



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

## B e s c h l u s s

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 Wahl der stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs in  
den Oberrheinrat

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 17 Abs. 2  
und § 58 Abs. 4 Satz 4 VerfGHG durch den Präsidenten Prof. Dr. Graßhof, den Vize-  
präsidenten Dr. Mattes und den Richter Gneiting

am 17. Juli 2024 einstimmig b e s c h l o s s e n:

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 als stellvertretende parlamentarische Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat vorgeschlagenen Kandidaten und die anschließende Berufung von Abgeordneten des Landtags als stellvertretende parlamentarische Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat in ihren Rechten aus der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) vom 11. November 1953 (GBl. S. 173) verletzt zu sein.

I. Mit Vereinbarung zur Gründung des Oberrheinrats vom 16. Dezember 1997 (im Folgenden Vereinbarung, vgl. <https://www.oberrheinrat.org/de/der-oberrheinrat/gruendungsvereinbarung.html>, zuletzt aufgerufen am 25.6.2024) wurde der Oberrheinrat als „grenzüberschreitendes Gremium zur politischen Beratung“ (so die Präambel der Vereinbarung) durch Repräsentanten der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, der Region Elsass sowie der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Jura gegründet. Nach Art. 2 der Vereinbarung ist der Oberrheinrat für Gebiete in den zuvor genannten Regionen zuständig. Ziele des Oberrheinrats sind nach Art. 1 der Vereinbarung, als Beratungs- und Koordinierungsorgan den Austausch auf dem Gebiet der politischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu fördern und zu vertiefen, Initiativen für gemeinsame grenzüberschreitende Projekte regionaler und kommunaler Art zu entwickeln, eine harmonische und kohärente Entwicklung der oberrheinischen Gebiete zu fördern und zu unterstützen und die Aktivitäten der Oberrheinkonferenz hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen zu begleiten. Der Oberrheinrat behandelt nach Art. 4 der Vereinbarung grenzüberschreitende Fragen auf verschiedensten Gebieten, von der Wirtschaftspolitik über kulturelle Fragen bis hin zur Katastrophenhilfe. Im Rahmen seiner Ziele und Aufgaben fasst er nach Art. 5 Abs. 1

der Vereinbarung Beschlüsse sowie Empfehlungen, die sich insbesondere an die Oberrheinkonferenz, an die zuständigen nationalen, kantonalen und Landesregierungen und deren Stellen sowie an die europäischen, regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen richten. Beschlüsse und Empfehlungen fasst der Oberrheinrat grundsätzlich im Einvernehmen, sofern dieses nicht herstellbar ist, mit zwei Dritteln der Anwesenden, mindestens aber mit der Hälfte seiner Mitglieder (Art. 9 Abs. 1 der Vereinbarung).

Nach Art. 3 der Vereinbarung setzt der Oberrheinrat sich aus einer baden-württembergischen, einer elsässischen, einer rheinland-pfälzischen und einer schweizerischen Delegation zusammen. Die baden-württembergische Delegation mit insgesamt 26 Mitgliedern besteht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a) der Vereinbarung aus 16 Mitgliedern des Landtags von Baden-Württemberg, drei Vertretern der Stadtkreise Karlsruhe, Baden-Baden und Freiburg sowie sieben Vertretern der Landkreise Karlsruhe, Rastatt, Ortenaukreis, Emmendingen, Breisgau-Hochschwarzwald, Lörrach und Waldshut. Die Delegationen der anderen Regionen bestehen teils aus Vertretern der Exekutive, teils aus Vertretern der Legislative (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b) - lit. d) der Vereinbarung). Die Benennung der Mitglieder der einzelnen Delegationen bestimmt sich gemäß Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung nach den Regeln, die die jeweiligen Vertretungskörperschaften hierfür vorsehen, wobei die Mitglieder Gewählte sein müssen.

