



Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

3 Bf 250/21.Z
11 K 8652/17

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 3. Senat, am 24. November 2023 durch

die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht
die Richterin am Oberverwaltungsgericht
den Richter am Verwaltungsgericht

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 21. Juni 2021 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass die Nichtwahl der von ihr für die Härtefallkommission benannten Mitglieder durch die Beklagte rechtswidrig ist.

Durch das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004, 1950) hat der Bundesgesetzgeber in § 23a AufenthG die Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung in Härtefällen geschaffen. Die in der Folgezeit mehrfach geänderte Regelung lautet in der aktuellen Fassung auszugsweise:

§ 23a Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

(1) Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel sowie von den §§ 10 und 11 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). [...]

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Absatz 1 einzurichten, das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2 einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen. Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft. Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.

Auf der Grundlage der Ermächtigung in § 23a Abs. 2 AufenthG i.V.m. Art. 80 Abs. 4 GG wurde das Hamburgische Gesetz über die Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (Härtefallkommissionengesetz, im Folgenden HFKG) vom 4. Mai 2005 (HmbGVBl. 2005, 190) erlassen (erstmalig geändert durch Gesetz vom 26.5.2009, HmbGVBl. 2009 S. 160). Danach wird eine Härtefallkommission gemäß § 23a AufenthG eingerichtet (§ 1 Abs. 1 HFKG). Die Härtefallkommission wird ausschließlich im Wege der Selbstbefassung auf Vorschlag mindestens eines Mitglieds oder der Vertreterin oder des

Vertreter der obersten Landesbehörde tätig (§ 2 Abs. 1 Satz 1 HFKG) und kann ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten (§ 5 Abs. 1 HFKG). Die Härtefallkommission teilt alle abschließenden Entscheidungen schriftlich unter Angabe von Gründen der Bürgerschaft mit (§ 5 Abs. 2 HFKG). Die oberste Landesbehörde teilt ihrerseits Anordnungen nach § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG und – unter Angabe von Gründen – Zurückweisungen von Härtefallersuchen schriftlich dem Vorsitzenden Mitglied der Härtefallkommission und der Bürgerschaft mit (§ 6 HFKG). Die Bürgerschaft bestimmt ein vorsitzendes Mitglied sowie zwei stellvertretende vorsitzende Mitglieder der Härtefallkommission aus dem Kreis der ordentlichen Mitglieder (§ 1 Abs. 3 HFKG). Zugleich entsendet die oberste Landesbehörde eine Vertreterin oder einen Vertreter ohne Stimmrecht in die Härtefallkommission (§ 1 Abs. 4 HFKG).

Die Besetzung der Härtefallkommission, deren Beschlussfähigkeit und die Modalitäten der Beschlussfassung wurden durch das Härtefallkommissionengesetz wie folgt geregelt:

§ 1 Härtefallkommission

[...]

(2) Jede im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretene Fraktion benennt aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder. Die Benannten werden durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat für die Dauer der Legislaturperiode berufen. Die berufenen Mitglieder führen ihr Amt bis zur Berufung der ihnen nachfolgenden Mitglieder fort. Die Amtszeit endet vorzeitig, wenn das Mitglied zurücktritt, aus der benennenden Fraktion ausscheidet oder verstirbt. Eine Nachberufung ist nur für den Rest der Legislaturperiode zulässig.

[...]

(5) Die Härtefallkommission gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung.

§ 4 Sitzung der Härtefallkommission

[...]

(2) Die Härtefallkommission ist beschlussfähig, wenn alle ordentlichen Mitglieder anwesend sind.

§ 5 Entscheidung der Härtefallkommission

(1) Die Härtefallkommission kann mit Zustimmung aller ordentlichen Mitglieder Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten, wenn nach ihren Feststellungen dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der oder des Betroffenen im Bundesgebiet rechtfertigen. [...]

Bei der Bürgerschaftswahl am 15. Februar 2015 entfielen auf die AfD Hamburg acht Sitze. Die acht gewählten AfD-Abgeordneten bildeten eine von insgesamt sechs Fraktionen; am

Ende der 21. Legislaturperiode besaß die Klägerin noch sechs Sitze in der beklagten Bürgerschaft.

Zwischen dem 15. April 2015 und dem 18. Dezember 2019 fanden in der 21. Legislaturperiode insgesamt 17 Wahlvorgänge (15. April 2015, 7. Mai 2015, 28. Mai 2015, 10. Juni 2015, 8. Juli 2015, 2. September 2015, 16. September 2015, 14. Oktober 2015, 11. November 2015, 25. November 2015, 9. Dezember 2015, 30. November 2016, 28. Juni 2017, 20. Dezember 2017, 16. Mai 2018, 20. November 2019 und 18. Dezember 2019) zur Härtefallkommission statt, bei denen in 33 Wahlen die von der Klägerin Benannten von der beklagten Bürgerschaft nicht gewählt wurden. Von den Benannten der Klägerin wählte die Beklagte lediglich am 28. Mai 2015 den Abgeordneten xxx als stellvertretendes Mitglied und am 20. Dezember 2017 den Abgeordneten xxx als ordentliches Mitglied der Härtefallkommission.

Zwischenzeitlich trat am 22. April 2015 das Zweite Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 17. April 2015 (HmbGVBl. S. 74) in Kraft. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG konnte sich die Härtefallkommission nunmehr mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen ihrer ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedurfte ein Härtefallersuchen nur noch der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HFKG). In beiden Bestimmungen war bis dahin Einvernehmlichkeit notwendig. Die Regelung zur Beschlussfähigkeit (§ 4 Abs. 2 HFKG) wurde dabei nicht geändert. Am 29. Juli 2015 trat das Dritte Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 15. Juli 2015 (HmbGVBl. S. 190) in Kraft. Gemäß dem damit neu eingeführten § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG kann sich die Härtefallkommission, wenn nicht alle von den Fraktionen Benannten gewählt werden, konstituieren, wenn zumindest die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind. Sie ist gemäß § 4 Abs. 2 HFKG n.F. beschlussfähig, wenn alle berufenen ordentlichen Mitglieder anwesend sind. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG n.F. kann sich die Härtefallkommission mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der berufenen ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedarf ein Härtefallersuchen der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer berufenen ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HFKG n.F.).

Aufgrund der wiederholten Nichtwahl der vorgeschlagenen Kandidaten der Klägerin kam es zu mehreren Gesprächen innerhalb der beklagten Bürgerschaft. Am 7. und 28. Mai 2015 wurde das Thema im Ältestenrat der Bürgerschaft diskutiert. Am 5. Juni, 24. September

und 7. Oktober 2015 erfolgten Gespräche der Bürgerschaftspräsidentin mit den Fraktions-
spitzen sowie weiteren Fraktionsvertretern.

Am 30. November 2015 erhoben die Klägerin und die ihr zu diesem Zeitpunkt angehö-
renden Mitglieder vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht einen Organstreit gemäß
Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV), § 14 Nr. 2
HVerfGG. Zur Begründung machten die Klägerin und die ihr zu diesem Zeitpunkt angehö-
renden Mitglieder im Wesentlichen geltend: Gegenstand des Organstreits sei die wieder-
holte Nichtwahl der von der Klägerin vorgeschlagenen Mitglieder der Härtefallkommission
sowie die Nichtvornahme von Verfahrensvorkehrungen zur Auflösung der entstandenen
Blockade. Das Hamburgische Verfassungsgericht verwarf die Anträge mit Urteil vom
19. Juli 2016 (9/15, LVerfGE 27, 253, juris) als unzulässig.

Ab November 2019 kam es zu erneuten parlamentarischen Gesprächen über die Wahlen
zur Härtefallkommission ohne Einigung und es fanden die o.g. letzten beiden Wahlvor-
gänge der 21. Legislaturperiode statt.

Am 23. Februar 2020 fand die Wahl zur 22. Hamburgischen Bürgerschaft statt. Die Klägerin
erhielt dabei sieben Sitze. Seit dem Austritt eines Abgeordneten besitzt die Klägerin noch
sechs Sitze. Die Mitglieder der Klägerin wurden bei den seit der letzten Bürgerschaftswahl
erfolgten Wahlen zur Härtefallkommission nicht gewählt. Sie hat im Verlauf der 22. Legis-
laturperiode alle ihr angehörenden Mitglieder mindestens einmal benannt.

