

Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – Möglichkeiten und Grenzen

Daniela Winkler

Abstract

Mit seiner Entscheidung in der sog. Klimaklage hat das BVerfG die besondere Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes noch einmal hervorgehoben. Zugleich scheinen die in diesem Bereich nötigen Veränderungen und politischen Reformen besonders langsam voranzugehen. Daher vermag es nicht zu überraschen, dass der Ruf nach der Nutzung direktdemokratischer Instrumente mit dem Ziel der Beschleunigung ökologischer Transformationsprozesse immer lauter wird. Insbesondere auf kommunaler Ebene mehrt sich die Zahl derartiger Vorstöße. Der vorliegende Beitrag untersucht daher, welche rechtlichen Möglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bestehen.

A. Die Herausforderung systemischer Umwelt- und Klimarisiken

Mit seiner Entscheidung vom 24. März 2021¹ hat das BVerfG Stellenwert und Bedeutung des Umwelt- und insbesondere Klimaschutzes in der grundgesetzlichen Ordnung neu justiert. Eine liberale Verfassungsordnung, wie sie vom Grundgesetz zugrunde gelegt wird, argumentiert vom Grundsatz der Freiheitsbetätigung – geschützt wird damit grundsätzlich auch das umwelt- und klimaschädliche Handeln, diesbezügliche Verbote bedürfen hingegen besonderer Rechtfertigung. Umgekehrt kennt das Grundgesetz ein „Grundrecht auf Umweltschutz“ gerade nicht;² Art. 20a GG wirkt als Staatszielbestimmung, die (lediglich) eine Verpflichtung der staatlichen

1 BVerfG BeckRS 2021, 8946.

2 *A. Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 7. Aufl., München 2018, Art. 20a Rn. 38. Vgl. auch EGMR NVwZ 2004, S. 1465 (1. Ls.); EGMR NVwZ 2011, S. 93 (2. Ls.): „Die EMRK gibt kein ausdrückliches Recht auf eine saubere und ungestörte Umwelt.“

Gewalten formuliert, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bei jeglichem Handeln zu berücksichtigen.³ Zugleich vermag Art. 20a GG – wie auch das BVerfG betont – Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.⁴ Ein Recht auf Umweltschutz lässt sich den Grundrechten allenfalls mittelbar ablesen: So schließt Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Schutz auf Leben und körperliche Unversehrtheit) auch den Schutz vor Beeinträchtigungen und Schädigungen durch Umweltbelastungen ein,⁵ worunter auch Wirkungen der Klimakrise zu verstehen sind.⁶ Die körperliche Unversehrtheit ist allerdings unzweifelhaft (nur) in biologisch-physiologischer Hinsicht geschützt.⁷ Diese Grenze ist bspw. bei übermäßiger Lärmbelästigung durch Flugverkehr erreicht.⁸ Ob auch das geistig-seelische und soziale Wohlbefinden umfasst werden, lässt

3 BVerfGE 128, 1 (48); BVerfGE 134, 242 (339, Rn. 289); BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 122; *K. Gärditz*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 93. Aufl. München 2020, Art. 20a GG Rn. 68 f.; *H. Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 16. Aufl., München 2020, Art. 20a Rn. 1; *R. Steinberg*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985. Art. 20a GG enthält jedoch keine subjektiven Rechte (vgl. BVerfG NVwZ 2001, S. 1148 (1149); BVerfG NVwZ 2010, S. 114 (116)); *Epiney* (Fn. 2), Art. 20a Rn. 37; *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 24; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II., 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 20a Rn. 24, 82. Das ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Norm, sondern auch aus der Stellung des Art. 20a GG außerhalb des Grundrechtsteils der Verfassung. Zudem wird in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, der die mit der Verfassungsbeschwerde als verletzt rügbaren Rechte aufzählt, Art. 20a GG nicht genannt.

4 *Jarass* (Fn. 3), Art. 20a Rn. 15; *Schulze-Fielitz* (Fn. 3), Art. 20a Rn. 87 f.

5 BVerfGE 49, 89 (140 f.); BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 99, 147; *Sparwasser/Engel/Vofßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2003, S. 51 f. Auch der EGMR zieht mit Blick auf lebens- und gesundheitsgefährdende Umweltbeeinträchtigungen auf das Recht auf Leben nach Art. 2 EMRK (EGMR, Slg. 2004-XII Rn. 71 – Öneriyildiz/Türkei; Nr. 15339/02 u.a., Rn. 128 ff. – Budayeva/Russland) oder mit Blick auf sonstige Einwirkungen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK heran (EGMR NVwZ 2020, S. 451).

6 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 148.

7 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495).

8 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495); BVerfGE 56, 54 (76). In diesen Fällen greift der EGMR auch auf Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) zurück: Wenn eine Person direkt und erheblich durch Lärm und andere Immissionen beeinträchtigt werde, könne Art. 8 EMRK verletzt sein (EGMR NVwZ 2004, S. 1465, 1. Ls.). Auch andere Einwirkungen auf die Wohnung (wie Gestank oder sonstige Emissionen) können einen Eingriff in Art. 8 EMRK darstellen. Ob sie auch als Eingriff in den gleichlautenden Art. 7 GRC verstanden werden oder Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRC insoweit das speziellere Grundrecht darstellt, ist noch offen (*A. Weber*, in: Stern/Sachs (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta: GRCh, München 2016, Art. 7 Rn. 45).

das BVerfG dezidiert offen.⁹ Landwirte, die klimabedingt von zunehmender Trockenheit betroffen sind, können sich auf Art. 12 Abs. 1 GG stützen.¹⁰ Die in Art. 11 GG geschützte Freizügigkeit sowie die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG werden berührt, wenn aufgrund zunehmender Überschwemmungsrisiken Haus und Hof verlassen werden müssen. Ein aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG abgeleitetes Recht auf ein „ökologisches Existenzminimum“ wäre – so es denn anerkannt wird – jedenfalls nur in Ausnahmefällen einschlägig.¹¹

Das rechtliche Schwert des Grundrechtsschutzes wirkt aufgrund der hohen Anforderungen im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen nur schwach – aus dieser Erkenntnis resultieren auch aktuelle Überlegungen zur Ergänzung des Grundrechtskatalogs u. a. um ein Recht auf Umwelt- und Klimaschutz.¹² Auch in seiner jüngsten Entscheidung zur sog. Klimaklage hat das BVerfG betont, dass mit der oben dargestellten Rechtsprechung – „soweit erkennbar“ – keine Erweiterung des Schutzzinhalts des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verbunden ist.¹³ Erforderlich bleibt daher eine individuelle, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit. Unproblematisch ist ein späterer Schadenseintritt, wenn der Eingriff gegenwärtig ist.¹⁴ Damit wird auch

9 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495); BVerfGE 56, 54 (73 ff.).

10 So angelegt in der Begründung der Klimaklage (vgl. BVerfG BeckRS 2021, 8946 Rn. 66).

11 Das BVerfG sieht einen eigenständigen Anwendungsbereich eines Recht auf ein ökologisches Existenzminimum, „wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen ... zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten. Vorstellbar ist auch, dass Anpassungsmaßnahmen so extrem ausfallen müssten, dass sie ihrerseits eine soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe nicht mehr gehaltvoll zuließen.“ (BVerfG BeckRS 2021, 8946 Rn. 114).

12 In diese Richtung geht etwa die Forderung des Schriftstellers und Juristen *Ferdinand von Schirach* in „Jeder Mensch“ (explizit betrifft dies nur die europäische Ebene, allerdings sind die Überlegungen auch auf die nationale Ebene übertragbar). Zum *Menschenrecht* auf eine gesunde und saubere Umwelt Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 26.02.2019, WD 2 - 3000 - 012/19. Bereits in der Vergangenheit wurden Vorschläge zur Aufnahme eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz diskutiert (vgl. BT-Drs. 10/990 vom 09.02.1984 – Gesetzentwurf der Grünen; BT-Drs. 11/663 vom 04.08.1987 – Gesetzentwurf der Grünen), jedoch waren solche Vorschläge nicht erfolgreich – stattdessen wurde die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG eingeführt.

13 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 147. Vgl. auch *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 25.

