



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Nachhaltigkeit und direkte Demokratie
Volksentscheid und Bürgerentscheid als Instrument der
Nachhaltigkeit?
Eine empirische Analyse“**

Dissertation vorgelegt von Christoph Popp

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Michael Anderheiden

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

I. Problemaufriss

Das Problem der Nachhaltigkeit, besser gesagt des derzeit feststellbaren (globalen) Nachhaltigkeitsdefizits, liegt begründet in dem Ringen um Macht und Einflussnahme der politischen Entscheidungsträger. Politische Akteure in den modernen repräsentativen Demokratien nehmen bisweilen bei ihrem Handeln nämlich nur eine legitimationsperiodische Kurzzeitperspektive ein, um sich der Wählergunst zu bemühen. Die Verteilung von „Wählergeschenken“, um bei der nächsten Wahl vom Bürger berücksichtigt zu werden, geht der Berücksichtigung von Langfristinteressen oftmals vor.

Doch nicht nur die gesetzgeberischen Maßnahmen, die immer öfter das inhaltsleere „Label Nachhaltigkeit“ tragen, dabei aber oftmals nur eine periphere, symbolische Nachhaltigkeitsstrategie beinhalten, lassen Nachhaltigkeitsmängel ausmachen. Noch kritischer ist die politische Aussitzmentalität bei einschneidenden und unliebsamen, aber notwendigen und gebotenen Reformen zu beäugen.

Dies führt dazu, dass die Interessen zukünftiger Generationen vernachlässigt werden, haben sie doch weder eine (Wähler-)Stimme noch eine sonstige Lobby. Und dennoch sind sie es, die die Folgen unseres ungezügeln Lebensstils eines Tages tragen müssen.

II. Das Prinzip der Nachhaltigkeit

Das Prinzip der Nachhaltigkeit versucht dem entgegenzusteuern. „Erfunden“ schon im frühen 18. Jahrhundert und, vor dem Hintergrund der sich anbahnenden, unübersehbaren neuzeitlichen Probleme des Anthropozäns, die imstande sind für die Menschheit sogar in einer Überlebenskrise zu münden, „wiederentdeckt“ kurz vor der Jahrtausendwende, wurde der Begriff der Nachhaltigkeit bisweilen als „Zauberformel“ bzw. „Zauber-/Modewort“ oder gar „semantisches Chamäleon“ aufgrund seiner nur vagen Inhaltsbestimmung denunziert. Ein großer Verdienst der bisherigen Nachhaltigkeitswissenschaft ist es deshalb, diesem Begriff soweit Konturen verliehen zu haben, sodass die Ansätze aus dem Brundtland-Bericht („Sustainable development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“)¹ in ein heute ganz herrschendes dreidimensionales Verständnis weiterentwickelt wurden. Dem politischen Leitbild Nachhaltigkeit geht es demnach um die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen vor dem Hintergrund eines globalen, intragenerationellen Kontextes und mit besonderem intergenerationellem Fokus, also dem Schutz der Interessen zukünftig Lebender. Die Kritik fehlender Operationalisierbarkeit bzw. Justiziabilität aber blieb bis heute.

Ein Anliegen der Arbeit – insbesondere vor dem Hintergrund der sich anschließenden empirischen Untersuchung – war es deshalb, einen geeigneten Maßstab zur Überprüfung von (legislativen) Hoheitsakten hinsichtlich des Nachhaltigkeitsprinzips zu finden. Ausgangspunkt ist dabei, dass es sich beim Nachhaltigkeitsprinzip, ähnlich wie beim Rechtsstaatsprinzip, um ein (Rechts-)Prinzip und damit um ein Optimierungsgebot handelt. Als „Spielart der Verhältnismäßigkeit“ lässt sich der Prüfungsmaß der Abwägungsfehlerlehre dabei uneingeschränkt auf das Prinzip der Nachhaltigkeit übertragen. Die so entwickelte Nachhaltigkeitsfehlerlehre mit ihren Kategorien Nachhaltigkeitsausfall, Nachhaltigkeitsdefizit, Nachhaltigkeitsfehleinschätzung und Nachhaltigkeitsdisproportionalität, hat, ebenso wie die Ermessenskontrolle oder die planerische Abwägung, eine Negativ-Kontrolle zum Gegenstand,

¹ *World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987, UN-Dokument A/42/427, S. 37.*

überprüft Entscheidungen also nicht ob Zielkonflikte tatsächlich dem bestmöglichen Ausgleich zugeführt wurden, sondern, ob sie sich als „unvernünftig“ oder „unangemessen“ herausstellen. Dies geht einher mit einem Gestaltungs-, Beurteilungs- und Prognosespielraum des Entscheidungsträgers.

III. Lösungsansätze zur Behebung des Nachhaltigkeitsdefizits

Die entscheidende Frage, die die Arbeit stellt, ist letztlich, wie dem Prinzip der Nachhaltigkeit ob bislang fehlender bzw. nur schwach von den Staatszielbestimmungen und den Grundrechten angeleiteter Verfassungsvorgaben, in der politischen Wirklichkeit zu größerer praktischer Wirksamkeit verholfen werden kann. Dies lässt den Blick zuvörderst auf die formelle Seite der Rechtserzeugung schweifen. Materielle Rahmenvorgaben (Art. 20b GG) können hingegen die notwendigen fundamental-systemreformierenden Verfassungsänderungen auf „institutionell-prozeduraler Ebene“ nur arrondierend unterstützen.

Viele mögliche und von der Literatur bereits vielfach erörterte Verfassungsreformen, wie etwa Vorschlägen zur Etablierung eines „Nachhaltigkeitsstaats“ bzw. einer „Nachhaltigkeitsverfassung“ (Nachhaltigkeitsrat, Nachhaltigkeitsprüfung, Begrenzung der Wiederwahl von Abgeordneten etc.) werden von der Arbeit nicht vertieft verfolgt. Vielmehr konzentriert sich die Dissertation darauf, ob auch die direkte Demokratie einen Beitrag zu nachhaltigeren (Legislativ-)Entscheidungen leisten kann.

IV. Empirische Analyse direktdemokratischer Entscheidungen

Um nicht auf theoretische Argumente beschränkt zu bleiben, sondern vielmehr die schon gelebte plebiszitäre Praxis empirisch zu analysieren, galt es zunächst zu hinterfragen, was die direkte Demokratie überhaupt beinhaltet und welche ihrer Ausprägungen Nachhaltigkeitsrelevanz besitzen und damit untersuchungstauglich sind. Mit der Kurzformel „Identität von Regierenden und Regierten“, lässt sich der Untersuchungsgegenstand dabei definitorisch bestimmen, wobei in Deutschland lediglich die Instrumente des Volksentscheids auf Landesebene und des Bürgerentscheids auf kommunaler Ebene eine analysefähige Nachhaltigkeitsrelevanz bieten.

Eine Untersuchung einzelner ausgewählter Volks- und Bürgerentscheide konnte dann eine erste zurückhaltend positive Tendenz zur Nachhaltigkeitsförderlichkeit der direkten Demokratie liefern. So konnte festgestellt werden, dass die Bürger bei Abwägungsentscheidungen, die einem eindeutig nachhaltigen oder eben nicht nachhaltigen Ergebnis zugänglich waren, die drei Nachhaltigkeitsdimensionen der Ökologie, Ökonomie und des Sozialen zumeist einem situationsabhängig gerechten Ausgleich zugeführt haben und dabei die Zukunftsinteressen berücksichtigten. Ließ das Nachhaltigkeitsprinzip aufgrund seiner Offenheit und Mehrdimensionalität hingegen nur eine Bewertung am Maßstab der Nachhaltigkeitsfehlerlehre zu, konnte eine Nachhaltigkeitsdisproportionalität und damit eine nachhaltigkeitswidrige Entscheidung nur selten festgestellt werden. Insoweit waren die empirischen Untersuchungsergebnisse von *Andreas Glaser*² und *Wolfgang Kahl*³ zu bestätigen. Gleichwohl zeigte sich zwischen der Landesebene und der Kommunalebene ein auffälliges

² Dieser zur schweizerischen Volksinitiative *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 121 ff.

³ Dieser zum österreichischen Instrument des Volksbegehrens *W. Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 79 ff. sowie für die deutsche Landesebene *W. Kahl*, Nachhaltige und direkte Demokratie, EurUP 2017, S. 271 (285 ff.).

Nachhaltigkeitsgefälle: Während auf Landesebene kein einziger Volksentscheid – weder evident noch nach der Nachhaltigkeitsfehlerlehre – nachhaltigkeitswidrig war, wurden auf kommunaler Ebene einige Bürgerentscheide mit evidenten Nachhaltigkeitsmängel bzw. -fehlgewichtungen festgestellt (Bau einer Skischaukel am Riedberger Horn (Bayern), Landaufschüttung in Helgoland (Schleswig-Holstein), Nationalpark Siebengebirge (Nordrhein-Westfalen)).

Bei genauerer Betrachtung ließen sich dabei zwei nachhaltigkeitshemmende Effekte sowie einige rechtliche Ausgestaltungsfehler als Hauptgrund nachhaltigkeitsaversiver Entscheidungen ausfindig machen. Zum einen betrifft dies eine überalterte Gesellschaft und das Sankt-Florians-Prinzip/den Nimby-Effekt, beides Phänomene, die zuvörderst in kleinen gesellschaftlichen Strukturen vorkommen und daher nur bei Bürgerentscheiden auf der Kommunalebene anzutreffen sind. Zum anderen ein direktdemokratisches Verfahren, das eine Reversibilität der einmal getroffenen Entscheidung nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zulässt, den Abstimmungstag auf einen Wahltag legt, eine mangelhafte Informierung der Bevölkerung begünstigt sowie eine zu hohe oder auch zu niedrige Quorumshöhe festsetzt.

Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeit, nur geringe Fallauswertungen vornehmen zu können (auf Landesebene gibt es bislang nur sehr wenige Volksentscheide und auf Kommunalebene gibt es zu viele Bürgerentscheide), sollte letztlich eine systematische Analyse aller Bürgerentscheide der letzten elf Jahre (2007 bis 2017) Beweis erbringen und den Befund der Einzelanalyse, dass das Volk bzw. Bürgertum nachhaltig entscheidet, bestätigen oder eben widerlegen.

Zu diesem Zweck wurden 725 nachhaltigkeitsrelevante Bürgerentscheide einzeln untersucht, das Ergebnis aber lediglich in die Kategorien unterteilt, ob eine Entscheidung eher ökologische, ökonomische oder soziale Interessen bevorzugte bzw. vernachlässigte oder ob eine Dimension durch die Bürgerentscheidung gleichermaßen von Vor- und Nachteilen umfasst wurde (nachhaltigkeitsneutral). Ausgehend von der Hypothese, dass sich die Gleichrangigkeit der drei Nachhaltigkeitsdimensionen in einer grundsätzlich gleichrangigen Beachtung der Bürger bei ihren Entscheidungen widerspiegeln müsste, wäre eine völlig nachhaltigkeitsbestätigende Wirkung der direkten Demokratie anzunehmen gewesen, wenn die Bürger in der Gesamtheit der Entscheidungen keine der drei Nachhaltigkeitsdimensionen vernachlässigt oder bevorzugt hätten. Indikator für die Nachhaltigkeitswirksamkeit ist demnach die intradimensionale Präferenz-Vernachlässigungs-Abweichung. Diese entscheidende Kennzahl, dargestellt als prozentuale Abweichungsquote zwischen dem von den Bürgern eingeräumten Vorrang bzw. erteilten Nachrang, die im theoretischen Idealfall bei null liegt, ließ sich bei insgesamt 725 untersuchten Bürgerentscheiden innerhalb der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension jeweils auf unter 10 % feststellen. Im Ergebnis räumen die Bürger bei direktdemokratischen Entscheidungen somit keiner Nachhaltigkeitsdimension einen signifikanten Vorrang ein oder vernachlässigen einen bestimmten Belang. Mit anderen Worten: Wenn auch die Nachhaltigkeit immer eine Betrachtung des konkreten Einzelfalles erfordert, so sind die Entscheidungen in der breiten Masse gerecht abgewogen; die dem Prinzip der Nachhaltigkeit inhärenten Zielkonflikte werden also weitgehend einer praktischen Konkordanz zugeführt. Regionale Unterschiede lassen sich dennoch erkennen, wobei ein Zusammenhang zwischen der Anzahl durchgeführter Bürgerentscheide und dem Grad der Nachhaltigkeit – gekennzeichnet durch die intradimensionale Abweichungsquote – offensichtlich ist. Kurz gesagt: Je mehr Bürgerentscheide in einem Bundesland abgehalten wurden, desto nachhaltigkeitswirksamer kennzeichnet sich das analytische Ergebnis.

Der prägende Einfluss der direkten Demokratie auf das Prinzip der Nachhaltigkeit erschöpft sich jedoch nicht nur in der „Produktion“ unmittelbar nachhaltiger Entscheidungen, auch die von ihr ausgehenden mittelbaren Wirkungen tragen zur Implementation des Leitbildes in der (Rechts-)Wirklichkeit bei. Attestieren lässt sich dem plebiszitären Verfahren insoweit eine

Wissensgenerierungs-, Innovations-, Kontroll- und Oppositionsfunktion. Überdies zeitigt es auch eine Vorwirkung auf die gewählten Repräsentanten, als dass allein die dem Volk gegebene Möglichkeit zur Aufhebung gemeinwohl-/nachhaltigkeitswidriger Entscheidungen der Volksvertreter einen gewissen latenten Gemeinwohl Druck erzeugt.

V. Gründe für das nachhaltigkeitsaverse Abstimmungsverhalten

Der Grund für das nachhaltige bzw. singulär nicht-nachhaltige Handeln der Bürger liegt in sozialpsychologischen (Sankt-Florians-Prinzip, Norm der sozialen Verantwortung) Verhaltensmustern und soziobiologischen (reziproker und nepotistischer Altruismus) Erbanlagen begründet.

So lässt sich prosoziales/altruistisches und damit nachhaltiges Verhalten als Ergebnis der natürlichen bzw. genetischen Selektion verstehen, das die Fortpflanzungschancen sowohl des Individuums als auch der gesamten Art erhöht. Zurückgeführt auf die evolutionäre Funktionslogik Darwins sind die altruistisch entstandenen Kosten demnach als eine von Amortisationserwartungen getragene Investition in die Hilfsbereitschaft anderer anzusehen, auch wenn diese sich erst wesentlich später einstellen mögen. Die Nettobilanz der Gesamtfitness wird also dadurch erhöht bzw. mindestens ausgeglichen, indem die Solidarität bei anderer Gelegenheit erwidert wird. Somit wird auch künftigen Generationen im Ergebnis deshalb geholfen, weil sich die heutigen Entscheidungsträger von diesen in der Zukunft ebenfalls Hilfe versprechen.

Auch die sozialpsychologische Norm der sozialen Verantwortung führt zu einem generationengerechten Handeln. Sie schreibt vor, dass jemandem zu helfen ist, der von einem abhängig ist. Die so generierte Verantwortung führt zu einem altruistischen und damit nachhaltigen Handeln.

Als entscheidender Faktor für nachhaltiges Handeln gilt es zudem eine Kultur der Nachhaltigkeit zu etablieren, die mit einer Kultur plebiszitärer Entscheidungsmacht einhergeht. Eine ständige Übung verbunden mit größtmöglicher Verantwortungsübertragung auf die Bürger sind die Schlüssel für den Wandel vom Homo oeconomicus zum Homo sustinens.

VI. Ausgestaltung einer nachhaltigkeitsförderlichen direkten Demokratie

Zur Förderung dieses Prozesses sind die rechtlichen Rahmenvorgaben von elementarer Bedeutung. Ziel der – bei entsprechender Gestaltung verfassungsrechtlich zulässigen – Einführung eines Volksgesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene muss es daher sein, auf der einen Seite einen kommunikativen, durch Diskurs bestimmten Meinungsbildungsprozess in Gang zu setzen und auf der anderen Seite die nachhaltigkeitsfeindliche Partikularinteressenverfolgung auszuschließen. Gleichzeitig ist eine prohibitive Wirkung der Verfahrensanwendung zu vermeiden, da die positive, nachhaltigkeitsförderliche Wirkung zuvörderst in der Phase des Abstimmungskampfes zur Geltung gelangt. Über allem steht dabei die Bewahrung des Vorrangs der repräsentativen Demokratie. Ein Irrweg wäre es zu glauben, die direkte Demokratie könne ein Allheilmittel zum Kurieren begangener Nachhaltigkeitversäumnisse sein mit dem sich überdies ein totaler Nachhaltigkeitsstaat begründen ließe. Zum einen hat sich auch die Nachhaltigkeit in die Strukturentscheidungen der Verfassung, das heißt das Demokratie-, Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzip, einzureihen, womit einer „Umgestaltung des politischen Systems in einen verabsolutierten Nachhaltigkeitsstaat a priori“ eine Absage zu erteilen ist. Zum anderen bedarf es der

gemeinsamen Anstrengungen von Volk und den Staatsorganen, da die direkte Demokratie nach hiesiger Vorstellung keinesfalls den Parlamentsgesetzgeber substituieren (auch nicht nach Schweizer Vorbild im Sinne einer halbdirekten Demokratie), sondern vielmehr zu ihm in einem sinnvollen Ergänzungsverhältnis stehen soll.

Das nötige Rüstzeug zur Ausgestaltung einer Verfassungsordnung mit diesen Zielvorstellungen liegt offen dar, bedarf aber der entsprechenden Feinjustierung. Neben Vergleichen zur Landesebene und mitunter der Kommunalebene konnte hierbei bisweilen auch der Rechtsvergleich zum „Mutterland der direkten Demokratie“, der Schweiz, helfen, einen möglichst nachhaltigkeitsförderlichen Rechtsrahmen zu kreieren. Neben der „klassischen Volksgesetzgebung“, initiiert mittels Volksbegehren, sollte in wichtigen Angelegenheiten, definiert durch einen abschließenden Katalog, auch ein fakultatives Referendum „von unten“ möglich sein. Themenausschlüsse sind weitgehend zu vermeiden und insbesondere nicht für finanzwirksame Gesetze vorzusehen. Lediglich um das Budgetrecht des Bundestags vor Sinnentleerung zu schützen, ist ab einer gewissen Ausgabenwirksamkeit ein Refinanzierungsvorschlag dem Volksbegehren beizufügen. Dreh- und Angelpunkt zur Vermeidung einer Partikularinteressenverfolgung sind die Quoren sowohl im Stadium des Volksbegehrens als auch des -entscheids. Bei Ersterem empfiehlt sich ein Quorum von 5 % (2,5 % bei Referendumsbegehren), bei Letzterem ein Zustimmungsquorum von 15 %, das im Falle eines fakultativen Referendums entfallen sollte. In Vorbereitung auf den Volksentscheid hat der Staat für eine ausreichende Informationsversorgung der Stimmberechtigten zu sorgen, indem von ihm ein Abstimmungsbüchlein herausgegeben wird, das Meinungen und Fakten zum Abstimmungsgegenstand enthält. Die Gesetzesvorlagen sollten von den Initiatoren in jeder Phase des Verfahrens – unter Wahrung des Grundcharakters – abgeändert werden dürfen und die eigentliche Abstimmung sollte einen ausreichend zeitlichen Abstand zu den vorherigen und nächsten Wahlen einhalten. Das zustande gekommene Volksgesetz kann staatstheoretisch keine erhöhte Dignität für sich beanspruchen, handelt das Volk doch nicht als *pouvoir constituant*, sondern als *pouvoir constitué*. Der daraus folgende Gleichrang zum Parlamentsgesetz sollte dabei auch nicht durch Veränderungssperren verzerrt werden. Vielmehr gewährleistet der Grundsatz des *lex posterior derogat legi priori* eine jederzeit mögliche Revision und damit die Suche „nach dem besseren bzw. nachhaltigeren Gesetz“. Dem Volk sollte lediglich zugebilligt werden, ein späteres Änderungs-/Aufhebungsgesetz des Bundestags durch das verfahrensvereinfachte fakultative Referendum nochmals zur Abstimmung zu bringen.

Ein solch ausgestaltetes Volksgesetzgebungsverfahren würde die – ohne jeden Zweifel bestehenden – Schwächen der direkten Demokratie so weit wie möglich eindämmen und die aufgezeigten Stärken zur größtmöglichen Entfaltung bringen. Dem strukturellen Nachhaltigkeitsdefizit der Repräsentativverfassung aufgrund der Kurzsichtigkeit der politischen Akteure in der Parteiendemokratie könnte die direkte Demokratie ein Stück weit abhelfen.

Bei der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene empfiehlt es sich in einem ersten Schritt das fakultative Referendum als Einstieg in die direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit freizuschalten. Dieses „milde“ Volksrecht eignet sich zur Heranführung besonders, weil es das Initiativrecht weiterhin beim Parlament belässt, insofern also den Vorrang der parlamentarischen Demokratie verdeutlicht und dem Volk nur das Letztentscheidungsrecht überträgt. Gleichzeitig erfordert das fakultative Referendum aber schon eine aktive Mitwirkung der Bürger und die Bildung von Initiativgemeinschaften, um einem Referendumsbegehren zum Erfolg zu verhelfen. Könnte sich eine gewisse Übung bilden, sollte anschließend auch die mittels Volksbegehren initiierte Gesetzgebung den Bürgern eröffnet werden und neben das Referendum treten.

VII. Ausblick

Es lässt sich festhalten: Das Prinzip der Nachhaltigkeit verwirklicht sich formell-institutionell oder es verwirklicht sich gar nicht. Auf staatsorganisatorischer Ebene ist dies zuvörderst möglich, indem die Macht aufgeteilt wird. Je größer dabei die Aufteilung, ergo in je mehr Hände die Machtfülle gelegt wird, desto größer bzw. effektiver verwirklicht sich auch die Nachhaltigkeit. Die größtmögliche Aufteilung bietet sich durch das Instrument der direkten Demokratie, wonach jedem Stimmbürger ein kleiner Teil Macht zugesprochen wird. Doch genau daran scheitert bislang auch die Realisierung. Macht aufteilen bedeutet nämlich gleichzeitig Macht weggeben. Und so ist es nicht verwunderlich, dass sich entsprechende Mehrheiten zur Verankerung direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz im Bundestag und Bundesrat trotz wiederholter Vorschläge nicht finden ließen und wohl auch kurz- bis mittelfristig nicht finden lassen.