

Die Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg – Wirkpotenziale der initiiierenden Volksgesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem

Arne Pautsch

A. Einleitung

Die direktdemokratische Aktivität in Deutschland steht im Berichtszeitraum für diesen Landesbericht 2019 besonders im Zeichen der sog. Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg, die dem Artensterben durch strengere Bestimmungen im Naturschutz- und Agrarrecht entgegenwirken wollen. Das in Bayern initiierte Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern“ reicht zwar in seinen Anfängen bereits in das Jahr 2018 zurück. Sein maßgeblicher Verlauf und „Abschluss“ fällt hingegen in das Jahr 2019. Das in der Folge in Baden-Württemberg ebenfalls 2019 gestartete Artenschutz-Volksbegehren „Rettet die Bienen“ lehnt sich in weiten Teilen an das Vorbild aus Bayern an, führt allerdings noch insoweit darüber hinaus, als mit ihm nicht nur eine Änderung des Landesnaturschutzgesetzes, sondern auch des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes verbunden ist.

Beide Volksbegehren, die nicht zum Volksentscheid gelangt sind, sollen hier einer näheren Betrachtung unterzogen werden, da sie mit Blick auf die Wirkpotenziale direkter Demokratie – insbesondere die Wechselwirkungen zwischen initiiierender Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung – in den Ländern Aufschluss geben und darüber hinaus geeignet sind, aufzuzeigen, dass selbst komplexe Regelungsgegenstände der einheitlichen Willensbildung der Abstimmungsberechtigten zugänglich sind und (so geschehen vor allem in Bayern) einen hohen Mobilisierungsgrad erreichen können.¹ Die in den deutschen Ländern auf staatlicher Ebene zweistufig (Volksbegehren und Volksentscheid) bzw. dreistufig (Volksinitiative,

1 Der letztgenannte Aspekt sei deshalb erwähnt, weil jüngst eine weitere Artenschutz-Volksinitiative in Brandenburg in der dort dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung durch den Landtag wegen vermeintlichen Verstoßes gegen das sog. „Kopplungsverbot“ bereits auf der ersten Verfahrensstufe für unzulässig erklärt

Volksbegehren, Volksentscheid) ausgestaltete direkte Demokratie ist im Wesentlichen initiiierende Volksgesetzgebung, die darauf gerichtet ist, dass ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf der Initianten dem Volksentscheid unterstellt wird.² Sie ist zudem eingepasst in das um direktdemokratische Elemente ergänzte parlamentarische Regierungssystem, das in den Ländern verfassungsrechtlich verankert ist. Dies spielt mit Blick auf die Bewertung der Wirkpotenziale der initiiierenden Volksgesetzgebung in Deutschland eine bedeutende Rolle (dazu unter C.II.).

B. Die Artenschutz-Volksbegehren im Einzelnen

I. Bayern

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Volksgesetzgebung in Bayern

Die Volksgesetzgebung in Bayern ist strikt zweistufig aufgebaut und besteht demgemäß aus Volksbegehren und Volksentscheid.³ Dies folgt im Wesentlichen aus Art. 74 BayVerf. sowie einfachgesetzlich aus den Art. 62 ff. des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (nachfolgend: BayLWG).⁴ Nach Art. 74 Abs. 1 BayVerf. ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger ein Volksbegehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt. Es ist bereits aus dieser Formulierung der Landesverfassung erkennbar, dass direkte Demokratie auf staatlicher Ebene in Bayern auf Gesetzgebung ausgerichtet ist und es daher ausgeschlossen ist, „sonstige Vorlagen“ zu beantragen und dem Volksentscheid zu unterstellen. Umgekehrt folgt daraus aber auch, dass – mit Ausnahme des Staatshaushalts (Art. 73 BayVerf.) – neben

worden ist, vgl. Beschluss des Landtages v. 17. Juni 2020, LT-Drucksache 7/1480-B. Überdies ist auch in Niedersachsen ein weiterer Vorstoß für ein Artenschutz-Volksbegehren unternommen worden.

- 2 Ausführlich A. Pautsch, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern, 2020, S. 263 ff. (265 ff.); s. auch J. Ennuschat, Volksgesetzgebung in den Ländern, in: W. Kluth/G. Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, S. 699 ff.
- 3 W. Brechmann, in: Th. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 3.
- 4 Gesetz in der Fassung vom 5. Juli 2002 (GVBl. S. 277, 278, 620), zul. geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl. S. 342).

Verfassungsänderungen ein weiter Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung vor allem bei der einfachen Gesetzgebung gegeben ist. In diese Richtung zielt auch der dem Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit“ zugrunde liegende ausgearbeitete Entwurf eines Artikelgesetzes, das vor allem auf eine Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zielt.⁵

2. Gegenstand des Volksbegehrens

Das Volksbegehren „Artenschutz & Naturschönheit“ geht maßgeblich auf eine Initiative der Ökologisch-Demokratischen Partei Bayerns (ÖDP) aus dem Mai 2018 zurück und wurde von einem breiten Bündnis aus weiteren Parteien und Organisationen unterstützt.⁶ Gegenstand ist der nachfolgende Gesetzentwurf, mit dem eine Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes erreicht werden sollte:

§ 1 Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes

Das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 21. Februar 2018 (GVBl. S. 48) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 1 werden folgende Art. 1a und 1b eingefügt:

„Art. 1a Artenvielfalt

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

5 Streng genommen gilt die Bezeichnung „Artikelgesetz“ für die Rechtsetzung in Bayern nicht, da „Artikelgesetze“ dort Paragraphen und alle übrigen Gesetze Artikel tragen. Gleichwohl soll dieser in der Gesetzgebungslehre gebräuchliche Begriff hier verwendet werden.

