

Initiative Deutsche Wohnen
und Co enteignen
c/o Mietenvolksentscheid e.V.
Warschauer Str. 23
10243 Berlin

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7
10557 Berlin

Az. neu

Klage

der Initiative Deutsche Wohnen und Co enteignen,
vertreten durch die Vertrauenspersonen [REDACTED]
[REDACTED],
c/o Mietenvolksentscheid e.V., Warschauer Straße 23, 10243 Berlin,

Prozessbevollmächtigter: [REDACTED],

– Klägerin –

gegen

das Land Berlin,
vertreten durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport,
diese vertreten durch den Senator, Herrn Andreas Geisel,
Klosterstraße 47
10179 Berlin

– Beklagter –

wegen: Zulässigkeitsprüfung des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens.

Namens und in Vollmacht der Klägerin wird beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen“ festzustellen und das Ergebnis der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mitzuteilen.

Hilfsweise wird beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, die Prüfung der Zulässigkeit des Antrags der Klägerin auf Einleitung des Volksbegehrens binnen zwei Wochen ab Rechtskraft des Urteils abzuschließen und das Ergebnis der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mitzuteilen.

Es wird Akteneinsicht nach § 100 VwGO beantragt.

Begründung

I.

Die Klägerin strebt seit Frühjahr 2018 ein Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid an. Gegenstand ist eine Aufforderung an den Senat zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Vergesellschaftung der Berliner Bestände großer Immobilienunternehmen.

Die Klägerin erarbeitete zunächst einen Entwurf mit präzisen Vorgaben für das vom Senat zu erarbeitende Vergesellschaftungsgesetz.

– Beschlussentwurf, Anlage K1 –

Am 12. Oktober 2018 stellte die Klägerin dem Beklagten den Entwurf vor und ließ sich zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen beraten. Der Beklagte teilte der Klägerin mit, der Entwurf sei zu detailliert und verwische die Grenze zwischen Gesetzesvolksentscheid und Beschlussvolksentscheid.

Zwar teilte die Klägerin diese Rechtsauffassung nicht, dennoch folgte sie dem Rechtsrat und überarbeitete den Entwurf, indem sie ihn allgemeiner fasste und kürzte. Die Vertrauenspersonen der Klägerin übermittelten dem Beklagten den neuerlichen Beschlusstext am 23. November 2018 mit dem Antrag auf Erstellung der amtlichen Kostenschätzung.

– Beschlusstext, Anlage K2 –

Die amtliche Kostenschätzung wurde der Klägerin zunächst mit Schreiben vom 5. März 2019 und dann in einer überarbeiteten Fassung mit Schreiben vom 28. März 2019 mitgeteilt.

– Schreiben des Beklagten, Anlage K3 –

Die Klägerin begann die Unterschriftensammlung am 6. April 2019 und stellte bei dem Beklagten am 14. Juni 2019 einen Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens, handschriftlich unterzeichnet von den fünf Vertrauenspersonen unter Nennung ihres Wohnsitzes und ihrer Anschrift. Dem Antrag waren 77.001 Unterschriften als Nachweis der Unterstützung sowie eidesstattliche Versicherungen der Vertrauenspersonen über die Anzeige von Spenden beigelegt.

– Beweis: Beiziehung der Verwaltungsakten des Beklagten –

Der Beklagte teilte der Klägerin am 4. Juli 2019 per E-Mail mit, 58.307 Unterstützungsunterschriften als gültig zu werten.

– E-Mail des Beklagten, Anlage K4 –

Seither prüft der Beklagte die Zulässigkeit des Antrags. Die zu prüfenden Rechtsfragen sind in diversen Gutachten, rechtlichen Stellungnahmen und Aufsätzen namhafter Experten kleinteilig aufbereitet und breit diskutiert worden. Insbesondere veröffentlichte der Beklagte, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, drei umfassende rechtliche Stellungnahmen auf der Homepage dieser Senatsverwaltung.

