Absatz 4 BNatSchG verweist. In § 21 Absatz 4 BNatSchG wird ausdrücklich auf die „erforderlichen“ Biotopflächen und „geeignete Maßnahmen“ abgestellt. Daraus erschließt sich, dass keine Überschreitung des bundesrechtlichen Rahmens, der ebenfalls die planungsrechtliche Sicherung vorsieht, durch die Gesetzesänderung beabsichtigt ist, sondern es wird die Bedeutung des Biotopschutzes im Rahmen der Abwägung unterstrichen.

Daher ist davon auszugehen, dass die Neuregelung mit dem Abwägungsgebot in Einklang steht und sowohl mit dem einfachen Bundesrecht als auch dem Grundgesetz vereinbar ist.

Gesetzestext und Begründung erwecken im Hinblick auf die Änderung des § 22 Absatz 3 NatSchG auch keine falsche Auffassung bei den Unterstützern des Volksbegehrens. Dies könnte der Fall sein, wenn die Begründung einen weitergehenden planungsrechtlichen Schutz des Biotopverbunds für den Leser nahelegt, der aber bei verfassungskonformer Auslegung (s. o.) nicht mehr gegeben ist. Der BayVerfGH (Entscheidung vom 16.07.2019 - Az. Vf. 41-IX-19) stellt an Gesetzestext und Begründung folgende Anforderung: „Die Bürgerinnen und Bürger müssen auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Dies fordert das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit. Die Entscheidung der Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn dieser so ausgestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.“ Bei Anwendung dieses Maßstabs stößt die verfassungskonforme Auslegung im Rahmen der Volksgesetzgebung an ihre Grenzen, wo für die Unterstützer der Gehalt der Regelung nicht mehr erkennbar ist.

Im vorliegenden Fall können die Unterstützer anhand von Gesetzestext und Begründung aber die Bedeutung der Änderung erkennen. Aus der Begründung kann nicht geschlossen werden, dass der Biotopverbund unter Ausschaltung des Abwägungsgebots in der Planung zu sichern sei.

d) Auch Artikel 1 Nummer 4 des Gesetzentwurfs (§ 33a NatSchG neu - Erhalt von Streuobstwiesen) ist verfassungskonform. Es liegt kein Verstoß gegen das Eigentumsrecht nach Artikel 14 GG vor. Nach Artikel 14 Absatz 1 GG wird das Eigentum gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Der gesetzliche Biotopschutz stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG dar und ist daher keine Enteignungsvorschrift im Sinne des Artikel 14 Absatz 3 GG (BVerwG, NJW 1993, 2949 f.). Allerdings wird die Intensität der Beeinträchtigung von Grundeigentum durch dessen Situationsgebundenheit mitbestimmt. Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Umwelt geprägt (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 2. März 1999 – 1 BvL 7/91 -, juris, Rn. 83 – zum Denkmalschutzrecht). Daraus kann sich eine gesteigerte Sozialbindung ergeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes regelmäßig verfassungsrechtlich unbedenkliche Inhaltsbestimmung des Eigentums sind. Sie konkretisieren die Sozialgebundenheit des Eigentums, die dem Grundstück aufgrund seiner Lage und seines Zustandes bereits anhaftet und die es prägt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. April 1983 - 4 C 21.79 -, juris Rn. 11 zum Abgrabungsverbot durch eine Landschaftsschutzverordnung mit dem Ziel, Beeinträchtigungen des Naturgenusses zu vermeiden).

Demnach handelt es sich bei der geplanten Regelung um eine zulässige gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG, die geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

Es dürfte allgemein anerkannt sein, dass Streuobstwiesen einen besonderen Wert für den Erhalt von Vogelarten haben und einen wertvollen Beitrag zur Insektenbiodiversität leisten (vgl. dazu LT-Drs. 16/3424, S. 5 f.), so dass die Eignung der Biotopschutzregelung für das Ziel der Artenvielfalt als gegeben zu erachten ist.

Unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers, den auch der Volksgesetzgeber für sich in Anspruch nehmen kann, ist eine gesetzliche Biotopschutzregelung zur Zweckerreichung erforderlich. Die Erforderlichkeit des gesetzlichen Biotopschutzes für Streuobstbestände kann zwar mit guten Argumenten in Frage gestellt werden (vgl. LT-Drs. 16/3424, S. 7 f.): Ein wesentlicher Grund für den Rückgang der Streuobstbestände ist die mangelnde Pflege. Der gesetzliche Biotopschutz verbietet die Beeinträchtigung von Streuobstbeständen durch aktives Handeln, er bietet aber keine Möglichkeit, Pflege- oder Nachpflanzgebote aufzunehmen oder die Bewirtschaftung zu gewährleisten, weshalb die Landesregierung das Ziel verfolgt, den Erhalt und die Pflege von Streuobstwiesen durch Förderprogramme zu unterstützen.

Fördermaßnahmen sind unter diesem Gesichtspunkt zwar ebenfalls ein wirksames Mittel. Gegenüber aktiven Zerstörungshandlungen sind sie allerdings nicht gleich wirksam wie der gesetzliche Biotopschutz. Vor diesem Hintergrund ist die Erforderlichkeit des § 33a NatSchG neu gegeben.

Auch die Zumutbarkeit beziehungsweise Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gegeben. Soweit Streuobstbestände im Außenbereich, in dem eine bauliche Nutzung nach § 35 BauGB nur eingeschränkt möglich ist, oder in Schutzgebieten, die die Nutzung ebenfalls beschränken, liegen, wiegt der Eingriff weniger schwer. Allerdings zielt die Regelung ausweislich der Begründung auch ausdrücklich darauf, bei Streuobstwiesen in Ortsrandlage Bebauungen zu verhindern. Dies stellt eine durchaus schwere Belastung der Eigentümer, denen eine wesentlich wirtschaftlichere Nutzung ihres Grundstücks verwehrt wird, dar. Dem Gesetzgeber ist es jedoch im Rahmen seines Einschätzungsspielraums möglich, in der Abwägung zwischen verschiedenen Zielen, wie hier der Artenvielfalt und dem Bedarf an zusätzlicher Bebauung, etwa zur Schaffung erforderlichen Wohnraums, dem Biotopschutz Vorrang einzuräumen, wenn, wie in der vorliegenden Regelung in § 33a Absatz 2 Satz 1 NatSchG neu vorgesehen, unverhältnismäßige Härten durch Befreiungen nach § 67 Absatz 1 und 3 BNatSchG vermieden werden können.

Ein Verstoß gegen die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) liegt bereits mangels eines Eingriffs nicht vor, da Bestimmungen des Umweltschutzrechts keine subjektiv beziehungsweise objektiv berufsregelnde Tendenz aufweisen, da sie sich nicht speziell

an beruflich Tätige richten (Manssen in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Art. 12 Rn 74).

e) Die Regelung in Artikel 1 Nummer 5 des Gesetzentwurfs, die die Beschränkung des Pestizideinsatzes betrifft, ist mit der Verfassung vereinbar. § 34 NatSchG neu weitet das nach dem bisherigen § 34 NatSchG bereits bestehende Verbot für den Einsatz von Pestiziden auf zusätzliche Flächen aus. Neu hinzu kommen Natura-2000-Gebiete sowie „Naturdenkmäler 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 wild lebender Tier- und Pflanzenarten, dienen“. Der bisherige einschränkende Zusatz „außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen“ entfällt. Von dem Verbot des § 34 NatSchG neu wäre nach ersten Schätzungen ca. 1/3 der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Landes betroffen.

Nach § 34 Satz 2 NatSchG in der geltenden Fassung kann die Naturschutzbehörde die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im Einzelfall zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. Wohl als Ausgleich für die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Anwendungsverbots von Pestiziden sieht § 34 Satz 3 NatSchG neu zusätzlich eine Ermächtigung für die höhere Naturschutzbehörde vor, die Verwendung von Pestiziden für das jeweilige Gebiet zuzulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist.