6 Näher auch E. M. Rademacher, Die Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes durch das Volksbegehren „Rettet die Bienen“ und das Begleitgesetz, in: BayVBl. 2019, S. 728 ff.

Art. 1b Naturschutz als Aufgabe für Erziehung
(zu § 2 Abs. 6 BNatSchG)

¹Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden bei der pädagogischen Aus- und Fortbildung, in den Lehr- und Bildungsplänen und bei den Lehr- und Lernmitteln berücksichtigt. ²Insbesondere sind die Folgen des Stickstoffeintrages, die Auswirkungen von Schlaggrößen, die Bedeutung der Fruchtfolge-Entscheidungen und die Auswirkungen des Pestizideinsatzes und weiterer produktionsintegrierter Maßnahmen auf den Artenreichtum und das Bodenleben darzustellen.“

2. Art. 3 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²Die Forstwirtschaft hat die Vorschriften des Waldgesetzes für Bayern und die sonstigen für sie geltenden Regelungen zu beachten, wobei im Staatswald das vorrangige Ziel zu verfolgen ist, die biologische Vielfalt des Waldes zu erhalten oder zu erreichen.“

b) Folgende Abs. 4 und 5 werden angefügt:

„(4) ¹Bei der landwirtschaftlichen Nutzung ist es verboten,

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

²Dauergrünland im Sinn dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. ³Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinn dieses Gesetzes.

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

3. Nach Art. 3 wird folgender Art. 3a eingefügt:

„Art. 3a Bericht zur Lage der Natur
(zu § 6 BNatSchG)

¹Die Oberste Naturschutzbehörde ist verpflichtet, dem Landtag und der Öffentlichkeit in jeder Legislaturperiode auf der Basis ausgewählter Indikatoren über den Status und die Entwicklung der biologischen Vielfalt in Bayern zu berichten (Bericht zur Lage der Natur). ²Einmal jährlich ist dem Landtag und der Öffentlichkeit ein Statusbericht zu den ökologisch genutzten Landwirtschaftsflächen im Sinn des Art. 1a vorzulegen.“

4. Art. 7 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Art. 7 Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzzahlungen“

b) Dem Wortlaut wird folgender Satz 1 vorangestellt:

„¹Ausgleichsmaßnahmen im Sinn des § 15 BNatSchG sollen im Sinn der Artenvielfalt festgelegt werden, wobei insbesondere auch auf die Förderung alter Kultursorten geachtet werden soll.“

c) Die bisherigen Sätze 1 und 2 werden Sätze 2 und 3. 5.

5. Nach Art. 11 wird folgender Art. 11a eingefügt:

„Art. 11a Himmelstrahler und Beleuchtungsanlagen

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

6. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nrn. 3 bis 5 werden angefügt:

„3. Entlang natürlicher oder naturnaher Bereiche fließender oder stehender Gewässer, ausgenommen künstliche Gewässer im Sinn von § 3 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes und Be- und Entwässerungsgräben im Sinn von Art. 1 des Bayerischen

Wassergesetzes, in einer Breite von mindestens 5 m von der Uferlinie diese garten- oder ackerbaulich zu nutzen (Gewässerrandstreifen),

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

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

7. Art. 19 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Art. 19 Biotopverbund, Biotopvernetzung, Arten- und Biotopschutzprogramm“

b) Dem Wortlaut wird folgender Abs. 1 vorangestellt:

„(1) Der Freistaat Bayern schafft ein Netz räumlich oder funktional verbundener Biotope (Biotopverbund), das bis zum Jahr 2023 mindestens 10 % Prozent Offenland und bis zum Jahr 2027 mindestens 13 % Prozent Offenland der Landesfläche umfasst.“

c) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 2.

d) Folgender Abs. 3 wird angefügt:

„(3) Die Oberste Naturschutzbehörde soll dem Landtag und der Öffentlichkeit jährlich einen Statusbericht über den Biotopverbund vorlegen.“

8. Art. 23 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 5 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nrn. 6 und 7 werden angefügt:

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

7. arten- und strukturreiches Dauergrünland.“

9. Nach Art. 23 wird folgender Art. 23a eingefügt:

„Art. 23a Verbot von Pestiziden

¹Die Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung ist in Naturschutzgebieten, in gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und in gesetzlich geschützten Biotopen außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen verboten.

²Die Naturschutzbehörde kann die Verwendung dieser Mittel zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. ³Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.“