Am 16. Oktober 2017 hat die Klägerin vor dem Verwaltungsgericht eine auf die Feststellung
gerichtete Klage erhoben, dass die Nichtwahl der von ihr aus ihrer Mitte benannten Abge-
ordneten zu ordentlichen oder stellvertretenden Mitgliedern der Härtefallkommission rechts-
widrig ist bzw. gewesen ist. Das von ihr in Form eines Benennungs- bzw. Nominierungs-
rechts ausgeübte Besetzungsrecht aus § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG sei durch die willkürlichen
Ablehnungen ihrer Wahlvorschläge verletzt worden. Die Beklagte habe bislang nicht durch
verfahrensmäßige Vorkehrungen sichergestellt, dass diese Ablehnungen nicht von sach-
widrigen Gründen bestimmt würden. Dass die Beklagte hierzu verpflichtet sei, folge aus den
einfach-rechtlichen Erwägungen des § 1 Abs. 2 HFKG und des Geschäftsordnungsrechts,
das für die Härtefallkommission bei der Besetzung sog. Spiegelbildlichkeit vorsehe. Es be-
stehe wegen § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG eine sachliche Verbindung zum Eingabenausschuss,
sodass die Härtefallkommission als dessen Annex anzusehen sei. Die Chancengleichheit
werde verletzt, wenn die nach dem Mehrheitsprinzip erfolgenden Wahlen andere verfas-
sungsrechtliche Schutzgüter wie etwa die Funktionsfähigkeit des Gremiums verletzen. Die

Verfassung habe insoweit eine Ausstrahlungswirkung. Wenn das Gesetz die Fraktionen als Benennende vorsehe, müssten diese gleich behandelt werden. Die Nichtwahl müsse zumindest sachgerechte Gründe haben und dürfe nicht allein an der Fraktionszugehörigkeit hängen. Dagegen sei spätestens bei der Nichtwahl des dritten vorgeschlagenen Kandidaten evident verstoßen worden. Es fehle daher eine Rechtfertigung für die Nichtwahl. Die neu eingeführte Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG sei mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie einschränkend in dem Sinne verstanden werde, dass die Härtefallkommission nur im Fall der vorübergehenden Verzögerung der Wahl eines Mitglieds ihre Arbeit bereits aufnehmen dürfe.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage aufgrund mündlicher Verhandlung vom 21. Juni 2021 abgewiesen. Die Klage sei zwar zulässig, aber unbegründet. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis, aus dem abzuleiten wäre, dass die Nichtwahl der von der Klägerin benannten ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder in den von ihr bezeichneten Wahlvorgängen für die Härtefallkommission rechtswidrig sei und die Klägerin in ihren Rechten verletze, bestehe nicht. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis ergebe sich nicht aus dem Härtefallkommissionsgesetz – weder seinem Wortlaut nach noch durch Auslegung. Dem stehe die Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG ausdrücklich entgegen, welche nicht verfassungswidrig sei. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis ergebe sich auch nicht aus Regelungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Ebenso wenig aus dem Geschäftsordnungsrecht der Beklagten.

Gegen dieses der Klägerin am 2. Juli 2021 zugestellte Urteil richtet sich der am 2. August 2021 gestellte und am 27. August 2021 begründete Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung.

II.

Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt in der Sache ohne Erfolg.

1. Aus den Darlegungen der Klägerin im Zulassungsantrag, auf die die Prüfung im Zulassungsverfahren grundsätzlich beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO),

ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind dann begründet, wenn gegen dessen Richtigkeit angesichts der Begründung des Zulassungsantrags gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Hiervon ist immer schon dann auszugehen, wenn durch die Begründung des Zulassungsantrags ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.6.2000, 1 BvR 830/00, NVwZ 2000, 1163, juris Rn. 15; BVerwG, Beschl. v. 10.3.2004, 7 AV 4.03, DVBl. 2004, 838, juris Rn. 8 f.). Richtigkeit im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO meint die Ergebnisrichtigkeit des Entscheidungstenors, nicht dagegen die vollständige Richtigkeit der dafür gegebenen Begründung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.7.2013, 1 BvR 3057/11, BVerfGE 134, 106, juris Rn. 40; Beschl. v. 23.2.2011, 1 BvR 500/07, juris Rn. 15 ff.; BVerwG, Beschl. v. 10.3.2004, 7 AV 4.03, NVwZ-RR 2004, 542, juris Rn. 7 ff.). Das Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erfordert zudem, dass die Fehlerhaftigkeit der entscheidungserheblichen Gründe des angefochtenen Urteils aufgezeigt werden muss (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 124a Rn. 49; OVG Hamburg, Beschl. v. 11.9.2019, 1 Bf 82/18.Z, DÖV 2020, 38, juris Rn. 7). Ist das Urteil auf mehrere selbstständig tragende Begründungen gestützt, muss für jede dieser Begründungen ein Berufungszulassungsgrund gegeben sein (vgl. W.-R. Schenke, a.a.O., § 124 Rn. 5) und vom Rechtsmittelführer dargelegt werden (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO; VGH München, Beschl. v. 29.7.2014, 10 ZB 12.2448, juris Rn. 9; OVG Hamburg, Beschl. v. 13.4.2011, 3 Bf 86/10.Z, NVwZ-RR 2011, 818, juris Rn. 5). Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Zulassungsantrags nicht.

a) Die Klägerin macht geltend, dass an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils ernstliche Zweifel bestünden, insbesondere an der Feststellung des Verwaltungsgerichts, ein Rechtsverhältnis, aus dem abzuleiten wäre, dass die Nichtwahl der von der Klägerin benannten ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder für die Härtefallkommission in den von ihr bezeichneten

Wahlgängen in der 21. und 22. Legislaturperiode rechtswidrig sei und sie in ihren Rechten verletze, bestehe nicht. Ihr stehe ein organschaftlicher Anspruch auf Wahl des von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen Mitglieds und der von ihr benannten zwei stellvertretenden Mitglieder durch die Beklagte zu. Diesen Anspruch leite sie im Gegensatz zur Ansicht des Verwaltungsgerichts und in Widerspruch zur Entschei-

dung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 19. Juli 2016 nicht allein aus der Hamburgischen Verfassung ab, sondern aus einer Auslegung von § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG und § 8 Abs. 1 Nr. 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 1. April 2020 (BürgGO HA) in Verbindung mit dem Recht der Fraktionen auf gleichberechtigte und gleichwertige Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie dem Charakter der Härtefallkommission als verkleinertes Abbild des Eingabenausschusses. Im Einzelnen:

aa) Zunächst trägt die Klägerin insoweit und vor dem Hintergrund des drei Schritte umfassenden Ernennungsverfahrens zur Härtefallkommission vor, dass mit Blick auf die Rechte von Fraktionen bei der Besetzung von Gremien als Bestandteil ihres Rechts auf gleiche Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als Ausgangspunkt festzuhalten sei, dass § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG (ausschließlich) den im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ein Besetzungsrecht einräume, mit dem ein auf Mitglieder der Fraktion konzentriertes Auswahlrecht korrespondiere. Das Besetzungsrecht werde in Form eines Benennungs- bzw. Nominierungsrechts ausgeübt, wie auch in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BürgGO HA vorgesehen (dort als Vorschlagsrecht bezeichnet). Die Entscheidungen der Fraktionen darüber, mit welchen Abgeordneten die ihr zustehenden Gremien-sitze besetzt werden, gehöre zu den Grundentscheidungen in ihren ureigenen Angelegenheiten und damit zu ihrem Selbstbestimmungsrecht. In Konstellationen wie der vorliegenden, in denen die von den Fraktionen benannten Mitglieder des Gremiums – aus Gründen zusätzlicher parlamentarischer Legitimation – vom Parlament gewählt würden, wandle sich das Teilhaberecht der Fraktionen in Form eines Benennungsrechts um in ein Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags, weil ansonsten ihr Besetzungs- und ihr Auswahlrecht zur freien Disposition der Mehrheit gestellt würden.

Hiermit dringt die Klägerin nicht durch.

Im Rahmen ihres Vortrags setzt sich die Klägerin bereits nicht mit den entscheidungserheblichen Gründen des Verwaltungsgerichts auseinander, sondern wiederholt lediglich ihr erstinstanzliches Vorbringen (vgl. Klageschrift v. 13.10.2017, S. 18; Schriftsatz v. 28.5.2019, S. 10 f.), obgleich eine bloße Wiederholung keine Auseinandersetzung mit dem Urteil darstellen kann und daher dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht genügt (vgl. Roth, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 66. Ed. Stand 1.7.2023, § 124a Rn. 69 m.w.N.).

Im Übrigen kann aus dem in § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 HFKG normierten Ernennungsverfahren kein einer im Eingabenausschuss vertretenen Fraktion zustehendes „Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags“ zur personellen Besetzung der Härtefallkommission abgeleitet werden, das mithin einen organschaftlichen Anspruch auf Wahl des von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen Mitglieds und der von ihr benannten zwei stellvertretenden Mitglieder durch das Parlament vermitteln würde.

Der von der Klägerin wiederholt missverständlich als „Besetzungsrecht“ bezeichnete erste Schritt des Ernennungsverfahrens, wonach jede im Eingabenausschuss der Beklagten vertretene Fraktion aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder benennt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG), ist entgegen der Darstellung der Klägerin bereits nicht Ausdruck der „Rechte von Fraktionen bei der Besetzung von Gremien als Bestandteil ihres Rechts auf gleiche Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess“. Die Klägerin rekurriert insoweit (implizit) auf das durch Art. 7 Abs. 1 HV gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess. In seinem zwischen den Beteiligten ergangenen und auch vom Verwaltungsgericht berücksichtigten Urteil vom 19. Juli 2016 hat das Hamburgische Verfassungsgericht – unter ausführlicher Auseinandersetzung mit dem Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung – indes bereits entschieden, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission nicht im Verfassungsrecht wurzeln, sondern in der einfachgesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 2 HFKG (9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 46). Der Gesetzgeber hat die Besetzung der Härtefallkommission sowie das Vorschlagsrecht aller im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ebenso selbst normiert wie die von ihm als konstitutiv angesehene Ernennung der durch die Bürgerschaft gewählten Mitglieder durch den Senat (vgl. HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, a.a.O. Rn. 50). Dies ignoriert die Klägerin, wenn sie bei der Auslegung der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG nunmehr gleichwohl das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung in den „Blick“ nimmt. Da die in § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG vorgesehene Mitgliederbenennung durch die im Eingabenausschuss der Beklagten vertretenen Fraktionen gerade keine „Form“ des vorgenannten Teilhaberechts als Bestandteil des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen darstellt, kann sich aus diesem auch kein Recht auf chancengleiche Behandlung der Benennung ergeben. Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang befürchtet, dass ansonsten das von ihr jeweils so bezeichnete „Besetzungsrecht“ und „Auswahlrecht“ zur freien Disposition der Mehrheit gestellt würden, ist diese Sorge unbegründet. Denn der Klägerin wird als im Eingabenausschuss vertretener Fraktion durch das Härtefallkommissionengesetz lediglich eingeräumt, aus ihrer Mitte für die

Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder zu benennen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG). Auf diese vorgesehene Benennung und auf die vorherige interne Auswahl aus der klägerischen Mitte haben nicht der Klägerin angehörende Abgeordnete keinen Einfluss.

