



BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

PRIELMAYERSTRASSE 5
80097 MÜNCHEN

TELEFON (089) 5597-3178 oder 3177
TELEFAX (089) 5597-3986

Vf. 18-VIII-19
Vf. 19-VII-19

München, 18. Oktober 2023

Erfolgreiche Meinungsverschiedenheit und Popularklage zu Änderungen des bayerischen Naturschutzrechts durch das „Rettet die Bienen!“-Gesetz und das Versöhnungsgesetz

Pressemitteilung

zur

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 18. Oktober 2023**

in zwei verbundenen Verfahren zur Frage, ob das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen!“) vom 24. Juli 2019 (GVBl S. 405) und das Zweite Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern (Gesamtgesellschaftliches Artenschutzgesetz – Versöhnungsgesetz) vom 24. Juli 2019 (GVBl S. 408) die Bayerische Verfassung verletzen.

Mit am 18. Oktober 2023 verkündeter Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof einen Antrag der AfD-Landtagsfraktion im Verfahren der **Meinungsverschiedenheit** und eine von mehreren Einzelpersonen erhobene **Popularklage** abgewiesen, die sich gegen Änderungen des bayerischen Naturschutzrechts im Jahr 2019 durch das „Rettet die Bienen!“-Gesetz und das Versöhnungsgesetz richteten.

Entscheidungstext im Internet:

https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/ausgewaehlte_entscheidungen.php

In beiden – zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen – Verfahren erachtete der Verfassungsgerichtshof die Anträge nur **teilweise** als **zulässig** und **insoweit** jeweils als **unbegründet**.

Das **Gesetzgebungsverfahren** insgesamt steht mit den Vorschriften zur Volksgesetzgebung in Art. 74 Abs. 3 bis 5 der Bayerischen Verfassung (BV) im Einklang. Die Vorgehensweise des Parlamentsgesetzgebers, den Volksbegehrensentwurf des „Rettet die Bienen!“-Gesetzes unverändert zu übernehmen und sogleich durch das Versöhnungsgesetz zu ergänzen, hält sich noch im Rahmen der Abänderungs- und Aufhebungsbefugnis des Landtags bei einer durch Volksbegehren initiierten Gesetzgebung. Auch die mit der Popularklage zulässig angegriffenen **Einzelnormen** sind formell und inhaltlich **mit der Bayerischen Verfassung vereinbar**. Sie sind verfassungsgemäß zustande gekommen, wahren die bundesstaatliche Kompetenzordnung und verletzen weder den Bestimmtheitsgrundsatz noch Grundrechte der Bayerischen Verfassung.

I.

1. Am 5. Oktober 2018 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration ein Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen“ eingereicht. Im März 2019 stellte der Landesausschuss fest, dass zur Unterstützung dieses Volksbegehrens über 1,7 Mio. gültige Eintragungen (18,3 % der Stimmberechtigten) ermittelt wurden und damit das Volksbegehren rechtmäßig sei (Art. 71 Landeswahlgesetz – LWG). Der Ministerpräsident leitete daraufhin den Gesetzentwurf des Volksbegehrens („Rettet die Bienen!“-Gesetz) mit einer Stellungnahme der Staatsregierung (Art. 72 LWG) dem Landtag zur weiteren Behandlung gemäß Art. 73 LWG zu. Die Staatsregierung umschrieb in der Stellungnahme ihre Position mit dem Dreischritt „Annehmen – Verbessern – Versöhnen“. Sie empfahl, den Gesetzestext des Volksbegehrens unverändert zu beschließen, sodass ein Volksentscheid entfallen könne (Art. 73 Abs. 3 LWG). Daneben regte sie die Präzisierung einiger Regelun-

gen sowie ein zusätzliches Handlungspaket an, das durch weitere gesetzliche Änderungen im Naturschutzrecht, im Haushaltsrecht und in weiteren Fachgesetzen umgesetzt werden solle. Zu diesem Zweck brachten Anfang Mai 2019 Abgeordnete der Fraktionen der CSU und der FREIEN WÄHLER den Gesetzentwurf des Versöhnungsgesetzes in den Landtag ein mit dem Ziel, dort beide Gesetzentwürfe parallel zu behandeln, zu beschließen und in Kraft zu setzen. In der Folge wurden sowohl das „Rettet die Bienen!“-Gesetz als auch das Versöhnungsgesetz am 17. Juli 2019 mehrheitlich vom Landtag beschlossen, beide Gesetze traten am 1. August 2019 in Kraft.

2. Die **Antragstellerin im Verfahren der Meinungsverschiedenheit** ist der Auffassung, dass das „Rettet die Bienen!“-Gesetz insbesondere wegen Verstoßes gegen Art. 74 Abs. 5 BV schon formell verfassungswidrig sei. Da aufgrund des zeitgleichen Inkrafttretens des Versöhnungsgesetzes keine unveränderte Übernahme des Volksbegehrens durch den Landtag im Sinne des Art. 73 Abs. 3 LWG stattgefunden habe, hätte ein Volksentscheid stattfinden müssen. Zudem liege eine Vielzahl weiterer Verstöße gegen Grundrechte (insbesondere die Eigentumsgarantie des Art. 103 Abs. 1 BV), Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und sonstige Normen der Bayerischen Verfassung sowie gegen höherrangiges Bundesrecht vor. Aus der Verfassungswidrigkeit des „Rettet die Bienen!“-Gesetzes folge wegen des engen Zusammenhangs auch die formelle Verfassungswidrigkeit des Versöhnungsgesetzes, das zudem ebenfalls – insgesamt wie auch hinsichtlich einzelner Bestimmungen – gegen Grundrechte, rechtsstaatliche Grundsätze und weitere Normen der Bayerischen Verfassung sowie gegen Bundesrecht verstoße.