Nach dem Beschluss des Vorstands des Oberrheinrats vom 14. November 2022 darf auch die baden-württembergische Delegation des Oberrheinrats stellvertretende Mitglieder benennen, und zwar maximal in Höhe der Zahl der ordentlichen Mitglieder.

II. In seiner 57. Sitzung am 2. Februar 2023 stimmte der Landtag Baden-Württemberg der 17. Wahlperiode (im Folgenden Landtag) unter Punkt 7 der Tagesordnung über die Wahl von 16 aus dem Landtag zu entsendenden, stellvertretenden Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat ab. Dabei wurde nach § 17a Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags (GO-LT) verfahren. § 17a GO-LT lautet wie folgt:

§ 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 16 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 vier sowie die SPD, FDP/DVP und die AfD jeweils zwei Mitglieder bestimmen könnten. Dem gemeinsamen Wahlvorschlag der GRÜNEN, der CDU, der SPD und der FDP/DVP wurde mehrheitlich zugestimmt. Der Wahlvorschlag der AfD wurde – auch bei einer Wiederholung der Wahl als offene Wahl – mehrheitlich abgelehnt.

In der 63. Sitzung des Landtags am 17. April 2023 fand unter Punkt 6 der Tagesordnung erneut eine Abstimmung über den Wahlvorschlag der AfD-Fraktion für die stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder des Oberrheinrats statt. Der Wahlvorschlag wurde auch in diesem Wahlgang mehrheitlich abgelehnt.

Nach diesem Zeitpunkt wurde die erneute Wahl der von der AfD-Fraktion vorzuschlagenden, stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder des Oberrheinrats sowohl in der 66. Sitzung des Landtags am 25. Mai 2023 und in der 69. Sitzung des Landtags am 29. Juni 2023 auf die Tagesordnung genommen, allerdings jeweils wieder abgesetzt. Auch in der Folge hat der Landtag keine von der AfD-Fraktion vorgeschlagenen stellvertretenden Mitglieder des Oberrheinrats gewählt.

## B.

I. Die Antragstellerin hat am 11. August 2023 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 von Baden-Württemberg und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verstoßen hätten, indem

- die durch die Antragstellerin vorzuschlagenden stellvertretenden Mitglieder der Delegation von Baden-Württemberg des Oberrheinrats sachgrundlos durch den Landtag von Baden-Württemberg nicht bestätigt worden seien
- die Präsidentin des Landtags Abgeordnete des Landtags ohne die von der Antragstellerin vorzuschlagenden stellvertretenden Mitglieder in die Delegation von Baden-Württemberg des Oberrheinrats berufen habe.

Die Begründung des Antrags durch die Antragstellerin ist weitgehend identisch mit ihrer Antragsbegründung im Verfahren 1 GR 21/22, das die Wahl und Berufung der Mitglieder des Kuratoriums der Landeszentrale für politische Bildung zum Gegenstand hatte (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 36 ff.). Zu den Aufgaben des Oberrheinrats und seinem Charakter als grenzüberschreitendes Gremium führt die Antragstellerin im Rahmen der Begründung der geltend gemachten Rechtsverletzungen nichts weiter aus.

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

Auch die Antragsgegner wiederholen in den wesentlichen Punkten ihre Ausführungen im Verfahren 1 GR 21/22 (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 47 ff.), worauf sie auch verweisen.

Ergänzend tragen sie vor, dass das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag fehle. Die von der Antragstellerin entsandten ordentlichen Mitglieder nähmen an den Sitzungen des Oberrheinrats zuverlässig teil. Der gegen die Landtagspräsidentin als Antragsgegnerin zu 2. gerichtete Antrag sei schon deshalb unzulässig, weil kein tauglicher An-