Selbst wenn man – entgegen dem vorgenannten Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts – zugunsten der Klägerin unterstellen würde, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission im Verfassungsrecht wurzeln und damit sowohl das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung als auch den Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV für anwendbar hielte, könnte die Klägerin daraus nicht den von ihr geltend gemachten organschaftlichen Anspruch auf Wahl des von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen Mitglieds und der von ihr benannten zwei stellvertretenden Mitglieder durch die Beklagte herleiten. Das Mitwirkungs- und Teilhaberecht der Klägerin aus Art. 7 Abs. 1 HV wäre durch die – dann hypothetisch auch durch Verfassungsrecht und nicht nur einfachgesetzlich vorgesehene – Wahl der von der Klägerin benannten Mitglieder durch die Beklagte und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV begrenzt. Es ginge deshalb über das auch in § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG normierte Vorschlagsrecht für die Wahl sowie die Durchführung einer ordnungsgemäßen Wahl nicht hinaus. Das Recht zur gleichberechtigten Berücksichtigung einer Fraktion bei der Besetzung der Härtefallkommission stünde insoweit unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten und könnte daher nur verwirklicht werden, wenn die von dieser Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten und Kandidatinnen die erforderliche Mehrheit erreichen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, juris Rn. 27 – in Bezug auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Wahlen zeichnen sich gerade durch die Wahlfreiheit aus, wenngleich die Wählbarkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängen kann. Der mit einer Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Kandidatin gäbe (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.9.2016, 2 BvR 2453/15, BVerfGE 143, 22, juris Rn. 28 für die Wahl im Richterwahlausschuss gemäß Art. 95 Abs. 2 GG). Die freie Wahl entspricht dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 7 Abs. 1 HV und dem Demokratieprinzip nach Art. 3 Abs. 1 HV, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV sind die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Zu den Statusrechten des Abgeordneten gehört auch das Stimmrecht und insbesondere das Recht, sich an Wahlen zu beteiligen (vgl. nur BVerfG, Urt. v. 22.9.2015, 2 BvE 1/11,

BVerfGE 140, 115, juris Rn. 92 zur Spiegelbildlichkeit in Ausschüssen). Das freie Mandat der Abgeordneten manifestiert sich daher auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen. Mit einer freien Wahl wäre es somit unvereinbar, wenn eine Fraktion das Recht auf ein bestimmtes Wahlergebnis hätte. Könnte eine Fraktion mittels durch ein Besetzungsrecht ein von ihr benanntes ordentliches oder stellvertretendes Mitglied durchsetzen, wäre die Wahl ihres Sinns entleert (so BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, a.a.O. Rn. 35 in Bezug auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).

bb) Des Weiteren macht die Klägerin ebenfalls vor dem Hintergrund des drei Schritte umfassenden Ernennungsverfahrens zur Härtefallkommission geltend, dass das Benennungsrecht in § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG an die Mitgliedschaft einer Fraktion im Eingabenausschuss geknüpft sei. Damit komme eine, in der Entstehungsgeschichte des Härtefallkommissionengesetzes angelegte und wohl auch vom Verwaltungsgericht anerkannte, enge sachliche Verbindung zwischen dem Eingabenausschuss und der Härtefallkommission zum Ausdruck, die es – neben der grundsätzlich vorhandenen Vergleichbarkeit in der Aufgabenstellung – gebiete, die Kommission als Annex des Eingabenausschusses anzusehen. Das Verfahren zur Besetzung des Eingabenausschusses wiederum werde in der Weise wahrgenommen, dass die Ausschussmitglieder der Präsidentin oder dem Präsidenten von den Fraktionen nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 BürgGO HA verbindlich benannt würden, also in Form eines Entsenderechts. Für die Besetzung des Eingabenausschusses und die Anzahl seiner Mitglieder gelte unzweifelhaft der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und außerdem natürlich der mit dem Besetzungsrecht verbundene Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Fraktionen bei der Entscheidung über die Ausschusszugehörigkeit ihrer Mitglieder. § 1 Abs. 2 HFKG sei vor diesem Hintergrund dahin zu verstehen, dass die Zusammensetzung des Eingabenausschusses in der Härtefallkommission abgebildet werden müsse, zwar von der Größe der Fraktion unabhängig, aber zumindest gewährleistet im Sinne eines Grundmandats. Auch unter diesem Gesichtspunkt sei es der parlamentarischen Mehrheit verwehrt, die von ihr nominierten Kandidaten ohne tragfähige Gründe und damit willkürlich abzulehnen, denn als im Eingabenausschuss vertretene Fraktion stehe ihr ein originäres Besetzungsrecht zu.

Auch hiermit hat die Klägerin keinen Erfolg.

Wiederum setzt sich die Klägerin insoweit bereits mit den entscheidungserheblichen Gründen des Verwaltungsgerichts nicht auseinander, wie es nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erforderlich wäre, sondern wiederholt nur ihr erstinstanzliches Vorbringen (vgl. Klageschrift

v. 13.10.2017, S. 19 f.; Schriftsatz v. 28.5.2019, S. 11). Hieran ändert auch die Ergänzung der Klägerin nichts, dass es „vor diesem Hintergrund“ entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts „unerheblich“ sei, ob § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG eine abschließende Spezialregelung enthalte und als Parlamentsgesetz dem Geschäftsordnungsrecht vorgehe, so dass § 8 Abs. 1 BürgGO HA auf die Wahl der Mitglieder der Härtefallkommission ggf. unmittelbar keine Anwendung finde. Denn damit greift die Klägerin die von ihr in Bezug genommene Begründung des Verwaltungsgerichts für dessen Rechtssatz, dass das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis sich auch nicht aus dem Geschäftsordnungsrecht der Beklagten ergebe (UA S. 25), nicht nur ausdrücklich nicht an, sondern geht auch nicht auf die Erwägungen des Verwaltungsgerichts für dessen Annahme ein, dass sich durch Auslegung der Regelungen des Härtefallkommissionengesetzes kein vom Wortlaut des § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG abweichendes Ergebnis ergebe (UA S. 21).

Ungeachtet dessen ist der Auffassung der Klägerin nicht zu folgen, § 1 Abs. 2 HFKG sei dahin zu verstehen, dass die Zusammensetzung des Eingabenausschusses in der Härtefallkommission zumindest im Sinne eines Grundmandats abgebildet werden müsse, weshalb es der parlamentarischen Mehrheit verwehrt sei, die von ihr nominierten Kandidaten ohne tragfähige Gründe abzulehnen. Zwar vermittelt § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG den im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen unabhängig von ihrer jeweiligen Größe ein Grundmandat in der Härtefallkommission. Da die Besetzung der Härtefallkommission mit einem von der jeweiligen Fraktion benannten Mitglied aber unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Beklagte und der Berufung durch den Senat steht (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG) und keine inhaltlichen Vorkehrungen für das Wahlverfahren vorgesehen sind, ist dieses Grundmandat jedoch nicht als unbedingter, von der in § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG vorgesehenen Wahl losgelöster Anspruch jeder Fraktion auf Stellung eines Mitglieds ausgestaltet, sondern als Recht, einen Abgeordneten aus ihrer Mitte zur Wahl zu stellen. Gelingt die Wahl nicht, bleibt die Kommissionsposition – wie derzeit – unbesetzt, solange nicht ein von der zu vertretenden Fraktion einzubringender neuer Personalvorschlag die erforderliche Mehrheit erreicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, juris Rn. Rn. 37, 39 in Bezug auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).

Dabei besteht kein Erfordernis, dass die von den im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG benannten Mitglieder nur mit „tragfähigen Gründen“ der parlamentarischen Mehrheit nicht gewählt werden dürfen. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht insoweit ausgeführt, dass für eine Herleitung der Begründungspflicht nichts

ersichtlich sei, dass eine entsprechend verpflichtende Regelung fehle und dass die Regelung des § 38 Abs. 5 Satz 1 BürgGO HA, wonach eine Beratung bei Wahlen außerhalb des Verfahrens nach Art. 35 Abs. 3 HV nicht stattfindet, dagegen spreche (UA S.22). Soweit die Klägerin an anderer Stelle ihres Zulassungsantrags die Auffassung vertritt, die vom Verwaltungsgericht nicht erkannte Pflicht zur Begründung einer permanenten Nichtwahl leite sich aus dem „Minderheitenrecht auf Chancengleichheit“ ab, vermag dies nicht zu überzeugen. Das vorliegend nur verfassungsrechtlich begründbare Recht auf Chancengleichheit als Form des Rechts auf gleiche Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess kommt nicht zur Anwendung (hierzu bereits unter 1. a) aa)). Selbst wenn man – entgegen der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris) – zugunsten der Klägerin unterstellen würde, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission im Verfassungsrecht wurzeln und damit auch das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung für anwendbar hielte, ergäbe sich daraus nichts anderes. Da das freie Mandat der Abgeordneten sich – wie unter 1. a) aa) ausgeführt – auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen manifestiert, kommen keine Maßnahmen in Betracht, die dazu führen würden, dass einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar verpflichtet wären, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen. Dies wäre mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit nicht vereinbar (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, juris Rn. 33 in Bezug auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; in Bezug auf die Beteiligung in der Parlamentarischen Kontrollkommission auch VerfG Potsdam, Urt. v. 6.9.2023, 78/21, juris Rn. 125; a.A. VerfGH Leipzig, Urt. v. 26.1.1996, Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, juris Rn. 41; VerfGH Weimar, Beschl. v. 14.10.2020, 106/20, VerfGHE TH 11, 168, juris Rn. 37 ff.).