Der Sache nach regelt § 34 NatSchG neu ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Anders als beim präventiven Verbot verbietet der Gesetzgeber hier ein bestimmtes Verhalten als sozialschädlich oder unerwünscht, gestattet aber, dass in Ausnahmefällen eine Ausnahme von diesem Verbot erteilt wird. Mithilfe der Ausnahme sollen Härten und Schwierigkeiten, die sich aus der abstrakt-generellen gesetzlichen Regelung ergeben und eigentlich für den konkreten Fall nicht intendiert sind, beseitigt werden. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung von Ausnahmevorbehalten ergibt sich aus dem Übermaßverbot und den von der Verbotsrege-

lung betroffenen Grundrechten (vgl. Korte, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage 2017; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage 2017, § 9 Rn. 56).

Die Regelung des § 34 NatSchG neu würde eine grundlegende Rechtsänderung hinsichtlich der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten bewirken. Während bisher die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe der Grundsätze der guten fachlichen Praxis, also nach Maßgabe des Pflanzenschuttsrechts, auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in den baden-württembergischen Schutzgebieten grundsätzlich erlaubt ist, soll diese bisher zulässige Anwendung künftig repressiv verboten werden. Das Verbot kann von den Höheren Naturschutzbehörden durch schutzgebietsbezogene Regelungen generell und von den Unteren Naturschutzbehörden im Einzelfall gelockert werden, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist.

Diese Regelung stellt eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG dar.

Mit dem Pestizidverbot wird ein legitimes Ziel verfolgt: Die Regelungen dienen der Erhaltung der Artenvielfalt als Teil der biologischen Vielfalt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

Die Nutzung von Pflanzenschutzmitteln ist eine wichtige Ursache für den anhaltenden Rückgang der Biodiversität, insbesondere im Hinblick auf Insekten (vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2016, Kapitel 6 Rn. 391 ff., 419 ff.), so dass die beabsichtigte Regelung geeignet zur Zielerreichung ist.

Die geplante Regelung ist auch erforderlich. Eine in Eigentumsrechte eingreifende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist erforderlich, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber das Eigentum weniger einschränkendes Mittel zur Verfügung steht (BVerfGE 143, 246, Rn. 289). Die Gesetzesvorlage verfolgt mit dem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt ein wirksames Konzept. Grundsätzlich werden zunächst alle Pflanzenschutzmittel als schädlich für die Biodiversität angesehen und deshalb in Schutzgebieten verboten. Es besteht auch kein Anlass, Pflanzenschutzmittel, die im ökologischen Landbau verwendet werden, generell vom Pestizidverbot auszuschließen. Auch diese Pflanzenschutzmittel (wie z. B. Kupfer) sind zum Teil toxisch und können Kollateralschäden bei anderen Tieren verursachen.

Die neue Regelung ist auch zumutbar. Der Grundsatz der Zumutbarkeit bzw. Angemessenheit verlangt, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (BVerfGE 141, 82 Rn. 53). Das Maß der den einzelnen treffenden Belastung muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen. Unzumutbar sind naturschutzrechtliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen vor allem dann, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums verbleibt, wenn also keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht, oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich übergangs- und ersatzlos unterbunden wird (BVerwG, NuR 2009, 346, 349; NuR 2001, 391, 392 f.; BVerfGE 143, 246 Rn. 269). Angesichts der gravierenden Ausweitung der betroffenen Flächen können Existenzgefährdungen und Betriebsaufgaben nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Aufgrund dieser gravierenden Auswirkungen sind die vorgesehenen Ausnahmeregelungen durch die Untere Naturschutzbehörde im Einzelfall (§ 34 Satz 2 NatSchG neu) und durch die Höhere Naturschutzbehörde für das jeweilige Gebiet (§ 34 Satz 3 NatSchG neu) zwingend geboten, um die Verhältnismäßigkeit des Pestizidverbots als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herzustellen. Selbst bei Anwendung der Übergangs- und Ausnahmeregelungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass es im Einzelfall dennoch zu unzumutbaren Betroffenheiten kommt. Für solche Fälle regelt § 68 Abs. 1 BNatSchG entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen eine Entschädigungspflicht. Diese Entschädigungsregelung gilt ausdrücklich auch für Belastungen, die sich unmittelbar aus dem Naturschutzrecht der Länder ergeben (Esser, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Auflage 2016, § 68 BNatSchG Rn. 8 ff.). Der Entschädigungsanspruch ist subsidiär, er greift erst, wenn die Zumutbarkeit der Belastung durch das gesetzliche Verbot nicht durch die in § 34 Satz 2 und 3 NatSchG neu vorgesehenen Ausnahmeregelungen hergestellt werden kann.

Das vorgesehene Pestizidverbot verstößt auch nicht gegen Artikel 12 Absatz 1 GG. Letztlich kann dahinstehen, ob das Pestizidverbot eine berufsregelnde Tendenz aufweist, was im Hinblick auf das gebietsbezogen für jedermann geltende Verbot abgelehnt, im Hinblick auf die besonders gravierende Betroffenheit der Landwirte aber

auch befürwortet werden könnte. Ein etwaiger Eingriff wäre jedoch mit den zu Artikel 14 GG angestellten Überlegungen als gerechtfertigt anzusehen.

f) Artikel 2 des Gesetzentwurfs (§ 2a LLG neu und § 2b LLG neu) ist verfassungskonform.

Die vorgesehenen Ziele, dass bestimmte prozentuale Anteile der landwirtschaftlichen Fläche im ökologischen Landbau (§ 2a Absatz 1 LLG neu) beziehungsweise ohne Pestizide (§ 2b Absatz 1 LLG) bewirtschaftet werden sollen, greifen nicht unmittelbar in Grundrechte ein, sondern stellen verfassungsrechtlich zulässige Gesetzeszielbestimmungen dar. Die Landesregierung hat sich derzeit ein Ziel von 30% Ökolandbau bis 2030 gesetzt. In der öffentlichen Diskussion wird mit nachvollziehbaren Argumenten bezweifelt, ob die Zielsetzung 50% Ökolandbau bis 2035 sinnvoll ist. Es wird insbesondere vorgebracht, dass eine derart hohe Quote in kurzer Zeit zu einem ruinösen Preiswettbewerb und damit letztlich zu einer Unrentabilität der ökologischen Landwirtschaft führen könnte (vgl. Stuttgarter Zeitung, 20.07.2019, S. 5). Daher bestehen zwar erhebliche Zweifel an der Zielerreichung, dies alleine führt allerdings noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Regelung. Sinnlos wäre die Zielsetzung nur, wenn bereits heute definitiv feststeht, dass die Ziele nicht einmal ansatzweise erreichbar sind.

Dass die staatliche Bewirtschaftung von eigenen Flächen künftig im ökologischen Landbau erfolgen muss (§ 2a Absatz 1 LLG neu), ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Durch die Regelung in § 2a Absatz 3 LLG neu (vom Land verpachtete Flächen) sind bestehende Pachtverträge nicht betroffen. Dass für den Abschluss neuer Pachtverträge andere Bedingungen gelten sollen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, zumal eine Härtefallklausel vorgesehen ist.

Die Verpflichtungen zur Erarbeitung einer Strategie zur Pestizidreduktion, Ermittlung des Einsatzes von Pestiziden und zur Information des Landtags (§ 2a Absatz 4 LLG neu; § 2b Absatz 2 bis 4 LLG neu) sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

II.

Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen die Landesverfassung.

Es liegt kein Verstoß gegen den Ausschluss eines Volksbegehrens über das Staatshaushaltsgesetz (Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 LV) vor. Zwar sind nicht nur Gesetze von diesem Ausschluss erfasst, die das Staatshaushaltsgesetz selbst ändern, sondern auch Gesetze, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2000, Az. 2 BvK 3/98). Eine wesentliche Beeinflussung des Haushalts wurde in diesem Beschluss vom Bundesverfassungsgericht bei Mehrkosten in einer Höhe von 0,5% des Landeshaushaltsvolumens angenommen. In Baden-Württemberg wären dies etwa 250 Mio. Euro. Zwar können durch den Gesetzentwurf durchaus nicht unerhebliche Kosten entstehen, allerdings ist für einen so hohen Betrag nichts ersichtlich.

Sonstige Verstöße gegen die Landesverfassung sind nicht ersichtlich.