§ 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.“

3. Verlauf des Volksbegehrens

Bereits der das Volksgesetzgebungsverfahren einleitende Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, der von den Initiatoren am 05. Oktober 2018 beim zuständigen Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht wurde, überschritt mit rund 94.700 Unterstützerunterschriften der Abstimmungsberechtigten die nach Art. 63 Abs. 1 Satz 3 BayLWG erforderliche Zahl von mindestens 25.000 Stimmen um ein Vielfaches. Nach der Zulassung des Antrags durch das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Zulassungsbekanntmachung vom 13. Oktober 2018 schloss sich die Eintragsphase an (Art. 65 LWG). Innerhalb der 14-tägigen (!) Eintragsfrist gemäß Art. 65 Abs. 3 Satz 1 BayLWG mussten sich mindestens 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten bei den lokalen Verwaltungen – d.h. in den Gemeinden, die Eintragsbezirke zu bilden haben (Art. 67 BayLWG) – zur Unterstützung des Volksbegehrens im Rahmen der sog. Amtseintragung auf Listen mit ihrer Unterschrift eintragen. Auch die innerhalb dieses Zeitraums (vom 31. Januar 2019 bis einschließlich 13. Februar 2019), der Eintragsfrist, erfolgten Unterstützereintragungen überschritten das Quorum von 10 Prozent mit 1,741 Millionen von insgesamt 9,493 Millionen eintragungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern abermals deutlich. Erforderlich gewesen wären demgemäß mindestens rund 950.000 Eintragungen für die Unterstützung des Artenschutz-Volksbegehrens; erreicht wurden schließlich 18,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten. Eine höhere Unterstützung für ein Volksbegehren hatte es in Bayern zuvor nicht gegeben.⁷ Hierauf wird im Zusammenhang mit der Bewertung der Wirkpotenziale der initiierten Volksgesetzgebung noch zurückzukommen sein.

Nach der Feststellung des Ergebnisses durch den Landeswahlausschuss (Art. 71 BayLWG) und damit der Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens hatte der Ministerpräsident gemäß Art. 72 Abs. 1 BayLWG das Volksbegehren mit der Stellungnahme der Staatsregierung innerhalb von vier Wochen dem Landtag zu unterbreiten. Dies erfolgte mit einer entsprechenden

7 Aufschlussreich als Vergleich ist das Volksbegehren zum Nichtraucherschutz, siehe dazu i.E. etwa *H. Schoen/A. Glantz/R. Teusch*, Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern, ZParl 2011, S. 492 ff.

Landtags-Drucksache.⁸ Für den weiteren Verlauf des Volksbegehrens wären nach Maßgabe insbesondere von Art. 73 Abs. 3 bis 5 BayLWG mehrere „Optionen“ für eine Reaktion des Landtags denkbar gewesen:

- Erstens hätte der Landtag die dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzesvorlage unverändert übernehmen können, womit der Volksentscheid entbehrlich würde (Art. 73 Abs. 3 BayLWG).
- Zweitens hätte der Landtag unter Ablehnung des mit dem Volksbegehren eingereichten Gesetzesvorschlags einen eigenen Gesetzentwurf (Alternativvorlage) vorlegen können, über den dann zusammen mit dem ursprünglichen Entwurf im Volksentscheid abzustimmen gewesen wäre (Art. 73 Abs. 4 BayLWG).
- Drittens hätte – bei Bestreiten der Rechtmäßigkeit des Volksbegehrens – der Verfassungsgerichtshof angerufen werden können bzw. – im Falle von Rechtmäßigkeitszweifeln – müssen (Art. 73 Abs. 5 BayLWG).

Trotz ursprünglicher Bedenken auf Seiten der Staatsorgane, die unter anderem zur Einrichtung eines „Runden Tisches“ unter Moderation des früheren Landtagspräsidenten *Alois Glück* geführt hatten, gegenüber den mit dem Volksbegehren verfolgten Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes haben zunächst die Bayerische Staatsregierung und – ihr folgend – so dann der Landtag nach Art. 73 Abs. 3 BayLWG die Gesetzesvorlage der Initianten unverändert angenommen und dies vor allem auf mit der hohen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Eintragungsverfahren begründet.⁹ Damit ist der Volksentscheid über den Gesetzentwurf der Volksinitiative entfallen. Der Gesetzentwurf der Initianten wurde in erster Lesung am 8. Mai 2019 im Landtag beraten und das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren mit Gesetzesbeschluss des Landtages vom 17. Juli 2019 abgeschlossen. Die solcherart erfolgten Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes im Sinne des Volksbegehrens traten am 1. August 2019 in Kraft.

8 LT-Drucksache 18/1736 v. 18.04.2019.

9 LT-Drucksache 18/1736 v. 18.04.2019, S. 10 ff. (11).

II. Baden-Württemberg

In zeitlicher Parallele zum bayerischen Volksbegehren wurde 2019 – initiiert von der Organisation „proBiene - Freies Institut für ökologische Bienenhaltung“ und unterstützt bzw. getragen von weiteren Organisationen wie insbesondere den Landesverbänden der Naturschutzverbände NABU und BUND sowie wiederum der ÖDP – ein weiteres Volksbegehren zum Artenschutz gestartet. Es handelt sich um das Volksbegehren Artenschutz – „Rettet die Bienen“.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg

Auch die landesverfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben in Baden-Württemberg sehen für die Volksgesetzgebung ein grundsätzlich nur zweistufiges Verfahren vor.¹⁰ Die ehemals strikte Zweistufigkeit ist seit der Verfassungsänderung im Jahre 2015 nur insofern durchbrochen worden, als nunmehr auch ein „Volksantrag“ als sog. Befassungsinitiative¹¹ in Art. 59 Abs. 2 BWVerf. in die Landesverfassung aufgenommen ist. Dieser kann auch einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, ist aber stets losgelöst von einem von vornherein als erster Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens möglichen Volksbegehren nach Art. 59 Abs. 3 BWVerf. zu betrachten; eine Verkopplungsmöglichkeit beider Instrumente ist nur insofern vorgesehen, als Gegenstand eines Volksbegehrens auch ein vorheriger, im Volksantrag eingebrachter – und dort nicht erfolgreicher, da vom Landtag nicht unverändert übernommener – Gesetzentwurf nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 BWVerf. sein kann (Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BWVerf.). Volksantrag und Volksbegehren – sowie ein sich anschließender Volksentscheid (in Baden-Württemberg: Volksabstimmung) – sind also nicht im Sinne einer dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung miteinander verwoben. Daher konnte im vorliegenden Fall der nachfolgend wiedergegebene Gesetzentwurf von den Initianten so-