Soweit die Klägerin ihre Auffassung darauf stützt, dass die Härtefallkommission als Annex des Eingabenausschusses anzusehen sei, mit dem offensichtlichen Ziel, dem aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleiteten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit – wonach Ausschüsse bzw. Kommissionen regelmäßig so zu besetzen sind, dass darin das parlamentarische Kräfteverhältnis des Plenums (spiegelbildlich) abgebildet wird – in Bezug auf die Besetzung der Härtefallkommission zur („eingeschränkten“) Anwendung zu verhelfen, setzt sie sich im Übrigen (erneut) über das zwischen den Beteiligten ergangene Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 19. Juli 2016 (9/15, LVerfGE 27, 253, juris) hinweg. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat im Rahmen seiner Entscheidungsgründe deutlich gemacht und eingängig begründet, dass eine erweiternde oder analoge Anwendung des Grundsatzes der

Spiegelbildlichkeit auf die der Bürgerschaft durch § 1 Abs. 2 HFKG und damit einfachgesetzlich zugewiesene Aufgabe bei der Besetzung der Härtefallkommission nicht in Betracht kommt, weil es an der erforderlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte fehlt (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, a.a.O. Rn. 60 ff.). Wohl auch in Ansehung des seinerzeit ähnlichen Vorbringens der Klägerin, der parlamentarische Charakter der Härtefallkommission werde dadurch deutlich, dass die Zusammensetzung der Härtefallkommission mit der Besetzung des Eingabenausschusses der Bürgerschaft verzahnt sei, hat es dabei bereits ausdrücklich ausgeführt, dass die Härtefallkommission sich grundlegend vom Eingabenausschuss der Beklagten unterscheide (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, a.a.O. Rn. 64):

„Die Härtefallkommission übt insbesondere keine der Bürgerschaft verfassungsrechtlich zugewiesene (präventive) parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive aus. Die von den Antragstellern geltend gemachte Funktion der Härtefallkommission, exekutives Handeln im Hinblick auf die bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG erfolgende Aufhebung der Bindung an das Gesetz zu legitimieren, ist keine verfassungsrechtlich der Bürgerschaft zugewiesene Funktion, sondern Reflex der einfachgesetzlichen Regelung im Härtefallkommissionengesetz. Insoweit unterscheidet sich die Härtefallkommission grundlegend vom Eingabenausschuss der Bürgerschaft, der aufgrund von Art. 28 Abs. 1 HV - aufgrund hamburgischen Verfassungsrechts - einzurichten und gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 HV als parlamentarisches Kontrollorgan tätig ist (vgl. zu dessen Befugnissen: David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 28 Rn. 25).“

Nur angemerkt sei, dass sich die von der Klägerin vorgenommene Einordnung der Härtefallkommission als Annex des Eingabenausschusses auch nicht durch die von ihr erwähnte Entstehungsgeschichte des Härtefallkommissionengesetzes rechtfertigt. Zwar war eine derart enge Verzahnung ursprünglich von der Beklagten beabsichtigt. So ersuchte sie in ihrer Sitzung vom 10./11. November 2004 den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – im Wege einer Rechtsverordnung – zum 1. Januar 2005 eine Härtefallkommission einzurichten, wobei auch die Aspekte berücksichtigt werden sollten, dass die Aufgaben der Härtefallkommission durch einen Unterausschuss des Eingabenausschusses der Beklagten wahrgenommen werden, in den jede der im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen, unabhängig von ihrer Gesamtgröße, einen Vertreter entsendet, und dass der Vorsitzende und die Mitglieder der Härtefallkommission vom Eingabenausschuss aus seiner Mitte gewählt werden (vgl. Bü-Drs. 18/1185). Hierzu ist es aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken jedoch nicht gekommen (hierzu Bü-Drs. 18/1583, S. 1 f.). Vielmehr wurden mit dem Erlass des auf § 23a Abs. 2 AufenthG i.V.m. Art. 80 Abs. 4 GG beruhenden Härtefallkommissionengesetzes die zuvor genannten Vorgaben des Ersuchens der Beklagten nur in modifizierter Form umgesetzt. Mit der durch § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG eingeräumten Möglichkeit

der Fraktionen zur Benennung von Mitgliedern für die Härtefallkommission, die nicht zugleich Mitglieder des Eingabenausschusses sind, sollte gerade erreicht werden, dass Härtefallkommission und Eingabenausschuss rechtlich voneinander unabhängig bleiben, wenngleich die Möglichkeit zur personellen Verzahnung beider Gremien bestehen bleiben sollte (hierzu Bü-Drs. 18/1583, S. 2, 4).

cc) Das Vorbringen der Klägerin, dass ihre unter 1. a) aa) und bb)) dargestellten Erwägungen auch in der Begründung zum Entwurf des Härtefallkommissionsgesetzes zum Ausdruck kämen, führt – unabhängig davon, dass die Klägerin auch insoweit zunächst lediglich ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholt (vgl. Klageschrift v. 13.10.2017, S. 20 f.) – zu keiner anderen Bewertung. Nach der Begründung des vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg vorgeschlagenen Entwurfs des Härtefallkommissionsgesetzes vom 11. Januar 2005 (Bü-Drs. 18/1583, S. 4) regelt § 1 Abs. 2 HFKG

„...die ordentlichen sowie – als Abwesenheitsvertretung – die stellvertretenden Mitglieder der Härtefallkommission: die Anzahl, den Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten, das Ernennungsverfahren sowie die Amtszeit. Die Anzahl hängt von der Anzahl der im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen ab: Jede Fraktion benennt ein ordentliches und zwei stellvertretende Mitglieder. Als Kandidatinnen und Kandidaten kommen die Mitglieder der jeweiligen Fraktion in Betracht. Denn jede Fraktion benennt Personen aus ihrer Mitte. Dabei können auch solche Fraktionsmitglieder benannt werden, die dem Eingabenausschuss der Bürgerschaft angehören. So besteht die Möglichkeit, Härtefallkommission und Eingabenausschuss personell eng miteinander zu verzahnen. Das Ernennungsverfahren umfasst drei Schritte: Der Benennung durch die Fraktion folgt die Wahl durch die Bürgerschaft und schließlich die Berufung durch den Senat. Durch die Benennung kann jede Fraktion selbst steuern, welches Mitglied sie in die Härtefallkommission entsendet. Die Wahl durch die Bürgerschaft gewährleistet, dass gegenüber dem berufenden Senat die Bürgerschaft handelt, nicht die benennende Fraktion. Zudem ist die Bürgerschaft durch die Wahl berechtigt, einer Benennung ausnahmsweise nicht zu folgen; in diesem Fall muss die benennungsberechtigte Fraktion ein anderes Mitglied benennen. Die – konstituierende – Berufung durch den Senat schließlich trägt dem Umstand Rechnung, dass die durch § 23 a AufenthG gesetzten inhaltlichen Grenzen, die auch bei Ausübung der Regelungskompetenz durch die Bürgerschaft gemäß Artikel 80 Absatz 4 GG zu beachten sind, gewahrt bleiben.“

Auch unter Berücksichtigung der von ihr – der Klägerin – im Rahmen ihres Zulassungsantrags in die vorstehende Gesetzesbegründung – jeweils im Stil einer Legaldefinition: „(Auswahlrecht)“, „(Besetzungsrecht in Form des Benennungsrecht)“ oder „(Grundsatz der Abbildung der Zusammensetzung des Eingaben-Ausschusses in der Härtefallkommission und damit eingeschränkte Spiegelbildlichkeit)“ – eingefügten Kommentierungen kommt in dieser Gesetzesbegründung weder das von der Klägerin geltend gemachte „Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags“ noch ein der parlamentarischen Mehrheit die Ab-

lehnung der von ihr nominierten Kandidaten ohne tragfähige Gründe verwehrendes Grundmandat zum Ausdruck. Insbesondere verhält sich hierzu nicht die in der Begründung zum Entwurf des Härtefallkommissionsgesetzes enthaltene Erläuterung, dass die Anzahl der Mitglieder der Härtefallkommission von der Anzahl der im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen abhängt. Wie bereits unter 1. a) bb) ausgeführt, ist das Grundmandat nicht als unbedingter, von der Wahl losgelöster Anspruch jeder Fraktion auf Stellung eines Mitglieds ausgestaltet, sondern als Recht, einen Abgeordneten aus ihrer Mitte zur Wahl zu stellen.