– Screenshot der Homepage, Anlage K5 –

Mit Schreiben vom 7. Januar 2020 erfragte die Klägerin den Sachstand. Auf Nachfrage bestätigte der Beklagte den Erhalt des Schreibens am 30. Januar 2020 per E-Mail.

– E-Mail des Beklagten, Anlage K6 –

Am 7. Februar 2020 meldete sich der Beklagte telefonisch bei der Klägerin und teilte mit, es werde sehr bald – bis Ende des Monats – entschieden, es müssten jedoch die anderen Senatsverwaltungen mitzeichnen.

**– Beweis: Beiziehung der Verwaltungsakten des Beklagten,
Aussage von [REDACTED] (zu laden über die Klägerin),
Aussage von [REDACTED] (zu laden über den Beklagten) –**

Am 27. Februar 2020 meldete die Tageszeitung neues deutschland, ein Sprecher des Beklagten habe bestätigt, dass die rechtliche Prüfung abgeschlossen sei und jetzt senatsintern abgestimmt werde.

– Zeitungsmeldung, Anlage K7 –

Auf die Bitte der Klägerin um Übersendung des Prüfergebnisses teilte der Beklagte der Klägerin am 16. März 2020 per E-Mail mit, die rechtliche Prüfung sei noch nicht abgeschlossen.

– E-Mail des Beklagten, Anlage K8 –

Unter Verweis auf die Zeitungsmeldung folgte eine neuerliche Nachfrage der Klägerin noch am selben Tag, auf die der Beklagte der Klägerin am 2. April 2020 per E-Mail mitteilte, die

Äußerung des Sprechers des Beklagten sei missverständlich, es liege lediglich ein vorläufiges Ergebnis vor, das noch innerhalb der Senatsverwaltung abgestimmt werden müsse.

– E-Mail des Beklagten, Anlage K9 –

Seit Einreichung des Antrags am 14. Juni 2019 sind über elf Monate vergangen, in denen der Beklagte die Zulässigkeit des Antrags prüft. Seit der Sachstandsanfrage vom 7. Januar 2020 sind allein über vier Monate vergangen. Dies ist unter keinen Umständen mehr nachvollziehbar.

II.

1. Die Klage ist zulässig.

Soweit der Abschluss der Zulässigkeitsprüfung durch den Beklagten begehrt wird, ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 VwGO eröffnet. Die abdrängende Sonderzuweisung an den Verfassungsgerichtshof nach § 41 AbstG steht dem nicht entgegen, da das klägerische Begehren von keinem der dort konkretisierten Fallgestaltungen umfasst wird. Die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 17 Abs. 2 AbstG ist ein Verwaltungshandeln der Senatsinnenverwaltung (BerlVerfGH, Beschl. v. 12. Juni 2019 – VerfGH 17/19), hierfür steht der Verwaltungsrechtsweg offen.

Der Klägerin bleibt es hingegen verschlossen, verwaltungsgerichtlich eine Entscheidung über den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens direkt zu begehren, denn dies setzt nach § 17 Abs. 5 und 6 AbstG eine Entscheidung des Senats voraus. Diese Entscheidung des Senats, die auch seinen politischen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus enthält, ist jedoch dem verfassungsrechtlichen Bereich zuzuordnen (BerlVerfGH, Beschluss vom 12. Juni 2019 – VerfGH 17/19), sodass das klägerische Begehren dann nicht auf eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art im Sinne von § 40 VwGO gerichtet wäre (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07. September 2017 - OVG 3 S 76.17).

Zwar handelt es sich bei der Zulässigkeitsprüfung des Beklagten um eine behördliche Verfahrenshandlung vor der eigentlichen Sachentscheidung des Senats (VG Berlin Urteil vom 13. Juni 2012 – 2 K 95.11 –, juris Rn. 18). Da sich die Sachentscheidung durch den Senat der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzieht, die Zulässigkeitsprüfung jedoch Verwaltungshandeln darstellt, gebietet Art. 19 Abs. 4 GG auch in Ansehung von § 44a VwGO ein isoliertes

gerichtliches Vorgehen gegen die behördliche Verfahrenshandlung, denn anderenfalls existierte kein das Verwaltungshandeln umschließender Rechtsbehelf und die Klägerin wäre gegen eine willkürlich ausgedehnte Zulässigkeitsprüfung schutzlos gestellt.

Statthafte Klageart ist die allgemeine Leistungsklage (vgl. VG Berlin, Urteil vom 13. Juni 2012 – 2 K 95.11 –, juris Rn. 21, 28). Der Abschluss der Zulässigkeitsprüfung durch die Senatsinnenverwaltung stellt mangels Außenwirkung keinen Verwaltungsakt dar, denn das Ergebnis der Prüfung wird bloß verwaltungsintern an die fachlich zuständige Senatsverwaltung weitergereicht, § 17 Abs. 4 S. 1 1. HS AbstG. Auch ein feststellender Verwaltungsakt scheidet aus, da nicht einmal eine Mitteilung über das Prüfergebnis an die Trägerin des Volksbegehrens vorgesehen ist. Begehrt wird mithin eine tatsächliche Leistung, ein Real- und kein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Ein Verwaltungsakt käme allenfalls mit der Senatsentscheidung nach § 17 Abs. 5 oder 6 AbstG zustande. Eine Verpflichtungsklage auf Bescheidung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens kann verwaltungsgerichtlich jedoch nicht herbeigeführt werden, da die erforderliche Senatsentscheidung, wie ausgeführt, dem verfassungsrechtlichen Bereich zugeordnet wird. Da das Abstimmungsgesetz ein abgeschlossenes System von Vorschriften über das Verfahren bei Volksbegehren enthält (VG Berlin Urteil vom 13. Juni 2012 – 2 K 95.11 –, juris Rn. 26), verbleibt der Klägerin nur die allgemeine Leistungsklage.

Die Klägerin ist klagebefugt. Als Trägerin des Volksbegehrens hat sie einen Anspruch auf Abschluss der Zulässigkeitsprüfung aus § 17 Abs. 2 und 4 AbstG sowie aus ihrem verfassungsrechtlich verbürgtem Initiativrecht aus Art. 62 Abs. 1 VvB. Indem der Beklagte durch überlange Prüfung die Klägerin von nachträglichem Rechtsschutz abschneidet, verletzt er sie auch in ihrem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz, Art. 19 Abs. 4 GG. Aus der Antragsstellung der Klägerin auf Einleitung des Volksbegehrens folgt ein subjektives Recht, dass die Beklagte die Zulässigkeitsprüfung abschließt. Die Zulässigkeit des Volksbegehrens ist auch nicht von vornherein ausgeschlossen.

Die Klägerin hat ein Rechtsschutzbedürfnis. Zwar wird verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz grundsätzlich nur nachträglich gewährt und die Verlautbarungen des Beklagten zeigen, dass eine Zulässigkeitsprüfung zumindest begonnen wurde. Um die Klägerin jedoch einer willkürlich ausgedehnten Zulässigkeitsprüfung nicht schutzlos auszusetzen, ist nach Art. 19 Abs. 4 GG effektiver Rechtsschutz zu gewähren. Weiteres Zuwarten ist der Klägerin nicht zuzumuten. Die Volksgesetzgebung ist nach Art. 3 VvB der parlamentarischen Gesetzgebung

verfassungsrechtlich gleichrangig und es ist schlechthin unvorstellbar, dass das Parlamentspräsidium den Beschlussentwurf von Abgeordneten über elf Monate hinweg auf seine Zulässigkeit prüft. Mit der Novellierung des Abstimmungsgesetzes im Jahr 2008 ist eine umfassende Vorabkontrolle von Volksbegehren bewusst und zielgerichtet aufgegeben worden. Wie für parlamentarische Vorgänge reicht auch für Volksbegehren eine nachträgliche verfassungsgerichtliche Kontrolle (BerlVerfGH, Urteil vom 6. Oktober 2009 – VerfGH 63/08). Die letzten Äußerungen des Beklagten seit Februar 2020 lassen befürchten, dass eine Hinhaltetaktik verfolgt und auf rechtswidrige Weise politische Abwägungen mit der Zulässigkeitsprüfung vermischt werden.

Eine etwaige rechtliche Komplexität der Zulässigkeitsprüfung, die eine besonders lange Prüfungsdauer rechtfertigen könnte, liegt nicht vor. Die Bewertung der Komplexität der Rechtsfrage ist entscheidend von dem Umstand geprägt, dass der Zulässigkeitsprüfung ein Beschlussvolksbegehren zugrunde liegt, mithin kein konkreter Gesetzentwurf zu prüfen ist. Aufgrund des rein appellativen Charakters des Beschlussvolksbegehrens ist materiell lediglich eine abstrakte Rechtsfrage zu beantworten, weshalb von vornherein kein zureichender Grund für eine lange Prüfungsdauer gegeben ist. Die konkrete gesetzliche Umsetzung des Beschlusses in zulässiger und verfassungskonformer Gestalt hingegen ist erst Gegenstand eines potenziellen gesetzgeberischen Prozesses. Doch selbst die konkrete Prüfung eines Gesetzesentwurfs dürfte unter keinen erdenklichen Umständen die Dauer von elf Monaten überschreiten.

Die gegenständliche abstrakte Rechtsfrage ist schließlich unter Zugrundelegung

- der Kommentarliteratur zu Artikel 15 des Grundgesetzes,
- der sich anlässlich der Initiative herausgebildeten beachtlichen Zahl von Untersuchungen zum Gegenstand, die nunmehr eine umfangreiche Fachliteratur zur Überprüfung darbietet, unter anderem:

Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“, 21. August 2019; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, 20. Januar 2019; Haaf, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, LKV 2019, 145; Ipsen, Sozialisierung und Übermaßverbot, NVwZ 2019, 527; Kloepfer, Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die Verfassung,

NJW 2019, 1656; *Schede/Schuldt*, Vergesellschaftung von Grund und Boden, ZRP 2019, 78; *Schmidt*, Vergesellschaftung nach Art. 15 GG –Irrweg oder Ausweg?, DÖV 2019, 508; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., März 2019; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, Rechtsgutachten, Mai 2019; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE und die Fraktion Die Linke im Abgeordnetenhaus von Berlin, August 2019,

- und den drei vom Beklagten eigens in Auftrag gegebenen Gutachten,

Beckmann, Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 22. November 2018; *Geulen*, Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin, Rechtliche Stellungnahme im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 21. November 2018; *Vorwerk*, Stellungnahme, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 16. November 2018,

bereits geklärt, jedenfalls unter Ihrer Zuhilfenahme, in zumutbarer Weise in angemessener Zeit, durch die Ressourcen der ministeriellen Verwaltung überprüfbar.

2. Die Klage ist begründet.

Die Klägerin hat einen Anspruch auf Feststellung, dass ihr Antrag die Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 10 bis 16 AbstG erfüllt, und auf Mitteilung des Ergebnisses an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen als fachlich zuständige Senatsverwaltung.

§ 17 Abs. 2 und Abs. 4 S. 1 AbstG enthalten einen gesetzlichen Befehl, die Zulässigkeitsprüfung durchzuführen, abzuschließen und das Ergebnis weiterzuleiten. Die unangemessen lange Dauer der Prüfung verletzt die Klägerin in ihrem Initiativrecht nach Art. 62 Abs. 1 VvB. Auch ohne gesetzlich vorgesehene Frist steht die Dauer der Zulässigkeitsprüfung nicht im Belieben des Beklagten. Überlange Prüfungen beeinträchtigen die politische Willensbildung des

Volkes und damit auch die Dynamik, die für das Gelingen einer von ehrenamtlichem Engagement getragenen Volksgesetzgebung erforderlich ist. Schließlich verletzt der Beklagte die Klägerin auch in ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG, indem er durch überlange Prüfung die Klägerin von nachträglichem Rechtsschutz abschneidet.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 10 bis 16 AbstG sind erfüllt.

Die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind erfüllt:

Die Klägerin ist – obgleich nicht als Verein eingetragen – eine Personenvereinigung, § 13 AbstG. Der Antrag der Klägerin auf Einleitung des Volksbegehrens wurde schriftlich eingereicht, § 14 S. 1 AbstG, und von fünf namentlich benannten Vertrauenspersonen unterzeichnet, deren Wohnsitz und Anschrift mitgeteilt wurden, § 16 Abs. 1 und 2 AbstG. Die Vertrauenspersonen fügten dem Antrag eine eidesstattliche Versicherung über die Annahme von Spenden bei, § 40 b Abs. 2 AbstG. Ebenfalls beigefügt war der Nachweis über (weit) mehr als 20.000 Unterstützungsunterschriften in der vorgeschriebenen Form, § 15 Abs. 1 S. 2 AbstG.

Auch die materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind erfüllt:

Der Beschluss, den Senat zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Vergesellschaftung der Berliner Bestände großer Immobilienunternehmen aufzufordern, ist eine Beschlussfassung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung, der Berlin betrifft, § 11 Abs. 1 S. 2 AbstG. Dieses sogenannte Beschlussvolksbegehren ist die volksgesetzgeberische Parallele zum einfachen Parlamentsbeschluss. Dass die Vergesellschaftung von Grund und Boden auf dem Gebiet des Landes Berlin materiell der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses unterfällt, ist mit Blick auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG, von welcher der Bund keinen Gebrauch gemacht hat, offenkundig. Hierbei handelt es sich auch um einen Gegenstand der politischen Willensbildung, der Berlin betrifft, wie die intensiven landesweiten Debatten sehr anschaulich zeigten.

Zu prüfen ist schließlich noch, ob der Gegenstand des Volksbegehrens nach § 12 AbstG unzulässig ist: Ein Fall von § 12 Abs. 1 oder 3 AbstG ist nicht einschlägig. Ferner darf das Volksbegehren nach § 12 Abs. 2 AbstG weder dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht noch der Verfassung von Berlin widersprechen. Der Verstoß gegen höherrangiges Recht ist aufgrund der Rechtsunverbindlichkeit eines Beschlussvolksbegehrens von vornherein ausgeschlossen. Eine Prüfung könnte allenfalls mit Blick darauf vorgenommen werden, ob die Umsetzung des

Beschlusses in keiner erdenklichen Weise mit höherrangigem Recht zu vereinbaren wäre. Es müsste dem Land Berlin somit kategorisch verwehrt sein, durch Landesgesetz die Berliner Bestände großer Immobilienunternehmen zu vergesellschaften. Zur Vergesellschaftung von Grund und Boden ermächtigt jedoch Art. 15 GG.

Daher ist antragsgemäß zu entscheiden.

3. Sollte das Gericht der Auffassung sein, der Beklagte könne nicht zur Feststellung der Zulässigkeit, sondern lediglich zum Abschluss der Zulässigkeitsprüfung verpflichtet werden, wird nachfolgend hilfsweise ausgeführt.

Die Begründung des Hauptantrags gilt entsprechend.

Die hilfsweise beantragte Frist von zwei Wochen ergibt sich daraus, dass der Beklagte bereits seit elf Monaten die Zulässigkeit prüft und eine durchschnittlich leistungsfähige Ministerialverwaltung in der Lage sein sollte, Rechtsfragen derart geringer Komplexität binnen zwei Wochen erschöpfend zu beantworten.

Berlin, den 18. Mai 2020

Unterschrift des Prozessbevollmächtigten