10 D. Winkler, in: V.M. Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 13 ff.

11 Dazu näher A. Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft?, in: N. Braun Binder et. al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, 2018, S. 190 ff.

gleich als Volksbegehren eingebracht werden. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen hierfür ergeben sich aus Art. 59 Abs. 1, 3 und 4, 60 BWVerf. sowie einfachgesetzlich aus den §§ 27 ff. des Gesetzes über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG).¹²

2. Gegenstand des Volksbegehrens

Dem in Baden-Württemberg gestarteten Artenschutz-Volksbegehren lag ebenso wie in Bayern ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf (Artikelgesetz) zugrunde, der – insoweit anders als in Bayern – nicht nur auf eine Änderung des Naturschutzgesetzes des Landes, sondern zusätzlich auch auf Änderungen des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes (LLG) und damit auf das Agrarrecht zielte. Der mit dem Volksbegehren eingereichte Gesetzentwurf hat den folgenden Wortlaut:

„Artikel 1 Änderungen des Naturschutzgesetzes

Das Naturschutzgesetz vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. S. 597, ber. S. 643, ber. 2018, S. 4) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

„§ 1a Artenvielfalt

Über § 1 Abs. 2 BNatSchG hinaus verpflichtet sich das Land im besonderen Maße dem Rückgang der Artenvielfalt in Flora und Fauna und dem Verlust von - 4 - Lebensräumen entgegenzuwirken sowie die Entwicklung der Arten und deren Lebensräume zu befördern.“

2. § 7 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Träger der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Ausbildung und Beratung sollen die Inhalte und Voraussetzungen einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, insbesondere mit dem Ziel, die biologische Artenvielfalt in der landwirtschaftlichen Produktion durch ökologische Anbauverfahren zu erhalten und zu fördern, im Rahmen ihrer Tätigkeit vermitteln.“

3. § 22 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

Die Worte „soweit erforderlich und geeignet“ werden gestrichen.

4. Nach § 33 wird folgender § 33a eingefügt:

12 Gesetz in der Fassung vom 20. Juni 2016 (GBl. 2016, 445), zul. geändert durch Art. 4 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100).

„§ 33a Erhalt von Streuobstbeständen

(1) Extensiv genutzte Obstbaumwiesen, Obstbaumweiden oder Obstbaumäcker aus hochstämmigen Obstbäumen mit einer Fläche ab 2.500 Quadratmetern mit Ausnahme von Bäumen, die weniger als 50 Meter vom nächstgelegenen Wohngebäude oder Hofgebäude entfernt sind (Streuobstbestände) sind gesetzlich geschützt. Die Beseitigung von Streuobstbeständen sowie alle Maßnahmen, die zu deren Zerstörung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigung führen können, sind verboten. Pflegemaßnahmen, die bestimmungsgemäße Nutzung sowie darüberhinausgehende Maßnahmen, die aus zwingenden Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich sind, werden hierdurch nicht berührt.

(2) Die untere Naturschutzbehörde kann Befreiungen von den Verboten nach Absatz 1 unter den Voraussetzungen des § 67 Absatz 1 und 3 des Bundesnaturschutzgesetzes erteilen. Bei Befreiungen aus Gründen der Verkehrssicherheit liegen Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses in der Regel erst dann vor, wenn die Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit zwingend erforderlich sind und die Verkehrssicherheit nicht auf andere Weise erhöht werden kann. Der Verkehrssicherungspflichtige hat die aus Gründen der Verkehrssicherung notwendigen Maßnahmen in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde vorzunehmen. Die Befreiung wird mit Nebenbestimmungen erteilt, die sicherstellen, dass der Verursacher Eingriffe in Streuobstbestände unverzüglich durch Pflanzungen eines gleichwertigen Streuobstbestandes in räumlicher Nähe zum Ort des Eingriffs auszugleichen hat.

(3) Im Falle eines widerrechtlichen Eingriffs ist dem Verursacher durch die Naturschutzbehörde die Wiederherstellung eines gleichwertigen Zustands durch Ersatzpflanzungen aufzuerlegen.“

5. § 34 wird wie folgt neu gefasst:

§ 34 Verbot von Pestiziden

Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung ist in Naturschutzgebieten, in Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten, in gesetzlich geschützten Biotopen, in Natura 2000-Gebieten, bei Naturdenkmälern und Landschaftsschutzgebieten, soweit sie der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der - 6 - 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, verboten. Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag die Verwendung bestimmter Mittel im Einzelfall zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. Die höhere Naturschutzbehörde kann die Verwendung dieser Mittel für das jeweilige Gebiet zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. Das

zuständige Ministerium berichtet jährlich dem Landtag über die erteilten Ausnahmen. Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.”