tragsgegenstand und damit kein Streitiges Verfassungsrechtsverhältnis vorliege. Antragsgegenstand nach § 45 Abs. 1 VerfGHG könne nur ein Handeln oder Unterlassen sein. Die Landtagspräsidentin habe weder eine angreifbare Handlung vorgenommen noch eine solche pflichtwidrig unterlassen. Eine Streitig gewordene verfassungsrechtliche Beziehung zwischen ihr und der Antragstellerin bestehe nicht. Denn die Landtagspräsidentin habe keine vom Landtag gewählten Stellvertreter des Oberrheinrats „einberufen“. Sie wäre zu einer solchen Einberufung auch nicht verpflichtet gewesen. Nach Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung bestimme sich die Benennung der Mitglieder der einzelnen Delegationen nach den Regeln, die die jeweiligen Vertretungskörperschaften hierfür vorsähen. Eine Regelung, die eine abschließende Benennung oder Einberufung durch die Landtagspräsidentin vorsieht, existiere in Baden-Württemberg nicht. Auf eine vermeintliche Einberufungspraxis könne die Antragstellerin sich nicht berufen, da die Wahl von Stellvertretern der parlamentarischen Mitglieder im Oberrheinrat zum ersten Mal erfolgt sei. Darüber hinaus werde eine solche parlamentarische Praxis auch nicht zur Bestätigung der ordentlichen parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat gelebt. Sonstige verfassungsrechtlich relevante Fehler der Landtagspräsidentin seien nicht gerügt worden.

Weiterhin tragen die Antragsgegner im Anschluss an ihre Ausführungen im Verfahren 1 GR 21/22 (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Rn. 49 ff.) vor, dass der aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleitete Gleichbehandlungsanspruch nicht auf außerparlamentarische Gremien Anwendung fände, die keine verfassungsrechtlichen Aufgaben des Landtags wahrnehmen und deren Tätigkeit keinen wesentlichen Einfluss auf die verfassungsrechtlich determinierten Aufgaben des Landtags habe. Nach diesen Kriterien könne sich das Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen nicht auf die Zusammensetzung des Oberrheinrats erstrecken. Der Oberrheinrat sei ein außerparlamentarisches Gremium, das seine Legitimation nicht primär von den parlamentarischen Mitgliedern des Landtags aus der baden-württembergischen Delegation ableite, sondern sich aus divers besetzten und verschiedenen Delegationen unterschiedlicher Regionen zusammensetze. In diesem Gremium werde zudem keine parlamentarische Arbeit im Sinne der verfassungsrechtlichen Aufgaben des Landtags geleistet. Dem Oberrheinrat komme weder eine Gesetzgebungsfunktion noch eine Budgetfunktion, Kurationsfunktion oder eine Kontrollfunktion für den Landtag zu. Anders als der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat habe seine Tätigkeit auch keine

wesentlichen Auswirkungen auf die Tätigkeit des Landtags bei der Ausübung seiner Aufgaben nach Art. 27 Abs. 2 LV.

Hilfsweise weisen die Antragsgegner darüber hinaus darauf hin, dass das Recht der Fraktionen auf Chancengleichheit sowie das Gebot der Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt gelte, sondern durch die freie Wahl und das freie Mandat begrenzt werde. Die freie Wahl der parlamentarischen Mitglieder des Oberrheinrats entspreche der ständigen Praxis. Nach Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung bestimme sich die Benennung der Mitglieder der einzelnen Delegationen nach den Regeln, die die jeweiligen Vertretungskörperschaften hierfür vorsähen. Eine explizite Regelung dazu, wie die parlamentarischen Mitglieder des Oberrheinrats ermittelt würden, existiere in Baden-Württemberg nicht. Die bisherige Praxis der freien Wahl habe der Antragsgegner zu 1. nun auch auf die erstmalige Besetzung von Stellvertreterposten übertragen und auch diese mittels freier Wahl ermittelt. Weiterhin sei zu beachten, dass es sich beim Oberrheinrat um ein internationales Gremium handle, das zu grenzüberschreitenden Fragen berate, so dass die in ihm nicht vertretenen Abgeordneten auf die Integrität der parlamentarischen Mitglieder aus Baden-Württemberg vertrauen können müssten. Daher sei es Zweck der Wahlregelung, sicherzustellen, dass nur Abgeordnete gewählt würden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit in ihre fachliche Kompetenz und Integrität besäßen. Gleiches gelte für ihre Stellvertreter.

