



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion der AfD im Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch den Vorsitzenden Anton Baron, Haus der Abgeordneten, Konrad-
Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragstellerin -

verfahrensbevollmächtigt:
XXX

gegen

1. den Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch die Präsidentin des Landtags Muhterem Aras,
Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart
2. die Präsidentin des Landtags Muhterem Aras,
Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

verfahrensbevollmächtigt:
XXX
- zu 1, 2 -

wegen

der Berufung von Abgeordneten des Landtags in das Kuratorium der Landes-
zentrale für politische Bildung Baden-Württemberg ohne die Vorschläge der
Antragstellerin

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der münd-
lichen Verhandlung vom 27. November 2023

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Fridrich
Leßner
Prof. Dr. Seiler
Prof. Dr. Jäger
Prof. Dr. Abels

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

A.

Die Antragstellerin macht im Wege des Organstreitverfahrens geltend, durch die unterbliebene Wahl der von ihr für das Kuratorium der Landeszentrale für politische Bildung vorgeschlagenen Kandidaten und die anschließende Berufung dieses Kuratoriums ohne von ihr vorgeschlagene Kandidaten in ihren Rechten aus der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) vom 11. November 1953 (GBl. S. 173) verletzt zu sein.

I.

1. Durch Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg über die Errichtung einer Landeszentrale für politische Bildung vom 20. März 2013 (Bekanntmachung) wurde die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LZPB) als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts beim Landtag eingerichtet. Die Einrichtung und die Aufgaben der LZPB werden im Wesentlichen durch §§ 1, 2 der Bekanntmachung geregelt:

§ 1

(1) Die Landeszentrale für politische Bildung ist als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts beim Landtag eingerichtet.

(2) Sie hat ihren Sitz in Stuttgart.

§ 2

(1) Die Landeszentrale hat die Aufgabe, die politische Bildung in Baden-Württemberg auf überparteilicher Grundlage zu fördern und zu vertiefen. Sie dient hierbei der Festigung und Verbreitung des Gedankengutes der freiheitlich-demokratischen Ordnung.

(2) Zur Erfüllung ihrer Aufgabe hat die Landeszentrale insbesondere auf die Zusammenarbeit der mit der Förderung der politischen Bildung befaßten staatlichen Stellen hinzuwirken, die Zusammenarbeit der gesellschaftlichen Träger der politischen Bildung zu fördern, Tagungen, Lehrgänge und Seminare zu veranstalten, auf denen Themen der politischen Bildung unter Mitwirkung von Politikern und Wissenschaftlern erörtert werden, die Arbeit der staatlichen und gesellschaftlichen Träger der politischen Bildung durch periodische Publikationen, Bücher und Filme zu unterstützen, innerhalb ihres Aufgabenbereichs praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu sammeln und für die politische Bildung bereitzustellen.

Bei der LZPB wird ein Kuratorium eingerichtet, das die Überparteilichkeit der Arbeit der LZPB sichern soll. Die Aufgaben und die Zusammensetzung des Kuratoriums regelt § 4 der Bekanntmachung:

§ 4

(1) Die Überparteilichkeit der Arbeit der Landeszentrale wird durch ein Kuratorium sichergestellt. Die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes der Landeszentrale erfolgen im Einvernehmen mit dem Kuratorium. Das Kuratorium nimmt den Jahresbericht des Direktors/der Direktorin der Landeszentrale (§ 5) entgegen und hat das Recht, beim Direktor/bei der Direktorin jederzeit Auskünfte über die laufende Arbeit einzuholen.

(2) Das Kuratorium besteht aus 24 Mitgliedern.

(3) Der Präsident/die Präsidentin des Landtags beruft auf Vorschlag des Landtags siebzehn Mitglieder des Landtags und im Einvernehmen mit dem Landtag aus Vorschlagslisten der Träger der politischen Bildungsarbeit sieben sachverständige Persönlichkeiten jeweils für die Dauer einer Wahlperiode.

(4) An den Sitzungen des Kuratoriums nehmen außer seinen Mitgliedern der Direktor/die Direktorin der Landeszentrale, dessen/deren Stellvertretung sowie Vertretungen der Landtagsverwaltung, des Staatsministeriums, des Kultusministeriums und ein Vertreter/eine Vertreterin des Landeskuratoriums für Erwachsenenbildung mit beratender Stimme teil. Darüber hinaus können im Einzelfall weitere Persönlichkeiten zu den Sitzungen mit beratender Stimme hinzugezogen werden; dabei ist den in den einzelnen Landesteilen bestehenden Belangen Rechnung zu tragen.

(5) Die Beschlüsse des Kuratoriums werden mit einfacher Mehrheit gefaßt. Das Kuratorium ist beschlußfähig, wenn mindestens dreizehn seiner Mitglieder, und zwar neun Landtagsabgeordnete und vier sachverständige Persönlichkeiten anwesend sind.

(6) Das Kuratorium wählt jeweils für eine Amtsperiode einen Vorsitzenden/eine Vorsitzende und einen Stellvertreter/eine Stellvertreterin. Es gibt sich im übrigen eine Geschäftsordnung.

2. a) In seiner 14. Sitzung am 7. Oktober 2021 stimmte der Landtag von Baden-Württemberg der 17. Wahlperiode (im Folgenden Landtag) unter Punkt 6 a) der Tagesordnung über die Wahl von Mitgliedern des Kuratoriums der LZPB ab. Dabei wurde nach § 17a Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags (GO-LT) in der Fassung vom 16. Dezember 2020 (GBl. 2021 S. 46, ber. S. 76) verfahren. Dieser lautet:

§ 17a

Feststellung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen

(1) Bei der Besetzung des Präsidiums, der Ausschüsse sowie bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist für die Feststellung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zugrunde zu legen.

(2) Soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder unter den Fraktionen vereinbart ist, werden bei der Besetzung sonstiger Gremien des Landtags sowie außerparlamentarischer Gremien die Fraktionen nach ihrer Mitgliederzahl beteiligt. Dabei ist das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zugrunde zu legen. Das Ergebnis einer entsprechenden Wahl ist unter Beachtung dieses Verteilungsschlüssels festzustellen.

Der stellvertretende Präsident des Landtags ging unter Anwendung von § 17a Abs. 2 GO-LT davon aus, dass für die Wahl der 17 Mitglieder des Landtags das Vorschlagsrecht den Fraktionen entsprechend dem Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in dem Umfang zustehe, dass die GRÜNEN sechs Mitglieder, die CDU fünf sowie die SPD, FDP/DVP und die Antragstellerin jeweils zwei Mitglieder bestimmen könnten. Den Wahlvorschlägen der GRÜNEN, der CDU, der SPD und der FDP/DVP wurde bei wenigen Enthaltungen mehrheitlich zugestimmt. Der Wahlvorschlag der Antragstellerin wurde mehrheitlich abgelehnt. Daraufhin wurde auf Antrag die Abstimmung über die von der Antragstellerin zur Wahl gestellten Kandidaten vertagt. Dem zur Abstimmung gestellten Vorschlag für die Berufung von sieben sachverständigen Persönlichkeiten in das Kuratorium der LZPB stimmte der Landtag mit einer Enthaltung und wenigen Gegenstimmen mehrheitlich zu.

In der 15. Sitzung des Landtags am 20. Oktober 2021 beantragte die Antragstellerin, die Wahl von Mitgliedern in das Kuratorium der LZPB auf die Tagesordnung zu setzen. Der Landtag lehnte diesen Vorschlag mehrheitlich ab.

In der 19. Sitzung des Landtags am 11. November 2021 erhielten die beiden von der Antragstellerin für das Kuratorium der LZPB zur Wahl gestellten neuen Kandidaten in

geheimer Wahl nicht die erforderlichen Stimmen, um in das Kuratorium berufen zu werden. Daraufhin wurde die Wahl auf erfolgreichen Antrag hin nochmals vertagt.

b) Mit Schreiben vom 11. November 2021 forderte die Antragstellerin die Landtagspräsidentin auf, bis zum 16. November 2021, 10:00 Uhr, verbindlich mitzuteilen, dass die konstituierende Sitzung der LZPB am 23. November 2021 vertagt werde. Für den Fall, dass dies nicht geschehe, kündigte die Antragstellerin gerichtliche Schritte an.

Mit Schreiben vom 16. November 2021 machte die Landtagspräsidentin deutlich, dass sie dem Wunsch der Antragstellerin, die konstituierende Sitzung des Kuratoriums der LZPB zu verlegen, nicht entsprechen könne. Denn die Terminierung der Sitzung und die Einladung hierzu werde durch die Direktion der LZPB in eigener Verantwortung vorgenommen. Daraufhin konstituierte sich das Kuratorium der LZPB am 23. November 2021 ohne die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder.

c) Mit Beschluss vom 22. November 2021 (- 1 GR 159/21 -, Juris) wies der Verfassungsgerichtshof einen Antrag der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Konstituierung der LZPB als unzulässig zurück. Diese Entscheidung wurde im Wesentlichen darauf gestützt, dass noch kein Hauptsacheverfahren anhängig sei, die von der Antragstellerin begehrte Regelung nicht der Sicherung des Rechtsschutzziels eines künftigen Organstreitverfahrens diene und die Folgenabwägung zulasten der Antragstellerin ausfalle.

d) In der 28. Sitzung des Landtags am 3. Februar 2022 erhielten zwei andere, von der Antragstellerin für das Kuratorium der LZPB zur Wahl gestellte Kandidaten in geheimer Wahl nicht die erforderlichen Stimmen, um in das Kuratorium berufen zu werden. Daraufhin wurde die Wahl auf erfolgreichen Antrag hin erneut vertagt.

In der Präsidiumssitzung vom 15. Februar 2022 weigerten sich sämtliche Fraktionen des Landtags außer der Antragstellerin, die Wahl von Vorschlägen der Antragstellerin für Mitglieder des Kuratoriums der LZPB erneut auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen. Erst am 23. Juni 2022 kam es zu einem weiteren Wahlgang, in dem die bereits zuvor zur Wahl gestellten Kandidaten der Antragstellerin erneut nicht die erforderlichen Stimmen erreichten.

derliche Mehrheit an Stimmen gewinnen konnten. Anschließend beschloss der Landtag mehrheitlich, in der Tagesordnung ohne weiteren Wahlgang fortzufahren. Bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung war kein erfolgreicher Wahlgang durchgeführt worden.

II.

1. Die Antragstellerin hat am 6. April 2022 ein Organstreitverfahren beim Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg eingeleitet.

Sie beantragt, festzustellen, dass die Antragsgegner dadurch gegen ihre Rechte zur Kontrolle der vollziehenden Gewalt des Landes aus Art. 27 Abs. 2 LV, auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV, die Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 23 Abs. 1, Art. 25 Abs. 1 LV und des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verstoßen hätten, indem

- die durch die Antragstellerin vorzuschlagenden Mitglieder des Kuratoriums der LZPB sachgrundlos durch den Landtag von Baden-Württemberg (Antragsgegner zu 1.) nicht bestätigt worden seien und
- die Präsidentin des Landtags (Antragsgegnerin zu 2.) Abgeordnete des Landtags ohne die von der Antragstellerin vorzuschlagenden Mitglieder in das Kuratorium der LZPB berufen habe.

a) Der Antrag sei zulässig.

aa) Er beziehe sich auf einen tauglichen Gegenstand i.S.d Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV. Denn er betreffe die Frage, ob der Landtag durch die Nichtwahl ihrer Wahlvorschläge und die Präsidentin des Landtags durch die Berufung der gewählten Abgeordneten ohne ihre Wahlvorschläge ihr Recht auf Beteiligung an der Besetzung des Kuratoriums der LZPB und damit ihre Mitwirkungsrechte an der Tätigkeit des Kuratoriums verletzt habe.

bb) Auch ihre Antragsbefugnis aus § 45 Abs. 1 VerfGHG sei gegeben. Sie mache eine Verletzung von ihr durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten durch eine Handlung oder ein Unterlassen der Antragsgegner geltend, indem sie sich auf das in Art. 27 Abs. 3 LV verankerte Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen berufe. Zum durch Art. 27 Abs. 3 LV geschützten Status des freien Mandats gehöre auch, dass die Abgeordneten im Rahmen verfassungsmäßiger Regelungen durch die Geschäftsordnung des Landtags die gleichen Rechte und Pflichten hätten. Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung des Landtags oder von entsprechendem einfachen Recht unterliege jedenfalls dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich ihre in der Verfassung verbürgten Rechte verletzt sein könnten. Ihr stehe nach Art. 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 17a Abs. 2 Satz 1 GO-LT das Vorschlags- und Beteiligungsrecht an der Besetzung des Kuratoriums der LZPB zu. Die sachgrundlose Nichtberücksichtigung ihrer Wahlvorschläge sowie die Berufung nur der anderen gewählten Mitglieder durch die Landtagspräsidentin verstoße gegen diese Rechte.

Zudem seien die Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 23 Abs. 1, Art. 25 Abs. 1 LV und des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Organtreue verletzt. Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot folge das Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition, was auch beinhalte, dass der nichtregierungstragende Abgeordnete in der Lage sein müsse, seine alternativen Vorstellungen in personeller wie inhaltlicher Art wahrnehmbar auszuüben. Diese Möglichkeit werde unterlaufen, wenn die grundsätzlich gegebene Gelegenheit, Mitglieder des Kuratoriums der LZPB vorzuschlagen, durch obstruktive Nichtberücksichtigung und Berufung der anderen Mitglieder zunichte gemacht werde.

cc) Auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen seien gegeben.

Sie und die Antragsgegner seien nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 Nr. 1 LV in Verbindung mit § 44 VerfGHG beteiligtenfähig. Die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG sei gewahrt und das Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Ihrer Konfrontationsobliegenheit sei sie durch den Antrag auf Vertagung der Konstituierung des Kuratoriums und durch Hinweise im Plenum, dass sie die Verweigerung der Umsetzung ihres Vorschlagsrechts nicht hinnehmen werde, nachgekommen.

b) Der Antrag sei auch begründet.

Art. 27 Abs. 3 LV entspreche seinem Inhalt nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass das Parlament trotz seiner Geschäftsordnungsautonomie weiterhin einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliege, ob bei Organisationsmaßnahmen des Parlaments das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten gewahrt bleibe. Hinsichtlich der Mitwirkungsbefugnisse der einzelnen Abgeordneten unter Rückgriff auf die Geschäftsordnungsautonomie sei eine verfassungsgerichtliche Kontrolle daher dahingehend geboten, ob den dabei zu beachtenden Rechtfertigungsanforderungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung getragen worden sei. Wenn der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 22. März 2022 (- 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 33, Juris) betone, dass die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten ihre Grenzen in der ebenso zu respektierenden Wahlfreiheit der anderen Abgeordneten fänden, betreffe dies lediglich die Wahl des Stellvertreters des Bundestagspräsidenten, die in Art. 40 Abs. 1 GG verortet sei und damit selbst Verfassungsrang habe. Die Besetzung des Kuratoriums der LZPB bestimme sich hingegen nach dem einfachrechtlichen § 17a Abs. 2 GO-LT. Eine Wahl der jeweils von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten sei nach dem Wortlaut des § 17a Abs. 2 Satz 3 GO-LT nur möglich, aber nicht zwingend. Da diese Wahl insofern weder ausdrücklich vorgeschrieben noch unmittelbar verfassungsrechtlich verankert sei, begegne es keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, die Absolutheit der Wahlfreiheit aus dem freien Mandat in diesem Fall als eingeschränkt anzusehen, um dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Gleichbehandlungsgebot aller Abgeordneten Geltung zu verschaffen.

Sie werde sowohl durch die Nichtberücksichtigung ihrer Vorschläge durch den Landtag als auch durch die Berufung nur der anderen gewählten Mitglieder des Kuratoriums durch die Präsidentin des Landtags in ihrem Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und den Grundsatz der effektiven Opposition verletzt. Aus dem letztgenannten Grundsatz ergebe sich, dass die Opposition bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein dürfe. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts habe im Urteil vom 14. Januar 1986 (- 2 BvE 14/83 -, BVerfGE 70, 324, Juris) entschieden, dass das

Ergebnis des Spannungsfeldes zwischen freiem Mandat und formaler Gleichbehandlung der Fraktionen „nur in engen Grenzen“ hinnehmbar sei und besonderer Rechtfertigung bedürfe. Die parlamentarische Mehrheit sei insbesondere nicht befugt, Kandidaten einer vorschlagsberechtigten Fraktion nach ihrem Belieben abzulehnen und sich bestimmte, ihr genehme Mitglieder aus den Reihen einer vorschlagsberechtigten Fraktion herauszusuchen. Dem entsprechend habe der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 26. Januar 1996 (- Vf. 15-I-95 -, Juris) entschieden, dass die Ablehnung von Kandidaten für die Parlamentarische Kontrollkommission des Landtags nur wegen deren mangelnder Eignung oder fehlender Vertrauenswürdigkeit erfolgen dürfe. Für das Kuratorium der LZPB könnten diese strengen Voraussetzungen an den Vorgeschlagenen, die für ein Gremium entwickelt worden seien, das die Tätigkeiten von Nachrichtendiensten kontrolliere, gerade nicht gelten. Es müsse beim streng formal zu verstehenden Recht auf Chancengleichheit bleiben. Derzeit gestalte sich die Lage insbesondere deshalb missbräuchlich, weil die Landtagsmehrheit die Wahl der von ihr vorgeschlagenen Mitglieder vor allem deshalb verweigere, weil sie ihr angehörten. Gründe, die in der Person der Vorgeschlagenen lägen, seien weder geltend gemacht worden noch ersichtlich.

Außerdem liege ein Verstoß gegen Art. 27 Abs. 3 LV und § 4 Abs. 3 der Bekanntmachung vor, weil die Präsidentin des Landtags nur 15 Mitglieder des Landtags und sieben sachverständige Personen in das Gremium berufen habe. Die Präsidentin habe bei der Berufung der Mitglieder des Kuratoriums keine Entscheidungs- oder Auswahlmöglichkeit; die Auswahlentscheidung treffe allein der Landtag. Der Berufungsakt unterliege dem Gleichbehandlungsgebot sowie dem Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue. Die Präsidentin habe deshalb zur Wahrung von Minderheitenrechten darauf hinzuwirken, dass die durch den Landtag zu bestimmenden Mitglieder des Kuratoriums regelgerecht und vollständig ermittelt und erst dann in das Kuratorium der Landeszentrale berufen würden. Dies entspreche § 9 Abs. 2 Satz 2 GO-LT, nach dem die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident das Amt unparteiisch und gerecht ausführe.

2. Die Antragsgegner beantragen, den Antrag als unzulässig zurückzuweisen, hilfsweise, ihn abzulehnen.

a) aa) Der Antrag sei teilweise schon deshalb unzulässig, weil er sich mit der Präsidentin des Landtags gegen die falsche Antragsgegnerin richte. Die Präsidentin des Landtags berufe nach § 4 Abs. 3 der Bekanntmachung zwar die Mitglieder des Landtags für das Kuratorium. Diese Aufgabe umfasse aber nur den formalen Akt der Berufung, ohne dass der Präsidentin des Landtags dabei ein Auswahl-, Ablehnungs- oder Prüfungsrecht bzw. eine Prüfungspflicht zukäme. Für eine Prüfungspflicht der Landtagspräsidentin dahingehend, dass sie darauf hinzuwirken habe, dass die durch den Landtag bestimmten Mitglieder des Kuratoriums vor ihrer Berufung in dieses Gremium regelrecht und vollständig ermittelt würden, fänden sich allerdings weder im Wortlaut von § 4 Abs. 3 der Bekanntmachung noch an anderer Stelle Anhaltspunkte. Wenn die Antragstellerin diese Pflicht aus § 9 Abs. 1 Satz 2 GO-LT ableite, begründe sie weder, warum die Berufung des Kuratoriums überhaupt zur Amtsführung der Präsidentin im Sinne der Geschäftsordnung des Landtags gehören solle, noch, wie sich aus der Formulierung „unparteiisch und gerecht“ eine allgemeine rechtliche Prüfungspflicht der Präsidentin ableiten lasse. Die Herleitung einer Prüfungspflicht aus Art. 27 Abs. 3 LV scheitere daran, dass die Präsidentin in Bezug auf das Kuratorium nicht im Rahmen eines Verfassungsrechtsverhältnisses handele, sondern lediglich eine ihr durch die Bekanntmachung zugewiesene Ordnungsfunktion als Hilfsorgan der LZPB vergleichbar einer Notarin wahrnehme.

bb) Gegenüber dem Landtag fehle es der Antragstellerin an der nach § 45 Abs. 1, Abs. 2 VerfGHG erforderlichen Antragsbefugnis, da eine Verletzung in eigenen Rechten von vornherein nicht in Frage komme und im Übrigen auch nicht substantiiert dargelegt worden sei.

(1) Eine Verletzung der Antragstellerin in ihrem organschaftlichen Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen aus Art. 27 Abs. 3 LV scheide schon deshalb aus, weil es nur auf den innerparlamentarischen Bereich begrenzt sei und deshalb auf außerparlamentarische Gremien keine Anwendung finde, insbesondere, wenn dort keine parlamentarische Arbeit im Sinne der verfassungsrechtlichen Aufgaben des Landtags geleistet werde. Dies entspreche der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen. Auch die von der Antragstellerin zitierten Entscheidungen bezögen sich lediglich auf den innerparlamentarischen Bereich oder auf Gremien, die parlamentarische Aufgaben übernähmen.

Im Übrigen sei auch keine Ungleichbehandlung der Antragstellerin i.S.d. Art. 27 Abs. 3 LV erfolgt. Sie habe die gleichen Chancen und Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Besetzung des Kuratoriums gehabt wie andere Fraktionen auch.

(2) Die Möglichkeit der Verletzung der parlamentarischen Kontrollfunktion aus Art. 27 Abs. 2 LV sei schon deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei ihr nicht um ein Recht der Antragstellerin handele. Das Recht zur Kontrolle und Überwachung der Regierung stehe dem Gesamtparlament und nicht der einzelnen Fraktion zu. Im Übrigen richte sich das aus Art. 27 Abs. 2 LV folgende Kontrollrecht gegen die Ausübung der vollziehenden Gewalt, so dass gerade nicht ein Abstimmungsergebnis des Landtags kontrolliert werden könne.

(3) Die Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 23 Abs. 1 LV, Art. 25 Abs. 1 LV und des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und des Grundsatzes der Organtreue werde durch die Wahl der Mitglieder des Landtags zur Besetzung des Kuratoriums schon deshalb nicht verletzt, weil es sich um ein außerparlamentarisches Gremium handele, das keine parlamentarischen Aufgaben wahrnehme.

(4) Die Verletzung der Rechte aus § 17a Abs. 2 GO-LT und § 4 Abs. 3 der Bekanntmachung unterliege nicht der verfassungsrechtlichen Kontrolle, da nach der bisherigen Argumentation deutlich sei, dass dadurch nicht zugleich in der Verfassung verbürgte Rechte der Antragstellerin verletzt sein könnten.

b) Die Unbegründetheit des Antrags ergebe sich aus der bereits im Rahmen der Zulässigkeit entfalteten Argumentation. Insbesondere fordere der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 27 Abs. 3 LV für seine Anwendung einen Zusammenhang zur Tätigkeit des Landtags. Weder die LZPB noch ihr Kuratorium seien ein parlamentarisches Gremium; sie nähmen auch keine parlamentarischen Aufgaben wahr. Dem Kuratorium komme keine Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung zu, weil innerhalb der beim Landtag errichteten Landeszentrale kein Regierungshandeln erfolge. Da es sich beim Kuratorium der LZPB um ein außerparlamentarisches Gremium handele, lägen die

Ergebnisse der mehrfachen Abstimmungen außerhalb der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Art. 27 Abs. 3 LV und der Verfassungsgehalt des § 17a Abs. 2 GO-LT könne nicht verletzt sein.

Diese Argumentation schlage auch auf das Verhältnis zur Landtagspräsidentin durch. Wenn weder durch das Besetzungsergebnis noch durch das vorangegangene innerparlamentarische Verfahren in Bezug auf das Kuratorium der LZPB Rechte der Antragstellerin verletzt worden seien, komme eine eigenständige Verletzung von Rechten der Antragstellerin durch die Präsidentin ohnehin nicht in Betracht.

B.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet ohne eine Vertretung für die nach Durchführung der mündlichen Verhandlung verstorbene Richterin Reger. Gemäß § 10 Abs. 2 VerfGH-GO kann nach Beginn der mündlichen Verhandlung ein Richterwechsel nicht mehr stattfinden.

Der Antrag ist nur teilweise zulässig (dazu I.). Im Umfang seiner Zulässigkeit ist er unbegründet (dazu II.).

I.

1. Hinsichtlich des Landtags von Baden-Württemberg als Antragsgegner zu 1. ist der Antrag nur zulässig, soweit die Antragstellerin eine Verletzung des aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen geltend macht.

a) Die Antragstellerin und der Antragsgegner zu 1. sind in einem Organstreitverfahren beteiligtenfähig. Die antragstellende Fraktion im Landtag ist ein durch die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestatteter „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LV und zudem ein „Organteil“ im Sinne von § 44 VerfGHG (vgl. VerfGH, Urteile vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 72; vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 48; und vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 35). Der Landtag von Baden-Württemberg als Antragsgegner zu 1. ist ein

oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV und in § 44 VerfGHG als möglicher Beteiligter ausdrücklich genannt.

b) Keiner Entscheidung bedarf, ob für die Einleitung eines Organstreitverfahrens durch eine Fraktion ein Fraktionsbeschluss erforderlich ist (so bereits VerfGH, Urteil vom 26.4.2021 - 1 GR 58/19 -, Juris Rn. 48). Denn dieses Erfordernis wäre hier erfüllt. Die Antragstellerin hat am 12. November 2021 beschlossen, für den Fall der fehlenden Verlegung der konstituierenden Sitzung der LZPB bis zur endgültigen Wahl aller Mitglieder gerichtliche Schritte im Wege einer einstweiligen Anordnung bzw. einer Klage zu ergreifen. Der Beschluss deckt die von der Fraktion gestellten Anträge. Es kann nicht verlangt werden, dass ein solcher Beschluss den genauen Wortlaut der zu stellenden Anträge im Voraus festlegt, vielmehr genügt es, dass er den Gegenstand des anzustreitenden Verfahrens hinreichend deutlich umschreibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 26.3.1957 - 2 BvG 1/55 -, BVerfGE 6, 309, 323, Juris Rn. 89), was hier der Fall ist.

c) Die Antragstellerin ist nur antragsbefugt, soweit sie eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Fraktionen aus Art. 27 Abs. 3 LV durch die – ihrer Ansicht nach sachgrundlos – fehlende Bestätigung der von ihr vorgeschlagenen Kandidaten für das Kuratorium der LZPB durch den Landtag geltend macht. Denn nur in diesem Umfang hat sie eine Verletzung eigener Rechte durch den Antragsgegner zu 1. hinreichend dargetan.

aa) Nach § 45 Abs. 1 VerfGHG ist der Antrag in einem Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach § 45 Abs. 2 VerfGHG muss der Antrag die Bestimmung der Verfassung bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Die Antragsbefugnis hat danach zwei Voraussetzungen: Der Antragsteller muss sich auf „Rechte oder Pflichten“ (Zuständigkeiten) beziehen, die sich aus der Landesverfassung ergeben und die ihm oder dem Organ, dem er angehört, übertragen wurden, und er muss unter Nennung der verletzen Bestimmung geltend machen, dass eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners ihn in der Wahrnehmung der genannten Rechte oder Pflichten verletzt oder unmittelbar

gefährdet (vgl. zum Maßstab VerfGH, Urteile vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 50 ff.; vom 22.7.2019 - 1 GR 1/19, 1 GR 2/19 -, Juris Rn. 116 ff. m.w.N.; und vom 19.3.2021 - 1 GR 93/10 -, Juris Rn. 74 ff.).

Die geltend zu machenden „Rechte oder Pflichten“ müssen sich – anders als zur Begründung der Beteiligtenfähigkeit – aus der Verfassung ergeben. Rechte aus einfachen Gesetzen oder einer Geschäftsordnung genügen grundsätzlich nicht, es sei denn die betreffende Norm spiegelt verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten wider (vgl. BVerfG, Urteile vom 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 -, BVerfGE 118, 277, 318, Juris Rn. 191 f.; vom 19.6.2012 - 2 BvE 4/11 -, BVerfGE 131, 152, 191, Juris Rn. 79 f.; und vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 79; Beschluss vom 13.10.2016 - 2 BvE 2/15 -, BVerfGE 143, 101 Rn. 86 ff.). Eigene „Rechte“ liegen nur vor, wenn sie dem Antragsteller zur ausschließlichen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen worden sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4.5.2010 - 2 BvE 5/07 -, BVerfGE 126, 55, 67 f., Juris Rn. 45).

Eine Rechtsverletzung ist im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG geltend gemacht, wenn nach dem Vorbringen des Antragstellers eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.7.2023 - 1 GR 4/22 -, Juris Rn. 17 m.w.N.). Die Möglichkeit einer Verletzung des organschaftlichen Rechtskreises darf nach dem Vorbringen nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen. Die mögliche Verletzung oder Gefährdung ist schlüssig darzulegen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG; StGH, Urteile vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, 241 f.; und vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 77; BVerfG, Beschlüsse vom 12.3.2007 - 2 BvE 1/07 -, BVerfGE 117, 359, 368, Juris Rn. 24 und vom 17.9.2013 - 2 BvE 6/08 -, BVerfGE 134, 141 Rn. 161). Es ist eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung erforderlich (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.7.2023 - 1 GR 4/22 -, Juris Rn. 17 m.w.N.). Insofern gelten nach § 15 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG die allgemeinen Substantiierungsanforderungen (vgl. zu § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG BVerfG, Urteil vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 71).

bb) Nach diesen Voraussetzungen ist die Antragstellerin antragsbefugt, soweit sie eine Verletzung des aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatzes der Gleichbehandlung

der Fraktionen durch die fehlende Bestätigung der von ihr vorgeschlagenen Kandidaten für das Kuratorium der LZPB durch den Landtag geltend macht.

(1) In diesem Umfang betrifft das Organstreitverfahren einen statthaften Angriffsgegenstand. Mit der unterbliebenen Bestätigung der von ihr jeweils vorgeschlagenen Kandidaten für das Kuratorium der LZPB durch den Landtag wendet sich die Antragstellerin im Schwerpunkt gegen ein Unterlassen des Antragsgegners zu 1. (ähnlich VerfGH Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - VfGBbg 78/21 -, Juris Rn. 75). Dafür spricht, dass sie sich durch das Endergebnis aller durchgeführten, für ihre Kandidaten erfolglosen Wahlgänge beschwert sieht. Es erscheint grundsätzlich möglich, dass dieses Unterlassen ohne weiteren Umsetzungsakt zu einer Rechtsverletzung der Antragstellerin führen kann (vgl. zu diesem Merkmal StGH, Urteil vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, 241, 242 m.w.N.). Denn hierdurch wird die Antragstellerin daran gehindert, eine ihrer Fraktionsstärke im Plenum entsprechende Anzahl an Mitgliedern in das Kuratorium der LZPB zu entsenden.

(2) Die Antragstellerin hat hinsichtlich des aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen die Möglichkeit, durch das Unterlassen des Landtags von Baden-Württemberg in eigenen Rechten verletzt zu sein, noch hinreichend schlüssig dargelegt.

Auf Grundlage des Vortrags der Antragstellerin erscheint eine Verletzung ihres aus Art. 27 Abs. 3 LV folgenden Rechts auf Gleichbehandlung nicht von vornherein ausgeschlossen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bisher keine bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur möglichen Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen auf mit dem Kuratorium der LZPB vergleichbare „außerparlamentarische“ Gremien existiert (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11 -, BVerfGE 140, 115 zu Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses). Auch aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte haben sich bezüglich solcher Gremien noch keine klaren Maßstäbe herausgebildet (vgl. nur Hamb. VerfG, Urteil vom 19.7.2016 - 9/15 -, Juris; Nds. StGH, Urteil vom 15.1.2019 - 1/18 -, Juris; zur nur bedingt vergleichbaren Parlamentarischen Kontrollkommission VerfGH Sachsen, Urteil vom 26.1.1996 - Vf. 15-I-96 -, Juris; Thür. VerfGH, Beschluss vom 14.10.2020 - 106/20 -, Juris; VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - VfBbg 78/21 -, Juris).

Gegenstand des vorliegenden Antrags ist allein die mehrfache Nicht-Wahl der von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten für das Kuratorium. Die Antragstellerin begehrt also nicht etwa eine abstrakte Kontrolle der Zusammensetzung des Kuratoriums, die sich aus der Bekanntmachung ergibt. Deren Regelungsbereich ist auch schon nicht betroffen, denn die Bekanntmachung enthält keine Regelung dazu, wie die vom Landtag vorzuschlagenden Mitglieder ermittelt werden sollen; vielmehr überlässt sie dies dem Gestaltungsspielraum des Landtags (anders z.B. § 1 des Hamburgischen Härtefallkommissionsgesetzes in der Fassung vom 26.5.2009 [HmbGVBl. 2009, 160], vgl. dazu zuletzt OVG Hamburg, Beschluss vom 24.11.2023 - 3 Bf 250/21.Z -, Juris). Diesen Gestaltungsspielraum hat der Landtag mit dem Rückgriff auf § 17a Abs. 2 GO-LT und die durchgeführten Wahlgänge ausgefüllt.

cc) Soweit die Antragstellerin eine Verletzung von parlamentarischen Kontrollrechten aus Art. 27 Abs. 2 LV, der Grundsätze des Rechtsstaats und der repräsentativen Demokratie aus Art. 23 Abs. 1, Art. 25 Abs. 1 LV sowie der Grundsätze der Organtreue und der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung rügt, hat sie die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte durch ein Unterlassen des Antragsgegners zu 1. dagegen nicht schlüssig dargelegt.

(1) Hinsichtlich der gerügten Verletzung der parlamentarischen Kontrollrechte aus Art. 27 Abs. 2 LV kann offen bleiben, ob die Antragstellerin sich als Fraktion im Organstreitverfahren überhaupt auf Art. 27 Abs. 2 LV als grundsätzlich dem gesamten Landtag zustehendes Kontrollrecht berufen kann. Denn es fehlt schon an einer nachvollziehbaren Begründung, warum durch die unterbliebene Wahl der von der Antragstellerin für das Kuratorium der LZPB vorgeschlagenen Kandidaten Kontrollrechte des Landtags aus Art. 27 Abs. 2 LV gegenüber der vollziehenden Gewalt berührt sein sollen.

Insoweit fehlt es an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit dem Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 2 LV, der sich nach bisherigem Verständnis auf die klassische Bipolarität zwischen Parlament und Regierung bezieht (vgl. Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 27 Rn. 26 f. m.w.N.) und daher dem

Landtag lediglich Kontrollrechte gegenüber der Regierung selbst und den ihr verantwortlichen Ministerien einräumt (vgl. StGH, Urteil vom 14.3.1985 - GR 1/83 - ESVGH 35, 161, 163; Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 27 Rn. 28). Die Antragstellerin setzt sich auch nicht näher mit der verfassungsrechtlichen Stellung der LZPB und damit der Frage auseinander, inwieweit diese Gegenstand des Kontrollrechts nach Art. 27 Abs. 2 LV sein könnte. Hierzu hätte bereits deshalb Anlass bestanden, weil die LZPB nach § 1 Abs. 1 der Bekanntmachung eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist, die beim Landtag eingerichtet wird.

(2) Soweit die Antragstellerin begehrt, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, der Antragsgegner zu 1. habe durch seine Handlungen oder sein Unterlassen die Grundsätze des Rechtsstaats und der repräsentativen Demokratie aus Art. 23 Abs. 1 LV, Art. 25 Abs. 1 LV verletzt, macht sie allein die Verletzung allgemeiner Verfassungsgrundsätze geltend (vgl. VerfGH, Beschluss vom 26.9.2017 - 1 GR 27/17 -, Juris Rn. 42; Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 106). Der Organstreit dient indes nur dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 106; BVerfG, Urteil vom 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 -, BVerfGE 118, 277, 319, Juris Rn. 191 m.w.N.).

(3) Soweit die Antragstellerin sich in ihrer Antragschrift unterstützend auch auf den Grundsatz der effektiven Opposition bezieht, wird dieser Vortrag anknüpfend an ihren Antrag so ausgelegt, dass sie keine eigenständige Verletzung dieses Grundsatzes geltend macht. Eine entsprechende Rüge wäre im Übrigen mangels eines über die sonst geltend gemachten Rechte hinausgehenden rügefähigen Rechts unzulässig. Denn der Grundsatz der effektiven Opposition beinhaltet nach der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung lediglich, dass die in der Verfassung vorgesehenen Minderheitenrechte auf ihre Wirksamkeit hin ausgelegt werden müssen und die Opposition bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen ist (vgl. BVerfG, Urteile vom 17.7.1984 - 2 BvE 11/83 -, BVerfGE 67, 100, 130, Juris Rn. 102; und vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 90; Thür. VerfGH, Beschluss vom 14.1.2020 - 106/20 -, Juris Rn. 46; VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - VfGBbg 78/21 -, Juris Rn. 83).

(4) Auch in Bezug auf die gerügten Verstöße gegen die Grundsätze der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung sowie der Organtreue durch das Unterlassen des Landtags ist die Antragstellerin ihren Substantiierungspflichten nicht gerecht geworden. Denn sie beschäftigt sich nicht hinreichend mit dem Inhalt dieser Grundsätze. Hinsichtlich des Grundsatzes der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung setzt sie sich insbesondere nicht damit auseinander, ob er lediglich im Rahmen des geltend gemachten Rechts aus Art. 27 Abs. 3 LV zu berücksichtigen ist oder über Art. 27 Abs. 3 LV hinausgehende Rechtspositionen begründen kann (vgl. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Beschlüsse vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 45 und vom 25.5.2022 - 2 BvE 10/21 -, BVerfGE 162, 188 Rn. 43). Ebenso wenig verhält sie sich zum Verhältnis der beiden Gewährleistungen und der Frage, ob für die Anwendung des Grundsatzes der Organtreue neben dem Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung im konkreten Einzelfall noch Raum ist (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 45).

d) Die sechsmonatige Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt. Die vollständige Antragschrift mit Anlagen ist am 12. April 2022 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen. Der vorliegende Antrag wäre daher nur verfristet, wenn die Frist bereits vor dem 12. Oktober 2021 begonnen hätte. Anhaltspunkte dafür sind nicht ersichtlich (zum Fristbeginn bei einem Unterlassen vgl. etwa VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - 78/21 -, Juris Rn. 79). Die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten wurden erstmals in der Sitzung des Landtags vom 7. Oktober 2021 nicht gewählt; die in dieser Sitzung vertagte erneute Abstimmung erfolgte erst in der Sitzung vom 11. November 2021.

e) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Rechtsschutzbedürfnis infolge der Konstituierung des Kuratoriums der LZPB entfallen sein könnte. Dies folgt hier bereits daraus, dass die auf Vorschläge der Antragstellerin entfallenden zwei Plätze im Kuratorium der LZPB weiterhin unbesetzt sind und daher weiterhin die Möglichkeit besteht, dass von der Antragstellerin vorgeschlagene Kandidaten in das Kuratorium berufen werden und an seinen Aufgaben mitwirken. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antrag-

stellerin ist auch nicht deshalb entfallen, weil hinsichtlich der Wahl eines von ihr vorgeschlagenen Kandidaten kein Verständigungsverfahren im Landtag durchgeführt worden ist. Ein solches Verfahren ist weder in der Landesverfassung noch in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehen. Als allenfalls informelles Mittel steht es politischen Handlungsmöglichkeiten gleich, die das Rechtsschutzbedürfnis für das Organstreitverfahren regelmäßig nicht entfallen lassen, da sie dem Organstreit weder verfassungsrechtlich noch prozessual gleichwertig sind (vgl. VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - VfGBbg 78/21 -, Juris Rn. 88 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368, 379, Rn. 33 ff., Juris m.w.N.).

2. Hinsichtlich sämtlicher geltend gemachter Rechtsverletzungen durch die Landtagspräsidentin als Antragsgegnerin zu 2. ist der Antrag mangels Antragsbefugnis unzulässig.

Dabei kann offen bleiben, ob das Organstreitverfahren insoweit einen statthaften Angriffsgegenstand betrifft und in der Berufung des Kuratoriums der LZPB eine rechtserhebliche Handlung liegt, die geeignet ist, die Antragstellerin in ihren Rechten zu verletzen. Denn selbst wenn man davon ausgeht, dass die Berufung keinen reinen Vollzugsakt darstellt, weil es der Landtagspräsidentin jedenfalls möglich wäre, bei unvollständiger Mitgliederzahl mit der Berufung des Kuratoriums abzuwarten, hat die Antragstellerin die Möglichkeit einer Verletzung ihrer Rechte durch den Berufungsakt nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

Hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen aus Art. 27 Abs. 3 LV sowie der Grundsätze der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und der Organtreue geht die Antragstellerin davon aus, dass diese Gewährleistungen „selbstverständlich“ auch auf den Akt der Berufung des Kuratoriums der LZPB durch die Landtagspräsidentin Anwendung finden. Dies reicht zur hinreichend substantiierten Geltendmachung der Rechtsverletzung nicht aus. Die Antragstellerin geht insoweit nicht hinreichend auf die Problematik ein, dass die Landtagspräsidentin mit der Berufung der Kuratoriumsmitglieder eine Aufgabe wahrnimmt, die ihr nicht durch die Landesverfassung zugewiesen worden ist, sondern auf der Bekanntmachung ihres Vorgängers aus dem Jahr 2013 beruht. Daher hätte es einer näheren Begründung bedurft, warum ein aus dieser einfachrechtlichen

Vorschrift hergeleitetes Recht überhaupt Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof sein kann.

Hinsichtlich der übrigen im Antragschriftsatz genannten Rechte fehlt es bereits deshalb an einer hinreichenden Substantiierung des Antrags, weil die Antragstellerin zu einer möglichen Rechtsverletzung durch die Antragsgegnerin zu 2. nichts weiter ausgeführt hat.

II.

Im Umfang seiner Zulässigkeit ist der Antrag unbegründet.

Soweit der Antrag zulässig ist, begehrt die Antragstellerin die Feststellung, der Antragsgegner zu 1. habe sie dadurch in ihrem Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 LV verletzt, dass die durch sie „vorschlagenden Mitglieder des Kuratoriums der LZPB sachgrundlos ... nicht bestätigt worden“ seien. Die Antragstellerin macht damit einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf geltend, dass die von ihr vorgeschlagenen Kandidaten für das Kuratorium durch den Landtag hätten bestätigt werden müssen, sofern die unterbliebene Bestätigung nicht auf Sachgründe gestützt worden wäre. Damit hält die Antragstellerin die Bestimmung der parlamentarischen Kuratoriumsmitglieder durch eine freie Wahl, bei der naturgemäß die Möglichkeit einer begründungslosen Nicht-Wahl vorgeschlagener Kandidaten besteht, für verfassungswidrig. Nicht im Streit steht hier, dass die Antragstellerin ein Vorschlagsrecht für zwei Mitglieder des Kuratoriums besaß.

Mit ihrer Auffassung dringt die Antragstellerin jedoch nicht durch. Der Landtag durfte die parlamentarischen Mitglieder des Kuratoriums durch freie Wahl bestimmen und war daher weder gehalten, den Vorschlägen der Antragstellerin zu folgen, noch musste er das Wahlergebnis näher begründen.

Die Entscheidung, die parlamentarischen Mitglieder des Kuratoriums durch freie Wahl zu bestimmen, durfte der Landtag aufgrund seiner Organisationsautonomie treffen, die ihm insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt (dazu 1.). Dieser Gestaltungsspielraum wird in der Regel nicht überschritten, wenn Personalentscheidungen

aufgrund einer freien Wahl getroffen werden (dazu 2.). Eine freie Wahl kann ausnahmsweise unzulässig sein, insbesondere wenn ansonsten der aus Art. 27 Abs. 3 LV folgende Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen verletzt würde (dazu 3.). Im vorliegenden Fall liegen hierfür jedoch keine Anhaltspunkte vor (dazu 4.).

1. Kraft seiner Organisationsautonomie verfügt der Landtag über die Befugnis, sich für die Erfüllung seiner Funktionen den notwendigen Ordnungsrahmen zu schaffen (vgl. zum Bundestag BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 55; ähnlich VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 121). Dementsprechend gibt Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV dem Landtag die Möglichkeit, seine inneren Angelegenheiten im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom zu regeln und sich selbst so zu organisieren, dass er seine Aufgabe effektiv erfüllen kann (vgl. zum Bundestag BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 56 m.w.N.; ähnlich VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 121). Das Recht des Parlaments, seine Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich dabei insbesondere auf den Geschäftsgang und dabei auch auf die Zusammensetzung von Gremien (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 57 m.w.N.). Im Rahmen seiner Organisationsautonomie kommt dem Landtag ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 121; Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 32 Rn. 24; zum Bundestag BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 58).

Der Verfassungsgerichtshof hat die Autonomie des Parlaments bei Ausgestaltung seiner inneren Ordnung zu beachten. Mit dessen Bedeutung als Volksvertretung und allein unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan wäre es nicht vereinbar, wenn andere Organe die innere Organisation des Landtags bestimmen könnten. Daher geht die Organisationsautonomie des Landtags mit einem nur eingeschränkt überprüfbaren Gestaltungsspielraum einher, der insbesondere die Ausgestaltung und Anwendung seiner Geschäftsordnung betrifft (ähnlich BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 61). Die verfassungsgerichtliche Überprüfung beschränkt sich darauf, ob eine getroffene Organisationsentscheidung evident sachwidrig ist und ob sie in nicht zu rechtfertigender Weise kollidierende verfassungsrechtliche

Positionen, wie z.B. Statusrechte von Abgeordneten, einschränkt (ähnlich VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 132; BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 61 f.).

2. Im Grundsatz ist eine Regelung, die wie § 17a Abs. 2 Satz 3 GO-LT eine Personalentscheidung durch freie Wahl vorsieht, nicht sachwidrig.

Nach Art. 33 Abs. 2 Satz 1 LV beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern die Verfassung nichts anderes bestimmt. Dies gilt nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 LV auch für die von ihm vorzunehmenden Wahlen, wobei die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen kann. Für bestimmte Personalentscheidungen des Landtags sieht die Landesverfassung explizit eine Wahl vor. Im Übrigen greift die Organisationsautonomie des Landtags.

Die freie Wahl stellt die Grundform der parlamentarischen Personalentscheidung dar; sie entspricht dem freien Mandat des Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 Satz 2 LV und dem Demokratieprinzip aus Art. 23 Abs. 1, Art. 25 Abs. 1 LV (ähnlich BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 - BVerfGE 160, 411 Rn. 32). Die freie Wahl schafft im Gegensatz zu einer determinierten Auswahlentscheidung grundsätzlich einen legitimatorischen Mehrwert für eine Personalentscheidung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.9.2016 - 2 BvR 2453/15 -, BVerfGE 143, 22 Rn. 28). Dabei ist zu beachten, dass das Demokratieprinzip insbesondere auch die Möglichkeit der (Regierungs-) Mehrheit umfasst, sich im Rahmen einer Wahl durchzusetzen (vgl. Dreier/Morlok, 3. Aufl. 2015, GG Art. 40 Rn. 7; allgemein zur Gestaltungsfreiheit der Mehrheit VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 121). Denn durch das Mehrheitsprinzip sind Entscheidungen des Parlaments dem repräsentierten Volk sowohl politisch wie auch rechtlich zurechenbar (vgl. H.H. Klein, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, Bd. III, § 50 Rn. 3). Im Übrigen trägt die freie Wahl durch die Möglichkeit des einzelnen Abgeordneten, sich durch die Wahrnehmung seines Stimmrechts zu beteiligen, auch dem aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatz der Gleichbehandlung von Abgeordneten Rechnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 66; Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 32). Soweit – wie vorliegend – Fraktionen im Rahmen einer Wahl ein Vorschlagsrecht zusteht, wird im Verfahren trotz im Übrigen freier Wahl auch

der aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (siehe hierzu sogleich unter 3.) berücksichtigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 37). Aus der Herleitung der Wahlfreiheit aus dem freien Mandat ergibt sich, dass keine Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar dazu verpflichten, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen. Infolgedessen kann bei einer freien Wahl keine Verpflichtung des Landtags angenommen werden, die Gründe für die Ablehnung eines Wahlvorschlags darzulegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 33; ähnlich VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - 78/21 -, Juris Rn. 125; a.A. VerfGH Sachsen, Urteil vom 26.1.1996 - Vf. 15-I-95 -, Juris Rn. 38 f.; Thür. VerfGH, Beschluss vom 14.10.2020 - 106/20 -, Juris Rn. 37 ff.)

3. Auch wenn der Landtag ihm obliegende Personalentscheidungen, etwa die Besetzung unterschiedlicher Gremien mit Landtagsmitgliedern, grundsätzlich durch freie Wahl treffen darf, bleibt verfassungsgerichtlich überprüfbar, ob hierbei andere verfassungsrechtliche Statusrechte, insbesondere Minderheitenrechte, verletzt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 - 2 BvE 2/20 -, BVerfGE 160, 368 Rn. 62; ähnlich VerfGH, Beschluss vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 121). Zu diesen Rechten gehört auch der aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (ähnlich BVerfG, Beschlüsse vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 28 und vom 25.5.2022 - 2 BvE 10/21 -, BVerfGE 162, 188 Rn. 42 ff.; VerfG Bbg., Urteil vom 6.9.2023 - 78/21 -, Juris Rn. 95 ff.; BeckOK GG/Brockner, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 40 Rn. 4; Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 32 Rn. 25).

a) Die Fraktionen sind als Zusammenschlüsse von Abgeordneten notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und zugleich maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung (vgl. § 1 Abs. 1 des Fraktionsgesetzes Baden-Württemberg). Ihre Bildung beruht auf der Entscheidung der Abgeordneten, die diese in Ausübung des freien Mandats (Art. 27 Abs. 3 LV) getroffen haben. Die Fraktion leitet ihre Rechtsstellung als Zusammenschluss von Abgeordneten, die sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer aus dem Mandat ergebenden Aufgaben unterstützen, aus Art. 27 Abs. 3 LV ab. Ausgangspunkt einer näheren Bestimmung des Fraktionsstatus ist daher die in Art. 27 Abs. 3 LV verbürgte Rechtsstellung des Abgeordneten (vgl. VerfGH, Urteil vom

4.4.2022 - 1 GR 69/21 -, Juris Rn. 94 m.w.N.; zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteil vom 16.7.1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304, 322, Juris Rn. 97; Beschluss vom 17.7.1995 - 2 BvH 1/95 -, BVerfGE 93, 195, 203, Juris Rn. 43; Urteil vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 97).

Zum Abgeordnetenstatus gehört, dass die Mitglieder des Parlaments grundsätzlich einander formal gleichgestellt sind und über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen. Dies folgt in erster Linie daraus, dass die Repräsentation des Volkes bei parlamentarischen Entscheidungen nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit, sondern vom Parlament in der Gesamtheit seiner Mitglieder bewirkt wird. Art. 27 Abs. 3 LV umfasst daher ein Recht jedes Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.3.2021 - 1 GR 93/19 -, Juris Rn. 119 m.w.N.; zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteile vom 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, 218, Juris Rn. 103 und vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11 -, BVerfGE 140, 115 Rn. 91 m.w.N.). Als Maßstab kommt der Grundsatz gleicher Teilhabe aller Abgeordneten überall dort zur Geltung, wo Aufgaben des Parlaments erfüllt werden, also etwa im Bereich der öffentlichen Beratung und der Gesetzgebung, beim Budgetrecht sowie bei der Ausübung der Kurations-, Informations- und Kontrollfunktionen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, 217 f., Juris Rn. 102; VerfGH Sachsen, Urteil vom 26.1.1996 - Vf. 15-I-95 -, Juris Rn. 25).

Übertragen auf die Ebene der Fraktionen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 66; zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 - BVerfGE 160, 411 Rn. 28 m.w.N.). Die Fraktionen haben ihrerseits ein aus Art. 27 Abs. 3 LV abgeleitetes Recht auf formal gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung. Dieses Recht betrifft sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung. Es erstreckt sich nicht nur auf die Tätigkeit des Parlaments als Organ der Gesetzgebung sowie der Kontrolle der Regierung und damit auf den Bereich der politisch-parlamentarischen Willensbildung im engeren Sinne. Vielmehr umfasst die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten und daraus abgeleitet der Fraktionen auch Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Parlaments einschließlich

der Festlegung und Besetzung von Untergliederungen und Leitungsgremien (vgl. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 28 m.w.N.).

b) Ein Spannungsverhältnis zwischen der Organisationsautonomie des Parlaments, die es ihm im Grundsatz erlaubt, Personalentscheidungen durch freie Wahl vorzusehen, und dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen entsteht nicht zuletzt bei der Besetzung von Gremien, die dazu dienen, originäre Aufgaben des Parlaments außerhalb seines Plenums wahrzunehmen. Da – wie bereits dargelegt – das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes angemessen repräsentiert wird, darf ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit nur dann außerhalb des Plenums geleistet werden, wenn die Mitwirkung der Abgeordneten dabei ihrer Art und ihrem Gewicht nach der Mitwirkung im Plenum im Wesentlichen entspricht (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11 -, BVerfGE 140, 115 Rn. 91). So hat das Bundesverfassungsgericht für Parlamentsausschüsse angenommen, dass sie im Wesentlichen ein verkleinertes Abbild des Parlaments sein und die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln müssen (vgl. BVerfG, Urteil vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 -, BVerfGE 135, 317 Rn. 153 m.w.N.). Denn die Ausschüsse leisten entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland einen wesentlichen Teil der Arbeit des Parlaments, nehmen durch ihre Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg und zudem einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahr und sind insofern in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, 221 f., Juris Rn. 113 ff.).

Besteht infolge der Bedeutung eines Gremiums für die parlamentarische Willensbildung ein Recht der Fraktionen auf gleiche Vertretung in diesem Gremium, kann eine freie Wahl seiner Mitglieder unzulässig sein. Denn sie ginge mit der Möglichkeit einer Nicht-Wahl einher und wäre daher kein geeignetes Mittel, um die Vertretung einer Fraktion in einem Gremium sicherzustellen. Daher ist es möglich, dass in solchen Konstellationen aus dem Vertretungsrecht auch ein Benennungsrecht folgt.

In welchen Konstellationen der Landtag daran gehindert ist, die Besetzung von Gremien mit Abgeordneten aufgrund einer Wahl durch das Plenum vorzusehen, und stattdessen den Fraktionen ein Benennungsrecht einräumen muss, lässt sich angesichts der Vielzahl möglicher Konstellationen nicht abstrakt und schematisch bestimmen, sondern muss jeweils unter Berücksichtigung der konkreten Situation festgestellt werden. Ausgangspunkt ist dabei die grundsätzliche Zulässigkeit der freien Wahl als Grundform der demokratischen Entscheidung. Maßgebliche Gesichtspunkte sind die Relevanz des jeweiligen Gremiums für die Tätigkeit des Landtags und die parlamentarische Willensbildung. Je höher diese einzuschätzen ist, desto ausgeprägter ist auch das Beteiligungsrecht des einzelnen Abgeordneten und damit der Fraktionen. Indizien können dabei etwa sein, inwieweit der Landtag sich des Gremiums bedient, um eine spezifisch parlamentarische Aufgabe zu erfüllen (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 26.1.1996 - Vf. 15-I-96 -, Juris Rn. 25; Thür. VerfGH, Beschluss vom 14.10.2020 - 106/20 -, Juris Rn. 38 f.), inwieweit das Gremium in die innere Organisation des Landtags eingebunden ist (vgl. Hamb. VerfG, Urteil vom 19.7.2016 - 9/15 -, Juris Rn. 61, 63) und wie das Gremium ansonsten besetzt ist (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 15.1.2019 - 1/18 -, Juris Rn. 68).

4. Im vorliegenden Fall durfte der Landtag die parlamentarischen Mitglieder des Kuratoriums der LZPB durch freie Wahl bestimmen. Hinreichende Gründe, die unter dem Gesichtspunkt der Relevanz des Kuratoriums für die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben oder der politisch-parlamentarischen Willensbildung eine proportionale Vertretung aller Fraktionen des Landtags im Kuratorium erfordern könnten, liegen nicht vor.

Die Bildung der LZPB und die Besetzung ihres Kuratoriums sind keine dem Landtag durch die Landesverfassung zugewiesene Aufgaben. Die Landesverfassung sieht die LZPB als Institution nicht vor. Ihre Rechtsgrundlage findet sich allein in der einfachrechtlichen Bekanntmachung, deren § 4 Abs. 3 auch die Besetzung des Kuratoriums mit Mitgliedern des Landtags regelt.

Die LZPB ist organisatorisch kein Unterausschuss des Landtags. Sie stellt nach § 1 Abs. 1 der Bekanntmachung eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts dar, die beim Landtag eingerichtet wird. Eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen

Rechts ist ein organisatorisch verselbstständiger Teil eines Trägers öffentlicher Gewalt (vgl. Schönenbroicher, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 55 f.). Insofern ist die LZPB als zwar vom Landtag abgeleitete, aber selbständige Organisationseinheit anzusehen. Allein die Einrichtung der LZPB beim Landtag führt nicht dazu, dass in dieser Institution originäre parlamentarische Tätigkeit ausgeübt wird.

Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die LZPB eine spezifisch parlamentarische Aufgabe wahrnimmt. Die LZPB soll die politische Bildung in Baden-Württemberg auf überparteilicher Grundlage fördern (§ 2 Abs. 1 der Bekanntmachung). Darin liegt keine originäre, durch die Verfassung dem Parlament zugewiesene Aufgabe. Die LZPB nimmt auch keine Informations-, Kontroll- oder Untersuchungsaufgaben des Landtags wahr. Sie erfüllt ihre Aufgabe im Wesentlichen durch die Vernetzung der mit der Förderung der politischen Bildung befassten staatlichen Stellen und der gesellschaftlichen Träger der politischen Bildung sowie durch die Organisation von Veranstaltungen zu Themen der politischen Bildung und die Herstellung von wissenschaftlichen Materialien und Fortbildungsmaterialien (§ 2 Abs. 2 der Bekanntmachung). Der Sache nach führt die LZPB, obwohl beim Landtag eingerichtet, administrative Aufgaben durch. Dem entspricht es, dass sie bis zum Jahr 2013 im Geschäftsbereich des Staatsministeriums Baden-Württemberg eingerichtet war (vgl. § 1 Abs. 1 der Bekanntmachung der Landesregierung von Baden-Württemberg über die Errichtung einer Landeszentrale für politische Bildung vom 25. Januar 1972).

Auch das Kuratorium der LZPB nimmt keine originär parlamentarischen Aufgaben wahr. Es hat insbesondere die Aufgabe, das Einvernehmen zu den durch den Direktor und durch sonstige Beschäftigte der LZPB definierten Arbeitsschwerpunkten und der Aufstellung des Haushaltsplanes zu erteilen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 der Bekanntmachung). Damit stellt es sich als ein Leitungsorgan der LZPB dar und besitzt primär eine eigene, mitgestaltende Funktion im Rahmen der administrativen Tätigkeit der LZPB. Soweit das Kuratorium als Adressat des Jahresberichts und mit seinem Recht, beim Direktor Auskünfte über die laufende Arbeit einzuholen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 der Bekanntmachung), auch kontrollierende Aufgaben ausübt, handelt es sich ebenfalls um Kompetenzen, wie sie für eine Binnenkontrolle durch ein Leitungsorgan typisch sind. Eine Art „Auslagerung“ einer originär dem Landtag obliegenden Kontrolle liegt darin nicht. Das

zeigt sich insbesondere auch daran, dass das Kuratorium zusätzlich mit sieben sachverständigen Personen besetzt ist, die nicht dem Landtag angehören.

Allein die Tatsache, dass die LZPB die politische Bildung in Baden-Württemberg auf überparteilicher Grundlage fördern (§ 2 Abs. 1 der Bekanntmachung) und die Überparteilichkeit der LZPB durch das Kuratorium gewährleistet werden soll (§ 4 Abs. 1 der Bekanntmachung), führt ebenfalls nicht dazu, dass die LZPB oder das Kuratorium der LZPB eine originär parlamentarische Tätigkeit wahrnehmen. Unabhängig davon, welche Anforderungen sich aus der Landesverfassung für die organisatorische Ausgestaltung einer staatlichen Institution ergeben, die der Förderung der politischen Bildung dient, insbesondere hinsichtlich ihrer überparteilichen Aufgabenwahrnehmung, stellt die Förderung der politischen Bildung keine originär parlamentarische Aufgabe dar.

Die Aufgabe der LZPB, die politische Bildung in Baden-Württemberg zu fördern, ist auch ersichtlich nicht identisch mit der politischen Willensbildung im Parlament. Allein die Beteiligung von Landtagsabgeordneten an einem Gremium führt nicht dazu, dass dort politische Willensbildung des Parlaments stattfindet. Dies gilt insbesondere, wenn – wie hier – auch weitere Personen, die nicht dem Landtag angehören, an einem Gremium beteiligt sind.

Andere Anhaltspunkte dafür, dass eine Personalentscheidung durch Wahl aus Gründen der Gleichbehandlung der Fraktionen unzulässig sein könnte, sind nicht ersichtlich. Im Übrigen bedarf es keiner Entscheidung, ob sich aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz ein Vorschlagsrecht der Fraktionen hinsichtlich der Kandidaten für das Kuratorium der LZPB herleiten lässt. Der Antragstellerin wurde ein derartiges Vorschlagsrecht nach § 17a Abs. 2 GO-LT unstreitig eingeräumt.

C.

Der Antrag der Antragstellerin auf Auslagenerstattung ist abzulehnen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kostenfrei.

Für eine ausnahmsweise nach § 60 Abs. 4 VerfGHG aus Billigkeitsgesichtspunkten in Betracht kommende Anordnung über die Erstattung der Auslagen des Antragstellers besteht vorliegend kein Anlass (vgl. VerfGH, Urteil vom 30.4.2021 - 1 GR 82/20 -, Juris Rn. 115; zu § 34a Abs. 3 BVerfGG BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 46).

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Prof. Dr. Abels