6. § 71 wird wie folgt geändert:

Es wird ein neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) In den Grenzen des § 34 in der Fassung des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. S. 597, ber. S. 643, ber. 2018, S. 4) darf ein Einsatz von Pestiziden noch bis zum 1. Januar 2021 fortgeführt werden.“

7. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Änderung des Landwirtschafts- und Landeskultugesetzes (LLG)

Das Landwirtschafts- und Landeskultugesetz vom 14. März 1972, zuletzt geändert durch Artikel 50 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 105), wird wie folgt geändert:

Nach § 2 werden folgende §§ 2a und 2b eingefügt:

§ 2a

Ökologischer Landbau

(1) Zur Förderung der Artenvielfalt im Sinne von § 1a des Gesetzes zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585) in der jeweils geltenden Fassung verfolgt das Land das Ziel, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Baden-Württemberg nach und nach, bis 2025 zu mindestens 25 Prozent und bis 2035 zu mindestens 50 Prozent, gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbaugesetz – ÖLG) in der jeweils geltenden Fassung bewirtschaftet werden.

(2) Staatliche Flächen, die sich in Eigenbewirtschaftung befinden (Staatsdomänen), sind ab dem 1. Januar 2022 vollständig gemäß den Vorgaben zum ökologischen Landbau gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Öko-Landbaugesetzes in den jeweils geltenden Fassungen zu bewirtschaften.

(3) Verpachtete landwirtschaftliche Flächen in Landeseigentum werden an nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus gem. Absatz 2 wirtschaftende Betriebe verpachtet. In den Pachtverträgen wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt festgelegt, dass die Flächen gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus zu bewirtschaften sind. In Härtefällen ist auch eine naturschutzorientierte Bewirtschaftung unter Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung und mineralischem Stickstoffdünger zulässig.

(4) Einmal jährlich ist dem Landtag durch das zuständige Ministerium ein Statusbericht zu den ökologisch genutzten Landwirtschaftsflächen zu erstatten.

§ 2b

Reduktion des Pestizideinsatzes

(1) Der Einsatz von Pestiziden gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft sowie im Siedlungs- und Verkehrsbereich soll bis 2025 um mindestens 50 Prozent der jeweiligen Flächen reduziert werden.

(2) Hierfür wird die Landesregierung bis zum 1. Januar 2022 eine Strategie erarbeiten. Die Entwicklung und Umsetzung der Strategie wird durch einen Fachbeirat aus zuständigen Behörden und Verbänden (Umwelt-, Bauern-, Forst-, Gartenbau- und Kommunalverbände) begleitet.

(3) Das zuständige Ministerium ermittelt jährlich den Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden nach Fläche und, wenn möglich, nach Wirkstoffmenge und Behandlungsintensität und veröffentlicht diese Ergebnisse.

(4) Das zuständige Ministerium berichtet dem Landtag jährlich in schriftlicher Form über die Ergebnisse der Pestizidreduktion.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.“

3. Verlauf des Volksbegehrens

Nach den rechtlichen Vorgaben für die Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg bedurfte es – wie in Bayern auch – gemäß § 27 Abs. 1 bis 3 VABstG eines Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens, dem der unter 2. dargestellte Gesetzentwurf in ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Form beizufügen war. Nach § 27 Abs. 4 VABstG waren für den Zulassungsantrag des Volksbegehrens mindestens 10.000 Unterstützerunterschriften von abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern erforderlich. Auch in Baden-Württemberg wurde diese Zahl im Zeitraum zwischen Ende Mai und Ende Juli 2019 mit insgesamt 35.865 Unterstützerunterschriften um mehr als das Dreifache deutlich überschritten. Das schließlich am 26. Juli 2019 mit Antrag auf Zulassung nach § 27 VABstG von den Initiatoren beim zuständigen Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration eingereichte Volksbegehren wurde durch Entscheidung vom 14. August 2019 für zulässig erklärt. Die Zulassungsbekanntmachung mit Veröffentlichung des Gesetzentwurfs erfolgte am 23. August 2019.

Das sich anschließende Eintragungsverfahren und die in Baden-Württemberg ebenfalls zulässige freie Unterschriftensammlung (§ 30 VAbstG) ist in der Folge und im Unterschied zum Verlauf in Bayern durch einige Brüche gekennzeichnet, die schließlich zu einem Scheitern des Volksbegehrens am Quorum führten. Zunächst hatten die abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Zeitraum vom 24. September 2019 bis zum 23. März 2020 die Möglichkeit zur Unterstützung des Volksbegehrens im Rahmen der freien Sammlung. Überdies war vom 18. Oktober 2019 bis zum 17. Januar 2020 in allen 1.101 Gemeinden des Landes die Unterstützung durch Amtseintragung möglich. Das Volksbegehren hätte, um zustande zu kommen, gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 4 BWVerf. der Unterstützung von 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten bedurft, was in der Personenzahl 768.347 Unterstützern entspricht. Das amtliche Ergebnis des Landesabstimmungsausschusses hat demgegenüber lediglich eine Beteiligung von 0,2 Prozent der im Land Abstimmungsberechtigten festgestellt, was in der Personenzahl gerade einmal 17.446 Unterstützer ausmacht. Das Scheitern ist aber – zumal im Kontrast zu der hohen Unterstützung des Artenschutz-Volksbegehrens in Bayern und der in Baden-Württemberg erheblich längeren Eintragungs- bzw. Sammlungsfrist – erklärlich, wenn die angedeuteten Brüche in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden: Das baden-württembergische Volksbegehren war im Unterschied zu Bayern von Anbeginn deutlicherer Kritik von Verbänden, Unternehmen, Parteien und weiteren – zum Teil losen – Organisationen (etwa der von Landwirten initiierten „Aktion Grüne Kreuze“) ausgesetzt. Maßgeblich zu berücksichtigen ist vor allem, dass das Volksbegehren keinen Rückhalt in der Landesregierung genoss und sich insbesondere Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* eindeutig ablehnend positionierte. Um einen Kompromiss auf politischem Wege zu erreichen, wurde im Zusammenwirken von Landwirtschafts- und Umweltministerium regierungsseitig sodann ein „Eckpunktepapier“ erarbeitet, das die Übernahme einzelner Positionen aus dem dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf und die gleichzeitige Entschärfung durch Herausnahme strittiger Regelungen aus dem Entwurf vorsah. In der Folge wurde im Oktober 2019 unter Beteiligung der beiden Ministerien, der Landwirtschaftsverbände und des Trägerkreises des Volksbegehrens ein „Runder Tisch“ ins Leben gerufen, der auf informellem Wege bis zum 18. Dezember 2019 einen Gesetzentwurf als Kompromiss erarbeitete.¹³ Zugleich wurde allerdings – und dies stellt den wohl maßgeblichsten „Bruch“

13 Abrufbar unter <https://volksbegehren-artenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/BiodivSt%C3%A4rkG-%C3%84nderungen.pdf> (Zugriff 23.7.2020).

im Verlauf des Volksbegehrens dar – seitens des Trägerkreises öffentlich darauf verzichtet, weiter für eine Unterstützung des Volksbegehrens zu mobilisieren, um den Dialogprozess des „Runden Tisches“ nicht in Gefahr zu bringen.¹⁴ Letztlich wird hierin der zentrale Grund für die geringe Beteiligung im Rahmen der Unterzeichnungsfrist zu sehen sein, die zu Beginn des Dialogverfahrens nicht mehr rückgängig gemacht oder sonst ausgesetzt werden konnte. Der durch den „Runden Tisch“ erarbeitete Kompromissentwurf ist schließlich in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren überführt worden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“¹⁵ vom 17. Juni 2020 wurde vom Landtag in der 125. Sitzung der laufenden Legislaturperiode am 22. Juli 2020 beschlossen. Die Gesetzesänderungen enthalten somit auch einige zentrale Regelungsinhalte des ursprünglich dem Artenschutz-Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs.¹⁶

C. Wirkpotenziale der Volksgesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem der deutschen Bundesländer?

Im Rahmen eines sich an den vorangehenden Bericht anschließenden Ausblicks sollen die Wirkpotenziale beider Volksbegehren als Teil der initiierenden Volksgesetzgebung reflektiert werden. Hierbei ist vor allem auf die in der direktdemokratischen Terminologie der Schweiz gebräuchliche „Gaspedalfunktion“ der dortigen Volksinitiative von Bedeutung, die freilich anhand der beiden Volksbegehrens-Beispiele aus Bayern und Baden-Württemberg in den Kontext des dortigen parlamentarischen Regierungssystems zu stellen und in dessen Funktionslogiken einzuordnen sind.

14 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/politik/regierung-stuttgart-bienen-volksbegehren-liegt-auf-eis-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191015-99-300772> (Zugriff 23.7.2020).

15 LT-Drucksache 16/8272, abrufbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/8000/16_8272_D.pdf (Zugriff 23.7.2020).

16 Vgl. auch <https://taz.de/Naturschutzgesetz-in-Baden-Wuerttemberg/15695708/> (Zugriff 23.7.2020).

I. „Gaspedalfunktion“ der initiiierenden Volksgesetzgebung: das Vorbild der Volksinitiative in der Schweiz

Um die Wirkpotenziale direkter Demokratie im Allgemeinen und ihrer ganz überwiegenden Ausprägung als initiiierende Volksgesetzgebung¹⁷ in den deutschen Bundesländern aufzuzeigen, lohnt – wie gerade angedeutet – zunächst ein Blick in die Schweiz und deren auf allen politischen Ebenen ausgeprägte Praxis der direkten Demokratie. Insbesondere den dort auf Bundesebene eingeführten Instrumenten sowohl des fakultativen Gesetzesreferendums, mit dem über ein Parlamentsgesetz abgestimmt werden kann, als auch der der Volksgesetzgebung in Deutschland im Ansatz vergleichbaren Volksinitiative, werden die Funktion entweder der „Bremse“ (fakultatives Gesetzesreferendum) oder des „Gaspedals“ (Volksinitiative) zugeschrieben.¹⁸ Beide Formen der Volksrechte bleiben aber – gerade angesichts der langen Übung in der Schweiz – nicht ohne Auswirkungen auf die Interaktion zwischen Volk und Institutionen und prägen das politische System ebenso wie die Prozesse der politischen Willensbildung. *Hermann K. Heußner* und *Otmar Jung* konstatieren insoweit:

„(...) Die jeweiligen Referenden und Volksinitiativen spiegeln die Probleme der Zeit wider: in den 1920er und 1930er Jahren insbesondere sozial- und wirtschaftspolitische Reformen, ab 1945 sozialstaatlichen Nachholbedarf, ab den 1970er Jahren Migrationsthemen, später ökologische Fragestellungen. (...)“¹⁹

Nach *Andreas Gross*, auf den die Autoren Bezug nehmen, gilt Folgendes:

17 Hierzu eingehend *Pautsch*, Landesverfassungsgerichte (Fn. 2), S. 265.

18 In den deutschen Bundesländern ist das fakultative Referendum bislang nicht allgemein vorgesehen. Lediglich in Bremen ist in Art. 70 Abs. 2 BremVerf. („Privatisierungsreferendum“ gegen irreversible Parlamentsentscheidungen) sowie in Hamburg in Art. 50 Abs. 4 HmbVerf. (bei Konterlegislatur des Parlaments gegenüber volksbeschlossenen Gesetzen) die Möglichkeit des fakultativen Referendums eröffnet. Zum Vorstoß der Regierungskoalition in Sachsen, einen sog. „Volkseinwand“ als allgemeines fakultatives Referendum mit Suspensivwirkung einzuführen, siehe jüngst kritisch *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum? In: NJ 2020, S. 89 ff.; *dies.*, Suspensives fakultatives Referendum verfassungswidrig, Quoren viel zu hoch, Plebiszit schädlich – Zu den direktdemokratischen Vorschlägen des sächsischen Koalitionsvertrages 2019-2024, in: LKV 2020, S. 58 ff. (61 f.).