Soweit die Klägerin nunmehr weiter vorträgt, dass es der parlamentarischen Mehrheit wegen des Hinweises auf den „Ausnahmefall“ verwehrt sei, die von ihr nominierten Kandidaten ohne verfassungsrechtlich tragfähige Gründe und damit allein aufgrund ihrer Partei- und Fraktionszugehörigkeit abzulehnen und dass die zeitlich nachfolgenden Wahl- und Berufungsakte daher dem Benennungsrecht der Fraktion folgten und in diesem Sinne subsidiär seien, greift sie zwar den Ansatz des Verwaltungsgerichts an, dass auch nach der früheren Begründung des Gesetzentwurfs zum Härtefallkommissionsgesetz vom 11. Januar 2005 die Ernennung durch den Senat der „konstituierende Akt“ sei, was einem „Durchgriff“ des Benennungsrechts auf die nachfolgenden Stufen des Wahlvorgangs sowie der Berufung entgegenstehe (UA S. 22). Ob sich die Klägerin damit auch hinreichend mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts auseinandersetzt – das insoweit zum einen auch auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts verwiesen hat, wonach die Berufung durch den Senat im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG nicht nur eine bloße Formalie sei (Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 61), und zum anderen die in der Entwurfsbegründung enthaltene Intention betont hat, dass die Bürgerschaft durch Wahl entscheidend handeln solle und nicht die benennende Fraktion – kann jedoch offen bleiben. Denn mit seiner Formulierung „Jedenfalls sind mit der Einfügung des insoweit klarstellenden § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG aber entsprechende hypothetische Schlussfolgerungen aufgrund der früheren gesetzgeberischen Begründung obsolet“ (UA S. 22) hat das Verwaltungsgericht zu erkennen gegeben, dass es auf den angegriffenen Ansatz letztlich nicht entscheidungstragend abgestellt hat; zumindest hat die Klägerin das entscheidungstragende Argument des Verwaltungsgerichts, dass § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG einer Auslegung der Sätze 1 und 2 des § 1 Abs. 2 HFKG im Sinne eines Rechts der Fraktionen auf einen Wahlerfolg bzw. eine Wahlpflicht entgegenstehe, nicht mit Erfolg angegriffen (dazu sogleich).

dd) Des Weiteren wendet sich die Klägerin gegen die von ihr als „zentrales Argument“ bezeichnete verwaltungsgerichtliche Heranziehung des seit dem 29. Juli 2015 geltenden § 1

Abs. 2 Satz 3 HFKG, wonach sich die Härtefallkommission im Fall, dass nicht alle von den Fraktionen Benannten gewählt werden sollten, gleichwohl konstituieren kann, wenn zumindest die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind. Die Klägerin trägt insoweit vor, dass die Ansicht des Verwaltungsgerichts, diese Norm stehe einer Auslegung der Sätze 1 und 2 des § 1 Abs. 2 HFKG im Sinne eines Rechts der Fraktionen auf einen Wahlerfolg bzw. eine Wahlpflicht entgegen und mache hypothetische Schlussfolgerungen aufgrund der früheren gesetzgeberischen Begründung obsolet (UA. S. 21 f.), ernsthaften Zweifeln begegne. Die vom Verwaltungsgericht angeführte Gesetzesänderung gehe zurück auf einen fraktionsübergreifenden Antrag aus der Mitte der Bürgerschaft vom 10. Juni 2016, nachdem die Bürgerschaft zuvor die Auffassung vertreten habe, die Härtefallkommission sei überhaupt nicht arbeitsfähig, solange nicht alle ordentlichen Mitglieder gewählt seien. Zum einen stelle auch diese Begründung auf die (gelegentliche) Nichtwahl als Ausnahme ab und könne – und wolle – daher („für diesen Fall“) nur eine vorübergehende Lage, eine temporär absehbare Verzögerung der Wahl, kommissarisch regeln. Hier gehe es aber um die dauerhafte Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses durch die permanente Nichtwahl als Regelfall, die also schon vom Ansatz her durch die Gesetzesänderung nicht legitimiert werden könne. Zum anderen würde sich die Parlamentsmehrheit mit der Neufassung von § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG, das Verständnis des Verwaltungsgerichts vorausgesetzt, selbst gestatten, die Verletzung ihrer – der Klägerin – Rechte zu perpetuieren und eine selbst geschaffene, rechtswidrig herbeigeführte Situation – die Arbeitsunfähigkeit der Kommission – in Form eines Taschenspielertricks zu heilen und auf diese Weise den dauerhaften Ausschluss einer Fraktion von der Mitwirkung zu ermöglichen. Dies wäre eine perfide Vorstellung und keinesfalls ein legitimer Zweck der Vorschrift. Auch aus der Formulierung des Änderungsantrags ergebe sich deutlich, dass grundsätzlich der Wille der benennenden Fraktion zu respektieren sei und dass der Gesetzgeber davon ausgehe, dass in einem seltenen Ausnahmefall, in dem ein benannter Abgeordneter nicht gewählt werde, dann selbstverständlich das andere Fraktionsmitglied gewählt werde, das dann von der Fraktion benannt werde. Die weitere Argumentation des Verwaltungsgerichts, § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG sei auch nicht verfassungswidrig, denn die Besetzungsregeln wurzeln nicht im Verfassungsrecht, sodass ein Verstoß insoweit ausgeschlossen sei, beruhe im Ergebnis auf einem Zirkelschluss und dem unzutreffenden Verständnis, dass Minderheitenrechte in Bezug auf das Verfahren zur Besetzung der Härtefallkommission nicht bestünden.

Dieser Einwand verfängt ebenfalls nicht.

Über die von der Klägerin im Rahmen ihres Vorbringens zitierten Erwägungen des Verwaltungsgerichts hinaus hat dieses auch ausgeführt, dass eine von der Klägerin in den Raum gestellte Auslegung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG, wonach nur eine vorübergehende Lage geregelt werden könne, aus der Regelung nicht hervorgehe und dass für eine solche auch sonst nichts Durchgreifendes ersichtlich sei (UA S. 22).

Diese Bewertung durch das Verwaltungsgericht ist zutreffend. Weder aus dem Wortlaut noch aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit der in § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG für den Fall, dass nur die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind, vorgesehenen Möglichkeit zur Konstituierung der Härtefallkommission nur eine vorübergehende Lage bzw. eine temporär absehbare Verzögerung der Wahl der Mitglieder kommissarisch hat regeln wollen. Insbesondere lässt sich dies nicht aus dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU, der GRÜNEN und der FDP zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 10. Juni 2015 (Bü-Drs. 21/739) ableiten. Darin heißt es auf Seite 1:

„Durch die Voraussetzung der Wahl durch die Bürgerschaft besteht somit aber die eine Demokratie beinhaltende Möglichkeit, dass in Ausnahmefällen auch die Wahl bestimmter von den Fraktionen benannter Personen keine parlamentarische Mehrheit erhält. Um für diesen Fall die Arbeitsfähigkeit der Härtefallkommission nicht zu gefährden, bedarf es insoweit einer gesetzlichen Anpassung. Danach soll sich die Härtefallkommission zukünftig bereits aber auch erst dann konstituieren können und damit arbeitsfähig sein, wenn zumindest die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind. Hierdurch wird einerseits die Handlungsfähigkeit der Härtefallkommission gewahrt und gleichzeitig dem Ziel eines breiten Konsenses der Entscheidungen der Härtefallkommission Rechnung getragen“

Der Umstand, dass im Rahmen der vorgenannten Antragsbegründung der Begriff „Ausnahmefälle“ verwendet wurde, soweit es um die Beschreibung der Situation geht, dass von den Fraktionen für die Härtefallkommission Benannte von der Beklagten nicht gewählt werden, lässt entgegen der Ansicht der Klägerin nicht auf die Vorstellung des Gesetzgebers schließen, dass solche Ausnahmefälle in einer Demokratie nicht auch – wie hier – bezogen auf Benannte einer bestimmten / einzelnen Fraktion dauerhaft bestehen können. Ebenso wenig belegt die Verwendung dieses Begriffs, dass „der Gesetzgeber davon ausgeht, dass in einem seltenen Ausnahmefall, in dem ein benannter Abgeordneter nicht gewählt wird, dann selbstverständlich das andere Fraktionsmitglied gewählt wird, das dann von der Fraktion benannt wird“. Hiergegen spricht bereits, dass den Antragstellern der Gesetzesänderung die vier Wahlvorgänge zur Besetzung der Härtefallkommission am 15. April 2015, 7. Mai 2015, 28. Mai 2015 und 10. Juni 2015 vor Augen standen, bei denen von zehn der von der

Klägerin Benannten nur der im Laufe der 21. Legislaturperiode ausgeschiedene Abgeordnete Dr. Dr. Körner als stellvertretendes Mitglied von der Beklagten gewählt wurde. Das weitere Gesetzgebungsverfahren verdeutlicht sodann, dass die Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG gerade vor dem Hintergrund der wiederholten Nichtwahl der von der Klägerin aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten Mitglieder in das Härtefallkommissionengesetz eingefügt wurde, um die Konstituierung der Kommission zu ermöglichen. So heißt es im Protokoll zur Plenarberatung (Bü-Drs. 21/11 v. 9.7.2015, S. 683 ff.) vor der Annahme des Antrags aus der Drucksache 21/739 und Beschlussfassung über das Dritte Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionengesetzes vom 15. Juli 2015 (HmbGVBl. Nr. 32, S. 190) nach erster und zweiter Lesung – bei der das Begehren der Klägerin, die Drucksache 21/739 an den Verfassungsausschuss zu überweisen, mit großer Mehrheit abgelehnt wurde – unter anderem:

„Dirk Kienscherf SPD: [...]

Es liegt nicht daran, dass wir grundsätzlich etwas gegen die Mitarbeit der AfD haben, sondern an den entsprechenden Persönlichkeiten. Wenn das aber dazu führt, dass letztendlich die Arbeit dieser Härtefallkommission, die der eine oder andere ohnehin sehr kritisch sieht, weiterhin ausgehebelt wird, dann sagen wir, es kann nicht angehen, dass mangelnde Akzeptanz, mangelnde Wählbarkeit dazu führt, dass wir einzelnen Personen, die unserer Hilfe bedürfen, nicht mehr helfen können. Deswegen müssen wir jetzt dieses Gesetz ändern; das ist genau der richtige Weg. [...] Kurzum, wir haben es mehrere Wochen lang versucht. Es ist nicht geglückt, die Akzeptanz ist nicht da. Wir werden das Gesetz ändern. Die Härtefallkommission kann endlich ihre Arbeit aufnehmen, kann endlich die Fälle behandeln, und sie wird ihre Aufgabe mit allen Fraktionen wahrnehmen, denn in dieser Härtefallkommission sind schon jetzt alle Fraktionen dieses Hauses vertreten. Von daher ist diese Gesetzesänderung notwendig, richtig und maßvoll. – Vielen Dank. [...]

Antje Möller GRÜNE: [...]

und deswegen liegt es schlicht und einfach in unserer Hand, ein Gesetz, das sich diese Bürgerschaft selbst gegeben hat, das in jedem Bundesland anders gestrickt ist, zu ändern, damit die Arbeitsfähigkeit der Härtefallkommission zu sichern und damit auch endlich zugunsten der Menschen, die auf unsere Entscheidung warten, entscheiden zu können. Ich denke, das ist der richtige Weg, den wir jetzt gehen. Wir können uns um die Menschen kümmern, die unsere Unterstützung brauchen, und müssen nicht immer wieder darüber reden, dass wir aufgrund einer Fraktion, die das sozusagen als Lex AfD ansieht, die Arbeit nicht aufnehmen können.

Christiane Schneider DIE LINKE: [...]

Und ich kann Ihnen sagen, ich habe ernstliche Probleme, jemanden in die Härtefallkommission zu wählen, in dessen Programmatik – wie soll ich sagen? – eine knallharte Flüchtlingspolitik vertreten wird. Ich traue es solchen Menschen – und deshalb habe ich das gegenüber der "Welt" gesagt – nicht zu, individuell gründlich sachgerecht zu urteilen. [...]

Daniel Oetzel FDP: [...]

Liebe Kollegen von der AfD, Sie haben gerade kritisiert, dass die Fraktionsvorsitzenden Ihnen keine Antwort auf Ihre Anfrage nach den Gründen der Nicht-Wahl des Kandidaten gegeben hätten. [...] Aber es ist, wie meine Vorredner schon gesagt

haben, auch bei uns so, dass die Abgeordneten natürlich nur ihrem Gewissen unterworfen sind, und das soll auch so bleiben. Herr Professor Kruse, wenn Sie es mit Ihrem Gewissen vereinbaren können, Herrn Nockemann in die Härtefallkommission zu wählen, dann ist das Ihr gutes Recht. Aber dann hätten Sie auch Ihre Mitarbeit auf der Bundesebene der AfD nicht aufkündigen müssen, denn dann wären Sie da schon ganz richtig aufgehoben. Meine Damen und Herren! Bitte stimmen Sie dem vorliegenden Antrag zu, damit die Härtefallkommission ihre Arbeit endlich aufnehmen kann. – Vielen Dank.“

Entgegen der Ansicht der Klägerin hat sich die Parlamentsmehrheit mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionengesetzes nicht „selbst gestattet, die Verletzung der Rechte der Klägerin zu perpetuieren und eine selbst geschaffene, rechtswidrig herbeigeführte Situation zu heilen, um den dauerhaften Ausschluss einer Fraktion von der Mitwirkung zu ermöglichen“. Die Klägerin ist bereits nicht in ihren Rechten verletzt, weder in dem von ihr geltend gemachten „Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags“ noch in dem von ihr reklamierten Grundmandat. Selbst wenn man – entgegen der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris) – zugunsten der Klägerin unterstellen würde, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission im Verfassungsrecht wurzeln und damit auch das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung für anwendbar hielte, wäre die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (hierzu jeweils bereits unter 1. a) aa) und bb)). Insofern ist auch nicht davon auszugehen, dass der Zweck des Dritten Gesetzes zur Änderung des Härtefallkommissionengesetzes nicht legitim wäre. Soweit die Klägerin die Argumentation des Verwaltungsgerichts, § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG sei auch nicht verfassungswidrig, denn die Besetzungsregeln wurzeln nicht im Verfassungsrecht, sodass ein Verstoß insoweit ausgeschlossen sei, für zirkelschlüssig hält, zeigt sie nicht auf, woraus genau sich ein Verfassungsverstoß ergeben soll, der nicht die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission betrifft. Es liegt im Übrigen auf der Hand, dass insbesondere die Rechte aus Art. 7 Abs. 1 HV nicht verletzt sein können, wenn diese Verfassungsnorm bei der Besetzung der Härtefallkommission – wie ausgeführt – keine Anwendung findet bzw. nicht zu berücksichtigen ist.

ee) Des Weiteren beruft sich die Klägerin darauf, dass der Status streng formaler Chancengleichheit der Fraktionen und das Recht auf gleichberechtigte und gleichwertige Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung und parlamentarischen Arbeit als Maßstab nicht nur dort zur Anwendung komme, wo die Rechte und Aufgaben des Parlaments verfassungsrechtlich konstituiert seien, sondern auch dann, wenn sie einfachgesetzlich oder durch die Geschäftsordnung eingeräumt seien und wahrgenommen würden, wie in § 1

Abs. 2 Satz 1 HFKG und in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BürgGO HA vorgesehen. Bei der Besetzung der Mitglieder der Härtefallkommission handele es sich ohne Zweifel um ein Verfahren und einen Vorgang, an dem die Bürgerschaft durch Wahl mitwirke. Zumindest bei diesem Wahlakt nehme die Bürgerschaft eine ihr durch Parlamentsgesetz zugewiesene typische Parlamentsaufgabe wahr. Es sei in der politischen und in der Verfassungswirklichkeit keine Besonderheit, dass (inhaltliche und organisatorische) Aufgaben des Parlaments von einer vorgängigen Entscheidung des einfachen Gesetzgebers abhängig seien. Auch in diesem Kontext könne auf die Begründung zum Härtefallkommissionsgesetz verwiesen werden, in der ausdrücklich herausgestellt werde, dass der Bürgerschaft die Aufgabe „Wahl der Mitglieder der Härtefallkommission“ durch Gesetz zugewiesen werden solle und müsse. Es komme also gar nicht darauf an, ob die Härtefallkommission, die in der Regel nur unverbindliche Vorschläge unterbreite, „in der Sache verfassungsrechtlich zu erfassende Staatsgewalt ausübe“, wie das Verwaltungsgericht ausführe, oder ob die Regelungen zu ihrer Besetzung und Arbeitsweise „verfassungsrechtlich wesentlich“ seien. Die dargelegten Maßstäbe und vor allem die mit dem Status der formalen Chancengleichheit verbundenen Minderheitenrechte kämen eben nicht nur bei der Besetzung parlamentarischer Gremien im engeren Sinne zur Anwendung, sondern grundsätzlich überall dort, wo Rechte und Aufgaben von Parlament und Fraktionen einfachgesetzlich oder durch Geschäftsordnung begründet würden. Diesen Ansatz verkenne das Verwaltungsgericht grundlegend und komme so zu dem falschen Ergebnis, dass verfassungsrechtlich begründete Minderheitenrechte in Bezug auf die Härtefallkommission nicht bestünden. Entscheidend sei, dass das Parlament – die Bürgerschaft – eine ihm zugewiesene parlamentarische Aufgabe wahrnehme; immer, wenn dies der Fall sei, hätten die Abgeordneten und damit auch die Fraktionen einen „strakten“ [?] Anspruch auf formale Gleichbehandlung. Das Verwaltungsgericht könne sich zur Stützung seiner Auffassung nicht, wie von ihm praktiziert, auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020 (VerfGH 14/18, juris) stützen. Die „Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission“ gleiche hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommissionsmitglieder und ihrer Berufung weitgehend den Verordnungen vieler anderer Bundesländer mit der Ausnahme von Hamburg. So seien in ihr sowohl Vertreter der Zivilgesellschaft als auch Repräsentanten staatlicher Stellen, z.B. von Ministerien und der kommunalen Spitzenverbände vertreten, aber keine Mitglieder des Landesparlaments. Die Frage, ob die Zusammensetzung der Kommission und das Verfahren der Bestellung ihrer Mitglieder mit (verfassungsrechtlich gewährleisteten) subjektiven Rechten der im Thüringer Landtag vertretenen Fraktionen in Einklang stehe, habe sich in jenem Verfahren gar nicht gestellt. Nur in Hamburg benenne jede im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretene Fraktion aus ihrer Mitte ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglie-

der, die von der Bürgerschaft gewählt und durch den Senat für die Dauer der Legislaturperiode berufen würden. Im vorliegenden Fall stelle sich nicht die Frage, ob nicht auch in Hamburg die Zusammensetzung als Kommission externer Experten und das Verfahren zur Bestellung der Mitglieder wie in den meisten anderen Bundesländern, also insbesondere ohne Beteiligung der beklagten Bürgerschaft, hätten geregelt werden können; dann hätten Abgeordnete und Fraktionen keinen Anspruch auf Berücksichtigung bei ihrer Besetzung. Der Parlamentsgesetzgeber habe sich aber für das Modell in § 1 Abs. 2 HFKG entschieden. Er habe den Fraktionen sowie namentlich der beklagten Bürgerschaft eine durch parlamentarische Wahl zu erfüllende Aufgabe übertragen. Die Parlamentarier würden in der Härtefallkommission ausschließlich in Ausübung ihres Parlamentsmandats tätig. Daraus ergäben sich für Benennung und Wahl die dargestellten Konsequenzen für ihre subjektiven Rechte und die der Fraktionen. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 19. Juli 2016 offen gelassen, ob § 1 Abs. 2 HFKG neben dem Vorschlagsrecht allen im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen der Bürgerschaft die Pflicht zur Wahl oder möglicherweise nur zur Durchführung einer Wahl zuweise. Mit dieser Regelung habe der parlamentarische Gesetzgeber die Besetzung der Härtefallkommission sowie das Vorschlagsrecht aller im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ebenso selbst normiert wie die von ihm als konstitutiv angesehene Ernennung der durch die Bürgerschaft gewählten Mitglieder durch den Senat. Die Prämisse des Verfassungsgerichts, die in § 1 Abs. 2 HFKG erfolgte einfachgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Bürgerschaft begründe in Bezug auf die Besetzung der Härtefallkommission keine diese Aufgabe ablösenden oder überlagernden Rechte und Pflichten für die Klägerin und die Beklagte, sei aber deutlich zu eng, widerspreche der vorstehend dargestellten Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und weiche von ihr ab.

Auch mit diesem Vorbringen dringt die Klägerin nicht durch.

Nach der sich vom Verwaltungsgericht zu Eigen gemachten (UA S. 24) Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts wurzeln die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission nicht im Verfassungsrecht (hierzu bereits unter 1a. a) aa)). Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in seinem zwischen den Beteiligten ergangenen Urteil vom 19. Juli 2016 ausdrücklich ausgeführt, dass die in § 1 Abs. 2 HFKG erfolgte einfachgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Beklagte in Bezug auf die Besetzung der Härtefallkommission keine diese Aufgabe ablösenden oder überlagernden Rechte und Pflichten für die Beteiligten begründe (9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 50). Ebenso wenig wie die in § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG vorgesehene Mitgliederbenennung durch die im Eingabenausschuss der Beklagten vertretenen Fraktionen eine

„Form“ des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung darstellt (hierzu unter 1. a) aa)), ist auch die in § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG vorgesehene Wahl durch die Beklagte Ausdruck des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen. Dementsprechend kommen die von der Klägerin geltend gemachten Rechte und Grundsätze, die sich nur aus Art. 7 Abs. 1 HV ableiten ließen („Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags“ (hierzu unter 1. a) aa)), Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (hierzu unter 1. a) bb)) oder „Status formaler Chancengleichheit“ nicht zur Anwendung.

Zwar ist dem Vorbringen der Klägerin insoweit zu folgen, als das Recht auf formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung betrifft. 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 Sinn. Vielmehr umfasst die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten und daraus abgeleitet der Fraktionen aus Art. 7 Abs. 1 HV auch Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe der Beklagten einschließlich der Festlegung und Besetzung von Untergliederungen und Leitungsämtern (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, juris Rn. 28 m.w.N. in Bezug auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Härtefallkommission ist jedoch keine solche Untergliederung. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat im Rahmen seiner Begründung der Nichtanwendbarkeit des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit bereits ausgeführt, dass es sich bei der Härtefallkommission gerade nicht um eine Parlamentskommission handele, weil gemäß § 1 Abs. 2 HFKG die Mitglieder der Härtefallkommission sowie deren stellvertretende Mitglieder durch den Senat ernannt würden, und dass die Härtefallkommission auch nicht parlamentarische Funktionen wahrnehme, weil sie nicht die endgültigen Beschlussfassungen des Parlaments durch das Plenum vorbereite, sondern ggf. die oberste Landesbehörde um eine Härtefallentscheidung nach § 23a AufenthG ersuche und allenfalls der „Vorbereitung“ einer Entscheidung der obersten Landesbehörde „diene“ (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 61 f.).

Vor diesem Hintergrund kann die Argumentation der Klägerin, der Status streng formaler Chancengleichheit der Fraktionen und das Recht auf gleichberechtigte und gleichwertige Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung und Arbeit komme deshalb zur Anwendung, weil die Beklagte zumindest beim Wahlakt eine „typische Parlamentsaufgabe“ wahrnehme, nicht überzeugen. Die Klägerin verkennt dabei, dass der Beklagten als Parlament

durch das Härtefallkommissionsgesetz nicht die einfachgesetzliche Aufgabe zugewiesen ist, eine Härtefallkommission zu bilden, so dass es der innerparlamentarischen Organisation und damit der Parlamentsautonomie unterliefe, wie die Härtefallkommission zu besetzen ist (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, a.a.O. Rn. 61). Vielmehr hat die Beklagte nach § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG nur die Pflicht zur – Durchführung der ergebnisoffenen – Wahl.

Die von der Klägerin in diesem Zusammenhang zitierte landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung vermag kein anderes Ergebnis zu begründen. Teilweise waren Gegenstand der Entscheidungen gerade parlamentarische Untergliederungen oder Funktionen. So lag dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaats Sachsen vom 26. Januar 1996 (Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, juris) ein Organstreitverfahren auf Antrag der PDS-Fraktion betreffend die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission zugrunde. Ebenso ging es im Rahmen des Beschlusses des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 14. Oktober 2020 (106/20, VerfGHE TH 11, 168, juris) um das Recht der Oppositionsfractionen auf Chancengleichheit in Bezug auf die Beteiligung in der Parlamentarischen Kontrollkommission. Gegenstand des Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Freistaats Sachsen vom 17. Februar 1995 (Vf. 4-I-93, SächsVBl 1995, 227, juris) war ein Beschluss des Sächsischen Landtags, eine beantragte Aktuelle Debatte zur Haltung der Sächsischen Staatsregierung zur Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Bundesrat von der Tagesordnung abzusetzen. Dem von der Klägerin zitierten Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 15. Januar 2019 (1/18, LVerfGE 30, 297, juris) lag zwar die Frage der Reichweite des Rechts auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“ sowie des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit in Bezug auf die Besetzung außerparlamentarisch tätiger Gremien zugrunde. Allerdings hat der Staatsgerichtshof entgegen der Argumentation der hiesigen Klägerin die Ansicht vertreten, dass das Recht auf Chancengleichheit nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung (NV) nur das Recht gewährleiste, die politische Arbeit im Parlament in dem Umfang und mit dem Gewicht vertreten und umsetzen zu können, wie es dem jeweiligen Stärkeanteil im Parlament entspreche (Rn. 51). Das Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“ nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1, Alt. 2 NV erstrecke sich nur auf die Befugnis der Fraktionen des Landtags, den eigenen Standpunkt und den eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Ein Recht, sich unabhängig und ohne Bezug zur parlamentarischen Arbeit in der Öffentlichkeit präsentieren zu dürfen, vermittele Art. 19 Abs. 2 Satz 1, Alt. 2 NV nicht (Rn. 55). Einer Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 NV bedürfe es bei solchen Gremien nicht, die nicht in die Parlamentsarbeit eingebunden und damit außerparlamentarisch tätig seien.

Gremien, die an der Erfüllung anderer als der dem Parlament verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben mitwirkten, müssten nicht spiegelbildlich besetzt werden, nur weil ihnen auch Mitglieder des Landtags angehörten (Rn. 68). Auch das von der Klägerin zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 1986 (2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, BVerfGE 70, 324, juris) steht nicht entgegen. Zu dem Organstreit bezüglich des Verfahrens zur Besetzung des Gremiums gemäß § 4 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1984 nach Verabschiedung des Haushalts hat das Bundesverfassungsgericht sogar ausgeführt, dass es jedenfalls aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes verfassungsrechtlich hinzunehmen sein könne, dass auch einzelne Fraktionen bei der Besetzung eines Ausschusses unberücksichtigt blieben (Rn. 152; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 22.9.2015, 2 BvE 1/11, BVerfGE 140, 115, juris Rn. 101, wonach der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses gilt).

Soweit die Klägerin – trotz ihrer Auffassung, es komme nicht auf die verwaltungsgerichtlichen Ausführungen an, dass die Härtefallkommission, die in der Regel nur unverbindliche Vorschläge unterbreite, in der Sache keine verfassungsrechtlich zu erfassende Staatsgewalt ausübe und dass die Regelungen zu ihrer Besetzung und Arbeitsweise nicht verfassungsrechtlich „wesentlich“ seien (UA S. 24) – geltend macht, dass sich das Verwaltungsgericht nicht auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020 (VerfGH 14/18, VerfGHE TH 11, 182, juris) stützen könne, wendet sie sich damit gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass neben den von ihm zu Eigen gemachten Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts keine Anhaltspunkte dafür bestünden, dass aus anderen verfassungsrechtlichen Erwägungen ein Recht von ihr – der Klägerin – in Bezug auf das Besetzungsverfahren zur Härtefallkommission bestehen könne. Da die Klägerin jedoch nicht aufzeigt, aus welchen anderen verfassungsrechtlichen Erwägungen sich die von ihr geltend gemachten subjektiven Rechte in Bezug auf das Besetzungsverfahren zur Härtefallkommission ergeben könnten, bedarf es keiner näheren Erörterung, ob und inwieweit der dem vorgenannten Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zugrundeliegende Sachverhalt insbesondere vor dem Hintergrund der anderen personellen Zusammensetzung der Thüringer Härtefallkommission übertragbar ist. Nur angemerkt sei daher an dieser Stelle, dass Mitglied der Thüringer Härtefallkommission nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission vom 5. Januar 2005, zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. April 2017 (GVBl. S. 120), zumindest auch der Vorsitzende des Petitionsausschusses ist – mithin ein Mitglied des Landtags. Im Übrigen kommt der aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch nicht deshalb zur An-

wendung, weil sich der Gesetzgeber für das Modell entschieden hat, die Kommission ausschließlich mit Parlamentsabgeordneten zu besetzen (HVerfG, Urf. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 66).

Selbst wenn man – entgegen dem vorgenannten Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts – zugunsten der Klägerin unterstellen würde, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission im Verfassungsrecht wurzeln und damit sowohl das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung als auch den Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV für anwendbar hielte, könnte die Klägerin daraus nicht den von ihr geltend gemachten organschaftlichen Anspruch auf Wahl des von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen Mitglieds und der von ihr benannten zwei stellvertretenden Mitglieder durch die Beklagte“ herleiten (hierzu bereits unter 1. a) aa)).

ff) Die Klägerin trägt vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Ausführungen weiter vor, es liege auf der Hand, dass ihr aus dem Grundsatz der Chancengleichheit abgeleiteter organschaftlicher Anspruch auf Wahl der von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder im Einzelfall mit dem Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 HV kollidieren könne und dann ggf. begrenzt werden müsse, zumal Wahlen nach § 38 BürgGO HA durch Stimmzettel und geheim sowie ohne vorherige Beratung stattfänden und von dem Mehrheitsprinzip getragen seien. Diesen Ausgangspunkt stelle auch sie nicht in Abrede. Dieser Konflikt müsse im Sinne optimaler praktischer Konkordanz zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden, bei dem jedes der beiden konkurrierenden Rechte durch das andere nur soweit eingeschränkt werden dürfe, wie es zu dessen Verwirklichung im konkreten Fall erforderlich sei. Die Einschränkung müsse also wechselseitig auf das zur Entfaltung des jeweils anderen Rechts nötige Mindestmaß begrenzt werden, damit beide im größtmöglichen Umfang zur Geltung kommen könnten. Ihr Recht auf Vertretung in der Härtefallkommission in dem in § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG vorgegebenen Umfang dürfe dabei nicht derart und vollständig hinter dem Recht der Abgeordneten der Beklagten auf freie Wahl zurücktreten, wie es bislang der Fall gewesen sei, indem die Mehrheit in der Bürgerschaft (bis auf zwei Ausnahmen) über die Ausübung des Wahlrechts ihre Vorstellungen von der persönlichen und/oder fachlichen Eignung einzelner Kandidaten oder gar ihr politisch genehme Kandidaten der Klägerin aufdränge. Eine Mehrheitswahl erlaube es nicht, das mit einer freien Einschätzungsprärogative verbundene Auswahl- und Vorschlagsrecht der Fraktionen und damit ihr Recht auf eine

chancengleiche Behandlung durch sachwidrige, von den Gründen des eingeräumten Wahlrechts nicht getragene politische Einschätzungen auszuhöhlen. Die Herbeiführung des rechtlich gebotenen Zustands sei im Ergebnis Aufgabe der Beklagten. Diese habe durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass eine Beeinträchtigung ihres Auswahl- und Vorschlagsrechts und damit ihres organschaftlichen Anspruchs auf Wahl der von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten Mitglieder und eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses unterblieben. Die von der Beklagten im Jahre 2015 im Rahmen eines parlamentarischen Verständigungsverfahrens erfolglos unternommenen Maßnahmen mit dem Ziel einer Lösung des Konflikts seien ganz offensichtlich ebenso wenig geeignet und ausreichend gewesen, um den Schutz ihrer Rechte zu sichern und ihrer Entwertung durch das Wahlverhalten der Abgeordneten vorzubeugen, wie die halbherzigen, letztlich ergebnisoffenen „Verständigungsversuche“ der Präsidentin der Beklagten im November 2019 in Gestalt einer Aufforderung an die Fraktionsvorsitzenden, die Wahlen zur Härtefallkommission „ zum Gegenstand der Erörterungen in den jeweiligen Fraktionen zu machen“. Im Ergebnis müsse die Beklagte selbst das Scheitern ihrer Vermittlungsversuche einräumen. Es bedürfe daher – als absolutes Minimum – eines aktualisierten Hinweises an die Mitglieder der Bürgerschaft und einer nachdrücklichen Erinnerung an ihre Verpflichtung zur Erfüllung ihres Rechts auf gesetzeskonforme Vertretung in der Härtefallkommission im Rahmen von in der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vorgesehenen (vgl. zum Beispiel § 3 Abs. 1 oder § 6 Abs. 3 BürgGO HA) oder sonst praktizierten formellen oder informellen parlamentarischen Verfahren. Denkbar sei auch eine en-bloc-Wahl der beiden jetzt noch zu wählenden Stellvertreter in einer Wahlhandlung nach einer entsprechenden Vereinbarung im Ältestenrat (vgl. § 38 Abs. 3 BürgGO HA). Im Ergebnis müsse die Beklagte jedenfalls den Regel-Ausnahme-Grundsatz in geeigneter Form und effektiv zur Geltung bringen.

Auch dieses Vorbringen begründet letztlich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts.

Der von der Klägerin formulierte Ausgangspunkt, dass ihr aus dem Grundsatz der Chancengleichheit abgeleiteter organschaftlicher Anspruch auf Wahl der von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder im Einzelfall mit dem Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 HV kollidieren könne und dann ggf. begrenzt werden müsse, zumal Wahlen nach § 38 BürgGO HA durch Stimmzettel und geheim sowie ohne vorherige Beratung stattfänden und von dem Mehrheitsprinzip getragen seien, besteht nicht. Der von der Klägerin geltend gemachte Grundsatz der Chancengleichheit kommt bei der Besetzung der Härtefallkommission nicht

zur Anwendung, weil er sich allenfalls aus Art. 7 Abs. 1 HV ableiten ließe und die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission nicht im Verfassungsrecht wurzeln. Insoweit wird auf die Ausführungen zu den unter anderen Bezeichnungen von der Klägerin geltend gemachten Rechten bzw. Grundsätzen („Recht auf chancengleiche Behandlung ihres Vorschlags“, hierzu unter 1. a) aa); „Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“, hierzu unter 1.a) bb) oder „Status formaler Chancengleichheit“, hierzu unter 1. a) ee)) Bezug genommen. Da die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission nicht im Verfassungsrecht wurzeln, bedarf es insoweit keines Ausgleichs zwischen dem jeweils aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleiteten Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Teilhabe und dem sich auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen manifestierenden freien Mandat der Abgeordneten im Wege der praktischen Konkordanz, wobei die Anordnung einer Wahl die Reichweite des Mitwirkungsrechts der Fraktionen ohnehin begrenzen würde (dazu sogleich).

Selbst wenn man – entgegen der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris) – zugunsten der Klägerin unterstellen würde, dass die Rechte und Pflichten der Beteiligten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission im Verfassungsrecht wurzelten und damit sowohl das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung als auch den Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV für anwendbar hielte, könnte die Klägerin daraus nicht den von ihr geltend gemachten organschaftlichen Anspruch auf Wahl des von ihr aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission benannten ordentlichen Mitglieds und der von ihr benannten zwei stellvertretenden Mitglieder durch die Beklagte herleiten (hierzu bereits unter 1. a) aa)). Auch der von ihr gesehene Bedarf für einen schonenden Ausgleich der sich gegenüberstehenden Rechte im Sinne optimaler praktischer Konkordanz wäre nicht gegeben, weil das Mitwirkungs- und Teilhaberecht der Klägerin aus Art. 7 Abs. 1 HV durch die – dann hypothetisch auch durch Verfassungsrecht und nicht nur einfachgesetzlich vorgesehene – Wahl der von der Klägerin benannten Mitglieder durch die Beklagte und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV begrenzt wäre. Soweit die Klägerin meint, dass es eine Mehrheitswahl nicht erlaube, das mit einer freien Einschätzungsprärogative verbundene Auswahl- und Vorschlagsrecht der Fraktionen und damit ihr Recht auf eine chancengleiche Behandlung durch sachwidrige, von den Gründen des eingeräumten Wahlrechts nicht getragene politische Einschätzungen auszuhöhlen, dass es also darauf ankomme, ob eine von einer Fraktion vorgeschlagene Person für die jeweilige Sachaufgabe objektiv ungeeignet oder nicht vertrauenswürdig sei, und dass im Wahlverfahren sachlich belegte Argumente gegen die Geeignetheit und/oder Vertrauenswürdigkeit einzelner, von der Mehrheit

der Abgeordneten des „Landtags“ abgelehnter Kandidaten vorgebracht worden seien, ist dem nicht zu folgen. Eine entsprechende Begründungspflicht besteht nicht. Da das freie Mandat der Abgeordneten sich auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen manifestiert, kommen keine Maßnahmen in Betracht, die dazu führen würden, dass einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar verpflichtet wären, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen. Dies wäre mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit nicht vereinbar (hierzu bereits unter 1. a) bb)). Insoweit ist auch nicht ersichtlich, welche „verfahrensmäßigen Vorkehrungen“ geeignet wären, sicherzustellen, dass die Ablehnung eines Kandidaten nicht aus sachwidrigen Gründen erfolgt, ohne dadurch zugleich in die Wahlfreiheit der Abgeordneten einzugreifen. Demgegenüber kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass es Aufgabe des Parlaments selbst sei, ein Verständigungsverfahren zu etablieren, das sicherstellt, dass das – unterstellte – Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen nicht ohne zwingenden Grund durch das Wahlverhalten der Mehrheit beseitigt wird (BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, juris Rn. 34; VerfG Potsdam, Urt. v. 6.9.2023, 78/21, juris Rn. 129; a.A. VerfGH Leipzig, Urt. v. 26.1.1996, Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, juris Rn. 38; VerfGH Weimar, Beschl. v. 14.10.2020, 106/20, VerfGHE TH 11, 168, juris Rn. 47).

b) Soweit die Klägerin sich im Übrigen auf ihren gesamten erstinstanzlichen Vortrag einschließlich der Beweisangebote bezieht, insbesondere die Klageschrift sowie die Schriftsätze vom 28. Mai 2019, vom 12. November 2020 und vom 15. Juni 2021, und ihn zum Gegenstand ihres Vortrags macht, begründet dies keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts, da die Klägerin insoweit nicht dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO entspricht.

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwerts für das Berufungszulassungsverfahren folgt aus §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG.