

# **Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid**

Zur Statthaftigkeit des Volksbegehrens zur Vergesellschaftung der  
Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen

im Auftrag der  
**Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin**

**Rechtsgutachten**

erstattet von

**Prof. Dr. Michael Kloepfer**  
em. Professor für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität zu  
Berlin

Berlin, Oktober 2019

## INHALTSVERZEICHNIS:

A. Gutachtauftrag .....	2
B. Sachverhalt .....	2
C. Rechtliche Bewertung .....	4
1. Verletzung des Gebots zur Trennung von Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid .....	4
a) Gesetzesvolksentscheid (Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB) .....	4
b) Beschlussvolksentscheid (Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB) .....	4
c) Verbot von ‚gesetzesbezogenen Beschlussvolksentscheiden‘ .....	6
d) Gebot der ‚Annahmetauglichkeit‘ des einzureichenden Entwurfs auch bei Beschlussvolksentscheiden (Art. 62 Abs. 3 VvB) .....	9
e) Fehlen eines ausgearbeiteten und begründeten Gesetzesentwurfs .....	10
f) Zwischenergebnis .....	10
2. Unzulässigkeit von Handlungsaufträgen an den Senat durch Volksentscheide .....	10
a) Zuständigkeiten von Abgeordnetenhaus und Senat bei Volksbegehren und Volksentscheiden .....	11
b) Gesetzesinitiativrecht des Senats .....	12
aa) Berliner Verfassungslage .....	12
bb) Neue Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs .....	13
c) Missbräuchliche Inanspruchnahme von Ressourcen der Senatsverwaltung .....	14
d) Beratung der Initiative durch den Senat .....	15
e) Zwischenergebnis .....	15
3. Volksinitiative als ausschließlicher Weg der bloßen Anregung von Gesetzgebung an das Parlament .....	15
4. Weiteres Vorgehen .....	16
D. Gesamtergebnis .....	17

## **A. Gutachtauftrag**

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlins hat mich gebeten, aus verfassungsrechtlicher Sicht die Frage zu untersuchen, „ob ein Volksbegehren, mit dem der Senat dazu aufgefordert wird, einen Gesetzesentwurf mit teilweise vorgegebenen Inhalten zu erarbeiten, nach Art. 62 Absatz 1 VvB und § 11 Abs. 1 AbstG, statthaft ist, obwohl es zwar als Beschlussvolksbegehren formuliert ist, sich in der Sache aber mittelbar auf den Erlass eines Gesetzes richtet. Daran bestehen Zweifel, weil zum einen das Gesetzesinitiativrecht des Senats gemäß Art. 59 Absatz 2 VvB eingeschränkt werden könnte und zum anderen die – höheren – gesetzlichen Anforderungen an ein Gesetzesvolksbegehren (Vorlage eines ausformulierten Gesetzesentwurfs nebst Begründung, Art. 63 Absatz 4 i.V.m. § 14 Satz 2 AbstG) umgangen werden könnten.“

Das vorliegende Gutachten befasst sich *nicht* mit Fragen der *materiellen* Verfassungsmäßigkeit des Volksbegehrens, zu dem der Verfasser bereits früher in seinem Aufsatz „Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und Verfassung“ in der Neuen Juristischen Wochenschrift Nr. 23/2019 Stellung bezogen hat (NJW 2019, S. 1656-1662). Diese wissenschaftliche Äußerung geht im Gegensatz zu den meisten bisher veröffentlichten Gutachten und Beiträgen zu diesem Thema nicht auf irgendwelche Aufträge und/oder Zahlungen zurück. An der materiellen Einordnung des Volksbegehrens in dem Aufsatz wird vom Verfasser vollumfänglich festgehalten.

## **B. Sachverhalt**

Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ hat im Herbst 2018 der Berliner Senatsinnenverwaltung zur Vorbereitung eines Beratungsgesprächs zunächst ein längeres Papier bezüglich ihres Anliegens gesandt. Am 12.10.2018 hat dann ein Beratungsgespräch des Senators für Inneres und Sport mit der Gruppe stattgefunden, in dem die Innenverwaltung u.a. bereits auf ihre rechtlichen

Bedenken gegen das geplante Volksbegehren aufmerksam gemacht hat. Diese Bedenken bezogen sich auf die Aufforderung an den Senat zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs sowie auf die dabei erfolgte Vorgabe bestimmter Gesetzesinhalte. Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ hielt die im Beratungsgespräch geäußerte Rechtsauffassung der Senatsinnenverwaltung für falsch und wollte gleichwohl ihr Anliegen weiter verfolgen. Sie hat aber nach der Beratung den von ihr ursprünglich vorgelegten Beschlusstext gekürzt und der Senatsinnenverwaltung am 23.11.2018 einen „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“ vorgelegt, über das ein Volksbegehren durchgeführt werden sollte. Auf ihrer Homepage erklärt die Initiative aber: „Grundlage für die weitere inhaltliche Arbeit unserer Initiative ist weiterhin der längere Beschlusstext“. Trotz der Kürzung hält die Gruppe auch in dem neuen Text an ihrer Aufforderung an den Senat fest, einen Gesetzesentwurf über die „Enteignung“ großer Wohnungsunternehmen zu erarbeiten und dabei bestimmte inhaltliche Vorgaben für das künftige Gesetz einzuhalten.