19 *H. K. Heußner/O. Jung*, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: *dies.* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 115 ff. (121).

„(...) Heute verdankt die Schweiz ihre ökologischen, verkehrspolitischen, landwirtschaftlichen und drogenpolitischen Pionierleistungen eindeutig den Volksrechten (...).“²⁰

Es ist also zu konstatieren, dass vor allem die der initiiierenden Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern im Ansatz vergleichbare Volksinitiative in der Schweiz einen Motor für Veränderungen darstellt.²¹ Ihr wird ausdrücklich eine Innovationsfunktion beigemessen, auch wenn die Staatspraxis in der Schweiz zeigt, dass überhaupt nur etwa rund 10 Prozent aller Initiativen „an der Urne“ erfolgreich waren bzw. sind und zudem sogar viele Initiativen die eingebrachte Vorlage wieder zurückziehen.²²

Die „Gaspedalfunktion“ basiert genau genommen auf verschiedenen Unterfunktionen.²³ Neben der Ventilfunktion („Protest bricht sich öffentlich Bahn“) ist es vor allem die Anstoß- oder Katalysatorfunktion, die für die Volksinitiative charakteristisch ist und die diese zum Innovationstreiber macht bzw. mindestens das politische „Agenda Setting“ maßgeblich beeinflusst. Themen, die bei der Mehrheit im Volk und den politischen Entscheidungsträgern noch nicht hinreichend verwurzelt sind, werden durch die Volksinitiative in einem rechtsförmig ausgestalteten Verfahren somit überhaupt erst auf die politische Tagesordnung gesetzt. Dass dies zumeist öffentlichkeitswirksam durch eine hohe mediale Präsenz geschieht, verstärkt die Wirkpotenziale des „Gaspedals Volksinitiative“. Auch die der Volksinitiative zugeschriebene Funktion eines „Schwungrads und Verhandlungspfands“²⁴, selbst wenn diese zurückgezogen wird, darf hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Parlamentsgesetzgebung nicht unterschätzt werden. Denn bereits die „Drohung“, die mit der Initiative verfolgte Vorlage dem Volksentscheid zu unterstellen, bewirkt nicht selten, dass mit ihr verbundene Anliegen zumindest teilweise Eingang in Parlamentsgesetze finden.

20 A. Gross, Die schweizerische Direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung für die Zukunft der Direkten Demokratie, in: H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 1. Aufl. 1999, S. 87 ff. (95).

21 Heußner/Jung, direkte Demokratie (Fn. 19), S. 126.

22 Heußner/Jung, direkte Demokratie (Fn. 19), S. 126.

23 Heußner/Jung, direkte Demokratie (Fn. 19), S. 126.

24 Heußner/Jung, direkte Demokratie (Fn. 19), S. 126.

II. Bewertung der Wirkpotenziale der Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg

Obschon sich mit Blick auf die vergleichsweise sehr geringe Anwendungshäufigkeit der Volksrechte in Deutschland eine unmittelbare Übertragung der soeben dargestellten Funktions- und Wirkungsmechanismen der Volksinitiative nach schweizerischem Vorbild auf die initiiierende Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern an sich verbietet, lassen die beiden hier behandelten Artenschutz-Volksbegehren dennoch Tendenzen erkennen, die in eine sehr ähnliche Richtung weisen. Bemerkenswert erscheint vor allem, dass sich die Wirkpotenziale, die der Volksinitiative in der Schweiz zugeschrieben werden, sich auch im Gefüge der parlamentarischen Regierungssysteme der deutschen Länder entfalten, die grundsätzlich darauf angelegt sind, dass zur Durchsetzung einer politischen Agenda – dem „Regierungsprogramm“, wie es sich häufig auch aus dem jeweiligen Koalitionsvertrag ergibt – im Regelfall die von einer Parlamentsmehrheit getragene (Landes-)Regierung Gesetzesinitiativen in das Parlament (Landtag) einbringt und mittels ihrer Regierungsmehrheit durchsetzt. Hierfür steht der Landesregierung das Initiativrecht zu, so auch in den hier gewählten Referenzländern Bayern und Baden-Württemberg nach der jeweiligen Landesverfassung (vgl. Art. 71 BayVerf. bzw. Art. 59 Abs. 1 BWVerf.).²⁵

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die hier herangezogenen beiden Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg, so lassen sich für die initiiierende Volksgesetzgebung in Deutschland und ihre Rolle im parlamentarischen Regierungssystem hinsichtlich der direktdemokratischen Wirkpotenziale zwei wesentliche Erkenntnisse ausmachen:

Erstens: Beide hier behandelten Volksbegehren weisen trotz der hohen Komplexität der mit ihnen jeweils verfolgten Anliegen, die noch dazu in Gestalt von Artikelgesetzen als Vorlage eingebracht wurden, einen hohen Mobilisierungsgrad unter den Abstimmungsberechtigten auf. Dies gilt in jedem Fall in Bayern für alle Verfahrensstufen und in Baden-Württemberg jedenfalls für die erste Stufe der Zulassung des Volksbegehrens.²⁶ In Bayern hat es sogar dazu geführt, dass die Staatsregierung dem Landtag die 1:1-

25 Zum Initiativrecht der Regierung jeweils näher für Bayern *W. Brechmann*, in: Th. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Art. 71 Rn. 2 f., und für Baden-Württemberg *Winkler*, *Verfassung* (Fn. 10), Art. 59 Rn. 41.

26 Zu den Gründen, die im weiteren Verfahren schließlich zum „Scheitern am Quorum“ geführt haben, siehe oben B.II.3.

Übernahme des Volksbegehrens „Artenschutz & Naturschönheit“ empfohlen hat und der Landtag dem mit breiter Mehrheit gefolgt ist. Daran wird erkennbar, dass selbst umfängliche Volksbegehren zu komplexen Themen geeignet sind, bislang vom parlamentarischen Gesetzgeber nicht als hinreichend relevant erachtete Anliegen auf die politische Reformagenda zu setzen. Damit hat das Artenschutz-Volksbegehren in Bayern seine Anstoß- bzw. Katalysatorfunktion umfassend erfüllt und belegt so, dass gerade die initiiierende Volksgesetzgebung als direktdemokratisches Element nicht in Widerspruch zum parlamentarischen Regierungssystem steht, sondern dieses vielmehr im Sinne eines „Agenda Setting“ befruchten kann. Denn es stand nicht zu erwarten, dass die Regierungskoalition in Bayern ein derart weitreichendes Gesetz zum Artenschutz auf parlamentarischem Wege verfolgt hätte. In Baden-Württemberg ist es immerhin zu einem Dialogprozess zwischen Regierung, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Initiatoren gekommen, der ohne das Volksbegehren „Artenschutz – Rettet die Bienen“ ebenfalls nicht denkbar gewesen wäre. Damit kann auch für Baden-Württemberg – wenngleich gegenüber Bayern abgeschwächer – reklamiert werden, dass allein die Initiierung des Volksbegehrens dazu geführt hat, dass am Ende des Prozesses ein „Mehr“ an Artenschutz durch Übernahme einiger Anliegen aus dem Begehren in das nunmehr erlassene Parlamentsgesetz (siehe oben) erreicht werden konnte. Auch insoweit kann festgehalten werden, dass es (erst) durch die initiiierende Volksgesetzgebung gelungen ist, ein von der regierenden Mehrheit bislang nicht als derart relevant erachtetes Thema in rechtsförmiger Weise in den politischen Willensbildungsprozess einzuführen und im Kompromisswege zumindest partiell umzusetzen. Somit hat die direkte Demokratie in Gestalt der initiiierenden Volksgesetzgebung auch in Baden-Württemberg ihre Anstoß- bzw. Katalysatorfunktion erfüllt.

Zweitens: Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg sind jeweils infolge der Initiierung der Volksbegehren „Runde Tische“ eingerichtet worden, um einen differenzierten Dialogprozess in Gang zu setzen. Dies ist allen Kontroversen zum Trotz gerade für Baden-Württemberg herauszustellen. Initiiierende Volksgesetzgebung erfordert gerade auch die Möglichkeit des Kompromisses und ist daher auf Dialog zwischen den Akteuren angewiesen. Die beiden Artenschutz-Volksbegehren erweisen sich damit in der Gesamtschau zugleich als Motor für informelle Dialogprozesse im Spannungsfeld von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung. Auch insoweit – mit einem gewissen „Verhandlungspfand“ der Initiatoren – zeigt vor allem das Artenschutz-Volksbegehren in Baden-Württemberg

nämlich trotz seines formalen Scheiterns, dass die initiiierende Volksgesetzgebung durchaus in der Lage ist, den parlamentarischen Gesetzgeber zu bestimmten Kompromissen in der Sache zu veranlassen.

D. Fazit

Die beiden hier behandelten Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg stehen stellvertretend dafür, dass die initiiierende Volksgesetzgebung auch in Deutschland – genauer: in den deutschen Bundesländern – in der Lage ist, diejenigen Effekte auf das politische System in toto zu erzielen, wie sie vor allem in der Schweiz mit der „Gaspedalfunktion“ der dortigen Volksinitiative verbunden werden. Trotz aller Unterschiede zeigt sich, dass vor allem die Möglichkeit besteht, bislang im parlamentarischen Raum vernachlässigte und gesellschaftlich scheinbar noch nicht mehrheitsfähige Themen außerhalb von Wahlen auf die politische Agenda zu heben und die Regierung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit zu politischem Handeln anzuhalten. Gewiss darf die Bedeutung der initiiierenden Volksgesetzgebung als wichtige Ergänzung im parlamentarischen Regierungssystem nicht überschätzt werden. Dies gilt schon deshalb, weil die Anwendungshäufigkeit der Volksrechte in Deutschland nach wie vor eher gering ist. Gleichwohl kann gerade anhand der Artenschutz-Volksbegehren aufgezeigt werden, dass mit rechtsförmig ausgestalteten Initiativen aus dem Volk Wirkpotenziale verbunden sind, die sich auch in der Praxis parlamentarischer Regierungssysteme – wie in Bayern und Baden-Württemberg – entfalten.

