verkündet am: 04.07.2025

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 4/25

U r t e i l

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Volksinitiative „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“, handelnd durch ihre Vertrauenspersonen XXX,

2. XXX,

3. XXX,

4. XXX,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter:
XXX

gegen

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Verfahrensbevollmächtigter:
XXX,

Antragsgegner,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch seine Präsidentin Voßkühler, den Verfassungsrichter Berger, die Verfassungsrichterin Boysen, die Verfassungsrichter Gericke und Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, die Verfassungsrichter Lambiris und Tully und die Verfassungsrichterin Verheyen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. Juni 2025

für Recht erkannt:

Die Anträge in der Hauptsache werden zurückgewiesen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Tatbestand

Die Antragsteller begehren verfassungsgerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit dem von der Antragstellerin zu 1. beantragten Volksbegehren „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“.

Die Antragstellerin zu 1. ist die Volksinitiative „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“. Die Antragsteller zu 2. bis 4. sind die Vertrauenspersonen der vorstehend genannten Volksinitiative. Der Antragsgegner ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg.

Wegen der Vorgeschichte wird zunächst auf den Tatbestand des Urteils dieses Gerichts vom heutigen Tag in der Sache HVerfG 4/24 Bezug genommen. Das von der Antragstellerin zu 1. beantragte Volksbegehren wurde im Zeitraum vom 18. Juli bis zum 28. August 2024 durchgeführt. Für das Volksbegehren stimmten 57.607 (Zählung der Antragstellerin zu 1.) bzw. 55.096 (Zählung des Antragsgegners) Bürgerinnen und Bürger; erforderlich für ein Zustandekommen wären jedoch 65.835 Unterstützer (ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten) gewesen. In der Folge stellte der Antragsgegner fest, dass das Volksbegehren nicht zustande gekommen sei (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 8. Oktober 2024, Bü-Drs. 22/16494). Eine Zustellung dieser Feststellung an eine Vertrauensperson erfolgte nicht.

Am 17. Februar 2025 haben die Antragsteller die vorliegende „Klage nach Art. 50 Abs. 6 HmbVerf nebst Eilantrag und Verfassungsbeschwerde“ erhoben.

Die Antragsteller machen vor allem geltend: Die Klagebefugnis der Antragstellerin zu 1. ergebe sich unmittelbar aus Art. 50 Abs. 6 HV. Für die Antragsteller zu 2. bis 4. ergebe sich die Klagebefugnis aus dem Verfassungsrecht auf direkte Demokratie gemäß Art. 50 HV. Es sei nach der Verfassung Sache des Antragsgegners, das Volksbegehren durchzuführen. Dieses diene dazu, eine Einschätzung darüber zu gewinnen, ob zu der betreffenden Frage ein Volksentscheid durchgeführt werden solle. Bei Volksbegehren und Volksentscheid seien die aus dem Demokratieprinzip ableitbaren Grundsätze – wenn auch für jede Stufe der direkten Demokratie in unterschiedlicher Weise – zu berücksichtigen. Von Verfassungs wegen müsse bei der Durchführung eines Volksbegehrens deshalb gewährleistet sein, dass jeder Wahlberechtigte durch den Antragsgegner ausreichend informiert und ihm eine Unterstützung mit zumutbarem Aufwand ermöglicht werde. Es bedürfe daher zumindest der Information mittels Postwurfsendung an alle Haushalte. Sowohl die Briefeintragung als auch die Eintragung in Listen müsse komfortabel, insbesondere unter Nutzung von – in der Antragsschrift näher beschrie-

bener – online-tools erfolgen. Dem habe der Antragsgegner bei der Durchführung des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ nicht genügt. Er habe nur im Amtsblatt und damit unzureichend informiert. In erster Linie seien es die Volksinitiatoren und ihre Unterstützer gewesen, die das Volksbegehren in der Öffentlichkeit bekanntgemacht hätten, obwohl den Volksinitiatoren bei der Durchführung des Volksbegehrens nach Art. 50 Abs. 2 HV eigentlich nur eine unterstützende Funktion zukomme. Die Eintragung in Eintragungslisten sei nur unter erschwerten Umständen möglich, die Informationen vor Ort unzureichend gewesen. Die Briefeintragung sei kompliziert gewesen und es seien hierbei die Möglichkeiten der Digitalisierung – anders als bei der Beantragung von Briefwahl bei Wahlen – nicht bzw. unzureichend genutzt worden. Schließlich habe das Volksbegehren vollständig während der Sommerferien stattgefunden. Vor dem Hintergrund der Erschwernisse stehe ohne jeden vernünftigen Zweifel fest, dass das erforderliche Quorum erreicht worden wäre, wenn der Antragsgegner das Volksbegehren den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechend durchgeführt hätte. Hilfsweise sei das Volksbegehren fortzuführen. Bei der Fortsetzung seien die Maßgaben, wie sie sich aus den Anträgen im Einzelnen ergäben, zu beachten. Andernfalls hänge der Erfolg eines Volksbegehrens maßgeblich davon ab, ob einer Volksinitiative die finanziellen Mittel zur Verfügung stünden, um die unzureichende Durchführung eines Volksbegehrens durch den Antragsgegner zu kompensieren. Die Volksinitiative „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ sei überparteilich. Soweit der Antragsgegner zu suggerieren versuche, es bestehe eine Nähe zur politischen Partei „Alternative für Deutschland" (AfD), sei dies unzutreffend und der Versuch, die Volksinitiative zu diskreditieren.

Die Antragsteller beantragen im Hauptsacheverfahren und im vorläufigen Rechtsschutzverfahren gleichermaßen jeweils

1. festzustellen, dass das Volksbegehren „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ zustande gekommen ist;

   hilfsweise hierzu den Antragsgegner zu verpflichten,

   a) das Volksbegehren „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ für die Dauer von 2 Wochen mit einer Briefeintragungsfrist von 4 Wochen fortzusetzen,

      hilfsweise das genannte Volksbegehren für einen aus Sicht des Gerichts anderen zur Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der wahlberechtigten Hamburger Bürger als erforderlich angesehenen Zeitraum für die Sammlung und die Briefeintragung fortzusetzen, wobei die Berücksichtigung der bereits geleisteten Unterschriften für die Zählung der Unterschriften gesichert sein muss;

b) dabei sämtliche wahlberechtigten Hamburger Bürger über die Fortführung und Durchführung des Volksbegehrens wenigstens durch Postwurfsendung zu informieren;

c) den wahlberechtigten Hamburger Bürgern über einen QR-Code und die Angabe einer entsprechenden URL die Möglichkeit zu geben, das Volksbegehren unmittelbar durch Eintragung in ein entsprechendes Formular unter Angabe aller für die Überprüfung der Eintragungsberechtigung erforderlichen Daten zu unterstützen,

hilfsweise sämtlichen wahlberechtigten Hamburger Bürgern den Antrag auf Briefeintragung über einen QR-Link und die Angabe der entsprechenden URL auf der Information der Bürger über das Volksbegehren zu ermöglichen und eine Webseite zur Eingabe der erforderlichen Daten für den Antrag bereitzustellen;

d) für die Gültigkeit der per Briefeintragung abgegebenen Unterschriften auf den Tag des Poststempels abzustellen, nicht auf den Tag des Eingangs bei der Briefeintragungsstelle;

e) die Zahl der Eintragungsstellen unter Nutzung weiterer öffentlicher Einrichtungen (etwa die Hamburger Bücherhallen, die staatlichen Hamburger Theater und Musiksäle, die Hamburger Museen, die Servicestellen des HVV und des LBV und nicht zuletzt das Hamburger Rathaus) erheblich zu erhöhen und dort jeweils im Eingangsbereich eine gut sichtbare Information über die Möglichkeit der Unterstützung verbunden mit wenigstens zwei Gelegenheiten zur parallelen Unterschrift und eine versiegelte Wahlurne bereitzustellen;

f) auch eingehende Briefeintragungsunterlagen in versiegelten Wahlurnen aufzubewahren;

g) die Öffnung aller versiegelten Wahlurnen öffentlich und in Anwesenheit von Vertretern der jeweiligen Volksinitiatoren durchzuführen;

h) die bereits eingegangenen Unterstützerunterschriften nicht zu vernichten, sondern im Rahmen der Auszählung der Unterschriften nach Abschluss des fortgesetzten Volksbegehrens zu berücksichtigen;

und im Hauptsacheverfahren überdies

2. festzustellen, dass der Antragsgegner in verfassungswidriger Weise gegen seine in Art. 50 Abs. 2 HV festgelegte Verpflichtung zur Durchführung des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ der Antragstellerin zu 1. verstoßen hat.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Die Hauptanträge seien unzulässig, soweit sie von den Antragstellern zu 2. bis 4. gestellt würden. Diesen fehle die Antragsberechtigung. Im Übrigen seien die Hauptanträge unbegründet.

Das erforderliche Quorum sei nicht erreicht worden. Er – der Antragsgegner – habe das Volksbegehren den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechend und auch im Übrigen rechtskonform durchgeführt. Er habe die Öffentlichkeit ausreichend informiert, zumal das Volksbegehren medial thematisiert und von einer in der Bürgerschaft vertretenen Partei unterstützt worden sei. Die Möglichkeit zur Unterstützung in den Eintragungsstellen sei gewährleistet gewesen. Die Briefeintragungen seien nicht mit Erschwernissen verbunden gewesen. Die Unterlagen seien ordnungsgemäß verwahrt worden. Die Hilfsanträge seien (offensichtlich) unzulässig. Es stehe kein Verfahren zur Verfügung, in dem das Verfassungsgericht die begehrten Verpflichtungen aussprechen könnte. Die Hilfsanträge seien überdies offensichtlich unbegründet.

Das Gericht hat die ehedem unter den Aktenzeichen HVerfG 3/25 (Eilverfahren) und HVerfG 4/25 (Hauptsacheverfahren) geführten Verfahren in der mündlichen Verhandlung vom 6. Juni 2025 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung unter dem führenden Aktenzeichen HVerfG 4/25 verbunden.

Die Antragsteller zu 1., 2. und 4. haben mit Schriftsatz vom 23. Juni 2025 ergänzend vorgetragen und beantragen, die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen. Sie machen hierzu vor allem geltend, dass die materiellen Fragen betreffend die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Durchführung eines Volksbegehrens durch den Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung aus ihrer Sicht nicht bzw. nur am Rande erörtert worden seien. Einer weiteren Erörterung dieser Fragen bedürfe es, weil die gestellten Anträge – anders als das Gericht offenbar meine – auf der Grundlage von § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG, der im Lichte von Art. 50 Abs. 6, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV auszulegen sei, zulässig seien. Etwas anders ergebe sich nicht aus früherer Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts. Im Gegenteil lasse sich aus der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ableiten, dass das Gericht dafür zuständig sei, die Modalitäten der Durchführung eines Volksbegehrens auf Antrag der Volksinitiatoren zu überprüfen. Die Antragsteller vertiefen überdies ihre Erwägungen dazu, dass die Durchführung des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ durch den Antragsgegner den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt habe. Sie machen ferner geltend, der in der mündlichen Verhandlung verlesene Sachbericht habe ihr Vorbringen verkürzt und teilweise unzutreffend wiedergegeben.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die zwischen den Verfahrensbeteiligten gewechselten Schriftsätze Bezug genommen, die allen Mitgliedern des Verfassungsgerichts vorgelegen haben und Gegenstand der Beratungen des Verfassungsgerichts gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Das Gericht entscheidet aufgrund der am 6. Juni 2025 geschlossenen mündlichen Verhandlung, vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3. Mai 2024, S. 107; HmbVerfGG). Von einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 HmbVerfGG, § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO sieht das Gericht nach seinem insoweit auszuübenden Ermessen ab. Nachgereichte Schriftsätze – wie hier der Schriftsatz der Antragsteller zu 1., 2. und 4. vom 23. Juni 2025 – erzwingen nur dann eine Wiedereröffnung, wenn das Gericht ihnen wesentlich neues Vorbringen entnimmt, auf das es seine Entscheidung stützen will (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.7.2017, 4 BN 9.17, juris Rn. 3, m.w.N.). Letzteres ist hier nicht der Fall. Neue Tatsachen enthält der Schriftsatz der Antragsteller vom 23. Juni 2025 nicht. In dem Schriftsatz wiederholen und vertiefen die Antragsteller ihr bisheriges Vorbringen und insbesondere ihre Rechtsansichten zu den verfahrens- und materiell-rechtlichen Fragen, die das vorliegende Verfahren aufwirft. Diese Fragen waren, soweit sie entscheidungserheblich sind (s. hierzu sogleich zu I. und II.), Gegenstand der Erörterung in der mündlichen Verhandlung. Dies betrifft, wie sich aus dem Ablaufplan für die mündliche Verhandlung vom 6. Juni 2025 ergibt, namentlich auch die Frage, ob und inwieweit die verfahrensgegenständlichen Anträge auf der Grundlage von § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG) zulässig sind. Einer weiteren bzw. fortgesetzten Erörterung dieser und der weiteren von den Antragstellern aufgeworfenen Fragen bedarf es zur Wahrung ihres rechtlichen Gehörs nicht.

Die Anträge in der Hauptsache sind größtenteils unzulässig, im Übrigen unbegründet. Soweit die Anträge von den Antragstellern zu 2. bis 4. gestellt werden, sind sie ohne Ausnahme unzulässig (hierzu I.). Soweit der Hauptantrag zu 1. von der Antragstellerin zu 1. gestellt wird, ist er zulässig, aber unbegründet. Die weiteren Anträge der Antragstellerin zu 1. sind unzulässig. (hierzu II.).

I.

Die Anträge sind unzulässig, soweit sie von den Antragstellern zu 2. bis 4. – den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ – im eigenen Namen gestellt werden. Den Antragstellern zu 2. bis 4. fehlt ungeachtet der Frage, ob für die verschiedenen Gegenstände ihrer Begehren verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz eröffnet ist, die Antragsbefugnis.

1. Aus § 27 Abs. 1 VAbstG können die Antragsteller zu 2. bis 4. eine Antragsbefugnis für ihr im eigenen Namen gestelltes Rechtsschutzbegehren nicht ableiten, weil danach der Antrag von den „Initiatoren der Volksinitiative“ gestellt werden muss. Der Regelungszusammenhang insbesondere mit § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG – diese Vorschrift räumt u.a. auch einzelnen Stimmberechtigten eine Antragsbefugnis ein (hierzu sogleich) – macht dabei deutlich, dass die Antragsbefugnis den Volksinitiatoren als Vertretern des Volksbegehrens und nicht zur Wahrnehmung eigener Rechte „als Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg“, wie dies die Antragsteller zu 2. bis 4. ausdrücklich geltend machen, zusteht.

Auch auf § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG können sich die Antragsteller zu 2. bis 4. nicht mit Erfolg stützen. Zwar sind danach auch einzelne Stimmberechtigte, zu denen die Antragsteller zu 2. bis 4. zählen dürften, antragsbefugt. Der Antrag nach § 27 Abs. 2 VAbstG bezieht sich aber (nur) auf die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Verfahrens und des Ergebnisses eines Volksentscheids. Eine Verfahrens- und Ergebniskontrolle von Volksbegehren sieht § 27 Abs. 2 VAbstG demgegenüber nicht vor.

2. Auch unmittelbar aus der Verfassung können die Antragsteller zu 2. bis 4. eine eigene Antragsbefugnis nicht ableiten.

a) Gemäß Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl I 100-a, zuletzt geändert am 5. März 2025, HmbGVBl. S. 264; HV) entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag (u.a.) der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren. Abgesehen davon, dass diese Verfassungsbestimmungen nicht unmittelbar und losgelöst von der näheren Ausgestaltung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im einfachen Recht eine Antragsbefugnis begründen (vgl. das Urteil des Gerichts vom heutigen Tage, HVerfG 4/24, UA S. 9 ff.; s. auch unten zu II. 2. b]), zeigt der Kreis der in den Verfassungsbestimmungen genannten weiteren Antragsberechtigten – Senat, Bürgerschaft und ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft –, dass die Verfassung kein „Jedermann-Recht“ im Hinblick auf die verfassungsgerichtliche Überprüfung von

Volksbegehren vorsieht, sondern – wie dies der Gesetzgeber in § 27 Abs. 1 VAbstG umgesetzt hat (s.o. zu 1.) – den Volksinitiatoren als Vertretern des Volksbegehrens eine Antragsbefugnis zugewiesen hat.

b) Das von den Antragstellern zu 2. bis 4. bemühte „Verfassungsrecht auf direkte Demokratie gem. Art. 50 HmbVerf“ eröffnet nicht den Zugang zum Verfassungsgericht für alle Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Durchführung von Volksbegehren. Ob das von den Antragstellern zu 2. bis 4. geltend gemachte Recht als subjektives Recht überhaupt existiert, bedarf hier keiner Vertiefung. Jedenfalls ist einem solchen Recht keine über die Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV hinausgehende (hierzu oben a]) verfassungsunmittelbare Rechtsschutzmöglichkeit zugeordnet.

c) Schließlich sind die Antragsteller zu 2. bis 4. auch nicht, worauf sie sich ausweislich der Überschrift ihrer Klageschrift offenbar auch stützen wollen, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde antragsbefugt. Auch insoweit kann offenbleiben, ob es sich bei dem behaupteten „Verfassungsrecht auf direkte Demokratie gem. Art. 50 HmbVerf“ um ein Grundrecht handelt, das Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könnte. Denn die Hamburgische Verfassung sieht, anders als andere Landesverfassungen, die Verfassungsbeschwerde – also die Möglichkeit für jedermann, sich mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein, an das Verfassungsgericht zu wenden – nicht vor.

II.

Soweit sie von der Antragstellerin zu 1. gestellt werden, sind die (Haupt- und Hilfs-) Anträge teilweise bereits unzulässig, im Übrigen unbegründet.

1. Der erste Hauptantrag „festzustellen, dass das Volksbegehren ´Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung` zustande gekommen ist“, ist zulässig, aber unbegründet.

Der Antrag ist gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG statthaft. Er ist auch im Übrigen zulässig und insbesondere nicht verfristet, obwohl die Antragstellerin zu 1. das vorliegende Verfahren erst am 17. Februar 2025 eingeleitet hat. Zwar ist der Antrag gemäß § 27 Abs. 1 Satz 3 VAbstG binnen eines Monats nach Zustellung der nach § 16 Abs. 1 Satz 1 VAbstG zu treffenden Feststellung des Senats zu stellen. Der Antragsgegner hat es hier indes versäumt, die Feststellung über das Nichtzustandekommen des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in

Verwaltung und Bildung“, die er bereits am 8. Oktober 2024 getroffen hat, einer Vertrauensperson gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 VAbstG (förmlich) zuzustellen. Die Monatsfrist aus § 27 Abs. 1 Satz 3 VAbstG ist somit nicht in Lauf gesetzt worden.

Der Antrag ist aber unbegründet. Das Volksbegehren „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ ist nicht zustande gekommen. Das erforderliche Quorum von 65.835 Unterstützern – einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV, § 16 Abs. 1 Satz 1 VAbstG) – ist nicht erreicht worden, und zwar unabhängig davon, ob die Zählung der Antragstellerin zu 1. oder die des Antragsgegners zugrunde gelegt wird. Soweit die Antragstellerin zu 1. hypothetisch darauf verweist, dass das Volksbegehren die erforderliche Stimmenzahl „ohne jeden vernünftigen Zweifel sicher erhalten hätte“, wenn es der Antragsgegner so durchgeführt hätte, wie es die Antragsteller für geboten halten, kann dahinstehen, ob diese Einschätzung naheliegend ist oder nicht. Denn die Feststellung des Zustandekommens, wie sie in § 16 Abs. 1 VAbstG vorgesehen ist und auf die § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG Bezug nimmt, bezieht sich ausschließlich auf tatsächlich abgegebene Stimmen und nicht auf solche, die unter anderen Umständen möglicherweise abgegeben worden wären, tatsächlich aber nicht abgegeben worden sind.

2. Die auf den ersten Hauptantrag bezogenen Hilfsanträge, die auf die Verpflichtung des Antragsgegners gerichtet sind, das Volksbegehren „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ unter Beachtung näher beschriebener Maßgaben fortzusetzen, sind unzulässig.

a) Die (Hilfs-) Anträge können nicht auf § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG gestützt werden. Dies gilt schon deshalb, weil die Rechtsschutzmöglichkeit aus § 27 Abs. 1 Satz 1 VAbstG auf die Feststellung des Senats über das (Nicht-) Zustandekommen des Volksbegehrens nach § 16 Abs. 1 Satz 1 VAbstG bezogen ist. Den Initiatoren wird, wie auch die Regelung in § 27 Abs. 1 Satz 3 VAbstG bestätigt, eine retrospektive Überprüfung der Feststellung des Senats ermöglicht. Mit ihren Hilfsanträgen will die Antragstellerin zu 1. demgegenüber erreichen, dass das Gericht den Antragsgegner verpflichtet, das Volksbegehren unter Beachtung verschiedener Maßgaben durch- bzw. fortzuführen.

b) Die Zulässigkeit der (Hilfs-) Anträge ergibt sich auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV.

Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV gewährleisten nicht unmittelbar und unabhängig von gesetzlichen Verfahrensregelungen eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Durchführung eines Volksbegehrens. Vielmehr sind die Möglichkeiten, die Durchführung von

Volksbegehren zur inhaltlichen Überprüfung durch das Verfassungsgericht zu stellen, in den (einfach-) gesetzlichen Vorschriften vollständig und abschließend geregelt. Dies hat das Gericht mit Urteil vom heutigen Tag entschieden (HVerfG 4/24, UA S. 9 ff.; s. auch oben zu I. 2. a]). Hierauf wird Bezug genommen. Die Erwägungen des Gerichts gelten entsprechend (und erst recht), wenn nicht lediglich die verfassungsgerichtliche Feststellung begehrt wird, der Senat habe bei der Durchführung eines Volksbegehrens die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten, sondern wenn – weitergehend wie hier – die Verurteilung des Senats angestrebt wird, ein Volksbegehren nach bestimmten behaupteten verfassungsrechtlichen Maßgaben durchzuführen bzw. fortzusetzen.

c) Die (Hilfs-) Anträge sind auch nicht im Organstreitverfahren (Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 HmbVerfGG) zulässig.

Nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 HmbVerfGG entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Es kann offenbleiben, ob die Antragstellerin zu 1. im Organstreitverfahren parteifähig ist. Ferner kann offenbleiben, ob die Hilfsanträge sich auf ein zwischen der Antragstellerin zu 1. und dem Antragsgegner bestehendes verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis beziehen und der Klärung der gegenseitigen (verfassungsrechtlichen) Rechte und Pflichten dienen sollen. Selbst wenn all dies vorliegend unterstellt wird, kann die Antragstellerin zu 1. die mit den Hilfsanträgen begehrte Verurteilung bzw. Verpflichtung des Antragsgegners zu einem künftigen Tun im Organstreitverfahren nicht verlangen. Denn ein solches Begehren ist im Organstreitverfahren nicht statthaft. Gemäß § 39d Satz 1 HmbVerfGG stellt das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung (nur) fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung der Verfassung verstößt. Diese Vorschrift ist weitgehend wortgleich mit der Bestimmung in § 67 Satz 1 BVerfGG, die das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht betrifft. Hierfür ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt, dass für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte des Antragstellers hinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten im Organstreit grundsätzlich kein Raum ist, weil dieser maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis dient und es dem jeweiligen Staatsorgan selbst obliegt, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.3.2019, 2 BvQ 91/18, BVerfGE 151, 58, juris Rn. 14, m.w.N.; s. zuletzt auch Beschl. v. 12.5.2025, 2 BvE 6/25, juris Rn. 14, m.w.N.). Im Anwendungsbereich

des § 39d Satz 1 HmbVerfGG gilt nichts anderes (vgl. auch ThürVerfGH, Beschl. v. 26.4.2021, 11/21, juris Rn. 23).

Für eine Auslegung der Hilfsanträge dahin, dass die Antragstellerin zu 1. nicht die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem künftigen Tun, sondern die Feststellung begehrt, der Antragsgegner habe ihre verfassungsrechtlichen Rechte verletzt, weil er bei der Durchführung des Volksbegehrens die mit den Hilfsanträgen verfolgten Maßgaben nicht eingehalten habe, ist vorliegend kein Raum. Dem steht bereits die eindeutige Formulierung der Hilfsanträge und ihre Zielsetzung – nämlich: die Fortsetzung des Volksbegehrens – entgegen. Im Übrigen ist die Feststellung, dass der Antragsgegner bei der Durchführung des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ die verfassungsrechtlichen Vorgaben missachtet habe, Gegenstand des zweiten Hauptantrags (hierzu sogleich unter 3.).

3. Schließlich ist auch der zweite Hauptantrag „festzustellen, dass der Antragsgegner in verfassungswidriger Weise gegen seine in Art. 50 Abs. 2 HV festgelegte Verpflichtung zur Durchführung des Volksbegehrens ´Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung` der Antragstellerin zu 1. verstoßen hat“, unzulässig.

a) Der Antrag kann auf § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG weder in direkter noch in entsprechender Anwendung gestützt werden. Die Vorschrift eröffnet verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz für die Initiatoren einer Volksinitiative im Hinblick auf die durch den Senat nach § 16 Abs. 1 VAbstG zu treffende Feststellung, ob ein Volksbegehren zustande gekommen ist, und bezieht sich ihrem Wortlaut nach nur auf die Überprüfung, ob der Senat insoweit zu einem zutreffenden (Auszählungs-) Ergebnis gelangt ist (hierzu oben zu 1.). Eine Überprüfung des vorausgegangenen Verfahrens, d.h. eine Überprüfung, ob der Senat das Volksbegehren den verfassungsrechtlichen und ggf. weiteren gesetzlichen Vorgaben entsprechend durchgeführt hat, sieht § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG für das Volksbegehren – insoweit anders als § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG für den Volksentscheid – nicht vor.

Es kann offenbleiben, ob § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Durchführung eines Volksbegehrens gleichwohl dann eröffnet, wenn geltend gemacht wird, es seien hierbei grundlegende, unmittelbar aus der Verfassung abzuleitende Vorgaben – namentlich die aus dem Demokratieprinzip (Art. 3 Abs. 1 HV) folgenden Anforderungen (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 12.7.2023,12/20, juris Rn. 56; HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 38; vgl. auch HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 103) – offenkundig nicht beachtet worden. Denn dies ist hier nicht ersichtlich und wird auch von der Antragstellerin zu 1. nicht plausibel geltend gemacht. Die Antragstellerin zu 1. macht vielmehr

konkrete Vorschläge, wie das Verfahren zur Durchführung eines Volksbegehrens nach ihren Vorstellungen künftig (gesetzlich) ausgestaltet werden sollte. Dass sich derartige, einfachgesetzlich derzeit nicht vorgesehene Vorgaben unmittelbar aus der Verfassung ableiten ließen, legt sie mit ihrem Vorbringen nicht überzeugend dar, zumal in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt ist, dass dem Gesetzgeber im Bereich des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.5.2025, 2 BvE 6/25, juris Rn. 14, m.w.N.). Für die Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchführung eines Volksbegehrens, für das die Wahlrechtsgrundsätze – anders als für den Volksentscheid – nicht entsprechend anzuwenden sind (vgl. HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, juris Rn. 121 ff., 136 ff.), kann (erst recht) nichts anderes gelten.

b) Die Zulässigkeit des Antrags ergibt sich auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV, denn diese Vorschriften gewährleisten nicht unmittelbar und unabhängig von gesetzlichen Verfahrensregelungen eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Durchführung eines Volksbegehrens (s.o. zu 2. b]).

c) Der Antrag ist auch nicht im Organstreitverfahren (Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 HmbVerfGG) zulässig. Dabei geht das Gericht davon aus, dass sich die von der Antragstellerin zu 1. gerügte Verletzung verfassungsrechtlicher Vorgaben daraus ergeben soll, dass es der Antragsgegner bei der Durchführung des Volksbegehrens „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ im vergangenen Jahr unterlassen hat, die mit den auf den ersten Hauptantrag bezogenen Hilfsanträgen geforderten Vorkehrungen (Postwurfsendung, online-Eintragung, weitergehende Information der Öffentlichkeit usw.) vorzusehen.

Es kann erneut offenbleiben, ob die Antragstellerin zu 1. im Organstreitverfahren parteifähig ist. Nicht entschieden zu werden braucht auch, ob der Zulässigkeit des (zweiten Haupt-) Antrags im Organstreitverfahren bereits die Fristbestimmung des § 39b Abs. 3 HmbVerfGG – danach muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden – entgegenstünde. Denn der Antragstellerin zu 1. fehlt es jedenfalls an der erforderlichen Antragsbefugnis.

Nach § 39b Abs. 1 HmbVerfGG ist ein Antragsteller nur antragsbefugt, wenn er schlüssig behauptet, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten des Antragstellers durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. HVerfG, Urt. v. 6.1.2023,

2/22, NordÖR 2023, 79, juris Rn. 21). Verfahrensgegenstand eines Organstreitverfahrens ist danach, ob ein verfassungsrechtlich erhebliches Verhalten des Antragsgegners die verfassungsgemäße Kompetenzausübung des Antragstellers ungerechtfertigt beeinträchtigt hat (zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 18.12.1984, 2 BvE 13/83, BVerfGE 68, 1, juris Rn. 99; von Münch/Kunig/Meyer, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 60, m.w.N.).

Diesen Anforderungen wird der Vortrag der Antragstellerin zu 1. nicht gerecht. Sie leitet die Verpflichtung des Antragsgegners, bei der Durchführung des Volksbegehrens bestimmte Vorkehrungen vorzusehen, ausschließlich aus Art. 50 Abs. 2 HV ab. Art. 50 Abs. 2 Satz 6 HV regelt indes lediglich, dass der Senat das Volksbegehren durchführt. Selbst wenn sich hieraus weitere verfassungsrechtliche Anforderungen an die Art und Weise der Durchführung eines Volksbegehrens ableiten ließen, begründet die Vorschrift kein Rechtsverhältnis zwischen der Antragstellerin zu 1. und dem Antragsgegner. Sie dient nicht der Abgrenzung von Kompetenzen und ordnet den Volksinitiatoren keine Organrechte zu, sondern richtet sich ausschließlich an den Senat.

Die Möglichkeit, das Handeln eines anderen Verfassungsorgans unabhängig von einem Kompetenzstreit einer allgemeinen Verfassungs- oder Rechtsmäßigkeitsprüfung zu unterziehen, ist im Organstreitverfahren nicht eröffnet (vgl. zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG BVerfG, Urt. v. 30.6.1953, 2 BvE 1/52, BVerfGE 2, 347-380, juris Rn. 82).

III.

Durch die Entscheidung über die Anträge in der Hauptsache wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2023, 2 BvR 116/23, juris Rn. 28; Beschl. v. 17.5.2017, 2 BvR 893/17, juris Rn. 38; s. auch § 35 Abs. 4 HmbVerfGG).

IV.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Die Voraussetzungen für eine Kostenerstattung nach § 67 Abs. 2 HmbVerfGG sind nicht erfüllt. Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

V.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler	Berger	Boysen
Gericke	Karthaus	Kreth
Lambiris	Tully	Verheyen

Das Mitglied des Verfassungsgerichts
Tully ist wegen Urlaubsabwesenheit an
der Unterschrift gehindert.

Voßkühler