

b) Deutschland

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne rechtliche Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017

Arne Pautsch

Abstract

Bei dem bundesweit beachteten Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ vom 24. September 2017 in Berlin handelt es sich um eine Abstimmung über eine sog. „andere Vorlage“ nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin (VvB). Diese nicht auf einen Legislativakt im Rahmen der Volksgesetzgebung gerichtete Form einer direktdemokratischen Entscheidung existiert bereits seit 1989 in Schleswig-Holstein, seit 1992 in Brandenburg, seit 2001 in Hamburg und seit der Verfassungsänderung im Jahre 2006 auch in Berlin. Die solcherart geschaffene Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheide auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung zu richten, wie es ansonsten in einigen Bundesländern nur im Wege der Volksinitiative bzw. des Volksantrags an das jeweilige Landesparlament möglich ist, um dieses mit dem verfolgten Gegenstand zu befassen, vermittelt der Volksentscheid über „andere Vorlagen“ den Eindruck, dass mit ihm auch eine rechtliche Bindungswirkung für die adressierten Verfassungsorgane verbunden sei. Das Beispiel des im Sinne der Abstimmungsfrage erfolgreichen Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ zeigt jedoch in recht eindrücklicher Weise, dass nach geltender Verfassungslage rechtliche Bindungskraft für den adressierten Berliner Senat von ihm gerade nicht ausgehen dürfte. Dieser Landesbericht nimmt den Berliner Volksentscheid zum Anlass, das Instrument des Volksbegehrens bzw. Volksentscheids über „andere Vorlagen“ kritisch zu beleuchten. Die Begrenztheit der Möglichkeiten, mit diesem direktdemokratischen Instrument Einfluss auf Exekutiventscheidungen zu nehmen – zumal auf solche, die aus einem mehrschichtigen Komplex von Planungsentscheidungen bestehen –, wird an „Berlin

braucht Tegel“ ebenso verdeutlicht wie an dem vorangegangenen (und unecht am Abstimmungsquorum gescheiterten) Volksentscheid „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“ im Jahre 2008.

A. Einleitung

Dem gemeinsam mit der Bundestagswahl am 24. September 2017 in Berlin abgehaltenen Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ über die Offenhaltung des Verkehrsflughafens Otto Lilienthal in Berlin-Tegel ist bundesweite Aufmerksamkeit zuteil geworden. Dies mag an der Verknüpfung mit der Bundestagswahl und auch daran liegen, dass der Volksentscheid in direktem Zusammenhang mit den medial präsenten Komplikationen um den neuen Hauptstadtflughafen BER in Berlin-Schönefeld steht. Beide Projekte sind rechtlich wie tatsächlich durch das sog. „Single Airport-Konzept“, dessen (planungs-)rechtliche Grundlagen unten (B.I.) noch aufgezeigt werden, miteinander auf das Engste verbunden. Letztlich findet sich in diesem Kontext auch – wenngleich zeitlich zurückliegend und politisch freilich weniger beachtet – der Volksentscheid über die Offenhaltung des früheren innerstädtischen Verkehrsflughafens Berlin-Tempelhof.¹ Auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum haben die mit dem „Single Airport-Konzept“ und – je nach Sichtweise – der Schließung bzw. Aufrechterhaltung des Verkehrsflughafens verbundenen Rechtsfragen Beachtung gefunden.²

- 1 Dazu und den hier gleichsam ebenso relevanten Fragen nach der rechtlichen Bindungswirkung solcher Volksentscheide *O. Jung*, Die Reform der direkten Demokratie in Berlin 2006 (Teil II), in: JdD 2012, 2013, S. 229 (260 ff.); *M. Müller*, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, in: LKV 2008, S. 451 ff.; siehe auch für Hamburg *H. P. Bull*, Der Volksentscheid: unverbindlich und folgenlos? Anmerkungen zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts im LBK-Streit, in: NordÖR 2005, S. 99 ff.; mit Blick auf die hier maßgebliche Thematik jüngst *J. Ziekow*, Rechtsgutachten zu den Fragen, welche Wirkungen der Volksentscheid vom 24. September betr. Weiterbetrieb des Flughafens Tegel zeitigt und welche Möglichkeiten zur Änderung des landesplanerisch festgelegten Single Airport-Konzepts bestehen, erstellt für die Fraktion der Freien Demokraten im Abgeordnetenhaus in Berlin, 3. April 2018, S. 24 ff. und passim.
- 2 Siehe etwa *S. Kluckert*, Rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel, in: DÖV 2013, S. 874 ff.; *B. Schirmer*, Die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel – Eine rechtliche Herausforderung, in: DVBl. 2018, S. 17 ff.; überdies sei auf die Rechtsgutachten und juristischen Stellungnahmen verwiesen, die zu der Frage der Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel erstattet wurden, so etwa von *R. Geulen*, Planungs- und immissionsschutz-

Aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie hält der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ ebenfalls relevante rechtliche Fragestellungen bereit, die eine nähere Befassung mit der Thematik lohnenswert erscheinen lassen. Dies gilt vor allem unter zwei Aspekten: Zum einen handelt es sich um einen auf eine frühere Volksinitiative zurückgehenden Volksentscheid, dem die Befassung mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung zugrunde liegt und die damit nicht auf einen Legislativakt gerichtet, d.h. nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung ist. In diesem Zusammenhang ist auch von einem Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ die Rede.³ Zum anderen bezieht sich „Berlin braucht Tegel“ auf ein komplexes und zudem abgeschlossenes Planungsvorhaben der Exekutive (näher dazu unter B.I.). Insoweit beleuchtet der Beitrag auch die rechtlichen Schwierigkeiten, über direktdemokratische Verfahren Einfluss auf exekutive Planungsentscheidungen zu nehmen.

Die mit dem Volksentscheid zur Abstimmung gestellte Frage lautete wie folgt:

„Der Flughafen Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern!“⁴

Der Verlauf des Verfahrens, das schließlich zum Volksentscheid am 24. September 2017 führte, basiert auf einer – nach der Verfassung von Berlin (VvB) indes nicht zwingenden – Dreistufigkeit direkter Demokratie.

rechtliche Fragestellungen bei einem Weiterbetrieb des Flughafens Tegel, Kurzgutachten, September 2017; J. Kipp, Stellungnahme zu den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten und Risiken einer über die bisherige Festsetzung hinausgehenden Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin Tegel, September 2017; S. Paetow, Rechtsgutachten zum Umgang des Senats von Berlin mit dem Ergebnis des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“, Januar 2018; Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1). Siehe jüngst auch die Stellungnahme des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg zur befristeten Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel vom 26.6.2018 unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/43.pdf> (Zugriff 31.8.2018).

3 Zumeist in Anlehnung an den Verfassungswortlaut in Hamburg, vgl. Art. 50 Abs. 1 HmbVerf. Siehe für Berlin auch Jung, Reform (Fn. 1), S. 260 ff.

4 Vgl. <http://www.berlin-braucht-tegel.de/mitmachen/> (Zugriff 31.7.2018). Siehe auch die Amtliche Information der Landesabstimmungsleiterin zum Volksentscheid: https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/ve2017_Tegel/amtlicheInformationen_VE_17_03b.pdf?sel1=6054&sel2=1000 (Zugriff 31.7.2018).

Die zunächst vom Verein „Pro Tegel e.V.“ und der seinerzeit nicht im Abgeordnetenhaus vertretenen Berliner FDP eingereichte und von etwas mehr als 28.000 Unterstützerunterschriften getragene Initiative nach Art. 61 VvB mündete nach der nicht im Sinne der Initianten ausgegangenen Befassung im Abgeordnetenhaus schließlich in einem Volksbegehren gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB. Dieses Volksbegehren hat mit 204.263 gültigen Unterschriften die erforderliche Hürde, die bereits mit der erforderlichen Mindestzahl von 174.000 Unterschriften der Abstimmungsberechtigten erreicht gewesen wäre, genommen und war somit zustande gekommen. Es wurde dementsprechend von der zuständigen Landeswahlleiterin, die zugleich Landesabstimmungsleiterin ist, für zulässig erklärt.⁵ Damit wurde der zusammen mit der Bundestagswahl am 24. September 2017 durchgeführte Volksentscheid für verbindlich bestimmt, für dessen Erfolg nach Maßgabe der VvB mindestens 613.000 Wahlberechtigte für die zur Abstimmung gestellte Frage hätten stimmen müssen. Diese Mehrheit wurde erreicht, der Volksentscheid war somit erfolgreich. Im Ergebnis haben sich 56,1 Prozent der Abstimmungsberechtigten im Sinne der Abstimmungsfrage entschieden, 41,7 Prozent dagegen. In juristischer Perspektive stellt sich im Nachgang der Entscheidung die ganz zentrale Frage nach der rechtlichen Bindungswirkung bzw. -kraft des Volksentscheids. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass der Volksentscheid gerade nicht auf einen Gesetzentwurf gerichtet war – was freilich mit Blick auf den sogleich (unter B.) noch darzustellenden Gegenstand als Ausdruck exekutiver Planung auch nicht zulässig gewesen wäre – und er somit gerade nicht als Teil des in Berlin nur zweistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens mit entsprechender Bindungskraft gewertet werden kann. Der Volksentscheid ist vielmehr als Ausdruck von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zu sehen, wonach Gegenstand eines Volksbegehrens und – wie vorliegend im Falle von dessen Zulässigkeit – auch eines hierauf folgenden Volksentscheids ein sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung sein kann. Darauf wird noch einzugehen sein. Das Abgeordnetenhaus hat jedenfalls auf parlamentarischem Wege – obschon nicht Adressat des Volksentscheids – eine Entscheidung im Sinne des Volksentscheids ausgeschlossen.⁶

5 Vgl. <http://www.berlin-braucht-tegel.de/wp-content/uploads/2015/12/20170404.pdf> (Zugriff 31.7.2018).

6 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/txl-debatte-im-abgeordnetenhaus-der-flughafen-tegel-wird-parlamentarisch-beerdigt/22688460.html> (Zugriff 31.7.2018).

B. Hintergrund des Volksentscheids

I. Die Offenhaltung des Verkehrsflughafens und das planungsrechtlich verfestigte „Single Airport-Konzept“

Wie zuvor dargelegt, ist der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ darauf gerichtet, den Senat – und damit die zuständige Exekutive – dazu anzuhalten, die Schließungsabsichten aufzugeben und alle erforderlichen Maßnahmen einzuleiten, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern. Gegenstand des Volksentscheids ist somit eine vorangegangene Exekutiventscheidung. Genauer gesagt, handelt es sich um mehrere aufeinander bezogene Entscheidungen der planerischen Exekutive, in deren Mittelpunkt das sog. „Single Airport-Konzept“ steht. Daraus wird auch erkennbar, dass ein Volksentscheid über einen Gesetzesentwurf zur „legislativen Verhinderung“ dieser bereits durch entsprechende Exekutiventscheidungen verfestigten Planung vor dem Hintergrund der normativen und dezisiven Vorgaben des Planungsrechts verfassungsrechtlich unzulässig gewesen wäre. Gleichwohl ist es trotz des Fehlens einer Legislativplanung bezüglich des Flughafenkonzepts im Großraum Berlin/Brandenburg mit Blick auf die hier interessierende Frage der Bindungskraft des (ja gleichwohl zulässigen und ausdrücklich auf eine exekutive Planung bezogenen) Volksentscheids angezeigt, diese Planungsentscheidungen, die sich zu dem „Single Airport-Konzept“ verdichten, noch einmal nachzuzeichnen.

Die planungsrechtlichen Grundlagen des „Single Airport-Konzepts“ – und damit in der Folge auch der Schließung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel – reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Im Jahre 1996 hatten sich der Bund, das Land Berlin und das Land Brandenburg als Gesellschafter der Berlin-Brandenburg Flughafen Holding im Rahmen eines Konsensbeschlusses darauf geeinigt, den Flugverkehr im Großraum Berlin unter Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof am Standort des Flughafens Schönefeld zu konzentrieren. Diese Absicht wurde schließlich 2003 planerisch im gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro) verfestigt und erhielt seine rechtliche Grundlage in § 19 Abs. 11 LEPro als Grundsatz der Raumordnung. Wenngleich es sich bei den Grundsätzen der Raumordnung zunächst nur um allgemein gehaltene Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums handelt, haben sie gleichwohl Auswirkungen auf nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Dies zeigt sich hier daran, dass sich dieser raumordnungsrechtliche Grundsatz als verbindliches Ziel im

Gemeinsamen Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) – ebenfalls aus dem Jahre 2003, derzeit in der Fassung vom 30. Mai 2006 – als (verbindliches) Ziel der Raumordnung (Z 1) wiederfindet. Insoweit heißt es wie folgt:

„Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“

Diese Konzentration, die zur raumordnungsrechtlichen Verfestigung des verfolgten „Single Airport-Konzepts“ führt, findet ihre Bestätigung schließlich auch im seit 2009 in Kraft befindlichen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B): Ebenfalls als (verbindliches) Ziel der Raumordnung ist dort unter 6.6 festgelegt, dass Flugverkehr in Berlin und Brandenburg nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International (BBI) und bis zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld (BBI) nur auf den Flughäfen des Berliner Flughafen-systems zulässig ist. Dabei ist zugleich sichergestellt, dass die raumordnerische Zielfestlegung 1 des LEP FS bestehen bleibt.

Die Landesentwicklungspläne sind im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg jeweils als Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung in Kraft getreten und stellen somit Rechtsakte der Exekutive dar.⁷ Ihre Änderung durch einen volksbeschlossenen Legislativakt wäre somit – wie bereits oben dargelegt – unzulässig.

Auch fachplanungsrechtlich hat das „Single Airport-Konzept“ seinen rechtlichen Niederschlag gefunden. Mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 wurde die luftverkehrsrechtliche Grundlage für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld zum heutigen Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) geschaffen. In der Folge sind zudem auf diese Planungsentscheidungen Schließungsverfügungen der zuständigen Berliner Senatsverwaltung für die beiden in der Hauptstadt angesiedelten Verkehrsflughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof ergangen. Während die Schließung von Berlin-Tempelhof bereits erfolgt ist, wird die bereits verfügte Schließung von Berlin-Tegel mit Ablauf von sechs Monaten wirksam, nachdem die Start- und Landebahnen des neuen Flughafens BER in funktionsfähiger Weise in Betrieb genommen worden sind.

7 In Berlin: GVBl. S. 182; in Brandenburg: GVBl.II/15 Nr. 24.

II. Rechtliche Möglichkeiten einer Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel?

Vor dem Hintergrund des Vorstehenden stellt sich im Weiteren die Frage, inwieweit dem durch die im Volksentscheid zur Abstimmung gestellte Frage adressierten Berliner Senat überhaupt Handlungsoptionen offenstehen, um der mit dem Volksentscheid verfolgten Offenhaltung des Verkehrsflughafens in Berlin-Tegel Rechnung tragen zu können. Sollte es sich nämlich von vornherein unter Einbeziehung aller Möglichkeiten als rechtlich unzulässig erweisen, die unter B.I. dargestellten – rechtskräftig abgeschlossenen – Planungen rückgängig zu machen mit der Option, den Verkehrsflughafen in Berlin-Tegel offenzuhalten, würde eine wie auch immer gear-tete Bindungswirkung des Volksentscheids von vornherein ausscheiden. Es wäre dann freilich bereits von einem an sich unzulässigen Volksentscheid auszugehen, da bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip der Grundsatz folgt, dass direktdemokratische Entscheidungen, die auf ein rechtlich unzulässiges (unmögliches) Ziel gerichtet sind, ihrerseits nicht zulässig sein können. Hiervon ist allerdings mit Blick auf den Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ nicht auszugehen. Denn die Zusammenschau der vorliegenden Gutachten über die Optionen einer Offenhaltung des Verkehrsflughafens Otto Lilienthal, die sich eingehend mit den (planungs-)rechtlichen Möglichkeiten einer dauerhaften Aufrechterhaltung des Flugbetriebs unter Rückgängigmachung der hier unter B.I. dargestellten Planungsentscheidungen auseinandersetzen, zeigt, dass jedenfalls ein Hinwirken des Senats auf eine konsensuale Änderung der Landesplanung durchaus möglich und im Sinne der Abstimmungsfrage auch objektiv geeignet wäre, die Planungen abzuändern.⁸ Damit bestehen jedenfalls bei objektiver Betrachtung *prima facie* keine unüberwindbaren (planungs-)rechtlichen Hindernisse für eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel. Eine andere – hier maßgebliche – Frage ist hingegen, ob der erfolgreiche Volksentscheid den Berliner Senat auch dazu verpflichten kann, diese rechtlich mögliche Perspektive einer Offenhaltung des Flughafens zu verfolgen.

8 Eingehende Darstellung und Übersicht bei *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 7 ff., insb. S. 16 f. und S. 61 ff.

C. Die Einordnung des Volksentscheids in das System der direkten Demokratie (nicht nur in Berlin)

Ein Volksentscheid wie „Berlin braucht Tegel“ ist im System der in den Ländern durchgängig verwirklichten direkten Demokratie seinem Charakter nach nicht singulär. Ein entsprechendes Verfahren mit dem in Berlin verfolgten Ziel der Offenhaltung des Flughafens Tegel wäre in anderen Bundesländern nach Maßgabe der dortigen Landesverfassungen jedenfalls dann ebenfalls zulässig gewesen, wenn nach Maßgabe der jeweiligen Landesverfassung mittels Volksbegehren und Volksentscheid auch die Beschlussfassung über „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ – und nicht nur eine bloße Befassung des Landesparlaments mit diesen Gegenständen im Wege der Volksinitiative bzw. des Volksantrags als sog. Befassungsinitiative – erfolgen darf.⁹

I. Verfassungsvergleichende Einordnung der direkten Demokratie nach der VvB

Wie alle übrigen Landesverfassungen kennt auch die VvB Bestimmungen zur direkten Demokratie auf Landesebene. Im Kern besteht dort das zweistufige Verfahren der Volksgesetzgebung, wonach über ein Volksbegehren die Durchführung eines Volksentscheids über Gesetzentwürfe durch das Volk beantragt werden kann. Daneben besteht mit der Volksinitiative, die in Berlin in Art. 61 VvB als „Einwohnerinitiative“¹⁰ ausgestaltet ist und damit den Kreis der Antragsteller grundsätzlich weiter zieht als in anderen Bundesländern mit vergleichbarem selbstständigen Initiativrecht, ein von der Volksgesetzgebung losgelöstes eigenständiges Verfahren. Mit ihm

9 Ein solches Verfahren, mit dem durch Volksbegehren ein Volksentscheid über Gegenstände der politischen Willensbildung ermöglicht werden kann, findet sich neben Berlin noch in den Landesverfassungen der Länder Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein.

10 Damit knüpft die VvB seit Bestehen dieses Instruments gerade nicht an die Wahlberechtigung an, sondern bezieht alle Einwohner Berlins, die mindestens 16 Jahre alt sind, als Berechtigte ein. Dies begegnet deshalb keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Einwohnerinitiative als Befassungsinitiative lediglich eine Befassungspflicht des Abgeordnetenhauses auslöst, hingegen verbindliche Beschlüsse gerade nicht getroffen werden, vgl. *P. Michaelis-Merzbach*, in: H.-J. Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2009, Art. 61 Rn. 1.

kann bei Erreichen des jeweils vorgeschriebenen Quorums¹¹ verlangt werden, dass das Landesparlament mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst wird. Diese sog. Befassungsinitiative existiert in dieser eigenständigen Form neben Berlin auch noch in Niedersachsen (Art. 47 NdsVerf), Nordrhein-Westfalen (Art. 67a NRWVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 108a RhPfVerf) und Sachsen-Anhalt (Art. 80 LSAVerf). In den Ländern Brandenburg (Art. 76 ff. BbgVerf), Hamburg (Art. 50 HmbVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 f. MVVerf) und Schleswig-Holstein (Art. 48 f. SchlHVerf) ist die Volksinitiative hingegen mehr oder weniger integraler Bestandteil des sog. dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens, indem sie dessen erste Stufe bildet. Sie steht dort somit in unmittelbarem Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheid über volksinitiierte Gesetze.¹²

In Berlin wird die Trennung von Volksinitiative („Einwohnerinitiative“) und Volksgesetzgebungsverfahren freilich noch dadurch ergänzt und verstärkt, dass seit der Verfassungsänderung im Jahre 2006¹³ auch andere „Gegenstände der politischen Willensbildung“ als der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB) Gegenstand eines Volksbegehrens sein und somit dem Volksentscheid zugeführt werden können. D.h., dass auch eine sonstige Frage der politischen Willensbildung, die gerade kein Gesetz zum Gegenstand hat – wie dies auch und gerade bei „Berlin braucht Tegel“ der Fall ist –, volksbegehrens- und volksentscheidungsfähig ist, wie Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB seit der maßgeblichen

11 In Berlin sind gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 VvB für eine erfolgreiche Einwohnerinitiative die Unterschriften von mindestens 20.000 Einwohnern, die mindestens 16 Jahre sein müssen, erforderlich. Diese Unterzeichnerzahl wurde, wie oben dargelegt (siehe unter A.), erreicht.

12 Zur verfassungsvergleichenden Perspektive etwa J. Stender-Vorwachs, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 47 Rn. 6 f. Die Kopplung von Volksinitiative und (anschließendem) Volksbegehren bzw. Volksentscheid ist freilich nicht in allen Bundesländern zwingend. Während bspw. in Hamburg eine recht strikte Dreistufigkeit vorgegeben ist, ist etwa in Baden-Württemberg ein Volksbegehren, das auf einen Gesetzesbeschluss gerichtet ist, auch losgelöst von einem vorangegangenen Volksantrag als Befassungsinitiative zulässig. Allerdings kann ein „gescheiterter“ Volksantrag im Landtag, dem ein Gesetzentwurf zugrunde liegt, gemäß Art. 59 Abs. 2 BWVerf zum Gegenstand eines Volksbegehrens erhoben werden. Zum Ganzen D. Winkler, in: V. M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 60 ff.

13 Art. 62 VvB neu gefasst mit Wirkung vom 26.10.2006 durch Gesetz v. 25.5.2006 (GVBl. S. 446); dazu und zur Entstehungsgeschichte eingehend Jung, Reform (Fn. 1), S. 260 ff.

Verfassungsänderung ausdrücklich bestimmt. Vergleichbare Bestimmungen auf Verfassungsebene, welche Volksbegehren und Volksentscheid auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung erstrecken, finden sich neben Berlin noch in Brandenburg (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BbgVerf)¹⁴, Hamburg (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HmbVerf)¹⁵ und Schleswig-Holstein (Art. 49 Abs. 1, 2 SchlHVVerf)¹⁶, wohingegen nach Maßgabe der jeweiligen Landesverfassung in allen übrigen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheid ausschließlich auf Gesetze bezogen sind.¹⁷ Dezisive Formen direkter Demokratie sind somit in den meisten Bundesländern im Regelfall nur als Gesetzgebungsakte im Rahmen der dort verfassungsrechtlich vorgesehenen Volksgesetzgebung möglich.¹⁸

Die Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheid neben der (Volks-)Gesetzgebung auch auf eine sonstige Frage der politischen Willensbildung zu richten, wie sie nach der obigen Darstellung ansonsten nur Gegenstand einer nicht-dezisiven Volksinitiative als Befassungsinitiative gegenüber dem Landesparlament sein kann, ist somit zwar keine singuläre Erscheinung, die sich nur in der VvB findet. Die Frage nach der Bindungswirkung bzw. Bindungskraft eines auf ein solches Begehren hin durchgeführten – erfolgreichen – Volksentscheids wirft jedoch nicht nur unter Berücksichtigung der (verfassungs-)rechtlichen Ausgangslage in Berlin Fragen auf. Diese gilt es im Weiteren zu klären.¹⁹

14 Sog. „andere Vorlage“ als Gegenstand eines Volksbegehrens.

15 Sog. „andere Vorlage“ als Gegenstand eines Volksbegehrens, allerdings als Bestandteil des dreistufigen Verfahrens.

16 Vorlage nach Art. 48 SchlHVVerf als „sonstige Vorlage“.

17 Einen Sonderfall bildet Bremen insoweit, als zwar auch „andere Vorlagen“ Gegenstand eines Volksentscheids sein können (Art. 72 Abs. 1 BremVerf), diese aber gemäß Art. 70 Abs. 1 lit b) BremVerf stets „von oben“, d.h. durch die Bürgerschaft in Gestalt eines Referendums, dem Volksentscheid unterstellt werden.

18 Besondere Formen direkter Demokratie wie die in einigen Landesverfassungen vorgesehenen Referenden – vgl. etwa Art. 60 Abs. 2 bis 4 BWVerf; Art. 70 Abs. 1 lit. a) und b), Abs. 2 Satz 1 lit. a) und b) BremVerf; Art. 68 Abs. 3 NRWVerf und Art. 114 RhPfVerf – bleiben hier außer Betracht.

19 Zur Problematik der Bindungswirkung von Volksentscheiden, die auf ein Volksbegehren nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zurückgehen, ausführlich auch Müller, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 451 ff., und Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 24 ff.

II. Volksbegehren und Volksentscheid über (andere) Gegenstände der politischen Willensbildung

Nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB können Volksbegehren also auch darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen. Als Gegenstand eines Volksbegehrens und eines auf dieses folgenden Volksentscheids kommen also neben volksbeschlossenen Akten der Gesetzgebung anstelle des Parlaments auch Beschlüsse über solche Willensbildungsakte in Betracht, die dem Abgeordnetenhaus als Landesparlament im Übrigen zustehen. Es ist bereits dargelegt worden, dass es sich dabei um Volksbegehren bzw. Volksentscheide über „andere Vorlagen“ handelt. Jedenfalls in Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein besteht neben Berlin diese Möglichkeit direktdemokratischer Entscheidung neben der Volksgesetzgebung ebenfalls.

D. Rechtliche Bindungswirkung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“?

Die entscheidende – und damit auch hier im Folgenden zu klärende – Frage lautet, ob und bejahendenfalls in welchem Umfang dem in der Sache erfolgreichen Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ rechtliche Bindungswirkung zukommt.

I. Kein Legislativakt

Unstreitig wäre die rechtliche Bindungswirkung dann gegeben, wenn der Volksentscheid auf einen Legislativakt, d.h. ein volksbeschlossenes Gesetz, gerichtet gewesen wäre. Dies folgt zum einen aus der Natur der Sache, da es sich bei der Abstimmung über einen Gesetzentwurf um die unmittelbare Teilhabe des Volkes als Souverän an der Gesetzgebung handelt und es insoweit zusätzlicher Legitimation nicht bedarf.²⁰ Da nach zutreffender Auffassung Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung ihrem Range nach auf einer Stufe stehen,²¹ folgt aus dieser Gleichrangigkeit auch

20 Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 20, unter Verweis auf ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2011 – 4/01 –, juris Rn. 175 f.

21 BlnVerfGH, Urteil v. 6.10.2009 – 143/08 –, juris Rn. 108; BlnVerfGH, Urteil v. 06.10.2009 – 63/08 –, juris Rn. 94; siehe auch BayVerfGH, Beschl. v. 31.3.2000

zwingend, dass dem volksbeschlossenen Gesetz die gleiche Bindungskraft zukommen muss wie jedem durch das Parlament beschlossenen Gesetz auch.²² Zum anderen enthält auch die VvB einen deutlichen Anhaltspunkt dafür, dass sie diese Bindungswirkung von Gesetzen, die durch Volksentscheid zustande gekommen sind, gleichsam als gegeben voraussetzt. So heißt es nämlich in Art. 62 Abs. 5 VvB, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz ausfertigt und der Regierende Bürgermeister es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin verkündet. Auch insofern ist die Gleichrangigkeit von Parlamentsgesetz und volksbeschlossenem Gesetz verfassungsrechtlich belegt, da beide Legislativakte den gleichen rechtlichen Regeln bezüglich der Form ihres Inkrafttretens unterstellt werden.²³

Da es sich bei dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ freilich nicht um eine solche direktdemokratische Entscheidung handelt, die auf den Erlass eines Gesetzes – mithin also einen Legislativakt – gerichtet ist, sondern ausdrücklich auf einen anderen Gegenstand der politischen Willensbildung,²⁴ bleibt zu fragen, ob auch insofern von der für die Volksgesetzge-

– Vf. 2-IX-00 –, juris Rn. 176; BremStGH, Urteil vom 14.2.2000 – St 1/98 –, juris Rn. 51; HmbVerfG, Urteil v. 22.4.2005 – 5/04 –, juris Rn. 83; HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 –, juris Rn. 50, anders aber im Grundsatz wohl HmbVerfG, Urteil v. 13.10.2016 – 2/16 –, JZ 2017, S. 360 (365); für die Gleichrangigkeit siehe im Schrifttum etwa *M. Martini*, Wenn das Volks (mit-)entscheidet... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie, 2011, S. 82; *M. Rossi/S.-C. Lenski*, Treuepflichten im Nebeneinander von plebiszitärer und repräsentativer Demokratie, in: DVBl. 2008, S. 416 (417); *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik und ihren Ländern, 2008, S. 87 ff.; *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 21.

22 So auch *P. M. Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 42; *J. Isensee*, Volksgesetzgebung - Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? In: DVBl. 2001, S. 1161 (1162); *M. Paus/A. Schmidt*, Das Grundgesetz und die direkte Demokratie auf staatlicher und kommunaler Ebene, in: JA 2012, S. 48 (51); im Ansatz wohl ebenfalls *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, in: DÖV 2000, S. 481 (488 f.).

23 Diesen Gedanken allgemein entfaltend auch *Martini*, Volk (Fn. 21), S. 82.

24 Insofern ist auch nochmals zu betonen (siehe im Übrigen auch oben unter B.I.), dass ein Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ mit dem zur Abstimmung gestellten Inhalt in Form eines Gesetzes nicht zulässig gewesen wäre, da er sich gegen einen bzw. ggf. sogar mehrere Exekutiventscheidungen der planenden Administrative richtet. Alle durch den Volksentscheid betroffenen Entscheidungen stellen nämlich gerade keine sog. Legislativplanung dar.

bung festgestellten Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie und damit einer für diese geltenden gleichen Bindungswirkung auszugehen ist.

II. Volksentscheid als Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses und dessen Bindungswirkung

1. Einordnung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, was ebenfalls zum Ausdruck bringt, dass es sich nicht um einen Akt der Volksgesetzgebung handelt, für den Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB einschlägig wäre. Um zu bestimmen, ob und ggf. in welchem Umfang einem Volksentscheid über einen anderen Gegenstand der politischen Willensbildung nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB rechtliche Bindungskraft zukommt, bedarf es zunächst einer Vergewisserung darüber, welche politischen Willensbildungsakte überhaupt in zulässiger Weise unter diese Verfassungsbestimmung fallen (können). Dem Wortlaut nach ergibt sich eine Abgrenzung zunächst zur Volksgesetzgebung, indem durch die Formulierung „(...) können darüber hinaus darauf gerichtet werden (...)“ verdeutlicht wird, dass es sich bei dem Gegenstand eines Volksentscheids nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB um andere politische Entscheidungen als Legislativakte handeln muss. Dadurch, dass Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB überdies weiter darauf abhebt, dass der Volksentscheid einen Gegenstand der politischen Willensbildung „(...) im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses (...)“ betreffen muss, wird deutlich, dass Adressat des Volksentscheids an sich zunächst nur das Landesparlament sein kann. Insoweit bleibt daher mit Blick auf den Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ zu fragen, wie es zu werten ist, dass ausweislich der Abstimmungsfrage als Verfassungsorgan nicht das Abgeordnetenhaus, sondern der Senat – und damit die Exekutive – adressiert wird und, soweit überhaupt möglich, rechtlich gebunden werden soll. Vorausgeschickt, dass das mit dem Volksentscheid verfolgte Ziel, nämlich die Aufforderung, „(...) die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern (...)“, rechtlich überhaupt nur von der Exekutive umgesetzt werden könnte, bleibt im Rahmen des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB nur die Parallele zum schlichten Parlaments-

beschluss. Denn das dort verfassungsmäßig verankerte Volksrecht, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf andere Akte der politischen Willensbildung als Gesetze zu beziehen, kann sich von seinem Anwendungsbereich her nur auf dasjenige beziehen, was dem Abgeordnetenhaus als Landesparlament an Beschlüssen, die nicht Gesetzesbeschlüsse sind, seinerseits zu Gebote stünde. Insoweit bleibt nur der sog. schlichte Parlamentsbeschluss.²⁵ Dessen Spiegelbild ist gleichsam der Volksentscheid über (andere) Gegenstände der politischen Willensbildung. Nichts anderes ist somit auch durch den Wortlaut des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zum Ausdruck gebracht.²⁶

2. Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB

Für die Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB – d.h. solchen, die Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses sind – kann unter Zugrundelegung der – zutreffenden und oben für den Legislativbereich entfalteten – These von der Gleichrangigkeit von direkter und parlamentarischer Demokratie nichts anderes gelten als das zum Verhältnis von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetz Gesagte. Die Volksrechte können daher mit Blick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB nicht über dasjenige hinausreichen, was an Bindungskraft einem schlichten Parlamentsbeschluss zu eigen wäre. Mit anderen Worten steht dem Volksentscheid keine höhere Bin-

25 Zum Begriff etwa *A. D. Luch*, Handlungsformen, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 10 Rn. 29 ff.; zur (lediglich politischen) Bindungswirkung schlichter Parlamentsbeschlüsse siehe *E. Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (36 mit Fn. 70); *K. J. Partsch*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 74 (100). Mit Blick darauf, dass die politische Wirkung des schlichten Parlamentsbeschlusses eine rein tatsächliche (und somit keine rechtliche) sei, siehe eingehend *K.-A. Sellmann*, Der schlichte Parlamentsbeschluß, 1966, S. 35 ff.

26 So eindeutig auch die Auffassung des BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 79; ebenso *Michaelis-Merzbach* (Fn. 8), Art. 62 Rn. 3.

dungswirkung zu als einem durch das Abgeordnetenhaus gefassten schlichten Parlamentsbeschluss.²⁷ Da schlichte Parlamentsbeschlüsse des Abgeordnetenhauses den Senat jedenfalls nicht rechtlich verpflichtend binden können, soweit dieser im Rahmen der Erfüllung seiner verfassungsgemäßen Aufgaben – und um solche handelt es sich auch bei der Umsetzung des aufgrund exekutiver Planung entwickelten „Single Airport-Konzepts“ – tätig wird, kann auch ein einer solchen schlichten (rechtlich unverbindlichen) Parlamentsbeschluss quasi ersetzender Volksentscheid keine weiterreichenden Bindungen im rechtlichen Sinne entfalten.²⁸ Ebenso wie ein schlichter Parlamentsbeschluss kommt somit auch einem Volksentscheid nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, mit welchem die Exekutive gebunden werden soll, lediglich politische (und damit allenfalls faktische) Bindungswirkung zu.²⁹ Dies gilt jedenfalls solange und soweit, wie die Verfassung selbst keine weitergehende rechtliche Bindungswirkung vorsieht.³⁰

Dass durch eine entsprechende Verfassungsregelung in zulässiger Weise einer „anderen Vorlage“, die durch Volksentscheid beschlossen wurde, eine höhere Bindungskraft für die von ihr betroffenen Verfassungsorgane beigemessen werden kann, zeigt die Bestimmung in Art. 50 Abs. 4 a HmbVerf. Danach ist ausdrücklich verfassungskräftig das Folgende festgelegt:

Art. 50 Abs. 4a HmbVerf

„¹Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. ²Die Bindung kann nur durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. (...)“

Dieser Auszug aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unterstreicht, dass eine rechtliche Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ nur im Wege einer ausdrücklichen Niederlegung in

27 BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 79; siehe auch *Michaelis-Merzbach* (Fn. 8), Art. 62 Rn. 3; *M. Klopfer/F. Schärkel*, Perspektiven der Volksgesetzgebung, in: DVBl. 2008, S. 1333 (1335); *Müller*, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 452 f.; *Rossi/Lenski*, Treuepflichten (Fn. 21), S. 419.

28 A.A. wohl aber *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 25 ff., der die Prämissen insbesondere der vom BlnVerfGH verfolgten Argumentation hinterfragt und im Ergebnis von einer „Vollzugspflicht“ des Senats bezüglich des Ergebnisses des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ (und somit wohl auch einer rechtlichen Bindungswirkung des Volksentscheids) ausgeht (S. 28 ff., insb. S. 31 f.). Hierzu ist allerdings anzumerken, dass insbesondere die argumentative Bezugnahme auf die Bestimmung in Art. 50 Abs. 4a HmbVerf nicht verfährt, da es anders als in Hamburg in Berlin an einer in der VvB niedergelegten ausdrücklichen Bindung gerade fehlt.

29 So vor allem *Müller*, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 452 f.; s. auch *Rossi/Lenski*, Treuepflichten (Fn. 21), S. 419.

30 In diesem Sinne auch *M. Sachs*, Anmerkung zu HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 –, JuS 2005, S. 838.

der Verfassung selbst möglich ist. Dies ist weder in der hier maßgeblichen VvB noch in der BbgVerf und der SchlHVerf vorgesehen, welche neben Hamburg ebenfalls die Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheid über andere Gegenstände der politischen Willensbildung zulassen. Damit bleibt es in Berlin dabei, dass eine Bindungswirkung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ nicht über die rein politische Bindungskraft gegenüber dem adressierten Senat hinausreicht, die auch einem schlichten Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses nur zukäme. Aus dem Inbegriff der Bestimmung des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB selbst kann jedenfalls keine dieser Verfassungsnorm immanente Bindungswirkung im Rechtssinne hergeleitet werden.

Das zitierte Beispiel des Art. 50 Abs. 4 a HmbVerf zeigt bei näherer Betrachtung, dass die rechtliche Bindungskraft von Volksentscheiden, die auf „andere Vorlagen“ bezogen sind, aber auch dann allenfalls mäßig ausfallen dürfte, wenn die Bindung der Verfassungsorgane – in Hamburg also Parlament (Bürgerschaft) und Exekutive (Senat) – in der Verfassung selbst niedergelegt ist. Eine rechtliche Bindungswirkung in dem Sinne, dass das Ergebnis etwa auch von der Exekutive in jedem Fall umzusetzen sei, erschöpft sich auch hier in einer durch den Volksentscheid lediglich rechtlich untermauerten Bindungswirkung empfehlenden oder appellativen Charakters, da andernfalls schon aus kompetenziellen Gründen (Kernbereich exekutiver Zuständigkeit) ein Volksentscheid über andere Gegenstände der politischen Willensbildung auf ein unzulässiges Ziel gerichtet wäre. Der (direkt-)demokratische Mehrwert eines solchen Volksentscheides, der hinsichtlich seines Ziels gleichsam ins Leere lief, wäre mindestens zweifelhaft.³¹

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ aus dem Inbegriff des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB selbst keine rechtliche Bindungskraft zu zeitigen vermag. Der nach der Abstimmungsfrage adressierte Berliner Senat wird somit im Rechtssinne durch den Volksentscheid, der das Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses darstellt, nicht gebunden. Dem Ergebnis des Volksentscheids kommt somit nur politische Bindungskraft zu. Sie reicht indes so weit, wie auch ein schlichter Parlamentsbeschluss tatsächlich reichen würde: Dessen politische Bindung besteht darin, dass die Regierung dem vom Parlament geäußerten Willen möglichst nachzukommen habe.³² Eine justiziable und somit verfassungsgerichtlich klärungsfähige Angelegenheit dürfte hierin aber

31 Mit Blick auf bloß „empfehlende Volksentscheide“ zweifelnd wie hier wohl auch *Kloepfer/Schärdel*, Perspektiven (Fn. 27), S. 1335 ff.

32 *Sellmann*, Parlamentsbeschluss (Fn. 23), S. 36 f., 45.

kaum zu erblicken sein. Sie hätte in der Sache wohl kaum Aussicht auf Erfolg, soweit mit ihr erstrebt wird, den Berliner Senat in Folge des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ zu einem rechtlich relevanten Tun – hier: sofortige Aufgabe der Schließungsabsichten und Einleitung aller Maßnahmen, die für die Sicherung des unbefristeten Fortbetriebs des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen erforderlich sind – anzuhalten.

3. Bindungswirkung aus dem Grundsatz der Organtreu?

Zum Teil wird auch vorgeschlagen, eine Bindungswirkung von Volksentscheiden allgemein – und damit auch solchen nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB – aus dem Grundsatz der Organtreu herzuleiten.³³ Dieser ungeschriebene, aus dem Gewaltenteilungsprinzip abgeleitete Grundsatz besagt im Kern, dass kein Staatsorgan seine Kompetenzen nutzen darf, um die Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten grundlegend zu verändern.³⁴ Mit anderen Worten muss also die Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten erhalten bleiben. Die Bewandnis dieses Organtreuegrundsatzes im vorliegenden Kontext, und zwar auch und gerade mit Blick auf Volksentscheide über „andere Vorlagen“, dürfte darin liegen, dass – wie Ziekow³⁵ unter Bezugnahme auf diejenigen landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die auch den Aspekt der Organtreu in den Blick nehmen, zutreffend hervorhebt – die durch den Volksentscheid adressierten Staatsorgane verpflichtet sind, *„bei ihren eigenen Entscheidungen im Bereich der zum Volksentscheid gestellten Sachfrage nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen hinwegzugehen.“*³⁶ Es dürfte daher jedenfalls im Grundsatz davon auszugehen sein, dass auch die Abstimmungsberechtigten in ihrer Gesamtheit bei einem Volksentscheid funktional wie ein Verfassungsorgan zu betrachten sind und sie sich insoweit auch

33 Angedacht – zumindest hilfsweise – bei Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 32 f., mit den Nachweisen dort in Fn. 69.

34 So S. Huster/J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 20 Rn. 163, unter Verweis auf BVerfGE 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111); 95, 1 (15).

35 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 32 f.

36 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33, unter Verweis insbesondere auf Hmb-VerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 – juris Rn. 76, und HmbVerfG, Urteil v. 27.4.2007 – 4/06 – juris Rn. 95 ff., sowie BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 76 ff. (insb. Rn. 80).

auf den Grundsatz der Organtreue berufen können.³⁷ Dies gilt zweifellos im Bereich der Volksgesetzgebung, mit anderen Worten also dann, wenn Gegenstand des Volksentscheids ein Gesetz ist. Insoweit – soweit es nämlich um die Berufung des Abstimmungsvolkes auf den Grundsatz der Organtreue im Hinblick auf volksbeschlossene Gesetze geht – ist die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte einheitlich.³⁸ Für die hier entscheidende Frage, ob der Organtreuegrundsatz zugunsten der Abstimmenden in ihrer Gesamtheit auch bei Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ im Sinne von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB Geltung beanspruchen kann, muss Ausgangspunkt ebenfalls die Rolle des Souveräns bei Abstimmungen sein. Soweit nämlich die Verfassung wie hier in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB den zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 1, 39 Abs. 2 VvB) das über Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB hinausgehende Volksrecht einräumt, auch andere Gegenstände der politischen Willensbildung zum Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid zu machen, ändert sich an deren verfassungsrechtlichem Status nichts. Indem in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB verfassungskräftig beide Volksrechte auch auf „andere Vorlagen“ gerichtet werden dürfen, kommt dem „Volk als Gesamtheit aller Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (Art. 2 VvB)“³⁹ im funktionalen Sinne in der Tat kein anderer (jedenfalls kein geringerer) Wert zu als in der Volksgesetzgebung auch. Das Abstimmungsvolk (in Berlin) kann sich demnach gleich einem Verfassungsorgan gegenüber anderen Verfassungsorganen (nämlich den durch den Volksentscheid adressierten Organen) auf das Gebot der Organtreue berufen. Dies gilt nach Maßgabe der VvB sowohl in den Fällen des Art. 62 Abs. 1 Satz 1 als auch des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB.

Mit diesem Befund ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob sich aus dem verfassungsrechtlichen Organtreuegrundsatz auch eine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne bezüglich des Ergebnisses des Volksentscheids ableiten lässt. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der Organtreue, wie er durch die Verfassungsrechtsprechung geprägt wurde, im Kern die Pflicht aller Verfassungsorgane beinhaltet, bei Inanspruchnahme

37 Offen gelassen in diesem Sinne bei BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 78. Bejahend aber wohl auch *P. M. Huber*, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, ZG 2009, S. 311 (320 ff.); *Kloepfer/Schär-del*, Perspektiven (Fn. 27), S. 1338, *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33.

38 Siehe etwa HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 – juris Rn. 76, und HmbVerfG, Urteil v. 27.4.2007 – 4/06 – juris Rn. 95 ff., die beide ein Volksgesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben.

39 Siehe auch BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 78.

ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der übrigen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen.⁴⁰ Nach richtiger Einschätzung handelt es sich somit um den Ausdruck eines allgemeinen Rücksichtnahmegebots.

Zutreffend führt denn auch der BlnVerfGH hierzu das Folgende aus:

„(...) Das Gebot der Organtreue kann in derartigen Fällen allein die Verpflichtung der zuständigen Entscheidungsträger begründen, über die durch Volksentscheid bzw. vom Abgeordnetenhaus getroffene Entscheidung nicht leichtfertig hinwegzugehen, sondern diese zu würdigen und danach eine Abwägung vorzunehmen (...).“⁴¹

Die zitierte Passage aus dem Beschluss des BlnVerfGH zum – ebenfalls auf Art 62 Abs. 1 Satz 2 VvB gestützten – Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ zeigt, dass die durch den Volksentscheid adressierten Verfassungsorgane – hier also wiederum der Berliner Senat – aus dem Gebot der Organtreue nur dazu angehalten werden, sich mit dem im Volksentscheid mit Mehrheit zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes überhaupt auseinanderzusetzen, diesen also bei ihrem eigenen Handeln als Verfassungsorgan nicht komplett ignorieren zu dürfen.⁴² Eine eigentliche Bindungswirkung ist damit jedoch weder für Parlament (Abgeordnetenhaus) noch Regierung (Senat) sowie deren nachgeordnete Behörden verbunden.⁴³ Somit kann im Ergebnis aus dem Grundsatz der Organtreue schon gar nicht mehr hergeleitet werden als dasjenige, das sich bereits ohnehin aus dem materiellen Gehalt des Art. 62 Abs. 1 VvB ergibt. Er erschöpft sich in einem jedenfalls rechtlich nicht bindenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme unter den Verfassungsorganen, zu denen funktional auch die Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten zählt.

40 BVerfGE 45, 1 (39); 89, 155 (191); 90, 286 (337); HmbVerfG, NVwZ 2005, 685 (688); BbgVerfGH, NVwZ-RR 2003, 798 (799); SaarVerfGH, NVwZ-RR 2003, 81 (82); auf diese Bezug nehmend auch BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 77.

41 BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 80.

42 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 34, bringt dies plastisch zum Ausdruck, wenn er konstatiert, dass jedenfalls eine „Erledigung durch Liegenlassen“ nicht ausreiche.

43 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33 f.

4. Zusammenfassende Bewertung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ als Ergebnis einer Abstimmung über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung im Sinne von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB keine rechtliche Bindungswirkung für den durch die Abstimmungsfrage und das damit korrespondierende Abstimmungsergebnis adressierten Senat zukommt. Eine weitergehende Bindungswirkung könnte für das Abstimmungsergebnis von Volksentscheiden über andere Vorlagen allenfalls dann erzielt werden, wenn der verfassungsändernde (Volks-)Gesetzgeber eine solche höhere Bindungskraft – wie in Art. 50 Abs. 4a HmbVerf – in der Landesverfassung selbst niederlegte. Gleichwohl bliebe auch in diesem Fall fraglich, ob unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung eine solche „höhere Dignität“ der volksinitiierten und -beschlossenen „anderen Vorlage“ gegenüber einem schlichten Beschluss des Parlaments überhaupt in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erreicht werden könnte. Vieles spricht dafür, dass sich auch diese „verfassungsverstärkte Bindungskraft“ lediglich auf einen empfehlenden und auf eine Befassungspflicht hinauslaufenden Charakter reduzierte. Die Grenze dürfte der Bestand dessen bilden, was zum Kernbereich der Exekutive zählt. Die Frage stellt sich freilich mit Blick auf die Verfassungslage in Berlin – wie dargelegt – gegenwärtig ohnehin nicht.

E. Ergebnis

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ illustriert in recht deutlicher Weise die Begrenztheit „von unten“ initiiierter direktdemokratischer Entscheidungen, die auf andere Gegenstände der politischen Willensbildung als den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Gesetzen gerichtet sind. Letztlich wird man trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung der Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheide nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB auch auf sonstige Bereiche staatlicher Willensbildung zu beziehen und damit eine Spiegelbildlichkeit zu schlichten Parlamentsbeschlüssen herbeizuführen, nicht umhinkommen, diesen volksbeschlossenen Entscheidungen die *rechtliche* Bindungskraft abzusprechen. Sie zeitigen *allein politische* Bindungskraft und vermögen eine Handlungspflicht im Sinne des Abstimmungsergebnisses nicht auszulösen.

Als Gegenstand der Staatswillensbildung sollten Gegenstände der politischen Willensbildung auch außerhalb von Volksgesetzgebungsverfahren

möglich sein. Allerdings ist ihr Ort die Volksinitiative in Gestalt der sog. Befassungsinitiative. Insoweit bleiben gleichwohl Fragen zu klären, etwa die Abgrenzung zum Petitionsrecht bzw. Petitionswesen und insoweit vor allem zu den in der vergangenen Zeit stärker hervorgetretenen Online-Petitionen und Öffentlichen Petitionen.⁴⁴ Denn man wird Befassungsinitiativen, die angesichts des Erreichens der in den Landesverfassungen vorgesehenen Quoren freilich erhebliche höhere Hürden zu nehmen haben als eine „einfache“ Parlamentspetition, jedenfalls nicht absprechen können, dass sie petitionsähnliche Funktionen erfüllen.⁴⁵ Auch wenn es in diesem Landesbericht um die Erweiterung dieser Befassungsinitiative – nämlich deren „Erhebung“ zu einem Gegenstand auch von Volksbegehren und Volksentscheid – gehen sollte, bleibt für die volksinitiierte Befassung mit Gegenständen der politischen Willensbildung ein wichtiges Anwendungsfeld. Volksinitiative und Volksantrag genügen wegen ihrer Einbindung in das parlamentarische Geschehen, um die politische Agenda auf direktdemokratischem Wege zu erweitern und zu bereichern. Demgegenüber sind Volksbegehren und Volksentscheid über „andere Vorlagen“ als dezisive Instrumente der direkten Demokratie wegen ihrer fehlenden Bindungskraft ungeeignet, um auf den staatlichen Willensbildungsprozess wirksam und rechts-erheblich einzuwirken. Anders gewendet: Folgt auf die Dezision keine Aktion durch die adressierten Staatsorgane, weil diese dazu nicht verpflichtet sind, droht der direktdemokratische Mehrwert sich in sein Gegenteil zu verkehren. Das Hauptaktionsfeld der direkten Demokratie in den Ländern sollte – ungeachtet der Besonderheiten auf der kommunalen Ebene – auf staatlicher Ebene die initiiierende Volksgesetzgebung sein bzw. bleiben.

44 Ausführlich dazu A. Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, Online-Petitionen, Öffentliche Petitionen, Landesrecht, 2011, passim.

45 Ähnlich auch J.-D. Kühne, Gesetzgeberisches Neuland für Niedersachsen: Das Volksabstimmungsgesetz auf der Grundlage des Art. 50 Abs. 2 NV, in: NdsVBl 1995, S. 25 (26); Winkler (Fn. 12), Art. 59 Rn. 63 („qualifizierte Petition“).