Inzwischen hat die Initiative – mit dem gekürzten Papier – erfolgreich die Unterschriftensammlung nach § 15 AbStG durchgeführt. Die daraufhin erfolgten Eintragungen in den amtlichen Unterschriftenlisten (§ 22 Abs. 1 S. 1 AbStG) haben dabei die Quoren des § 26 Abs. 1 und Abs. 3 AbStG erreicht, wodurch das Volksbegehren nach Art. 63 Abs. 1 S. 1 VvB, § 26 Abs. 1 AbStG zustande gekommen ist.

In diesem Rahmen prüft die Senatsinnenverwaltung damit gem. § 17 Abs. 2 AbStG, „ob die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbStG für einen Volksentscheid erfüllt sind“. Bei der derzeit laufenden Statthaftigkeitsprüfung durch den Senator für Inneres und Sport stehen die in der Wiedergabe des Gutachtenauftrags (s.o. A) beschriebenen Zweifel am Verfahren der Initiative im Vordergrund. Neben der – in diesem Gutachten allein interessierenden – Frage der formellen Statthaftigkeit des Volksentscheids, wird die Senatsinnenverwaltung aber auch noch die inhaltliche Rechtmäßigkeit, insbesondere die materielle

Verfassungsmäßigkeit des Volksbegehrens (§ 12 Abs. 2 AbstG) prüfen, zu der freilich das vorliegende Gutachten keine Stellung bezieht (s. A).

## **C. Rechtliche Bewertung**

### **1. Verletzung des Gebots zur Trennung von Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid**

Die Regelung der Verfassung von Berlin (VvB) zum Volksbegehren und zum Volksentscheid (insb. Art. 62 Abs. 1 VvB) sowie die Bestimmungen des AbstG (insb. § 11 Abs. 1 AbstG) sind von einer strengen Dualität und von einem gegenseitigen Ausschluss von *Gesetzesvolksentscheid* und von *Beschlussvolksentscheid* geprägt. Der Gesetzesvolksentscheid ist darauf gerichtet, „Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben“, der Beschlussvolksentscheid ist hingegen darauf gerichtet, „im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen“ (Art. 62 Abs. 1 S. 1 u. S. 2 VvB).

#### *a) Gesetzesvolksentscheid (Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB)*

Dabei steht der Gesetzesvolksentscheid eindeutig im Vordergrund, wie bereits die systematische Stellung des Art. 62 VvB im Abschnitt V der VvB über „[d]ie Gesetzgebung“ zeigt. Gemeinhin werden deshalb Regelungen in Art. 62 VvB als „Volksgesetzgebung“ bezeichnet. Die Regelungen über die Ausfertigung und Verkündung des durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzes (Art. 62 Abs. 5 VvB) verdeutlichen, dass es sich beim Gesetzesvolksentscheid um ein vollwertiges, eigenes Gesetzgebungsverfahren handelt, das zu dem klassischen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren hinzutritt.

#### *b) Beschlussvolksentscheid (Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB)*

Neben Gesetzesvolksentscheiden lässt die Verfassung von Berlin – neben Volksbegehren zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des

Abgeordnetenhaus (Art. 62 Abs. 6 VvB) – in ihrem Art. 62 Abs. 1 S. 2 noch Volksentscheide zu „sonstigen Beschlüssen“ zu „Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen“ und sich „im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ bewegen, zu. Diese Möglichkeit von Beschlussvolksbegehren ist maßgeblich dem Umstand geschuldet, dass sich – auch in einem ausgebauten und dichten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland – nicht alle staatlichen Entscheidungen von politischer Bedeutung in Gesetzesform fassen lassen, sich also insbesondere einer rechtssatzförmigen Fassung (d.h. einer abstrakt-generellen Regelung) entziehen.<sup>1</sup> Derartige nicht-gesetzesförmige Beschlüsse sind vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr<sup>2</sup> sowie durch die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> wieder in das allgemeine juristische Bewusstsein getreten (z.B. bei der Entscheidung über die grundsätzliche Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Kernkraftnutzung bzw. der Einführung der Gentechnik etc.). Früher sind nicht in Gesetzesform erfolgte Beschlüsse – etwas unglücklich – auch als „schlichte Parlamentsbeschlüsse“ bezeichnet worden.<sup>4</sup> Gemeint sind dabei Beschlüsse der Parlamente, die keine rechtlich verbindlichen Wirkungen für den Bürger enthalten. Diese sind zwar rechtlich unverbindlich, aber keinesfalls rechtlich irrelevant; sie entfalten v.a. politische „Bindungswirkungen“.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, 416 (419).

<sup>2</sup> BVerfGE 90, 286 (318 ff.).

<sup>3</sup> BVerfGE 34, 165 (192) – Förderstufe; E 40, 237 (248 ff.) – Justizverwaltungsakt; E 47, 46 (78) – Sexualekundeunterricht; E 49, 89 (126 f.) – Kalkar I; E 53, 30 (56) – Mülheim-Kärlich; E 58, 257 (268 ff.) – Schulentlassungen; E 88, 103 (116) – Streikeinsatz von Beamten; E 95, 267 (307) – Altschulden; E 98, 218 (251) – Rechtschreibreform; E 108, 282 (312) – Kopftuch; zur Wesentlichkeitsrechtsprechung m.w.N. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 10, Rn. 121 ff.

<sup>4</sup> *Sellmann*, Der schlichte Parlamentsbeschluß, 1966; *Butzer*, AöR 119 (1994), 61 (66 f.): „Die Figur des schlichten Parlamentsbeschlusses erschließt sich nur aus einer Gegenüberstellung mit ihrem Pendant: dem gesetzesförmigen Parlamentsbeschluß“; vgl. ferner *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 15, Rn. 13: dort neben schlichten Parlamentsbeschlüssen, welche auf „politische Entschliebung“ gerichtet sind, außerdem zu „rechtsverbindlichen Beschlüssen“ (u.a. Gesetzesbeschlüsse) sowie zu „staatsleitenden Beschlüssen“ und zu „organisationsinternen Beschlüssen“ sowie zu Kurationsakten.

Bei der Schaffung der neuen Verfassung von Berlin im Jahre 1995 und ihrer Öffnung auch für Handlungsformen der direkten Demokratie sollte nicht nur die Möglichkeit einer Volksgesetzgebung geschaffen werden. Vielmehr war beabsichtigt, auch die nicht gesetzesförmig fassbaren politischen Fragen der möglichen unmittelbaren Mitwirkung des Volkes zu unterstellen. Deswegen hat sich die Verfassung von Berlin insoweit entschieden, *neben* Gesetzesvolksbescheiden auch „sonstige Beschlüsse“ durch Volkentscheid zuzulassen. Damit übernehmen diese „sonstigen Beschlüsse“ letztlich eine *ergänzende* Funktion, die dazu dienen soll, die unmittelbare Demokratie im Land Berlin möglichst flächendeckend zu ermöglichen und dabei auch solche Fragen zu erfassen, die sich nicht durch gesetzesförmige, also durch abstrakt-generelle Regelungen fassen lassen.

c) *Verbot von ‚gesetzesbezogenen Beschlussvolksentscheiden‘*

Wie die systematische Stellung des Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB aber zeigt, bleibt der Gesetzesvolksentscheid aber stilprägend und maßstababbildend für die Volksgesetzgebung (und Volksbeschlussfassung) nach der Verfassung von Berlin und nach dem Abstimmungsgesetz (AbstG). Das bedeutet u.a., dass die typische strenge Förmlichkeit des formellen Gesetzgebungsverfahrens in ihrer Rigidität die Vorschriften über die direkte Demokratie in der Verfassung von Berlin insgesamt prägt.<sup>5</sup> Dazu gehört gerade auch – im Sinne des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Rechtsformklarheit – die klare und strikte Trennung zwischen dem Gesetzesvolksentscheid (als einem besonderen formellen Gesetzgebungsverfahren) und dem Beschlussvolksentscheid als Verfahren *außerhalb* des Bereichs der Gesetzgebung i.e.S.<sup>6</sup>

Diese klare und strikte Trennung schließt Zwischenformen eines ‚gesetzesbezogenen Beschlussvolksentscheid‘ aus, der zwischen Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid stehen würde. Dies gilt in

---

<sup>5</sup> Zur Formstrenge im Bereich der Handlungsformen direkter Demokratie auch Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1227).

<sup>6</sup> Vgl. Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 (420): „stets [ist] zu beachten, dass die ‚sonstigen Beschlüsse‘ gerade nicht auf den Erlass einer Norm gerichtet sind“.

verstärktem Maße dann, wenn und weil dieser Beschlussvolksentscheid – wie bei dem hier interessierenden Volksbegehren – auch gewisse inhaltliche Festlegungen bzgl. eines noch zu schaffenden Gesetzes enthält. Die Rigidität der verfahrensrechtlichen Vorgaben des Verfassungsrechts lässt es nicht zu, unter dem geltenden Verfassungsrecht einfach eine neue Verfahrensart zu ‚erfinden‘.<sup>7</sup> Die Verfassung von Berlin sagt in Art. 62 Abs. 1 S. 1 u. S. 2 VvB deutlich: *Entweder* Gesetzesvolksentscheid *oder* Beschlussvolksentscheid – *tertium non datur*. Ein Drittes gibt es nicht.

Eine rechtsformenverwischende neue Form des gesetzesbezogenen Beschlusses findet keinen Rückhalt in der geltenden Fassung der Verfassung von Berlin und des Abstimmungsgesetzes. Sie würde zudem die besonderen Formalvoraussetzungen des Gesetzesvolksentscheids (Vorlage eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurf – § 14 S. 2 AbstG) umgehen und letztlich delegitimieren. Das muss *de lege ferenda* (genauer: *de constitutione ferenda*, also nach einer erst zu schaffenden Verfassungsvorschrift) nicht ausschließen, durch eine *Verfassungsänderung* die Möglichkeit eines solchen ‚gesetzesbezogenen Beschlussentscheids‘ in der Zukunft zu schaffen, wobei gegen eine solche Verfassungsänderung möglicherweise allgemeine rechtsstaatsbezogene und demokratietheoretische Gründe – insbesondere der klaren Zuweisung politischer Verantwortlichkeit – sprechen mögen, denen an dieser Stelle aber nicht nachzugehen ist.

*De constitutione lata*, also nach geltendem Verfassungsrecht, besteht zwischen einem Gesetzesvolksentscheid und einem – unzulässigen – gesetzesbezogenen sonstigen Beschluss mehr als nur ein gradueller Unterschied (vollwertiges Gesetz contra bloßes Gesetzeskonzept bzw. bloße Teilfestlegung für Gesetzesinhalt); es geht um einen kategorialen Unterschied: Bei einem Gesetzesvolksentscheid ist die Annahme des vorgeschlagenen Gesetzes ein Teil der Rechts- bzw.

---

<sup>7</sup> Ähnliche Argumentation mit einer „abschließende[n] Regelung der Volksrechte“ durch die Verfassung von Berlin (hinsichtlich einer anderen Rechtsfrage – nämlich zur Verfassungswidrigkeit von konsultativen Volksbefragungen „von oben“) bei *Heußner/Pautsch*, NJW 2015, 1225 (1227).



Gesetzeserzeugung (eben der Gesetzesbeschluss), gesetzesbezogene sonstige Beschlüsse wären hingegen lediglich Gesetzesvorbereitung, nicht aber Gesetzeserzeugung.

Zwischen einem Gesetzesvolksentscheid und der unzulässigen Zwischenfigur eines gesetzesbezogenen sonstigen Beschlusses (wie Teilvorgaben an das Gesetz) besteht auch ein deutlicher Unterschied bzgl. der Vorhersehbarkeit des fraglichen Gesetzes für die Bevölkerung. Während beim Gesetzesvolksentscheid die Bürger das Gesetz bis in die kleinste Einzelheit zum Zeitpunkt des Volksentscheids kennen – ihnen liegt ja der Gesetzesentwurf bei dem Volksentscheid in allen Details vor –, ist dies bei einem gesetzesbezogenen sonstigen Beschlussvolksentscheid anders, d.h. die Kenntnis der Abstimmungsberechtigten ist hier notwendig erheblich geringer. Die Entscheidung über einen Gesetzesvolksentscheid hat eine sichere Grundlage, die über einen gesetzesbezogenen Beschlussvolksentscheid dagegen nicht, weil hier das Gesetz in all seinen Details erst noch erarbeitet werden muss.

Gegen die kategoriale Trennung von Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid spricht im Übrigen nicht, dass in einem ausgebauten und dichten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin auch Beschlussvolksentscheide nach ihrer Durchführung häufig auch nur in Form von Gesetzen realisiert werden können. So waren z.B. die Beschluss, die Kernenergienutzung oder die Kohleverstromung zu beenden, letztlich nur in gesetzlicher Form zu realisieren. Gleichwohl bleibt auch hier der klare Unterschied zwischen Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid deutlich erkennbar. Der Gesetzesvolksentscheid führt unmittelbar zu einem Gesetz (beschließt das Gesetz), während jeder Beschlussvolksentscheid – auch der gesetzesbezogene Beschlussentscheid – nur zu politischen Situationen führen kann, in denen es dann zu einem „umsetzenden“ Gesetz kommen kann (bzw. muss). Der Gesetzesvolksentscheid *ist* das Gesetzgebungsverfahren, der Beschlussvolksentscheid macht dagegen häufig ein späteres Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Es bleibt festzuhalten, dass nach geltendem

Verfassungs- und Gesetzesrecht der Antrag der Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ auf einen Beschlussvolksentscheid (mit unzulässigem Inhalt) gerichtet ist.

*d) Gebot der ‚Annahmetauglichkeit‘ des einzureichenden Entwurfs auch bei Beschlussvolksentscheiden (Art. 62 Abs. 3 VvB)*

Das geplante Volksbegehren ist nicht nur unstatthaft, weil es als ein ‚gesetzesbezogener Beschlussvolksentscheid‘ formuliert ist, den es nicht gibt, sondern auch aus einem weiteren Grund: Aus Art. 62 Abs. 3 VvB ergibt sich, dass sowohl bei Gesetzesvolksentscheiden wie auch bei Beschlussvolksentscheiden ein konkreter, zur Annahme durch das Abgeordnetenhaus (nicht etwa durch den Senat!) potentiell tauglicher Entwurf des Gesetzes bzw. des Beschlusses vorgelegt werden muss (‚Entwurfsgebot‘).<sup>8</sup> Nach Art. 62 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 VvB muss der „begehr[t]e Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses“ durch das Abgeordnetenhaus „inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ angenommen werden können (Gebot der ‚Annahmetauglichkeit‘ des einzureichenden Entwurfs).

Diesem in Art. 62 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 VvB implizierten Gebot der ‚Annahmetauglichkeit‘ des einzureichenden Entwurfs genügt das von der Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ beantragte Verfahren nicht. Der Antrag enthält keinen „Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses“, welcher durch das Abgeordnetenhaus „inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ angenommen werden könnte. Vielmehr wäre ein zwischenzeitliches Tätigwerden des Senats nötig. Dies ist von Art. 62 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 VvB aber nicht vorgesehen; der eingereichte Entwurf muss unmittelbar durch das Abgeordnetenhaus angenommen werden können. Auch aus diesem Grund kann

---

<sup>8</sup> Hinter diesem ‚Entwurfsgebot‘ liegt u.a. auch der von *Engelken*, DVBl. 2005, 415 (419), betonte allgemeine Gedanke, wonach „das Anliegen des Volksbegehrens sachgerecht so [zu] formulier[en] ist, dass das Volk die eigentliche Sachfrage entscheidet und nicht bloße ‚Aufforderungen‘ o. Ä. an Parlament oder Regierung als Adressaten richtet. Denn bei Volksbegehren und -entscheid geht es um Sachentscheidungen des Volks“, unter Auswertung von HmbVerfG, Urteil vom 15.12.2003 – HVerfG 4/03, sowie HmbVerfG, Urteil vom 15.12.2004 – HVerfG 6/04.

der Antrag der Gruppe nicht als verfassungsmäßiges Volksbegehren betrachtet werden.

*e) Fehlen eines ausgearbeiteten und begründeten Gesetzesentwurfs*

Da die Initiative gerade nicht den Weg eines Gesetzesvolksentscheids gewählt hat, umgeht sie zudem das Formerfordernis des § 14 S. 2 AbstG, wonach in dem Antrag (für ein Gesetzesvolksentscheid) ein „ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzesentwurf beizufügen“ ist. Einen solchen Entwurf hat die Initiative aber nicht vorgelegt.

*f) Zwischenergebnis*

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das Volksbegehren „Deutsche Wohnen enteignen“ nicht statthaft, weil verfassungswidrig ist, da es die kategoriale Unterscheidung zwischen Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid nicht respektiert, sondern eine in der Verfassung von Berlin und im Abstimmungsgesetz nicht vorgesehene Zwischenform, den gesetzesbezogenen bzw. gesetzesvorbereitenden Beschlussvolksentscheid, wählt, bei dem bestimmte Gesetzesinhalte für ein künftiges Gesetz gefordert werden (z.B. Schwelle der Vergesellschaftungsreife von 3000 Wohnungen, Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts, Entschädigung unterhalb des Verkehrswerts). Im Übrigen genügt das vorgelegte Begehren auch nicht dem Gebot der „Annahmetauglichkeit“ nach Art. 62 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 VvB. Zudem missachtet das Begehren das Formerfordernis des § 14 S. 2 AbstG (Beifügung eines ausgearbeiteten und begründeten Gesetzesentwurfs).

## **2. Unzulässigkeit von Handlungsaufträgen an den Senat durch Volksentscheide**

Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ will nach der Überschrift zu dem von ihr beantragten Begehren einen „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“ erreichen. Später heißt es

unmissverständlich in dem Papier: „Daher wird der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert.“

*a) Zuständigkeiten von Abgeordnetenhaus und Senat bei Volksbegehren und Volksentscheiden*

Adressat von Gesetzesvolksentscheiden, aber auch von Beschlussvolksentscheiden ist allerdings niemals der Senat, sondern stets das Parlament, also das Abgeordnetenhaus von Berlin. Dies zeigt sich insb. in Art. 62 Abs. 4 S. 3, 4 VvB; § 30 Abs. 1 AbstG, wonach eben nur das Abgeordnetenhaus einen eigenen Gesetzesentwurf bzw. einen sonstigen Beschlussentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung vorlegen kann. Die Zuständigkeiten des Senats im Zusammenhang mit Volksbegehren(santrägen) beschränken sich demgegenüber im Wesentlichen auf organisatorische Unterstützungen (Art. 62 Abs. 3 S. 1 VvB, § 17 Abs. 4 AbstG – Weiterleitung des Gesetzesentwurfs an das Abgeordnetenhaus; § 15 AbstG – Kostenschätzung; § 17 Abs. 2 AbstG – Anforderungskontrolle; § 40a AbstG – Beratung).<sup>9</sup> Wie die systematische Stellung des Art. 62 VvB zeigt, stellen das Volksbegehren und der Volksentscheid ein besonderes Verfahren der Gesetzgebung bzw. ein gesetzgebungsähnliches Verfahren dar, wobei die Rechtsstellung des Senats (der „Regierung“) von den Regelungen des Art. 62 VvB unberührt bleibt. Die Zuständigkeiten der „Regierung“ (Senat) werden von Art. 62 VvB und durch das AbstG also weder eingeschränkt noch erweitert. Jedenfalls darf das Begehren

---

<sup>9</sup> Vgl. zu dieser bloßen ‚Verwaltungsfunktion‘ des Senats bei Volksbegehrensanträgen: BerIVerfGH, Beschluss vom 12.06.2019 – 17/19, Rn.19: „Dagegen wird die Senatsinnenverwaltung auf der Verwaltungsebene tätig, wenn sie zwingenden landesgesetzlichen Vorgaben folgend prüft, ob ein Volksbegehren den Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG genügt (§ 17 Abs. 2 AbstG) [...]. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Senat – anders als in einem von ihm initiierten Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 59 Abs. 2 Alt. 2 VvB) – auf die im Wege eines Volksbegehrens eingebrachten Gesetzentwürfe inhaltlich keinen Einfluss nehmen kann.“

eines Beschlussvolksentscheids nicht auf die Erteilung von Aufträgen an den Senat gerichtet sein.<sup>10</sup>

b) *Gesetzesinitiativrecht des Senats*

aa) Berliner Verfassungslage

Wenn die Regelungen in Art. 62 VvB/ AbstG die Zuständigkeiten der Regierung unberührt lassen, gilt dies gerade auch für das – politisch wichtige – Gesetzesinitiativrecht des Senats (Art. 59 Abs. 2 VvB). Folglich werden in Art. 59 Abs. 2 VvB drei Varianten des Gesetzesinitiativrechts genannt: Gesetzesinitiativen können demnach „aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden“. Dies bedeutet, dass alle Initiativrechte unabhängig voneinander bestehen. Folglich darf nicht die Ausübung des einen Initiativrechts die anderen Varianten des Initiativrechts beeinträchtigen. Das wäre aber der Fall, wenn ein ‚gesetzesbezogener Beschlussvolksentscheid‘ mit Aufträgen zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen an den Senat verbunden wäre, insbesondere wenn er inhaltliche Vorgaben an das künftige Gesetz enthielte.

Dabei würden die beiden dem Gesetzesinitiativrecht immanenten Grundinhalte verletzt werden:

- Der *entschließungsbezogene* Teil der Initiative (Entscheidung, ob überhaupt eine Initiative ergriffen werden sollte)
- und
- der *gestaltungsbezogene* Teil der Initiative (wie soll der Inhalt der Initiative aussehen).

---

<sup>10</sup> Vgl. (ausgehend von der Verfassung von Hamburg, aber ausdrücklich auch mit Blick auf „ander[e] Bundesländer“) *Engelken*, DVBl. 2005, 415 (419), unter Auswertung von HmbVerfG, Urteil vom 15.12.2003 – HVerfG 4/03, sowie HmbVerfG, Urteil vom 15.12.2004 – HVerfG 6/04: Volksbegehren dürfen „nicht bloße ‚Aufforderungen‘ o.Ä. an Parlament oder Regierung als Adressaten richte[n]“.

Die von der Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ vorgelegte Initiative für einen Beschlussvolksentscheid griffe sowohl in den entscheidungsbezogenen Teil des Initiativrechts ein (der Senat von Berlin wird zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs für ein Sozialisierungsgesetz aufgefordert) wie auch in den gestaltungsbezogenen Teil des Initiativrechts. Es wird nämlich mit dem Volksbegehren durch mehrere inhaltliche Vorgaben (insbesondere Grenze von 3000 Wohnungen als Sozialisierungsgrenze; Entschädigung unter Verkehrswert; Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts) in den inhaltlichen Gestaltungsspielraum des Senats als Initianten eines Gesetzgebungsverfahrens eingegriffen. Insoweit würde der geplante Volksentscheid in doppelter Sicht gegen die Verfassung (Art. 59 Abs. 2 VvB) verstoßen, weil er das Gesetzesinitiativrecht des Senats in zweifacher Form verletzen würde.

bb) Neue Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

In die grundsätzlich gleiche Richtung wie die hiesige Überlegung geht die jüngst am 16.7.2019 ergangene Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu einem Volksbegehren zum „Pflegenotstand“ in Krankenhäusern.<sup>11</sup> Danach hat „die Staatsregierung [...] grundsätzlich selbst darüber zu befinden, ob und in welcher Weise sie von den ihr in Art. 71 BV eingeräumten Gesetzesinitiativrecht Gebrauch machen will. Der Volksgesetzgeber darf die Staatsregierung nicht zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs verpflichten.“<sup>12</sup> In Randnummern 102 bis 106 der Entscheidung wird dies näher ausgeführt. Die Initiativrechte der Verfassung stehen nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs unabhängig und gleichberechtigt nebeneinander. Zudem sind nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs die parlamentarische Gesetzgebung und die Volksgesetzgebung gleichrangig. Daraus folgert der Bayerische Verfassungsgerichtshof: „Mit dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen

---

<sup>11</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 16.07.2019 – Vf. 41-IX-19. In dem Verfahren ging es freilich um ein ausformuliertes Gesetz, welches dem Volksbegehren zu Grunde gelegt wurde und welches in einer Einzelbestimmung eine gesetzliche Verpflichtung der Staatsregierung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs enthielt.

<sup>12</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 16.07.2019 – Vf. 41-IX-19, Leits. 6

Gleichrangigkeit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Volksgesetzgeber der Staatsregierung im Hinblick auf ihr Gesetzesinitiativrecht und damit mittelbar dem demokratischen Gesetzgeber Direktiven erteilen könnte.<sup>13</sup> Diese Erwägung bzgl. des Initiativrechts ist wegen der Vergleichbarkeit der Rechtslage auf die Berliner Situation übertragbar. Die obigen (siehe 1.) Überlegungen zur Trennung von Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid hingegen sind nicht übertragbar, weil es in Bayern einen Beschlussvolksentscheid nicht gibt.

c) *Missbräuchliche Inanspruchnahme von Ressourcen der Senatsverwaltung*  
Die Zulassung gesetzesbezogener Beschlussvolksentscheide könnte zudem den Missbrauch der fachlichen und juristischen Expertise des Senats durch gesellschaftliche Gruppen befördern. Die Initiativen von Volksbegehren und Volksentscheiden könnten gerade im Hinblick auf die Prüfungskompetenz des Senats nach § 17 AbstG, aber auch wegen fehlender juristischer Expertise bei den Bürgergruppen versucht sein, die einschlägigen (und knappen) Personalkapazitäten des Senat zur Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zu nutzen. Ob dies bei der vorliegenden Initiative der Fall war, mag hier dahinstehen. Stimmen der Presse versuchen, dies jedenfalls zu suggerieren.<sup>14</sup>

Solche Inanspruchnahme der fachlichen Ressourcen des Senats würde nicht nur der Regelung des § 14 S. 2 AbstG (Pflicht zur Beifügung eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurfs) widersprechen. Diese Regelung enthält nicht nur eine Zuteilung der Verteilung der politischen Verantwortung und eine Sicherung einer gewissen Seriosität, Transparenz, und Vollständigkeit von Gesetzvorhaben, sondern birgt auch einen Grundsatz der Kostenverteilung in der direkten Demokratie in sich. So gesehen trägt § 14 S. 2 AbstG auch Züge eines politischen Verursacherprinzips als Kostenzurechnungsmaxime. Die Kosten der Vorbereitung für einen Gesetzesvolksentscheid trägt insoweit die jeweilige Initiative, nicht aber die Allgemeinheit.

---

<sup>13</sup> BayVerfGH, Entscheidung v. 16.07.2019 – Vf. 41-IX-19, Rn. 105.

<sup>14</sup> Der Tagesspiegel vom 23.01.2019, S. 3.

*d) Beratung der Initiative durch den Senat*

Bei dieser Beurteilung darf nicht übersehen werden, dass die Initiative entsprechend § 40a AbstG vom Senat beraten wurde. Dabei wurde gerade auch die juristische Expertise der Senatsinnenverwaltung genutzt, was aber eben durch § 40a AbstG gedeckt ist. Bei der Beratung sind insbesondere die hier dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken verdeutlicht und erörtert worden, was im Ergebnis zu Verkürzungen, aber gerade nicht zu substantiellen Veränderungen der Beschlussvorlage geführt hat. Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ hat sich bei der Beratung insoweit als ‚beratungsresistent‘ erwiesen. Es blieb in dem gekürzten Papier bei der Aufforderung an den Senat zur Gesetzesarbeitung und bei den inhaltlichen Vorgaben für die Gesetzgebung. Im Übrigen sind derartige Beratungen ihrem Wesen nach rechtlich unverbindlich und können den Staat selbst auch nicht rechtlich binden.

*e) Zwischenergebnis*

Dies ermöglicht ein weiteres Zwischenergebnis: Das von der Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ beantragte Volksbegehren ist verfassungswidrig, weil es das Gesetzesinitiativrecht des Senats nach Art. 59 Abs. 2 VvB in zweifacher Weise verletzt, und zwar sowohl hinsichtlich der Entscheidung über das Ob eines Gesetzes als auch über das Wie.

**3. Volksinitiative als ausschließlicher Weg der bloßen Anregung von Gesetzgebung an das Parlament**

Für das von der Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ angestrebte Ziel, in einem direkt-demokratischen Verfahren Gesetzgebung *anzuregen*, ohne aber einen konkreten Gesetzesentwurf zur Abstimmung zu stellen, sieht die Verfassung von Berlin einen besonderen Weg vor: Dieser liegt aber nach den vorstehenden Ausführungen *nicht* in einem Volksbegehren nach den Art. 62 f. VvB (weil dieses einen konkreten Gesetzesentwurf gerade verlangt), sondern in einer Volksinitiative (Einwohnerinitiative) gem. Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB. Um eine entsprechende Gesetzgebung bei dem Parlament anzuregen, ohne selbst einen konkreten Gesetzesentwurf vorzuschlagen, gibt Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB die



Möglichkeit, „das Abgeordnetenhaus im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, zu befassen“.

Aus Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB ergibt sich dabei, dass der Adressat einer solchen Aufforderung zur Befassung „mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ ausschließlich das Abgeordnetenhaus, nicht aber der Senat sein kann. Art. 61 VvB lässt sich die Entscheidung entnehmen, dass Volksinitiativen an das Abgeordnetenhaus, nicht aber an den Senat zu richten sind.

#### **4. Weiteres Vorgehen**

Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ hat nach dem inzwischen erreichten Verfahrensstand jetzt nicht mehr die Möglichkeit zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel im Sinne von § 17 Abs. 3 AbstG, weil dies nicht ohne Änderung des Gegenstands des Volksbegehrens möglich wäre. Die Umstellung von einem Beschlussvolksentscheid zu einem Gesetzesvolksentscheid würde grundsätzlich eine substantielle Änderung des Gegenstands des Volksentscheids bedeuten.

Die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ hätte freilich nach Abschluss des derzeitigen Verfahrens künftig durchaus die Möglichkeit, einen zweiten, neuen Gesetzesvolksentscheid herbeizuführen, dem freilich ein von ihr noch auszuarbeitender und mit Gründen zu versehender Gesetzesentwurf beigelegt werden müsste. Sie müsste dann freilich das Verfahren des Gesetzesvolksentscheids nochmals vollständig durchlaufen.

Die Sperrwirkung von Art. 62 Abs. 1 S. 3 VvB – nur ein Volksbegehren zum selben Thema in einer Wahlperiode – ist dabei jedoch zu beachten. Formal würde die Gruppe „Deutsche Wohnen enteignen“ von ihrem bisherigen Begehren eines Beschlussvolksentscheids zu einem Begehren eines Gesetzesvolksentscheids umschwenken, es blieben aber doch zwei verschiedene Begehren „zu einem Thema“ i.S.d. Art. 62 Abs. 1 S. 3 VvB.

Außerdem hat die Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“ die Möglichkeit, das Abgeordnetenhaus im Rahmen einer Volksinitiative (Einwohnerinitiative) nach Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB mit dem Fragenkreis einer Sozialisierung großer Wohnungsunternehmen zu befassen.

#### **D. Gesamtergebnis**

Der angestrebte Volksentscheid der Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“ verstößt gegen die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid. Außerdem wird das Gesetzesinitiativrecht des Senats verletzt und zwar sowohl bezüglich des entscheidungsbezogenen Gehalts wie auch bezüglich des gestaltungsbezogenen Gehalts des Initiativrechts. Zusätzlich zu den Verstößen gegen die Verfassung liegt eine Missachtung des einfach-gesetzlichen Gebots des § 14 S. 2 AbstG (Vorlage eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurfs) vor. Das Volksbegehren ist also schon aus formalen Gründen unstatthaft und muss vom Senat schon deshalb zwingend zurückgewiesen werden und zwar ungeachtet des Umstands, ob gegen das Vorhaben der Sozialisierung großer Wohnungsunternehmen zusätzlich noch materielle Verfassungsbedenken bestehen (dazu oben A).

Berlin, den 7. Oktober 2019

Prof. Dr. M. Kloepfer