14 „Gegenwärtigkeit“ ist nach der Rspr. des BVerfG anzunehmen, wenn eine angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht

dem Umstand Rechnung getragen, dass Umweltschäden teilweise zeitlich deutlich verzögert auftreten, was sich insbesondere bei systemischen Risiken zeigt. Noch deutlicher (und wohl in Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung) trägt das BVerfG vor, dass von der Gegenwärtigkeit der Grundrechtsbetroffenheit bereits dann auszugehen ist, wenn diese im aktuellen Recht angelegt ist. Durch aktuelles (Nicht-)Handeln wird (wie etwa in der Klimakrise) ein späterer Grundrechtseingriff unabwendbar.¹⁵ Dabei können künftige Grundrechtseingriffe grundsätzlich sowohl an den aus übermäßigen CO₂-Konzentrationen anknüpfenden Veränderungen der Lebensverhältnisse als auch an unvermeidbaren Minderungsmaßnahmen ansetzen.¹⁶

Gerade im Umweltbereich drohen Beeinträchtigungen jedoch weniger von Seiten des Staates als vielmehr durch die umweltrelevanten Tätigkeiten privater Dritter. Daher wird hier nicht nur die Eingriffsabwehrwirkung der Grundrechte, sondern insbesondere auch ihre Schutzpflichtendimension relevant.¹⁷ Das ist kürzlich in der Klimaklage noch einmal deutlich geworden, wo das BVerfG statuiert, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 folgende Schutzpflicht (sic!) des Staates auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.¹⁸ Eine solche

nur potentiell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (BVerfGE 140, 42 (57)).

15 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 130.

16 Das BVerfG BeckRS 2021, 8946 nimmt diese Trennung nicht deutlich vor, sondern stellt „heute unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigungen“ neben die „dann erfolgende(n) Freiheitsbeschränkungen“. An anderer Stelle bezieht sich das BVerfG auf künftige „(w)eitere Reduktionlasten“ (Rn. 117), die „in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts“ angelegt sind (Rn. 120).

17 Hierzu ausführlich *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 73 ff., 79 ff. Vgl. etwa auch (zu Art. 2 EGMR) EGMR Slg. 2004-XII Rn. 71 – Öneriyildiz/Türkei, Rn. 39 ff.; Nr. 15339/02 u.a., Rn. 128 ff. – Budayeva/Russland.

18 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 148. Hierzu auch *C. Bickenbach*, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? Die Erderwärmung vor den Gerichten, JZ 2020, S. 168 ff.; *T. Groß*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, S. 337 ff.; *T. Groß*, Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights, in: Kahl/Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation, München 2021, S.81 ff.; *S. Meyer*, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, S. 894 ff.; *W. Spieth/N. Hellermann*, Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, NVwZ 2020, S. 1405 (1406 f.).

Schutzverpflichtung kann auch in Bezug auf künftige Generationen bestehen.¹⁹

Grundrechtliche Freiheitsbetätigung ist interdependent. Grundrechte beschreiben konfligierende – und damit notwendigerweise abwägbare – Freiheitsbereiche. In zahlreichen Grundrechten ist die Einschränkung bereits normiert, auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte stehen unter dem „Vorbehalt“ kollidierenden Verfassungsrechts. Dieser (omni-)präsenste Freiheitskonflikt wird durch das BVerfG um eine zeitliche Dimension erweitert, welcher bereits im Nachhaltigkeitselement des Art. 20a GG („auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“) angelegt ist. Dies zeigt sich – am Beispiel der Klimakrise – insbesondere in der Gegenüberstellung von gegenwärtigen und zukünftigen Reduktionsmaßnahmen: Eine Verschiebung der Einsparlasten bedeutet letztlich eine Abwägung zulasten künftiger Freiheiten: So betont das BVerfG, dass künftige²⁰ (kurzfristige) Reduktionslasten den Menschen „enorme Anstrengungen“ abverlangen würden, die „ihre grundrechtlich geschützte Freiheit [in nahezu allen Bereichen menschlichen Lebens] umfassend“ bedrohen würde,²¹ wobei „die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt“ seien.²² Die hiermit ange deutete intertemporale Dimension²³ der Freiheitsrechte, die das BVerfG schon an anderer Stelle erwähnt hat,²⁴ zeigt sich insbesondere im Gebrauch von Umweltgütern, die Allmendefunktion besitzen.²⁵ Umweltgüter sind

19 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 148. Zur Klimaschutzpflicht aus Art. 20a GG *T. Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG, ZUR 2009, S. 364 (366 f.).

20 Gemeint sind Reduktionsverminderungen, die nach 2030 erforderlich werden könnten.

21 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 117; siehe auch Rn. 121.

22 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 120. Vgl. auch zum Regelungsinhalt des Bundesklimaschutzgesetzes *M. Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, S. 1537 ff.

23 Hierauf verweist BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 122.

24 Die zeitliche Komponente hat das BVerfG bisher im Zusammenhang mit der (dauerhaften) Übertragung von Hoheitsrechten an die EU, die evtl. zu einer Aushöhlung der Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages führen kann (BVerfGE 129, 124 (170)), oder mit finanziellen Belastungen, die zu einer Aushöhlung der Budgetautonomie des Bundestages führen kann (BVerfGE 132, 195 (242, Rn. 112; 246, Rn. 124); BVerfGE 135, 317 (401, Rn. 163 f.); BVerfGE 142, 123 (231, Rn. 213)), thematisiert.

25 Hierzu *G. Hardin*, *Science*, American Association For The Advancement Of Science, Washington D.C., Vol. 162 (1968), S. 1243 ff.

zwar frei verfügbare, aber dennoch nur begrenzt belastbare Ressourcen: Die Grenzen ihrer Belastbarkeit zeigen sich jedoch häufig erst im Zeitablauf.

Umweltschäden betreffen vermehrt nicht nur lokale und temporäre (damit zugleich behebbare) Schadensereignisse; zunehmend sind irreversible Auswirkungen in den Blick zu nehmen, die den Verlust der menschlichen Lebensgrundlagen zur Folge haben können. Es handelt sich hierbei um *systemische Risiken*, worunter insbesondere gravierende menschliche Eingriffe in die Natur (wie die Klimakrise, die Biodiversitätskrise, übermäßiger Schadstoffausstoß, übermäßige Einbringung von Mikroplastik oder die Flächen- und Wassernutzung) verstanden werden. Diese von der OECD²⁶ eingeführte Kategorie wird durch folgende typische Merkmale charakterisiert:²⁷ Systemische Risiken wirken global oder zumindest überregional:²⁸ auch wenn die Risiken lokal ausgelöst werden (können), greifen die Wirkungen auf viele andere Regionen über. Sie sind zudem eng vernetzt mit den Wirkungsketten anderer Aktivitäten und Ereignisse und strahlen auf unterschiedliche Wirtschafts- und Lebensbereiche aus. Systemische Risiken folgen zudem nicht linearen Ursache-Wirkungsketten, sondern stochastischen Wirkungsbeziehungen,²⁹ was bedeutet, dass konkrete Ursachen nicht zu einem klar definierbaren Ergebnis, sondern zu einer Bandbreite von – jeweils mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintretenden – Ergebnissen führen. Dabei sind die Wirkungen keineswegs beliebig oder rein zufällig, sondern folgen häufig eindeutig zu bestimmenden Verteilungsmus-

-
- 26 OECD, *Global Shocks: Improving Risk Governance*, Paris 2003. Als weitere systemische Risiken werden die mangelnde und wenig effektive Steuerung von zentralen Prozessen in Wirtschaft und Politik (Kapitalmärkte, Korruption, Kapazitätsdefizite) sowie negative Begleiterscheinungen der Globalisierung, Digitalisierung und Modernisierung verstanden.
- 27 K. Lucas et al., *Systemic Risks: A Homomorphic Approach on the Basis of Complexity Science*, *International Journal of Disaster Risk Science*, Springer Open Access, Beijing, Vol. 9 (2018), S. 292 ff.; O. Renn, *Systemic Risks: The New Kid on the Block*, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 5 (2016), S. 26 ff.
- 28 Ulrich Beck spricht in diesem Zusammenhang von „entgrenzten“ Risiken: U. Beck, *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 23. Aufl., 2016; U. Beck/C. Lau, *Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung? Entgrenzung und Entscheidung*, Frankfurt am Main 2004.
- 29 W. Metzler, *Nichtlineare Dynamik und Chaos*, Stuttgart 1985.

tern von Folgen, die durch Wahrscheinlichkeitsfunktionen abgebildet werden können.³⁰ Zugleich sind Schwellenwerte (tipping points) als wesentliches Merkmal systemischer Risiken zu berücksichtigen.³¹ So können die betreffenden Aktivitäten lange Zeit ohne nennenswerte Auswirkungen fortgesetzt werden – sobald sie jedoch die tipping points erreichen, sind die eintretenden Folgen unabwendbar und treten mit großer Wucht ein. In ihrer Gesamtheit führen diese Merkmale zu einer (chronischen) Unterschätzung der systemischen Risiken durch Politik und Gesellschaft.³² Auch wenn die systemischen Risiken im Wesentlichen wissenschaftlich identifiziert, analysiert und bewertet sind und die Risiken zugleich von der Gesellschaft als „relevant“ eingestuft werden,³³ werden nur wenige risikobegrenzende und -regulierende Maßnahmen getroffen. Die politische Umsetzbarkeit leidet an dem Problem räumlicher und zeitlicher (Un-)Zurechenbarkeit und unklarer Kausalketten, die es gerade für eine periodisch gewählte Regierung unattraktiv macht, nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen sowie dem Wähler belastende Maßnahmen zu vermitteln. Zudem liegen Verantwortungsverschiebungen im Mehrebenengefüge nahe.