Auch die **Antragsteller der Popularklage** sind der Ansicht, dass beide Gesetze insgesamt bzw. in Einzelvorschriften formell und materiell verfassungswidrig seien und Grundrechte verletzen. Ihre Beanstandungen entsprechen in weiten Teilen denen, die im Verfahren der Meinungsverschiedenheit vorgetragen werden.

II.

Die Anträge hatten aus den folgenden **wesentlichen Erwägungen** keinen Erfolg.

1. Der Antrag im Verfahren der **Meinungsverschiedenheit** ist nur zum Teil zulässig. Insbesondere muss nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs eine Meinungsverschiedenheit bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens erkennbar geworden sein. Dies war hier nur in Bezug auf die Vereinbarkeit der angegriffenen Gesetze mit den Vorschriften zur Volksgesetzgebung in Art. 74 Abs. 3 bis 5 BV der Fall. Insoweit ist der Antrag unbegründet, denn die **Vorgehensweise des parlamentarischen Gesetzgebers bei Erlass der Gesetze stand mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang**. Der Landtag hat sich nicht zu einem im Wege des Kompromisses veränderten Volksbegehrentwurf als Parlamentsgesetz entschieden, sondern das Volksbegehren, also das „Rettet die Bienen!“-Gesetz, unverändert übernommen. Die sogleich mit dem Versöhnungsgesetz vorgenommenen Ergänzungen stellen die unveränderte Annahme nicht durchgreifend in Frage. Dass die ergänzenden Regelungen zeitgleich mit dem „Rettet die Bienen!“-Gesetz in Kraft traten, hält sich noch im Rahmen der Abänderungs- und Aufhebungsbefugnis des Landtags bei einer durch Volksgesetzgebung initiierten Gesetzgebung. Dabei war insbesondere zu berücksichtigen, dass eine „Sperrwirkung“ des Volksbegehrens weder vor seiner Annahme durch Übernahme des Parlamentsgesetzgebers oder durch Volksentscheid noch nach der Annahme des Volksentscheids besteht. Denn Volks- und Parlamentsgesetzgebung stehen nach der Bayerischen Verfassung gleichwertig nebeneinander. Die Verfassung hat das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung in Kauf genommen. Es lässt sich nach ihren Grundentscheidungen nicht feststellen, dass sie einer bestimmten Art des Gesetzgebungsverfahrens den Vorrang einräumen wollte. Ein vom Volk beschlossenes Gesetz kann in verfassungsrechtlich zulässiger Weise durch ein Parlamentsgesetz wieder geändert oder aufgehoben werden. Anders als im einfachen Recht in Bezug auf kommunale Bürgerbegehren ist eine Sperrwirkung in der Bayerischen Verfassung nicht geregelt und kann – ohne den Grundsatz der Gleichwertigkeit aufzugeben – auch nicht im Wege der Auslegung angenommen werden. Mit den vorgenommenen Ergänzungen ist der Parlamentsgesetzgeber auch nicht etwa leichtfertig über den Willen der Unterzeichner des

Volksbegehrens hinweggegangen, sodass ein Rechtsmissbrauch fernliegt. Ratio der Volksgesetzgebung ist die materielle Gesetzesänderung, nicht das Formulierungsdetail oder die Schaffung einer bestimmten Gesetzessystematik. Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber mit dem Versöhnungsgesetz teilweise über das Anliegen des Volksbegehrens hinausgegangen ist und teilweise Ergänzungen vorgenommen hat, die lediglich der Präzisierung dienen oder die Bestimmtheit und Vollziehbarkeit der Regelungen erhöhen.

2. Auch die **Popularklage** ist nur teilweise zulässig, soweit sie sich gegen bestimmte an Grundrechtsträger gerichtete naturschutz- oder immissionsschutzrechtliche Verbotsnormen wendet. Dies sind im Einzelnen Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1 bis 5 und 7 Bayerisches Naturschutzgesetz (Verbote, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln, verschiedene Strukturelemente der Feldflur zu beeinträchtigen sowie bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen auf Grünlandflächen durchzuführen), Art. 23 a Bayerisches Naturschutzgesetz (Verbot der Anwendung von Pestiziden in Naturschutzgebieten, gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und in gesetzlich geschützten Biotopen) und Art. 9 Abs. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (Verbot beleuchteter oder lichtemittierender Werbeanlagen im Außenbereich, ursprünglich Art. 15 Abs. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz a. F.). Nur hinsichtlich dieser konkret beanstandeten und nicht durch spätere Rechtsentwicklung überholten Vorschriften zeigen die Antragsteller ausreichend substantiiert eine aus ihrer Sicht vorliegende Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung auf. Insoweit ist die Popularklage bei umfassender Prüfung der Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung aber unbegründet. Die Regelungen sind **verfassungsgemäß zustande gekommen** und wahren – gemessen am Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV – die Bestimmungen des Grundgesetzes zur **Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern**. Sie sind auch materiell verfassungsgemäß, verletzen weder den **Bestimmtheitsgrundsatz** noch Grundrechte der Bayerischen Verfassung, namentlich nicht das **Eigentumsgrundrecht** (Art. 103 BV), die **Berufsfreiheit** (Art. 101 BV), die **allgemeine Handlungsfreiheit** (Art. 101 BV) oder den **Gleichheitsgrundsatz** (Art. 118 BV). Insbesondere stellen die beanstandeten Verbote in Art. 3 und Art. 23 a Bayerisches Naturschutzgesetz jeweils zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums dar, die einem legitimen, an

der Staatszielbestimmung des Art. 141 Abs. 1 BV – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – orientierten gesetzgeberischen Anliegen dienen und auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung der betroffenen Eigentümer führen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