### C.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet nach §§ 17 Abs. 2, 58 Abs. 4 Satz 4 VerfGHG ohne mündliche Verhandlung durch die Kammer.

Der Antrag ist unzulässig.

I. Der Antrag ist allerdings fristgemäß gestellt worden, denn die sechsmonatige Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt. Die vollständige Antragschrift mit Anlagen ist am 14. August 2023 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen. Der vorliegende Antrag wäre daher nur verfristet, wenn die Frist bereits vor dem 14. Februar 2023 begonnen hätte (vgl. zu einer vergleichbaren Konstellation VerfGH, Urteil vom

5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 76 m.w.N.). Anhaltspunkte dafür sind nicht ersichtlich. Die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten wurden zwar erstmals in der Sitzung des Landtags vom 2. Februar 2023 nicht gewählt; die in dieser Sitzung vertagte erneute Abstimmung erfolgte aber erst in der Sitzung vom 17. April 2023.

II. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass das Rechtsschutzbedürfnis entfallen sein könnte. Dies folgt hier bereits daraus, dass die auf Vorschlag der Antragstellerin zu besetzenden zwei Stellen für stellvertretende parlamentarische Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat derzeit unbesetzt sind und daher weiterhin die Möglichkeit besteht, dass von der Antragstellerin vorgeschlagene Kandidaten als Stellvertreter gewählt werden. Allein dass die von der AfD-Fraktion entsandten ordentlichen Mitglieder nach Angaben der Antragstellerin zuverlässig an den Sitzungen des Oberrheinrats teilnehmen, lässt das Rechtsschutzbedürfnis entgegen der Ansicht der Antragsgegner nicht entfallen. Denn trotz grundsätzlich zuverlässiger Teilnahme der von der AfD-Fraktion entsandten ordentlichen parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat ist ein Vertretungsfall z.B. aufgrund von Krankheit nicht ausgeschlossen.

Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin 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. hierzu VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 77).

III. Die Antragstellerin ist jedoch hinsichtlich keiner der beiden Anträge antragsbefugt.

1. 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 verletzten 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, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 62 m.w.N.).

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. 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. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 63 m.w.N.).

Eine Rechtsverletzung ist im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG geltend gemacht, wenn nach dem Vorbringen des Antragstellers eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist. 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. Es ist eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung erforderlich. Insofern gelten nach § 15 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG die allgemeinen Substantiierungsanforderungen (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 64 m.w.N.).

2. Hinsichtlich sämtlicher geltend gemachter Rechtsverletzungen durch die Landtagspräsidentin als Antragsgegnerin zu 2. ist die Antragstellerin bereits deshalb nicht antragsbefugt, weil weder dargelegt worden noch sonst ersichtlich ist, durch welche Handlung oder welche Unterlassung der Landtagspräsidentin die Antragstellerin in der

Wahrnehmung der ihr durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sein soll.

Die Landtagspräsidentin hat im Verfahren zur Benennung der parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat und von deren Vertretern keine mit ihrem Amt verbundenen besonderen Aufgaben oder Befugnisse. Nach Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung erfolgt die Benennung der Mitglieder der einzelnen Delegationen nach den Regeln, die die jeweiligen Vertretungskörperschaften hierfür vorsehen, wobei die Mitglieder Gewählte sein müssen. Dieser Vorschrift hat der Landtag von Baden-Württemberg durch die Anwendung des § 17a Abs. 2 der GO-LT entsprochen. In § 17a Abs. 2 GO-LT ist ein Vorschlagsrecht der einzelnen Fraktionen für eine ihrer Stärke im Landtag entsprechenden Zahl an Kandidaten sowie ein anschließender Wahlvorgang vorgesehen. Die Landtagspräsidentin wirkt an diesem Vorgang lediglich im Rahmen der Sitzungsleitung mit. Insbesondere benennt oder ernennt sie die parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat oder deren Stellvertreter nicht förmlich. Dies nimmt die Antragstellerin nicht in den Blick und setzt sich daher auch nicht damit auseinander, dass es somit bereits an einem Anknüpfungspunkt für die von ihr angeführten Grundsätze der fairen und loyalen Anwendung der GO-LT und der unparteiischen und gerechten Amtsführung der Landtagspräsidentin fehlt.