Bereits diese Erwägungen zeigen, dass hierdurch repräsentative Regierungssysteme vor große Herausforderungen gestellt werden. In einem auf Wiederwahl angelegten periodischen System neigen Politiker dazu, (potenziell) unbeliebte Maßnahmen aufzuschieben und langfristige Probleme zu ignorieren: Im Umgang mit systemischen Krisen erweisen sich daher repräsentative demokratische Systeme als defizitär. Allgemein wird der repräsentativen Demokratie ein Nachhaltigkeitsdefizit attestiert.³⁴ Zugleich wächst innerhalb der Gesellschaft das Bewusstsein für die beschriebenen Probleme. Hieraus resultiert ein zivilgesellschaftlicher Aufbruch, wie er in der „Fridays for Future“-Bewegung sichtbar wird. Die steigende Unzufrie-

30 O. Renn, *Gefühlte Wahrheiten. Orientierung in Zeiten postfaktischer Verunsicherung*, Opladen 2019, S. 30 f.

31 K. Lucas/O. Renn/C. Jaeger/S. Yang, *Systemic Risks: A Homomorphic Approach on the Basis of Complexity Science*, *International Journal of Disaster Risk Science*, Springer Open Access, Beijing, Vol. 3 (2018), S. 292 ff.

32 National Research Council, *Advancing the Science of Climate Change*, The National Academies Press, Washington DC 2010.

33 J. Gaugele, *Größte Sorge der Deutschen bei der Wahl ist der Klimawandel*, *Berliner Morgenpost* vom 1.8.2017; I. Wolf, *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*, Potsdam 2020.

34 W. Kahl, *Kommunales Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?*, VBIBW 2019, S. 353 (353 f.).

denheit mit dem Repräsentativsystem führt zur bürgerseitigen Einflussnahme auf die repräsentativen Vertreter etwa durch Ausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, durch die Nutzbarmachung zivilgesellschaftlichen Sachverständes (etwa in Gestalt von Bürgergutachten – wie im Falle des Bürgerrats Klima)³⁵, durch Klimaklagen,³⁶ wobei Gerichte völkerrechtliche, unionsrechtliche und nationale gesetzliche Regelungen konkretisieren und durchsetzen, sowie zuletzt durch direktdemokratische Verfahren. Allein letztere vermögen eine Verschiebung der Letztentscheidungskompetenz von demokratisch legitimierten Repräsentanten auf das Volk herbeizuführen.

Im Folgenden gilt es daher zu untersuchen, wieweit die direkte Demokratie den beschriebenen Defiziten entgegenzuwirken vermag. Dabei wird direkte Demokratie als Teilhabe des Volkes an der staatlichen Willensbildung nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG durch Abstimmungen, also die Entscheidung von Sachfragen, wie sie in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vorgesehen ist, verstanden. Die Abhandlung widmet sich daher zunächst der Frage, inwieweit sich solche direktdemokratischen Verfahren im Bereich des Umweltschutzes auf Bundes- und Landesebene durchführen lassen (hierzu unter B.). Als Teilbereich dieser direktdemokratischen Verfahren werden zudem kommunale Abstimmungsverfahren beleuchtet (unter C.), wobei der Beitrag einem weiten Begriffsverständnis folgt: Obwohl kommunale Bürgerbegehren gerade nicht das Volk in seiner Gesamtheit betreffen und es nicht zu einer Staatswillensbildung kommt, bezieht dieses Verständnis auch die kommunale Beteiligung ein.³⁷ Der Beitrag endet mit einem Fazit (unter D.), in welchem die Nutzen direktdemokratischer Verfahren kritisch beleuchtet werden.

35 <https://buergerrat-klima.de> (Zugriff am 1.6.2021).

36 Hierzu A. Oexle/T. Lammers, Klimapolitik vor den Verwaltungsgerichten – Herausforderungen der „climate change litigation“, NVwZ 2020, S. 1723 ff.

37 So auch Kahl (Fn. 34), S.355; P. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie 2009, S. 157 ff., S. 167.

B. Direktdemokratische Verfahren auf Bundes- und Landesebene

I. Grundgesetz

Zwar anerkennt das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, dass der Souverän durch Wahlen und Abstimmungen zu handeln vermag, die im Grundgesetz explizit genannten Abstimmungsverfahren unterscheiden sich dennoch von „typischen“ Volksgesetzgebungsverfahren, da sie entweder verfassungstiftende Wirkung entfalten (so Art. 146 GG), nur die kommunale Ebene betreffen und in der Rechtspraxis nicht umgesetzt werden (so Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG) oder nur Teile des Staatsvolks adressieren (so Art. 29, 118, 118a GG)³⁸; zudem ist eine Gesetzgebungsinitiative des Volkes an keiner Stelle vorgesehen. Dies wird (auch) als Folge der Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung unter der Weimarer Verfassung (so in Art. 73, 76 WRV) interpretiert,³⁹ obwohl einschränkend zu betonen ist, dass in der kurzen zeitlichen Phase der Weimarer Republik kein einziges Volksgesetzgebungsverfahren erfolgreich⁴⁰ durchgeführt wurde.⁴¹ Unter nationalsozialis-

38 *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar: GG*, Bd. II., 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 20 GG Rn. 100 bezeichnet diese auch als „Territorialplebiszite“.

39 Zur Missbrauchsanfälligkeit dieses Instruments in Weimar *P. Feuchte*, *Geschichte*, S. 216 f.; vgl. andererseits auch *R. Schiffers*, „Weimarer Erfahrungen“. Heute noch Orientierungshilfe?, in: *T. Schiller/V. Mittendorf* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2002, S. 65 ff.; *O. Jung*, *Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie*, Opladen 1994. Allerdings ist zu beachten, dass Art. 73 I WRV auch die Möglichkeit vorsah, dass der Reichspräsident gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz einen Volksentscheid anordnen kann, wodurch die politische Legitimation des Parlaments deutlich ausgehöhlt wurde, worin eine (verfassungswidrige) Relativierung der parlamentarischen Demokratie liegt. Das in Art. 73 WRV vorgesehene Volksgesetzgebungsverfahren wurde in der Weimarer Republik zudem nicht erfolgreich angewandt: *Feuchte*, a.a.O., S. 217; *P. Feuchte*, in: *Spreng/Birn/Feuchte*, *Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg: Kommentar mit einer Einführung in die Entstehung des Landes und der Verfassung sowie dem Text des Grundgesetzes*, Stuttgart 1954, Art. 59 Anm. 2.

40 Konkret wurden Volksentscheide zur Frage der „Enteignung der Fürstenvermögen“ im Jahre 1926 sowie gegen den Young-Plan im Jahre 1929 durchgeführt, die jedoch jeweils am erforderlichen Beteiligungsquorum scheiterten; hierzu ausführlich *U. Büttner*, *Weimar: Die überforderte Republik 1918-1933*, Stuttgart 2008, S. 354 ff., S. 375 ff.

41 *B. Hartmann*, *Amtshaftung für Volksgesetzgebung*, *VerwArch* 2007, S. 500 (502).

tischer Herrschaft degenerierten Plebiszite allerdings zum reinen „Akklimationsinstrument“.⁴² In der Folge entschieden sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes – auch unter dem Eindruck der stark parlamentszentrierten angelsächsischen Regierungssysteme – weitgehend gegen direktdemokratische Elemente.⁴³ Vor diesem Hintergrund und zugleich aus dem Umstand, dass das Grundgesetz sich im Weiteren der direkten Demokratie nicht annimmt, die Regularien der repräsentativen Demokratie (wie Wahlen, Abgeordnetenstatus, Gesetzgebungsverfahren) jedoch ausgiebig erörtert, wird häufig geschlussfolgert, dass sich das Grundgesetz gegen eine Erweiterung direktdemokratischer Prozesse ausgesprochen hat. Stattdessen lasse sich der grundgesetzlichen Regelungsstruktur eine Entscheidung für die repräsentative Demokratie entnehmen.⁴⁴ Auch wenn dieser Annahme grundsätzlich zuzustimmen ist, lässt sich daraus nicht ableiten, dass die Verfassung einer Erweiterung direktdemokratischer Verfahren absolut entgegensteht. Zunächst stehen Wahlen und Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dem Wortlaut nach gleichberechtigt nebeneinander. Zudem sind die im Zeitablauf veränderten Wirkungsbedingungen der Demokratie zu berücksichtigen: Die von verschiedenen Seiten festgestellten Ermüdungs- und Erosionserscheinungen der repräsentativen Demokratie⁴⁵ erhöhen das Partizipationsbedürfnis der Gesellschaft, welchem insbesondere durch direktdemokratische Elemente Rechnung getragen wird. Nach überwiegender Ansicht stehen jedenfalls einer (beschränkten) Einführung direktdemokratischer Elemente durch Verfassungsänderung keine durchgreifenden Bedenken entgegen.⁴⁶

Auch wenn man mit einigen Stimmen weitergehen möchte und bereits Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als Verfassungsgrundlage für die Einführung direktdemokratischer Verfahren ansieht,⁴⁷ so steht der Durchführung solcher Ver-

42 M. Möstl, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 2013, S. 355 (356).

43 Siehe hierzu Theodor Heuss, Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht der Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates vom 9.9.1948 S. 43; R. Katz und H. v. Mangoldt, Hauptausschuss des Parlamentarischen Rat, 264, 246.

44 So im Ergebnis B. Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 93. Aufl., München 2020, Art. 20 Rn. 77; M. Kotzur, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: GG, 7. Aufl., München 2021, Art. 20 Rn. 124.

45 Kotzur (Fn. 44), Art. 20 Rn. 124.

46 Dreier (Fn. 38), Art. 20 GG Rn. 105; Grzeszick (Fn. 44), Art. 20 Rn. 77; Kotzur (Fn. 44.) Art. 20 Rn. 124.

47 So etwa H. Meyer, Verfassungslage nach Zeitgeist, JZ 2012, 538 (542 ff.). Bereits früher T. Oppermann/H. Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des

fahren auf Bundesebene jedoch letztlich das Fehlen der notwendigen (parlaments-)gesetzlichen Grundlagen entgegen. Eine grundsätzliche Übertragung von Initiativ- und Entscheidungskompetenzen – wie sie Volksbegehren und Volksentscheide vorsehen – stellt auch im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz eine wesentliche Entscheidung dar, die daher dem Parlamentsvorbehalt unterfällt.⁴⁸ Praktisch sind solche direktdemokratischen Verfahren zudem ohne Erlass eines „Verfahrensgesetzes“, welches Ablauf und rechtliche Rahmenbedingungen derartiger Verfahren reguliert, nicht durchführbar.

II. Landesverfassungen

Ein anderes Bild bietet sich mit Blick auf die Landesverfassungen, die weitreichende Vorschriften für Volksinitiativen und Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen.⁴⁹ Im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 ff. GG) haben diese die Befugnis, das Verfahren der Gesetzgebung zu regeln. Die Länderverfahren nähern sich – mit Blick auf das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – dem Bundesverfahren an; gleichzeitig ist eine deutliche Stärkung direktdemokratischer Elemente im Vergleich zur Bundesebene zu beobachten. Dem stehen – auch mit Blick auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, solange dem parlamentarischen Gesetzgeber eine vorrangige Bedeutung zukommt.⁵⁰ Dies ist im Hinblick auf die bestehenden Landesverfassungen und insbesondere die – im Folgenden exemplarisch betrachteten – baden-württembergischen Verfassungsregelungen anzunehmen.⁵¹ Daran ändern

Grundgesetzes, VVDStRL, 1975, S. 69 (115); ebenso *C. Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, Berlin 1981, S. 11 ff.

48 Zum „Wesentlichkeitsgrundsatz“ BVerfGE 49, 89 (126); BVerfGE 77, 170 (231); BVerfGE 80, 124 (132); BVerfGE 131, 88 (121); BVerfGE 139, 19 (45, Rn. 52); BVerfGE 145, 20 (90, Rn. 182).

49 Bereits *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, S. 455 spricht vom „Kontrapunkt zum prononciert antiplebiszitären Grundgesetz“.

50 Statt vieler BVerfGE 60, 175 (207 f.); *Möstl* (Fn. 42) S. 366 ff.; *A. Weber*, DÖV 1985, S. 179 (179). Hierzu sehr ausführlich *V. Mehde* in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 93. Aufl., München 2020, Art. 28 Abs. 1, Rn. 64 ff., zu notwendigen Mindestanforderungen *Mehde* (Fn. 50), Art. 28 Abs. 1, Rn. 67 ff.

51 Das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 59 II, III sowie Art. 60 I-III LV BW ist schwerfällig und langsam; die Volksabstimmung nach Art. 60 I-III sowie Art. 64 III LV BW ist stets „nachstufiges Entscheidungselement“ (*K. Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rn. 27).

auch Verfassungsreformen, die zu einer Erleichterung direktdemokratischer Verfahren führen, nichts.⁵² Die Landesverfassungen werden auf diesem Weg – begrüßenswerterweise – zu einem Experimentierfeld direkter Demokratie.⁵³

Den Landesverfassungen ist weitgehend gemein, dass sie Volksinitiativen⁵⁴ (oder Volksanträgen)⁵⁵, Volksbegehren und Volksentscheide (oder Volksabstimmungen) vorsehen. Der Volksantrag kann – anders als (grundsätzlich) das Volksbegehren⁵⁶ – nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern jegliche „Gegenstände der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landtags“⁵⁷ enthalten. Während daher der Anwendungsbereich dieses direktdemokratischen Instruments sehr weitreichend ist, sind die Rechtsfolgen beschränkt: So entfaltet der Volksantrag keine andere Bindungswirkung, als dass der Landtag verpflichtet wird, sich mit dem Gegenstand des Volksantrags (innerhalb angemessener Frist)⁵⁸ zu befassen, was eine Verpflichtung zur Diskussion und Beschlussfassung bedeutet. Es handelt sich

52 Hierzu *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 1 ff.

53 Eine Übersicht der unterschiedlichen Verfahrensregeln findet sich etwa unter <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/>. Für eine Übersicht bislang durchgeführter Volksbegehren <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/> sowie eine aktuelle Übersicht durchgeführter Volksentscheide <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksentscheide/> (Zugriff 15.8.2021).

54 Art. 61 BerlVerf (sog. Einwohnerinitiative); Art. 47 NdsVerf, 108a RPVerf, 80 SchlHVerf, 76 BbgVerf, 50 HambVerf (nicht zu verwechseln mit der Volkspetition nach Art. 29 HambVerf); Art. 59 MVVerf, 48 SchlHVerf, 98a SaarVerf (eingefügt durch Gesetz Nr. 1805 vom 15.5.2013, ABl. I 178). An einer solchen Regelung fehlt es in Bayern, Thüringen und Hessen.

55 Ebenso wie Art. 60 LV BW spricht auch § 67a NRWVerf vom „Volksantrag“; Art. 87, 123 I BremVerf kennt den „Bürgerantrag“. Irreführend allerdings die Bezeichnung in Art. 71 SächsVerf: dem dort genannten „Volksantrag“ muss enger ein „mit Gründen versehener Gesetzesentwurf zugrunde liegen“; es handelt sich hierbei im eigentlichen Sinne um eine Vorstufe zum Volksbegehren.

56 Ausnahmen, wonach auch sonstige „Gegenstände der politischen Willensbildung“ zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden können, gelten jedoch in Hamburg (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 HmbgVerf), Berlin (Art. 62 Abs. 1 S. 2 BerlVerf) sowie in Schleswig-Holstein (Art. 49 Abs. 1 Verf SchH).

57 So die Formulierung in Art. 59 Abs. 2 LV BW.

58 Zur Fristproblematik *Winkler* (Fn. 52), Art. 59 LV Rn. 15 f.

daher bei dem Volksantrag um eine „imperfekte“ (i.S.e. folgenlosen, unverbindlichen) Volkskompetenz,⁵⁹ die „behutsam“ und „schadlos-experimentell“, gleichzeitig aber durchaus politisch bedeutungsschwer wirken kann.⁶⁰ Anders gesprochen, wirkt der Volksantrag als „Seismograph für die Belange und Anliegen des Volkes“.⁶¹ In diesem Sinne steuert der Volksantrag den politischen Diskurs, ohne in irgendeiner Form Bindungswirkung zu entfalten.

Jüngst wurde eine entsprechende „Volksinitiative zum Schutz des Wassers“ mit dem Ziel, Fracking zum Zweck der Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas und Erdöl nicht nur in Schutzgebieten, sondern ausnahmslos zu verbieten, in Schleswig-Holstein angestoßen.⁶² Aufgrund der bereits strengen bundesgesetzlichen Regelungen war das – letztlich aus Kompetenzgründen unzulässige – Verfahren auf eine weitgehend symbolische Wirkung beschränkt: Nach bundesgesetzlicher Regelung ist Fracking (ohnehin nur) zulässig, wenn es nicht in Gestein nach § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG und nicht in Gebieten nach § 13a Abs. 1 Nr. 2 WHG sowie mit nicht bzw. schwach wassergefährdenden Stoffen erfolgt (§ 13a Abs. 4 Nr. 1 WHG) und der Stand der Technik eingehalten wird (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHG). Die Volksinitiative wollte Fracking auch innerhalb dieser engen Grenzen verbieten. Der Gesetzentwurf war Gegenstand einer Volksinitiative, da diese nach schleswig-holsteinischer Verfassungslage notwendige Vorstufe des Volksbegehrens (und somit erster Schritt eines Volksgesetzgebungsverfahrens) ist.⁶³

Der Gegenstand eines Volksbegehrens muss hingegen im Rahmen der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung liegen; er muss also Bestandteil der Landeskompentenz und – anders als der Volksantrag – (regelmäßig) Bestandteil der Gesetzgebungskompetenz des Landes sein. Zu berücksichtigen ist daher die horizontale wie vertikale Gewaltenteilung. Insbesondere sind hierbei die Kompetenzbereiche von Legislative und Gubernative voneinander abzugrenzen.

In Bayern wurde im Jahre 2018 ein Volksbegehren unter dem Titel „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ angestoßen.⁶⁴ Unter dem

59 Zum Begriff *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt (Fn. 47), S. 25; U. Rommelfanger, Das konsultative Referendum – Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin 1988, S. 49 f.

60 *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt (Fn. 47), S. 25, 26 mit Bsp. aus Österreich.

61 LT-Drs. 15/7178, 6.

62 Hierzu LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 ff.

63 Art. 48 f. SchlHVerf.

64 Hierzu BayVerfGH BeckRS 2018, 15430.

Eindruck eines übermäßigen Flächenverbrauchs, der insbesondere in Bayern aufgrund einer veränderten Rechtslage zu beobachten ist, sollte hiermit eine verbindliche Höchstgrenze für den Flächenverbrauch in Bayern (5 Hektar/Tag ab dem Jahre 2020) festgelegt werden. Der Gesetzentwurf war auf die Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes ausgerichtet.

Volksabstimmungen (tlw. auch als Volksentscheid bezeichnet) sind zunächst als Referenden denkbar. Sie können daneben durch Volksbegehren initiiert sein. Volksbegehren und Volksentscheid wirken in diesem Fall im Verfahren der Volksgesetzgebung zusammen. Der Begriff der *Volksgesetzgebung* wird in Anlehnung an *Carl Schmitt* und bestätigt durch das BVerfG gemeinhin dadurch gekennzeichnet, dass „alle wesentlichen Akte der Gesetzeswerdung von der Gesetzesinitiative bis zum Gesetzesbeschluß grundsätzlich in der Hand des Volkes liegen“.⁶⁵ Seine Besonderheit liegt darin, dass „ein Gesetz anders zustande kommt, als in dem offenbar als normal vorausgesetzten Verfahren der Gesetzgebung“⁶⁶ nach dem Grundgesetz (durch Initiative und Bundestagsbeschluss). Das BVerfG ergänzt diese Vorgaben dahingehend, dass von „Volksgesetzgebung“ i.e.S. nur gesprochen wird, wenn Volksbegehren und Volksentscheid „aufeinander bezogen“⁶⁷ sind, wie es etwa in Art. 59 II, 60 I, 64 III 2 LV BW vorgesehen ist. „Die Verbindung von Volksbegehren und Volksabstimmung über die begehrte Gesetzesvorlage begründet nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung [Art. 73 III WRV; Anm. der Verf.] eine außerordentliche Form des Gesetzgebungsverfahrens, für die Carl Schmitt den Namen Volksgesetzgebungsverfahren geprägt hat.“⁶⁸ Ergo: Von einem Volksgesetzgebungsverfahren (ieS) könne man nur sprechen, wenn der Volksentscheid über das Volksbegehren befindet, es verwirft oder zum Gesetz erhebt.

III. Landeskompentenzen

Sowohl Volksinitiativen als auch Volksbegehren und Volksabstimmungen beschränken sich auf den Kompetenzbereich des Parlaments. Dies meint zunächst Abgrenzung im Mehrebenensystem zwischen Bund und Ländern.

65 *H. Schlenker*, Das Landesvolk als Gesetzgeber – Zum Verfahren nach § 27 des Volksabstimmungsgesetzes, VBIBW 1988, S. 121 (121).

66 *C. Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin und Leipzig 1927, S. 14.

67 BVerfGE 13, 54 (87).

68 *Schlenker*, Das Landesvolk als Gesetzgeber (Fn. 65), S. 121.

Der Einsatz direktdemokratischer Verfahren im Umweltrecht bemisst sich daher auch nach der Frage, in welchem Umfang hierzu Landeskompetenzen vorliegen. Der Regelungssystematik des GG entsprechend legt die Verfassung die Kompetenzmaterien des Bundes fest, sonstige Regelungsbereiche unterfallen der Kompetenz der Bundesländer. Für das Umweltrecht sieht das GG eine ausschließliche Bundeskompetenz im Bereich des Atomrechts vor (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG), was nach erfolgtem Atomausstieg insbesondere Regelungen zur Anlagensicherheit sowie zur Endlagersuche umfasst, sowie konkurrierende Kompetenzen in den Bereichen der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24), des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29) sowie des Wasserhaushalts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Während die Länder im Bereich ausschließlicher Bundeszuständigkeit die Gesetzgebungskompetenz nur haben, wenn und soweit sie durch Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG), haben sie im Bereich konkurrierender Bundeszuständigkeit die Gesetzgebungskompetenz (auch), solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Art. 72 Abs. 2 GG unterstellt für die hier genannten Materien zugleich das Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung. Zu beachten ist, dass den Ländern für den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), die Bodenverteilung sowie den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) eine Abweichungskompetenz zukommt (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2, 3 und 5 GG).

Auf dieser Grundlage ist eine Volksinitiative zum Verbot des unkonventionellen Frackings⁶⁹ aus Gründen des Grundwasserschutzes unzulässig. Hierbei handelt es sich um eine Technik, die es ermöglicht, Gas- und Ölvorkommen zu fördern, die in Gesteinsschichten gebunden sind. Das WHG regelt in § 9 Abs. 2 Nr. 3 WHG, dass es sich bei solchen Vorhaben um eine unechte – genehmigungspflichtige – Gewässerbenutzung handelt, womit noch nicht gesagt ist, dass es sich hierbei auch um eine Kompetenzmaterie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG handelt.⁷⁰ Nach der Rechtsprechung des

69 Hierzu <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/fracking.html> (Zugriff 25.7.2021).

70 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (228 f.). Ob die Regelung entsprechend der Gesetzesbegründung auf diesen Kompetenztitel gestützt werden kann, ist daher umstritten (vgl. dazu *W. Frenz*, Fracking-Verbot, NVwZ 2016, S. 1042 (1044); krit. *L. Giesberts/S. Kastelec*, in: *Giesberts/Reinhardt* [Hrsg.], BeckOK UmweltR,

BVerfG gehören zum Wasserhaushaltsrecht „die menschlichen Einwirkungen auf Oberflächen- und Grundwasser, die sowohl die Menge als auch die biologische und chemische Beschaffenheit des Wassers beeinflussen können“⁷¹. Es umfasst daher „Regeln für die haushälterische Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers nach Menge und Güte.“⁷² Eine Volksinitiative, die ein Fracking-Verbot zum Gegenstand hat, bewegt sich daher außerhalb der Verbandskompetenz des Landes, wenn diese schwerpunktmäßig auf die wasserrechtlichen Auswirkungen des Frackings rekurriert, der Bundesgesetzgeber diese Fragen bereits abschließend entschieden hat und es sich um eine stoffbezogene Regelung handelt. Die Methode des Frackings hat Rückbezüge zum Wasserhaushaltsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG, soweit der Wasserschutz im Fokus steht; geht es hingegen primär um die Rohstoffgewinnungstechnik, so handelt es sich um eine Materie des Bergrechts, die dem Kompetenztitel Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfällt.⁷³ In der Streitgegenständlichen Volksinitiative verwies die Gesetzesbegründung explizit auf die Zielsetzung des Gewässerschutzes, woraus das Schleswig-Holsteinische Verfassungsgericht die Zuordnung zur Kompetenzmaterie des Art 74 Abs. 1 Nr. 32 GG ableitete.⁷⁴ Die durch Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie vom 04.08.2016⁷⁵ vorgenommenen Ergänzungen des WHG um § 9 Abs. 2 Nr. 3, 4 sowie § 13a werden als abschließende Regelungen bei Nutzung der Fracking-Technologie verstanden,⁷⁶ gegen welche der im Rahmen der Volksinitiative eingebrachte Gesetzesentwurf – wie bereits gesehen – verstößt, sodass dieser zulässigerweise nur aufgrund der Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG ergehen dürfte. Ausgenommen

58. Edition, § 13a WHG Rn. 38; *M. Reinhardt*, Entscheidung vertagt oder verkappt: Die WHG-Novelle 2016 zum Fracking, NVwZ 2016, S. 1505 (1506); *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchlH – Teilablehnung der Volksinitiative zum Schutz des Wassers, NVwZ 2020, S. 228 (230f.).

71 BVerfGE 15, 1.

72 BVerfGE 15, 1.

73 *A. von Weschpfennig*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 93. Aufl. München 2020, §13a WHG Rn. 26. Diese Differenzierung ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil zur Materie des Wirtschaftsrechts in Art. 72 Abs. 3 GG keine Abweichungskompetenz der Länder vorgesehen ist. Insoweit man davon ausgehen kann, dass die Fracking-Regelungen abschließend sind, verbleibt daher keine Landeskompetenz.

74 Hierzu LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229, Rn. 100 f.) – zugleich zur Abgrenzung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 (Bodenrecht).

75 BGBl. I S. 1972.

76 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229, Rn. 102 f.)

von der Abweichungskompetenz sind allerdings anlagen- und stoffbezogene Regelungen. Als stoffbezogene Regelung werden sämtliche Regelungen verstanden, „die bestimmt und geeignet sind, durch Vermeidung beziehungsweise Verhinderung schädlicher Gewässeränderungen dem Gewässerschutz zu dienen und sich auf das Einleiten beziehungsweise Einbringen von Stoffen beziehen“. ⁷⁷ Gerichtlicherseits wurde die mit der Initiative verbundene Abkehr von § 13a Abs. 4 Nr. 1 WHG, die ein Einleiten von schwach wassergefährdenden Stoffen erlaubt, als stoffbezogene Regelung verstanden, ⁷⁸ sodass die Volksinitiative als kompetenzwidrig eingestuft wurde. ⁷⁹

Volksbegehren im Regelungsbereich der Raumordnung sind hingegen kompetenzgemäß. Zwar unterfällt die Raumordnung – verstanden als „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“ ⁸⁰ – gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, jedoch behält Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG eine Abweichungskompetenz der Länder vor. Nicht vom Begriff der Raumordnung i.S. dieser Vorschriften erfasst ist die Raumordnung für den Gesamtstaat, wofür eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache anerkannt ist, ⁸¹ sowie die städtebauliche Planung, welche Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 („Bodenrecht“) unterfällt. Das Planungsrecht enthält eine spürbare Umweltrelevanz, da im Rahmen der Raumordnung die Flächenverwendung geregelt wird. Da insbesondere das Freihalten der Flächen von Versiegelung, die Erhaltung von Naturraum und die Sicherstellung zusammenhängender Grünzüge zum Bestandteil der Raumplanung gehören ⁸², ist diese in ihrer Auswirkung auf die Biodiversität und den Artenschutz nicht zu unterschätzen. Das in Bayern eingebrachte Volksbegehren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs scheiterte daher

77 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229 Rn. 107) mit Verweis auf *W. Dallhammer*, ZUR 2019, S. 228 (235).

78 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (230 Rn. 108 ff.).

79 Ausführlich zur Kritik *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchlH (Fn. 70), S. 231.

80 BVerfGE 3, 407 (435).

81 *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II., 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 74 GG Rn. 147.

82 Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

nicht an Kompetenzschränken.⁸³ Stattdessen verwies der BayVerfGH auf einen Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt,⁸⁴ wonach für die Grundrechtsausübung wesentliche Fragen durch den parlamentarischen Gesetzgeber – als unmittelbar demokratisch legitimiertes Organ – geregelt werden müssen. Im Falle der direkten Demokratie wandelt sich der *Parlamentsvorbehalt* zum Vorbehalt des demokratischen Souveräns. Als solcher sei der Volksgesetzgeber verpflichtet, „grundrechtswesentliche“⁸⁵ Entscheidungen selbst zu treffen. Als nicht ausreichend wird daher eine Regelung angesehen, die nur eine grundsätzliche Beschränkung des Flächenverbrauchs vorsieht, ohne diese auf die verschiedenen Planungsträger zu verteilen.

C. Direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene

Schließlich kommen direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Betracht: Die Bedeutung der Kommunen im Umwelt- und Klimaschutz darf nicht unterschätzt werden.⁸⁶ Grundlage kommunalen Tätigwerdens ist die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG angelegte Entscheidung für die „gegliederte Demokratie“.⁸⁷ Die kommunale Selbstverwaltung erfährt eine doppelte verfassungsrechtliche Verbürgung, nämlich durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und das jeweilige Landesverfassungsrecht.⁸⁸ Im Übrigen ist das Selbstverwaltungsrecht auch regelmäßig einfach-gesetzlich in den Gemeindeordnungen garantiert.⁸⁹

Als Formen der direkten Beteiligung kennen die Gemeindeordnungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide; in Anlehnung an Volksanträge sind tlw. auch Bürgeranträge bekannt, welche das zuständige Gemeindeorgan

83 Da der BayVerfGH sich an die Beanstandungen des zuständigen Bay. Staatsministeriums des Innern und für Integration gebunden fühlte, entschied er nicht über diese (unbestrittene) Vorgabe (BayVerfGH BeckRS 2018, 15430, Rn. 32).

84 BayVerfGH BeckRS 2018, 15430, Rn. 38 ff.

85 Zum „Wesentlichkeitsgrundsatz“ vgl. die Nachw. in Fn. 48.

86 Siehe etwa H. Aust, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 2018, S. 656 ff. Eine Übersicht über die Zunahme ‚ökologischer‘ Bürgerbegehren und -entscheide findet sich bei Bürgerbegehrensbericht 2020 (abrufbar unter: https://www.mehrdemokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf), S. 14 f. (Zugriff 25.7.2021).

87 § 1 Abs. 1 GO BW: „Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates.“

88 Vgl. z.B. Art. 71 LV BW.

89 Vgl. z.B. §§ 1, 2 Abs. 1, 118 ff. GO BW.

verpflichten können, eine gemeindliche Angelegenheit zu behandeln.⁹⁰ Ein Ratsbeschluss kann durch einen Bürgerentscheid ersetzt werden.⁹¹ Ein solcher Bürgerentscheid, der nur Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde betreffen kann, wird entweder durch eine Entscheidung des Rates⁹² oder durch ein Bürgerbegehren⁹³ initiiert. In letzterem Fall entfällt der Bürgerentscheid, wenn der Gemeinderat die Durchführung der verlangten Maßnahmen beschließt.⁹⁴

Zulässiger Gegenstand dieser direktdemokratischen Verfahren sind „Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde“,⁹⁵ womit alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gemeint sind. Diese betreffen das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde; dies sind „Aufgaben, ... die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben“.⁹⁶ Das ist etwa der Fall bei Entscheidungen über kommunale Beteiligungen an Kohlekraftwerken, über die Rekommunalisierung der Energieversorgung oder die Verpflichtung der Stadtwerke auf Ökostrom.⁹⁷ Gegenstand können auch überörtliche Vorhaben sein (etwa Straßenbauvorhaben, die der Straßenbaulast des Bundes unterfallen), die zwar nicht in der (Mit-)Entscheidungskompetenz der Gemeinde liegen, jedoch gewichtige Auswirkungen auf ihre Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. die Finanz- oder Planungshoheit) haben.⁹⁸ Direktdemokratische Verfahren bieten sich insbesondere im Bereich der kommunalen Planungshoheit an, worunter das Recht der Kommune verstanden wird, die örtlichen planungsfähigen Aufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit eigenverantwortlich wahrzunehmen. Auch wenn bauplanungsrechtliche Fragen einen unmittelbaren Umwelt- und Klimabezug haben, da hier über die Versiegelung von

90 Vgl. Art. 18b BayGO.

91 Vgl. etwa § 21 Abs. 8 S. 1 GO BW.

92 Eine Übersicht zu den notwendigen Ratsmehrheiten findet sich im Bürgerbegehrensbericht 2020 (abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf), S. 11 Tabelle 1 rechte Spalte, (Zugriff 25.7.2021).

93 Vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 GO BW.

94 Vgl. Art. 18 Abs. 14 S. 1 BayGO; § 21 Abs. 4 S. 3 GO BW.

95 Art. 18a Abs. 1 S. 1 BayGO; § 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GO BW.

96 BVerfGE 79, 127 (151); BVerfGE 107, 1.

97 Vgl. hierzu <https://buenger-begehren-klimaschutz.de/aktiv-werden/> (Zugriff 25.7.2021) mit konkreten Handlungsanweisungen.

98 BVerwGE 87, 228; BVerwG NVwZ 1995, S. 694 f.; BayVGH NVwZ-RR 2020, S. 175 (176).

Fläche, die Erhaltung oder Neugestaltung von Grünflächen (wie etwa Grüngürteln) oder die Sicherung von Kaltluftschneisen entschieden werden kann, kommen sie als Gegenstand eines Bürgerbegehrens oder -entscheidungs nur bedingt in Betracht. Möglich bleiben Grundsatzentscheidungen im Vorfeld des bauleitplanerischen Verfahrens, soweit ein Planungsspielraum von substanziellem Gewicht verbleibt.⁹⁹ Im Übrigen variieren die kommunalrechtlichen Regelungen: Während tlw. in allen Phasen der Bauleitplanung Bürgerbegehren möglich sind (so in Bayern, Thüringen, Hamburg und Berlin), sind diese in anderen Bundesländern auf die verfahrenseinleitenden Beschlüsse beschränkt (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg) oder sogar gänzlich ausgeschlossen. Verlagerungen bauplanungsrechtlicher Entscheidungen in direktdemokratischen Verfahren wurden zunächst kritisch beleuchtet, da die komplexe Abwägung des Bauleitplanverfahrens mit der binären Entscheidungssituation des direktdemokratischen Verfahrens (vgl. § 1 Abs. 5-7, § 1 BauGB) nicht nachgebildet werden kann.¹⁰⁰ Dieser Abwägungsvorgang bildet auch weiterhin die Grenze direktdemokratischer Entscheidungsgegenstände.¹⁰¹

Erfasst werden zudem nur Ratsangelegenheiten.¹⁰² Dies sind alle Angelegenheiten der Gemeinde,¹⁰³ die nicht „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ sind.¹⁰⁴ Von den formellen Voraussetzungen¹⁰⁵ können sich insbesondere das Erfordernis einer klaren Fragestellung sowie der Beifügung eines Kostendeckungsvorschlags¹⁰⁶ als hinderlich erweisen. Auch wenn die

99 BayVGh NVwZ-RR 2006, S. 208 (209); BayVGh NVwZ-RR 2011, S. 331 (333). Nach *Kahl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Fn. 101), S. 356 können daher Entscheidungen über die Bebaubarkeit von Gemeindeflächen von den Bürgern getroffen werden.

100 *W. Kahl*, Kommunales Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?, VBIBW 2019, S. 353 (355 f.); *C. Brüning*, Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, NVwZ 2018, S. 299 (300).

101 BayVGh NVwZ-RR 2006, S. 208 (209); *F. Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Im Spiel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, S. 1473 (1478).

102 § 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GO BW; vgl. auch § 21 Abs. 2 Nr. 1 GO BW.

103 § 24 Abs. 1 S. 2 2. Alt. GO BW.

104 § 44 Abs. 2 S. 1 GO BW.

105 Zu nennen sind zudem das Erfordernis eines schriftlichen Antrags und die (teilweise geforderte) Frist bei kassatorischen Gemeinderatsbeschlüssen (vgl. § 21 Abs. 3 S. 3 2. Hs. GO BW; keine Frist in Bayern).

106 Ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht in Bayern, Hamburg, Niedersachsen erforderlich. In Thüringen muss ein Kostendeckungsvorschlag grundsätzlich nicht abgegeben werden (Wortlaut: „soll“); eine Ausnahme besteht bei Abgaben und privatrechtlichen Entgelten. In Brandenburg (§ 15 Abs. 1 S. 2 BbgKVerfG), Sachsen-

Bürger nach den Gemeindeordnungen einen Anspruch auf Bereitstellung der entsprechenden Informationen hinsichtlich der Sach- und Rechtslage haben,¹⁰⁷ erweist sich die Erarbeitung eines Kostendeckungsvorschlags als herausfordernd. Die Formulierung einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage ist aufgrund der Komplexität politischer Sachverhalte problematisch, sodass die Beteiligung insbesondere als Veto-Instrument geeignet ist. Erfolgreich sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bei Herbeiführung einer Abstimmungsmehrheit, wobei die Unterzeichnungs- und Stimmberechtigung nur Bürgern zusteht, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung bzw. Abstimmung wahlberechtigt sind.¹⁰⁸ Regelmäßig sind bestimmte – zwischen den Bundesländern jedoch variierende¹⁰⁹ – Quoren zu beachten. Die Erfahrungen vergangener Jahre belegen zudem, dass auch rechtlich ‚erfolgreiche‘ Verfahren Impulsgeber für den politischen Diskurs sein können. Auf diese Weise können Themen der Bürgerschaft auf die politische Agenda gehoben werden. Inwieweit hieraus Erfolg erwächst, ergibt sich aus dem Zusammenspiel von bürgerschaftlichem Engagement und kompetenzieller Entscheidungsfindung. Insgesamt müssen sich die Zielsetzungen im gesetzlichen Rahmen bewegen. Wird auf Landesebene ein Volksgesetzgebungsverfahren durchgeführt, tritt „das Volk“ als Gesetzgeber auf. In dieser

Anhalt (§26 Abs. 3 LSA), Rheinland-Pfalz (§ 17a Abs. 6 S. 2 GemO RP), Nordrhein-Westfalen (§ 26 Abs. 2 S. 3 GO NW), Berlin (§ 45 Abs. 4 S. 3 BzVrwG) und Schleswig-Holstein (§ 9 Abs. 2 S. 2 GKAVO SH) wurde der Kostendeckungsvorschlag in eine amtliche Kostenschätzung umgewandelt, um das Bürgerbegehren bürgerfreundlicher zu gestalten. Auch hierdurch wird das hinter dem Kostendeckungsvorschlag stehende Ziel, dem Bürger die (finanzielle) Reichweite seiner Entscheidung zu verdeutlichen, erreicht.

107 Soweit ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist (vgl. hierzu bereits Fn. 106), variieren die gesetzlichen Regelungen zum Auskunftsanspruch der Bürger. Nach § 21 Abs. 3 S. 5 GO BW, § 26 Abs. 3 KVG LSA, §20 Abs. 5 S. 2 KV MW, § 15 Abs. 1 S. 2 BbgKVerfG, § 4 ThürEGGB besteht ein entsprechender Auskunftsanspruch bzw. eine Beratungspflicht der Verwaltung. In Hessen fehlt es an einer entsprechenden Regelung, weshalb Bürgerbegehren oftmals an dieser Hürde scheitern (*Dünchheim*, in: BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn. 15 f), weshalb der Koalitionsvertrag (<https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GRÜNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf>) eine Anpassung der gesetzlichen Voraussetzungen vorsieht. Entsprechende Regelungen fehlen im Saarland, Sachsen und Bremen, wobei sich eine allgemeine Aufklärungspflicht der Verwaltung aus § 25 Abs. 1, 2 (insbesondere Abs. 1 S. 2) VwVfG ergibt.

108 Vgl. § 41 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 1 KomWG BW.

109 Für das Bürgerbegehren vgl. § 21 Abs. 3 S. 6 GO BW: mind. 7%, höchstens jedoch 20.000; Art. 18a Abs. 6 BayGO: zwischen 10% und 3% – gestaffelt nach Einwohnerzahl; für den Bürgerentscheid vgl. § 21 Abs. 7 S. 1 GO BW: mind. 20%; Art. 18a Abs. 12 S. 1 BayGO: zwischen 10% und 20% – gestaffelt nach Einwohnerzahl.

Funktion kann es auch von den grundgesetzlich vorgesehenen Gesetzesvorbehalten Gebrauch machen. Zum Teil ist es sogar aufgrund des Wesentlichkeitsvorbehalts verpflichtet, bestimmte grundrechtsrelevante Regelungen in Gesetzesform zu erlassen. Grenze ist hier (nur) die Verfassung – etwa der Bestimmtheitsgrundsatz. Auf der kommunalen Ebene ist die Bürgerschaft hingegen Verwaltungsorgan. Eingriffe in Grundrechte dürfen daher nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Ein Bürgerbegehren mit dem Ziel, den Betreiber einer ortsansässigen Urananreicherungsanlage aufzufordern, diese Anlage zu schließen und neue umwelt- und sozialverträgliche Arbeitsplätze zu schaffen, ist aus diesem Grund unzulässig.¹¹⁰

In jüngerer Zeit fanden Bürgerbegehren insbesondere in Form sog. Radentscheide statt. Diese zielen auf die Umgestaltung des städtischen Straßenraums weg von einer autobetonen Fortbewegung hin zu Bewegungsräumen für Fußgänger und Radfahrer. Um den formellen Vorgaben – insbesondere im Hinblick auf die Fragestellung – zu genügen, werden hier zumeist eine Vielzahl von Einzelzielen formuliert, zu denen sich die Bürger dann einheitlich (im Sinne einer Ja/Nein-Entscheidung) positionieren müssen.¹¹¹ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid müssen sich „auf eine konkrete, durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung richten, wobei sich der Gegenstand der Entscheidung unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben muss“.¹¹² Ziel des Abstimmungsverfahrens muss eine „vollzugsbedürftige und vollzugsfähige Entscheidung der Aktivbürgerschaft“, „nicht bloß eine kollektive Meinungsbekundung zu einem bestimmten Thema“ sein.¹¹³ Diese Voraussetzungen sind regelmäßig erfüllt; als problematisch erweist sich jedoch die – bei den Radentscheiden zu beobachtende – Kumulation mehrerer Forderungen. Dem gesetzlichen Wortlaut, der von „Frage“ im Singular spricht,¹¹⁴ ließe sich begründen, dass eine Verkoppelung unterschiedlicher Forderungen unter einer Frage unzulässig ist. Hierdurch kann eine konsistente Entscheidung des Abstimmenden erschwert werden. Gerichtlich wurde bereits festgestellt, dass zwei Fragen gleichzeitig zur Abstimmung gestellt werden können, wenn diese sachlich

110 OVG Münster, NVwZ 1998, S. 302 ff.

111 Vgl. beispielhaft hierzu der Radentscheid Bielefeld (https://fragdenstaat.de/anfrage/gutachtenuntersuchungeneinschuetzungen-zum-radentscheid-bielefeld/514600/anhang/Radentscheid_GutachtenzurZulassung.pdf S. 4 ff. Zugriff 28.7.2021).

112 OVG Münster NVwZ-RR 2008, S. 636 (637).

113 BayVGH NVwZ-RR 2020, S. 175 Rn. 33.

114 Vgl. etwa § 21 Abs. 3 S. 4 GO BW; Art. 18a Abs. 4 S. 1, Abs. 12 S. 1, 2 BayGO.

denselben Gegenstand betreffen.¹¹⁵ Keinesfalls dürfen hingegen sachlich unzusammenhängende Fragen miteinander „verkoppelt“ werden. Andernfalls wäre das demokratische Mitwirkungsrecht des Bürgers beeinträchtigt, der über mehrere Regelungsvorschläge, die in keinem Zusammenhang zueinanderstehen, nur gemeinsam abgestimmt werden könnte.¹¹⁶ Ob diese Anforderungen im Hinblick auf Radentscheide eingehalten sind, lässt sich nur im Einzelfall beantworten. Zwar dienen die vorgeschlagenen Maßnahmen einheitlich dem politischen Ziel einer Veränderung der kommunalen Verkehrspolitik, doch genügt eine Verknüpfung „durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm“ nicht.¹¹⁷ Entscheidend ist vielmehr, dass die Teilfragen „nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen“.¹¹⁸

Die genannten Zielsetzungen müssen sich im Kompetenzbereich der Kommunen bewegen – sie dürfen daher keine straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben i.S.d. StVO enthalten, die in die Kompetenz des Bundes fallen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Dies betrifft etwa die Gestaltung von Ampelphasen, die auf die Belange von Fußgängern und Radfahrern abgestimmt werden sollen. Gegenstand können zudem nur Straßen sein, deren Bau und Planung der Verbandskompetenz der Stadt untersteht (anders als etwa bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen). Gleichermäßen sind bauplanerische Entscheidungen an den oben dargelegten Grenzen zu messen. Ausgeschlossen sind zudem zumeist Fragen der inneren Organisation,¹¹⁹ wie zum Beispiel Personalentscheidungen. Dies würde bspw. die Forderung nach der Einstellung eines hauptamtlichen Radverkehrsplaners betreffen. Auch zu ambitionierte – und daher rechtlich und tatsächlich nicht durchführbare¹²⁰ – Vorgaben sind unzulässig.¹²¹

115 OVG Münster NVwZ-RR 2008, S. 636 (1. Ls.).

116 BayVGh, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 27.

117 BayVGh, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 28.

118 BayVGh, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 28.

119 Vgl. § 21 Abs. 2 GO BW.

120 J. Suerbaum/D. Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Bayern, 9. Edition, München 2019, Art. 18a GO, Rn. 15.

121 Dies wäre etwa der Fall, wenn geplant würde „15 km Radverkehrsanlagen pro Jahr“ zu errichten.

D. Fazit

Direktdemokratische Beteiligung erfüllt wichtige Funktionen im repräsentativ-demokratischen Verfassungsstaat. Sie vermag Demokratiemüdigkeit entgegenzuwirken, den politischen Diskurs anzuregen und zu kanalisieren und die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen zu steigern, zugleich wirkt sie als wichtige Kontrolle der Beschlüsse repräsentativer Entscheidungsträger. Gerade in einem Themenfeld wie dem Umwelt- und Klimaschutz vermag sie einer weithin beobachtbaren Tendenz zur Prokrastination entgegenzuwirken.

Zwar lassen sich direktdemokratische Verfahren – und dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf Volksinitiativen – als Anstoß zur politischen Debatte verstehen. Tatsächlich enden sie jedoch nicht selten als Rechts- und Kompetenzstreitigkeiten, die von den Gerichten entschieden werden.¹²² Statt den politischen Input als solchen anzunehmen und in den (kommunal- oder landes-)politischen Prozess zu integrieren, werden derartige Fragen in vielen Fällen zunächst zu den Gerichten getragen. Und trotz „wohlwollender Auslegung“¹²³ scheinen die Erfolgsaussichten bei Durchsicht der veröffentlichten Entscheidungen nicht besonders hoch.

Volks- und Bürgerbegehren, Volks- und Bürgerentscheide sind auf die Beantwortung einer mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbaren Frage gerichtet. Diese binäre Entscheidungssituation kann, auch angesichts der Möglichkeiten eines Gegenvorschlagsrechts des Parlaments oder Gemeinderats und angesichts von Verhandlungslösungen vor einem Bürger- bzw. Volkssentscheid, nicht allen komplexen Problemlagen gerecht werden. Genau darum handelt es sich jedoch häufig bei Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes. Hier werden Fragen nach einem anderen Wirtschaften, einem anderen Arbeiten, einer anderen Mobilität, einer anderen Lebensweise aufgeworfen. Gefordert wird hierdurch eine planerisch-gestalterische, eine visionäre Politik. Der Versuch, durch die äußerst detailreiche Ausgestaltung der Fragestellung eine komplexe, vielschichtige Lösung anzubieten, findet seine Grenze im Bestimmtheitsgebot und Koppelungsverbot. Auch die Vermittlung derartiger Vorstöße an die Bürgerschaft bleibt eine (äußerst komplexe) Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Initiatoren. Auch wenn gerade auf

122 So auch die Kritik von *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchIH – Teilablehnung der Volksinitiative zum Schutz des Wassers, NVwZ 2020, S. 228 (231).

123 Die „wohlwollende Auslegung“ bemüht sich, in Zweifelsfällen durch angemessene und praxisorientierte Interpretation die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder des Bürgerbescheids zu bejahen.

kommunaler Ebene weitreichende rechtliche Möglichkeiten der Beteiligung bestehen und diese auch in immer stärkerer Weise in Anspruch genommen werden, bleibt direktdemokratische Beteiligung (im Rahmen ihrer rechtlichen Ausgestaltung) zuvorderst ein Vetoinstrument, und zwar sowohl zugunsten als auch zulasten umweltschützender Vorhaben („Nein zu Windrädern“). Damit diese Form der Beteiligung an politischen Prozessen nicht als eher destruktiv, denn konstruktiv – eher als Protestentscheidung, denn als Mittel der Politikgestaltung – wahrgenommen wird, müssen die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten politischen Räume ausgelotet werden. Zur Politikgestaltung sind derartige Verfahren nämlich dann geeignet, wenn sich die politischen Entscheidungsträger auf den angestoßenen Diskurs einlassen und jenseits des rechtlichen formulierten Beteiligungsprozesses in den bürgerschaftlichen Dialog und zivilgesellschaftlichen Austausch eintreten.