3. Soweit sich die Antragstellerin gegen die fehlende Bestätigung der von ihr als Vertreter der parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrats vorgeschlagenen Kandidaten durch den Landtag wehrt, wendet sie sich zwar gegen einen statthaften Angriffsgegenstand [dazu a)], hat eine Verletzung eigener Rechte oder Rechte des Landtags jedoch nicht hinreichend dargetan [dazu b)].

a) In diesem Umfang betrifft das Organstreitverfahren einen statthaften Angriffsgegenstand. Mit der unterbliebenen Bestätigung der von ihr jeweils als Vertreter der parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat vorgeschlagenen Kandidaten durch den Landtag wendet sich die Antragstellerin im Schwerpunkt gegen ein Unterlassen des Antragsgegners zu 1., denn sie sieht sich durch das Endergebnis aller durchgeführten, für ihre Kandidaten erfolglosen Wahlgänge beschwert. Es erscheint grundsätzlich möglich, dass dieses Unterlassen ohne weiteren Umsetzungsakt zu ei-

ner Rechtsverletzung der Antragstellerin führen kann. Denn hierdurch wird die Antragstellerin daran gehindert, eine ihrer Fraktionsstärke im Plenum entsprechende Anzahl an Vertretern für die parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat zu stellen (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 66 zur dortigen Konstellation).

b) Die Antragstellerin hat die Möglichkeit einer Verletzung des aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen, 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 durch ein Unterlassen des Antragsgegners zu 1. nicht hinreichend dargelegt.

aa) Mit dem aus Art. 27 Abs. 3 LV hergeleiteten Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen bezieht sich die Antragstellerin zwar auf ein grundsätzlich im Rahmen des Organstreitverfahren durch die einzelne Fraktion rügefähiges Recht (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 65 f., 91 ff.).

Allerdings fehlt es an hinreichend substantiierten Ausführungen dazu, dass dieses Recht durch die Wahl der stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat verletzt worden sein könnte. Insbesondere setzt die Antragstellerin sich weder mit den Aufgaben des Oberrheinrats noch mit dessen Besonderheiten als grenzüberschreitendes Gremium auseinander.

Die Antragstellerin leitet aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen ein Recht her, eine ihrem Stärkeverhältnis im Plenum entsprechende Zahl an stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat zu stellen. Dadurch sieht sie die im einfachen Recht in § 17a Abs. 2 GO-LT vorgesehene Wahl der stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat durch Art. 27 Abs. 3 LV zumindest auf unterschiedliche Kandidaten ihrer Fraktion beschränkt oder leitet aus Art. 27 Abs. 3 LV sogar ein Benennungsrecht hinsichtlich der auf sie entfallenden Zahl an Kandidaten her.

Die Antragstellerin legt nicht in ausreichendem Umfang dar, warum eine derartige Einschränkung der aus dem freien Mandat des Abgeordneten hergeleiteten freien Wahl (vgl. dazu VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 89 f.) durch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen gerechtfertigt sein soll.

Nicht nur aus der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 95 ff.), sondern bereits aus der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht hervor, dass der aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten hergeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen eine Einschränkung des Grundsatzes der freien Wahl in Bezug auf die Besetzung von Gremien insbesondere dann rechtfertigen kann, wenn durch das betreffende Gremium wesentliche Aufgaben des Parlaments wahrgenommen werden sollen (vgl. BVerfG, Urteil vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 -, BVerfGE 135, 317 Rn. 153 m.w.N.; Beschluss vom 25.5.2022 - 2 BvE 10/21 -, BVerfGE 162, 188 Rn. 41 ff., Juris). Aus dieser Rechtsprechung ergaben sich bereits vor dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 5. Februar 2024 (- 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 95 ff.) hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Übernahme parlamentarischer Aufgaben durch ein Gremium oder dessen Bedeutung für die parlamentarische Willensbildung wesentliche Gesichtspunkte in der Abwägung zwischen dem Grundsatz der freien Wahl und dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen darstellen (vgl. nun auch VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 97).

Damit setzt sich die Antragstellerin im Antragsschriftsatz in Bezug auf den Oberrheinrat nicht auseinander. Die Antragstellerin geht schon im Ansatz nicht auf die besondere rechtliche Stellung des Oberrheinrats und dessen Aufgaben und Arbeitsweise ein und verhält sich daher auch weder dazu, ob in der Entsendung stellvertretender Mitglieder Baden-Württembergs in den Oberrheinrat eine originäre, durch die Landesverfassung dem Parlament zugewiesene Aufgabe liegt, noch dazu, ob das Gremium Oberrheinrat oder die stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat Aufgaben des Landtags wahrnehmen. Auch dazu, ob im Oberrheinrat bzw. durch die Beteiligung der stellvertretenden parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs in diesem Gremium eine politische Willensbildung des Landtags stattfindet, führt die Antragstellerin nichts weiter aus. Sie setzt sich auch in keiner Weise mit den Besonderheiten des Oberrheinrats als grenzüberschreitendes Gremium, an

dem sowohl Vertreter der Exekutive als auch der Legislative aus insgesamt vier Staaten beteiligt sind, auseinander. An Ausführungen speziell zur Rolle der Stellvertreter der parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat fehlt es ebenso.

bb) 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 – wie bereits im Verfahren 1 GR 21/22 – schon an einer nachvollziehbaren Begründung, warum durch die unterbliebene Wahl der von der Antragstellerin als Vertreter der parlamentarischen Mitglieder Baden-Württembergs im Oberrheinrat vorgeschlagenen Kandidaten Kontrollrechte des Landtags aus Art. 27 Abs. 2 LV gegenüber der vollziehenden Gewalt berührt sein sollen (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 71 ff.). Insbesondere begründet die Antragstellerin nicht, warum der Oberrheinrat als zwischenstaatliches Gremium, das mit Vertretern der Exekutive und Legislative der vier entsendenden Staaten besetzt ist, der (Landes-)Regierung zuzuordnen und insofern Gegenstand des Kontrollrechts nach Art. 27 Abs. 2 LV sein soll.

cc) 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. Der Organstreit dient indes nur dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 73.).

dd) 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 lan-

desverfassungsrechtlichen 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. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 74).

ee) 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 – wie bereits im Verfahren 1 GR 21/22 (vgl. VerfGH, Urteil vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 75) – 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).

IV. Fehlt es demnach an der Antragsbefugnis, kann auch in diesem Verfahren offen bleiben, ob für die Einleitung eines Organstreitverfahrens durch eine Fraktion ein Fraktionsbeschluss erforderlich ist (so bereits VerfGH, Urteile vom 26.4.2021 - 1 GR 58/19 -, Juris Rn. 48 und vom 5.2.2024 - 1 GR 21/22 -, Juris Rn. 60). Bisher ist nicht vorgebracht worden oder aus den vorgelegten Unterlagen ersichtlich, dass ein solcher Fraktionsbeschluss durch die Antragstellerin gefasst wurde.

#### D.

Der Antrag der Antragstellerin auf Auslagererstattung 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 der Antragstellerin 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).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting