

## Examensübungsklausur: Oppositionsfinanzen\*

*Dr. Frederic Stephan, Halle (Saale)\*\**

### Sachverhalt

Nach den Neuwahlen zum Deutschen Bundestag im Februar 2025 kommt es zu langwierigen Verhandlungen zwischen der A-Fraktion und der B-Fraktion über die Regierungsbildung. Beide Fraktionen haben zusammen 45 % der Mandate im Deutschen Bundestag. Der von den Koalitionspartnern vorgeschlagene Bundeskanzler wird nach seiner Wahl gem. Art. 63 Abs. 4 S. 3 Alt. 1 GG durch den Bundespräsidenten ernannt.

In der Folgezeit werden die Gesetzentwürfe der Minderheitsregierung regelmäßig durch die C-Fraktion unterstützt, die über 6 % der Mandate verfügt, sich aber wegen grundlegender Differenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht an der Regierung beteiligen wollte, im Übrigen aber die politischen Zielsetzungen der Regierungsfaktionen teilt.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans wird darüber gestritten, ob der C-Fraktion im Rahmen der Zuweisung der Haushaltsmittel für Fraktionen die erhöhten Mittel einer Oppositionsfraktion nach § 58 Abs. 2 Abgeordnetengesetz (AbgG) zugewiesen werden dürfen. Durch diese erhöhten Mittel soll der Vorteil der regierungstragenden Fraktionen ausgeglichen werden, der darin besteht, dass sie die Unterstützung der Ministerialverwaltung in Anspruch nehmen können. Die anderen in der Opposition befindlichen Fraktionen sind der Ansicht, dass die C-Fraktion wegen der ständigen und weitgehenden Unterstützung der Vorhaben der Regierung im Parlament nicht als Teil der Opposition eingeordnet werden könne. Es fehle ihr mit Ausnahme von einem Politikfeld die nötige kritische Distanz zur Regierung, weshalb sie keine Oppositionsarbeit leiste, für die sie besonders unterstützt werden müsse. Um die Beratungen zu einem Abschluss zu bringen, stimmt auch die B-Fraktion dafür, der C-Fraktion nur den Grundbetrag zuzuweisen. Entsprechend wird der Haushalt beschlossen.

Die C-Fraktion ist damit nicht einverstanden. Sie ist der Ansicht, dass die Unterstützung der Vorhaben der Regierung im Parlament nichts daran ändere, dass sie nicht an der Regierung beteiligt ist. Sie habe keinen Zugriff auf die Unterstützung durch die Ministerialverwaltung für ihre parlamentarische Arbeit.

Die C-Fraktion ruft deshalb eine Woche nach Beschlussfassung über den Haushalt durch den Bundestag das Bundesverfassungsgericht an. Mit ihrem Antrag begehrt sie die Feststellung, dass der Bundestag ihre Rechte aus § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sowie aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG verletzt hat, indem er ihr die erhöhten Geldleistungen nach § 58 Abs. 2 AbgG verweigert. Sie führt zur Begründung unter anderem aus, dass sie tatsächlich keine Möglichkeit habe, die Unterstützung durch Ministerien in Anspruch zu nehmen, und es nicht darauf ankomme, dass sie in vielen Bereichen politisch mit der Regierung übereinstimme. Außerdem werde sie durch die Entscheidung in der

---

\* Die als mittelschwer einzustufende Klausur wurde als fünfstündige Examensklausur im Rahmen des Examensklausurenkurses an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Wintersemester 2024/25 gestellt. Sie behandelt grundlegende und examensrelevante Fragen des Parlamentsrechts zur Oppositionsfinanzierung im Kontext einer Minderheitsregierung. Bei einer Durchfallquote von 18 % wurde ein Notendurchschnitt von 5,26 Punkten erzielt.

\*\* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Prof. Dr. Winfried Kluth an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

effektiven Wahrnehmung ihrer Oppositionsrechte beeinträchtigt. Sie wolle zumindest so behandelt werden wie die übrigen Oppositionsfraktionen.

**Fallfrage**

Erstellen Sie ein Gutachten zur Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags des C-Fraktion.

**Abwandlung**

In der D-Fraktion kommt es zu einem Richtungsstreit. Daraufhin treten 10 Abgeordnete aus der Fraktion aus, sodass diese ihren Fraktionsstatus verliert. Die verbliebenen Abgeordneten beantragen beim Präsidium des Bundestages die Anerkennung als Gruppe und die Zuweisung von Gruppenrechten nach § 10 Abs. 4 GO-BT. Der Bundestag beschließt daraufhin die Anerkennung als Gruppe und weist ihr folgende Rechte zu: Die Gruppe erhält das Recht, ordentliche und stellvertretende Mitglieder in die Fachausschüsse zu entsenden sowie ein Mitglied in den Ältestenrat. Ihr wird Redezeit entsprechend ihrer Stärke zugestanden und sie kann pro Jahr bis zu zwei Aktuelle Stunden verlangen. Zudem erhält sie den Grundbetrag nach § 58 Abs. 1 AbgG für ihre parlamentarische Arbeit.

Der Bundestag lehnt jedoch die Zuweisung von Gesetzesantragsrechten (§ 76 GO-BT) und Großen Anfragen (§§ 75 Abs. 1 lit. f, 100 GO-BT) sowie der erhöhten Geldleistungen nach § 58 Abs. 2 AbgG ab. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Gruppe mangels Gesetzesinitiativrecht kein erhöhter Arbeitsaufwand durch die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen entstehe und daher der Grundbetrag ausreiche.

**Fallfrage**

Nehmen Sie eine verfassungsrechtliche Bewertung dieser Entscheidung vor.

**Lösungsvorschlag**

<b>A. Zulässigkeit .....</b>	<b>920</b>
<b>I. Zuständigkeit.....</b>	<b>920</b>
<b>II. Parteifähigkeit .....</b>	<b>921</b>
<b>III. Antragsgegenstand .....</b>	<b>921</b>
<b>IV. Antragsbefugnis.....</b>	<b>922</b>
1. (Originärer) verfassungsrechtlicher Anspruch auf den Oppositionszuschlag.....	923
a) § 58 Abs. 2 AbgG.....	923
b) Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	923
c) Anspruch aus der Rechtsstellung als Opposition .....	925
d) Ergebnis .....	925
2. Derivatives Teilhaberecht auf gleiche Behandlung bei der Zuteilung von Geldleistungen .....	926
3. Zwischenergebnis.....	926

V. Übrige Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	926
B. Begründetheit.....	926
I. Ungleichbehandlung.....	926
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung.....	927
1. Vereinbarkeit des Oppositionszuschlags mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	927
a) Ungleichbehandlung der Regierungsfractionen durch Oppositionszuschlag .....	927
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	928
aa) Zwingende Gründe des Verfassungsrechts .....	928
bb) Verhältnismäßigkeit.....	928
cc) Zwischenergebnis .....	929
2. Vorliegen der Voraussetzungen .....	930
a) Auslegung von § 58 Abs. 2 AbgG.....	930
b) Subsumtion .....	933
c) Zwischenergebnis.....	933
III. Ergebnis.....	933
C. Gesamtergebnis.....	933
Abwandlung.....	933
I. Schutzbereich .....	934
II. Beschränkung.....	934
III. Verfassungsrechtlich Beschränkung.....	934
1. Zwingender verfassungsrechtlicher Grund .....	934
2. Verhältnismäßigkeit .....	935
3. Ergebnis .....	936

## A. Zulässigkeit

### I. Zuständigkeit

Das BVerfG ist gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG für das Organstreitverfahren zuständig.

*Hinweis:* Zwar wendet sich die C-Fraktion auch mittelbar gegen den Bundestagsbeschluss über den Haushalt. Dennoch beantragt sie hier die *Feststellung* der Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG durch die Mittelzuweisung. Dafür ist das Organstreitverfahren die statthafte Antragsart. Es geht insbesondere nicht um eine abstrakte Normenkontrolle. Diese wäre im Übrigen auch nicht zulässig, da die C-Fraktion nicht antragsberechtigt ist, eine abstrakte Normenkontrolle einzuleiten (§ 76 Abs. 1 BVerfGG). Die C-Fraktion ist insbesondere *nicht* mit einem Viertel der Mitglieder des Bundestags gleichzusetzen; ihr Antrag darf auch nicht als ein solcher Antrag ausgelegt oder umgedeutet werden.

## II. Parteifähigkeit

Nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG müssen die C-Fraktion als Antragstellerin und der Bundestag, gegen den die C-Fraktion ihren Antrag richtet, parteifähig sein.<sup>1</sup> Nach § 63 BVerfGG kann ein Antragsteller nur sein der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung sowie die im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe. Um Organteil zu sein, muss es sich um eine ständige organisatorische Untergliederung des Organs handeln. Bei Fraktionen handelt es sich um ständige Untergliederungen des Bundestages. Diese sind unter anderem in §§ 10 ff. GO-BT mit eigenen Rechten ausgestattet. Mithin ist die C-Fraktion taugliche Antragstellerin.

Der Bundestag ist gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG ein tauglicher Antragsgegner, mithin ebenfalls parteifähig.

*Hinweis:* Gleichwertig können auch die Begriffe Antragsberechtigung oder Beteiligtenfähigkeit verwendet werden.

## III. Antragsgegenstand

Gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG ist Gegenstand des Organstreitverfahrens jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners.

*Hinweis:* Ob der Antragsgegenstand in einer Maßnahme oder Unterlassung liegt, bestimmt sich nach dem Streitgegenstand. Der Streitgegenstand im Organstreitverfahren wird nicht allein durch das angegriffene Verhalten des Antragsgegners, sondern auch durch die Bestimmungen begrenzt, gegen die diese Maßnahme oder Unterlassung verstoßen haben soll (§ 64 Abs. 2 BVerfGG). An die Begrenzung des Streitstoffs ist das BVerfG gebunden.<sup>2</sup> Die Gerichte sind danach zwar nicht an die Wortfassung der gestellten Anträge gebunden. Sie müssen aber den eigentlichen Sinn des mit einem Antrag umschriebenen prozessualen Begehrens berücksichtigen und dürfen nicht über einen Streitgegenstand urteilen, der nicht geltend gemacht ist.

Gemäß dem Antrag beruft sich die C-Fraktion auf die Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und wendet sich hierbei gegen die Verweigerung der Geldzuweisung i.S.v. § 58 Abs. 2 AbgG im Rahmen der Beschlussfassung über den Haushaltsplan. In diesem Antrag können zwei verschiedene Ansprüche liegen: Zum einen ein *originärer Leistungsanspruch* auf zusätzliche Finanzierung als Oppositionsfraktion, zum anderen ein *derivatives Leistungs- und Teilhaberecht* auf Gleichbehandlung mit den übrigen Oppositionsfraktionen bei der Gewährung von Leistungen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Siehe zur Terminologie etwa *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 64; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, Rn. 198; *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, Stand: 1.6.2025, § 63 Rn. 1: „kontradiktorische Parteistreitigkeit“.

<sup>2</sup> BVerfGE 68, 1 (63); BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 145 = BVerfGE 166, 93; vgl. auch *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Stand: August 2024, § 64 Rn. 9 ff.

<sup>3</sup> Die Begriffe originärer Leistungsanspruch und derivatives Leistungs- und Teilhaberecht sind hier der Grundrechtsdogmatik entnommen, vgl. *Sodan*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 2. Aufl. 2022, § 66 Rn. 3. Diese Unterscheidung ist dem Bundesverfassungsgericht aber auch im Staatsorganisationsrecht nicht fremd. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

In Bezug auf den *originären Leistungsanspruch* auf Gewährung eines Oppositionszuschlags liegt somit ein Unterlassen des Bundestags vor. Dieses ist rechtserheblich, weil eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der entsprechenden Handlung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht von vornherein auszuschließen ist.<sup>4</sup>

*Hinweis:* Es ist vertretbar, in der Weigerung des Bundestags auch eine Maßnahme zu sehen. Diese würde sich auf den Beschluss des Bundestags zur Feststellung des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 2 GG) stützen.

In Bezug auf den *derivativen Leistungs- und Teilhabeanspruch* liegt eine Maßnahme des Bundestags vor, indem dieser durch Beschluss des Haushaltsplans (Art. 77 Abs. 1, 110 Abs. 2 S. 1 GG) den Oppositionszuschlag ausschließlich den übrigen Oppositionsfraktionen zugewiesen hat.<sup>5</sup> Eine solche Maßnahme ist rechtserheblich, wenn sie geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung beeinträchtigenden Verhalten verdichten kann.<sup>6</sup> Bloß vorbereitende oder vollziehende Handlungen genügen hingegen nicht.<sup>7</sup> Der Bundestagsbeschluss über den Haushaltsplan stellt eine rechtsverbindliche Entscheidung dar, durch die der C-Fraktion der Oppositionszuschlag endgültig verwehrt wird, während er den anderen Oppositionsfraktionen gewährt wird. Diese unmittelbar rechtswirksame Differenzierung ist geeignet, die Rechtsstellung der C-Fraktion zu beeinträchtigen. Die Maßnahme ist somit rechtserheblich.

Folglich liegen zwei taugliche Antragsgegenstände vor.

*Hinweis:* Vertretbar ist es ebenso, auch hier ein Unterlassen anzunehmen, immerhin *weigert* sich der Bundestag, der C-Fraktion denselben Oppositionszuschlag zu gewähren wie den übrigen Oppositionsfraktionen. Ausreichend für eine ordentliche Bearbeitung des Antragsgegenstandes ist hier nur, dass der Bearbeiter erkennt, dass man den Gegenstand hier je nach Blickwinkel des Anspruchsbeherrers sowohl als Maßnahme als auch als Unterlassung beurteilen kann.

#### IV. Antragsbefugnis

Die C-Fraktion muss gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG antragsbefugt sein, also geltend machen können, möglicherweise durch die Maßnahme und/oder das Unterlassen in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens.<sup>8</sup> Sie sind nicht nur berechtigt, im Organstreit die Rechte des gesamten Parlaments im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen. Sie sind darüber hinaus zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind.<sup>9</sup>

---

inzwischen ebenfalls „Teilhabeansprüche“ her, vgl. BVerfG, Urt. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 69 und Rn. 98 = NJW 2024, 3355.

<sup>4</sup> Vgl. zum Maßstab der Rechtserheblichkeit bei Unterlassung *Kment*, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 78.

<sup>5</sup> So ähnlich auch für den Fall der Zuweisung von Haushaltsmittel an parteinahe Stiftungen, vgl. BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 132 = BVerfGE 166, 93.

<sup>6</sup> BVerfGE 120, 82 (96); 138, 45 (59 f. Rn. 27).

<sup>7</sup> BVerfGE 150, 194 (199 f. Rn. 17).

<sup>8</sup> BVerfGE 10, 4 (14).

<sup>9</sup> BVerfGE 70, 324 (351).

*Hinweis (1):* Die folgende Herleitung der Rechte der C-Fraktion aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kann im Rahmen der Antragsbefugnis sowohl ausführlich als auch eher knapp erfolgen. Wer bei der Antragsbefugnis die Rechte der C-Fraktion umfassend herleitet, kann im Rahmen der Begründetheit (B. I.) entsprechend nach oben verweisen. Wer die Antragsbefugnis knapp formuliert, muss in der Begründetheit näher auf die Rechtsstellung der C-Fraktion eingehen. Allerdings sollten allzu knappe Formulierungen vermieden werden. Beispielsweise sollte man nicht schreiben: „Die C-Fraktion fühlt sich in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt. Daher ist sie antragsbefugt.“ Diese Aussage stellt nur eine Pauschalbehauptung dar und genügt nicht dem Substantiierungserfordernis der Antragsbefugnis.<sup>10</sup> Es sollte zumindest im Rahmen der Antragsbefugnis deutlich werden, woraus sich die Fraktionsrechte herleiten und weshalb eine Verletzung dieser möglich erscheint.

*Hinweis (2):* Die folgenden Ausführungen gehen deutlich über die zu erwartenden Anforderungen hinaus. Die Lösungsskizze will hier lediglich kenntlich machen, wie man argumentieren kann und welche Verfassungsverhältnisse konstruiert werden können, um die Antragsbefugnis zu begründen. Es entspricht bereits den zu erwartenden Anforderungen, wenn die Bearbeitung erkennen lässt, auf welches Verfassungsrecht sie die Antragsbefugnis stützt und begründet, warum die Verletzung möglich erscheint. Die Bearbeitung sollte aber auf die im Antrag jeweils genannten Verfassungsnormen eingehen (entweder in der Antragsbefugnis oder in der Begründetheit).

*Hinweis (3):* Im Folgenden sind abweichende Ansichten vertretbar, wenn sie nachvollziehbar begründet werden.

## 1. (Originärer) verfassungsrechtlicher Anspruch auf den Oppositionszuschlag

### a) § 58 Abs. 2 AbgG

Ein vor dem Bundesverfassungsgericht einklagbarer Anspruch auf den Oppositionszuschlag kann von vornherein nicht auf § 58 Abs. 2 AbgG gestützt werden. Diese Norm begründet lediglich einen einfachgesetzlichen Anspruch auf die Zuweisung der Geldmittel. Der Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts im Organstreit betrifft jedoch gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und §§ 64 Abs. 1, 67 S. 1 BVerfGG ausschließlich nur solche Rechte, die sich auf ein entsprechendes Verfassungsgebot des Grundgesetzes zurückführen lassen.<sup>11</sup> Allein das in § 58 Abs. 2 AbgG gewährleistete Recht auf den Oppositionszuschlag kann also für sich genommen nicht im Organstreit geltend gemacht werden.

### b) Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Ein Anspruch könnte sich aber aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergeben. Danach sind die Abgeordneten des Bundestags Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Hieraus folgen verschiedene Mandatsrechte, zu denen unter anderem organchaftliche Mitwirkungsrechte im Bundestag zählen.<sup>12</sup> Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Einer Fraktion kommt damit, wie dem einzelnen Abge-

<sup>10</sup> Dazu *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Stand: August 2024, § 64 Rn. 59.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 142, 25 (53 Rn. 79); BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 40 = BVerfGE 160, 368; vgl. hierzu auch *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Stand: August 2024, § 64 Rn. 61 und Rn. 119.

<sup>12</sup> BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 44 ff. = BVerfGE 160, 368; Einzelheiten bei *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 85 ff.

ordneten, die parlamentarischen Rechte zu, die aus dem freien Mandat des Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (ggf. i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) abgeleitet werden.<sup>13</sup> Aus diesem Grund haben die Fraktionen gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Recht auf eine freie und formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung.<sup>14</sup> Die Fraktionen haben damit das Recht, ihre Parlamentsaufgaben frei wahrzunehmen, insbesondere die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten zu unterstützen.<sup>15</sup> Damit sie diese Aufgaben wahrnehmen können, muss sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Anspruch auf eine status- und funktionsgerechte Finanzierung der Fraktionen ergeben.<sup>16</sup>

Daraus folgt aber zunächst nur, dass Fraktionen generell einen Anspruch auf eine entsprechende Sach- und Finanzausstattung haben. Dieser Anspruch wird vor allem auf einfachgesetzlicher Grundlage durch die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in § 58 Abs. 1 AbgG erfüllt.<sup>17</sup> Fraglich ist hingegen, ob Oppositionsfraktionen aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG einen darüber hinausgehenden spezifischen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine gerade sie privilegierende Finanzierung haben. Ein solcher „Oppositionsbonus“ würde aber die Oppositionsfraktionen gegenüber den Nicht-Oppositionsfraktionen und den fraktionslosen Abgeordneten<sup>18</sup> privilegieren. Eine spezifische Oppositionsfinanzierung stellt daher eine rechtfertigungsbedürftige Durchbrechung der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Fraktionen dar.<sup>19</sup> Schon deshalb kann es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf den Oppositionszuschlag aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG geben.

Möglicherweise ergibt sich ein solcher Anspruch aber aus der strukturellen Benachteiligung der Oppositionsfraktionen gegenüber den Regierungsfractionen.<sup>20</sup> Die Regierungsfractionen können für ihre politische Arbeit neben den Fraktionsressourcen auch auf die Ressourcen und Fachkompetenz der Ministerialbürokratie zugreifen. Die Oppositionsfraktionen hingegen müssen ihre Alternativvorschläge zur Regierungsarbeit allein bewältigen. Dies kann die Oppositionsfraktionen bei komplexer werdenden politischen Themen schnell an ihre tatsächlichen Leistungsgrenzen bringen.<sup>21</sup> In diesem Sinne hätte der Oppositionszuschlag die Funktion eines „Nachteilsausgleichs“. Dabei ginge es aber nicht mehr um die Gewährleistung rechtlicher Gleichbehandlung, sondern um den Ausgleich faktischer Nachteile im Sinne einer Gleichstellung. Der in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Grundsatz der Gleichheit der Fraktionen ist jedoch streng formal zu verstehen<sup>22</sup> und umfasst gerade nicht den rechtlichen Ausgleich tatsächlicher Nachteile.

*Hinweis:* Das heißt mit anderen Worten: Aus dem Grundgesetz selbst folgt kein Anspruch auf den Oppositionszuschlag. § 58 Abs. 2 AbgG begründet zwar einen solchen Anspruch auf einfachgesetzlicher Ebene. Diese Norm stellt aber selbst eine Ungleichbehandlung dar und muss deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (dazu unter B. II. a)).

<sup>13</sup> BVerfGE 70, 324 (363); 112, 118 (135); 135, 317 (396 Rn. 153).

<sup>14</sup> BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 9/20, Rn. 28 = BVerfGE 160, 411; BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 95 = NJW 2024, 3355.

<sup>15</sup> Dazu Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 197.

<sup>16</sup> Kuhn, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, S. 22; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 5, 12.

<sup>17</sup> Siehe dazu Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 10 ff.

<sup>18</sup> Dazu Becker, Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1996), 189; zur Stellung der fraktionslosen Abgeordneten allgemein BVerfGE 80, 188.

<sup>19</sup> Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 207.

<sup>20</sup> In diese Richtung Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 199.

<sup>21</sup> Vgl. Mundil, Die Opposition, 2014, S. 163.

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 95 m.w.N = NJW 2024, 3355.

### c) Anspruch aus der Rechtsstellung als Opposition

Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf den Oppositionsbonus könnte sich aber aus der möglichen Stellung der C-Fraktion als „Opposition“ ergeben. Ein solcher Anspruch ist gegeben, wenn ein verfassungsrechtlicher Grundsatz der Chancengleichheit der Opposition gegenüber der Regierung besteht und daraus ein zusätzlicher Finanzierungsanspruch der Opposition abgeleitet werden kann.

Für einen solchen Anspruch könnte sprechen, dass die Anerkennung der Opposition als Verfassungssubjekt eine unabdingbare demokratische Voraussetzung dafür ist, dass die parlamentarische Minderheit zur parlamentarischen Mehrheit erstarken kann. Nur so ist gewährleistet, dass im demokratischen Verfassungsstaat eine Mehrheit „nur auf Zeit“ besteht und die Opposition ihrer Aufgabe als „Regierung im Wartestand“<sup>23</sup> erfüllen kann.<sup>24</sup> Dementsprechend wird vertreten, dass schon aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) die Chancengleichheit der Opposition geschützt sein muss.<sup>25</sup> Da die Regierungsfaktionen den Regierungsapparat und die Fachkompetenz der Ministerialbürokratie für ihre politische Arbeit nutzen können, wird hieraus die Notwendigkeit einer zusätzlichen finanziellen und personellen Grundausstattung der Opposition abgeleitet.<sup>26</sup>

Zwar kennt das Grundgesetz einen verfassungsrechtlichen Schutz der Opposition, der vor allem im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) wurzelt.<sup>27</sup> Danach ist die Bildung und Ausübung einer organisierten politischen Opposition konstitutiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Allerdings begründet das Grundgesetz weder explizit spezifische Oppositionsrechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten. Überdies erkennt das Grundgesetz *Oppositionsfraktionen* nicht als spezifische Rechtsträger an.<sup>28</sup> Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht – wie bereits ausgeführt – Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG entgegen. Die Ausgestaltung von Rechten der parlamentarischen Opposition vollzieht sich innerhalb der Ordnung des Grundgesetzes vielmehr über die Rechte der parlamentarischen Minderheiten.<sup>29</sup>

Folglich kann auch aus dem Demokratieprinzip kein weitergehender Anspruch der Opposition auf eine zusätzliche Finanzierung folgen.

*Hinweis:* Das unterscheidet die verfassungsrechtliche Situation etwa vom Landesverfassungsrecht in Sachsen-Anhalt. Dort erkennt Art. 48 Abs. 2 LVerf spezifische Oppositionsrechte, insbesondere einen „Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung“ an.<sup>30</sup>

### d) Ergebnis

Ein aus dem Grundgesetz abgeleiteter Anspruch auf eine Oppositionsfraktionsfinanzierung besteht nicht.

<sup>23</sup> *Schneider*, in: *Schneider/Zeh*, Handbuch des Parlamentsrechts und Parlamentspraxis, 1989, § 38 Rn. 35.

<sup>24</sup> Vgl. *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, S. 54 ff.

<sup>25</sup> *Schneider*, in: *Schneider/Zeh*, Handbuch des Parlamentsrechts und Parlamentspraxis, 1989, § 38 Rn. 38.

<sup>26</sup> In diese Richtung wohl *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, S. 229 ff.; *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 164; *Wack*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 2016, § 22 Rn. 72.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 86 ff. = BVerfGE 142, 25.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 91 ff.

<sup>29</sup> Vgl. z.B. Art. 23 Abs. 1a S. 2, Art. 39 Abs. 3 S. 3, Art. 44 Abs. 1 S. 1, Art. 45a Abs. 2 S. 2, Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG.

<sup>30</sup> Vgl. dazu LVerfG LSA, Urt. v. 29.5.1997 – LVG 1/96, Rn. 60 ff.(juris); grundlegend dazu *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000.

## 2. Derivatives Teilhaberecht auf gleiche Behandlung bei der Zuteilung von Geldleistungen

Aus der Rechtsstellung der Fraktion folgt gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG das Recht auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung (siehe IV. 1. b)). Daraus könnte sich ein Teilhaberecht ergeben, bei der Zuweisung des Oppositionszuschlags (§ 58 Abs. 2 AbgG) gleichberechtigt beteiligt zu werden.

Aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnisse aller Fraktionen folgt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen. Aus diesem Grund kann jede Fraktion im Grundsatz verlangen, bei der Zuteilung von Geldleistungen durch den Bundestag gleich behandelt zu werden. Während die C-Fraktion im Rahmen der Zuweisung der Oppositionszuschläge gem. § 58 Abs. 2 AbgG keine Geldmittel erhalten hat, haben die übrigen Oppositionsfraktionen diese erhalten. Die C-Fraktion ist daher im Vergleich zu diesen möglicherweise in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise ungleich behandelt worden.

## 3. Zwischenergebnis

Die C-Fraktion ist antragsbefugt, soweit sie eine Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Oppositionsfraktionen geltend macht.

## V. Übrige Sachentscheidungsvoraussetzungen

Es ist davon auszugehen, dass der Antrag zum Bundesverfassungsgericht den Form- und Fristanforderungen aus §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG und § 64 Abs. 3 BVerfGG entspricht. Der Antrag ist insgesamt zulässig.

### B. Begründetheit

Das Organstreitverfahren ist begründet, wenn der Bundestag die C-Fraktion dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt hat, dass er den anderen Oppositionsfraktionen den Oppositionszuschlag gewährt und ihn der C-Fraktion verweigert hat, §§ 64 Abs. 1, 67 S. 1 BVerfGG.

*Hinweis:* Zu beachten ist, dass sich der Prüfungsmaßstab nicht auf das gesamte Bundesrecht erstreckt; das BVerfG prüft nur solche Normen des Grundgesetzes, deren Verletzung der Antragsteller in zulässiger Weise geltend gemacht hat. Lediglich geschäftsordnungsmäßig oder einfachrechtlich verbürgte Rechte können für sich genommen im Organstreit nicht geltend gemacht werden. Auch eine objektive, vom Verfassungsverhältnis zwischen Bundestag und C-Fraktion abstrahierende verfassungsrechtliche Prüfung findet nicht statt. Ob das Haushaltsgesetz formell und materiell verfassungsgemäß ist, prüft das Bundesverfassungsgericht im Organstreitverfahren nicht.

### I. Ungleichbehandlung

Aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnisse aller Fraktionen gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG folgt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen. Aus diesem Grund kann jede Fraktion im Grundsatz verlangen, bei der Zuteilung von Geldleistungen durch den Bundestag gleich behandelt zu werden (siehe bereits unter A. IV. 2.).

Während die übrigen Oppositionsfraktionen aus den Mitteln des Bundeshaushalts den Oppositionszuschlag gem. § 58 Abs. 2 AbgG erhalten, erhält die C-Fraktion diesen Oppositionszuschlag nicht,

obwohl auch sie eine Fraktion ist, die möglicherweise einen einfachgesetzlichen Anspruch auf den Oppositionsbonus hat. In der darin liegenden rechtlichen Besserstellung der übrigen Oppositionsfraktionen gegenüber der C-Fraktion liegt eine Ungleichbehandlung und somit eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Fraktionen gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

*Hinweis:* Die Argumentationsstruktur folgt hier der Dogmatik der Prüfung eines Gleichheitssatzes. Das ist jedoch nicht zwingend.<sup>31</sup> Ebenso könnte man das Gutachten auch dreistufig im Sinne von Schutzbereich, Beschränkung (Eingriff) und Rechtfertigung aufbauen.<sup>32</sup>

Wer den Antragsgegenstand eher im Unterlassen sieht (vgl. unter A. III.) und somit das Teilhaberecht hier eher als ein Teilhabeanspruch konstruiert, kann vertretbar auch einen Anspruchsaufbau wählen. Er könnte dann beispielsweise vertretbar nach dem Schema Anspruchsgrundlage (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) und „Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen“ prüfen. Die exakte dogmatische Bestimmung dürfte auch im Hinblick auf das Organstreitverfahren weniger entscheidend sein, da das Bundesverfassungsgericht ohnehin nur feststellen kann, dass die Maßnahme oder Unterlassen des Antragsgegners gegen das Grundgesetz verstößt und die verfassungsrechtlichen Rechte der C-Fraktion verletzt hat (§ 67 S. 1 BVerfGG). Einen vollstreckbaren Leistungstitel kann das Bundesverfassungsgericht in diesem Verfahren nicht aussprechen.

## II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die Ungleichbehandlung könnte jedoch gerechtfertigt sein, wenn die C-Fraktion keine Oppositionsfraktion darstellt und damit gem. § 58 Abs. 2 AbgG keinen gesetzlichen Anspruch auf die zusätzlichen Geldmittel hat (2.). Dies setzt aber zunächst voraus, dass die spezifische Besserstellung von Oppositionsfraktionen überhaupt verfassungsgemäß ist (1.).

*Hinweis:* Der Gedanke ist hier: Wenn der einfachgesetzliche Oppositionszuschlag von vornherein verfassungswidrig ist, kann sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kein Teilhaberecht und kein Anspruch auf Gleichbehandlung ergeben (Gedanke des „Keine Gleichheit im Unrecht“-Grundsatzes).

### 1. Vereinbarkeit des Oppositionszuschlags mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

#### a) Ungleichbehandlung der Regierungsfaktionen durch Oppositionszuschlag

Insofern könnte der Oppositionszuschlag (§ 58 Abs. 2 AbgG) selbst eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Beschränkung des freien und gleichen Mandats der Abgeordneten und ihrer Fraktionen darstellen. Sowohl Abgeordnete als auch Fraktionen haben das Recht zur Gleichbehandlung und zur gleichen Mitwirkung im Deutschen Bundestag. Nach § 58 Abs. 1 AbgG erhalten alle Fraktionen einen Grundbetrag zur Fraktionsfinanzierung. Darüber hinaus privilegiert § 58 Abs. 2 AbgG speziell

<sup>31</sup> Siehe zu unterschiedlichen klausurspezifischen Aufbaumöglichkeiten Forck, Jura 2023, 1032 (1034 ff.).

<sup>32</sup> Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 65 ff. = BVerfGE 160, 368; ähnlich hat das Bundesverfassungsgericht bei der hier durchaus vergleichbaren Konstellation der Zuweisung von Haushaltsmitteln an parteinahe Stiftungen von „Eingriffen“ in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) gesprochen, vgl. BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 176, 179 und 233 = BVerfGE 166, 93.

nur die Oppositionsfraktionen. Der Oppositionszuschlag privilegiert damit die Oppositionsfraktionen und diskriminiert folglich die Fraktionen, die keine Oppositionsfraktionen sind.<sup>33</sup>

#### b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Fraktionen kann jedoch bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.<sup>34</sup> In diesem Sinne sind Freiheit und Gleichheit des Mandats und der Fraktionen nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten – und damit auch der Fraktionen – müssen dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen (aa)) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen (bb)).<sup>35</sup>

*Hinweis:* Für die Beschränkungen und Durchbrechungen der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit des Mandats gelten die gleichen Anforderungen, die an Differenzierungen der Wahlrechtsgrundsätze in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu stellen sind.<sup>36</sup> Beschränkungen der Statusrechte der Abgeordneten und ihrer Fraktionen bedürfen daher eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Es bedarf also kollidierender Rechtsgüter mit Verfassungsrang. Zugleich müssen die Beschränkungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.<sup>37</sup>

#### aa) Zwingende Gründe des Verfassungsrechts

Eine solche Rechtfertigung könnte sich aus dem Gedanken der Förderung der Oppositionsfraktionen ergeben. Der Oppositionszuschlag dient dem Ausgleich struktureller Nachteile der Oppositionsfraktionen und soll deren Kontrollfunktion stärken.<sup>38</sup> Die Regelung wurde eingeführt, um eine von den Ressourcen der Regierung unabhängige parlamentarische Arbeit zu ermöglichen. Der Sinn des Zuschlags liegt also darin, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass die Regierungsfaktionen auf die Ministerialbürokratie zurückgreifen können und damit gegenüber den Oppositionsfraktionen einen strukturellen, insbesondere informatorischen Vorteil haben.<sup>39</sup>

#### bb) Verhältnismäßigkeit

Schlussendlich muss die Ungleichbehandlung auch vor dem Hintergrund des legitimen Zwecks verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>40</sup>

(1) Die Förderung einer effektiven parlamentarischen Opposition durch finanzielle Mehrausstattung stellt einen *legitimen Zweck* dar. Die zusätzliche Finanzierung soll die strukturelle Benachteiligung

<sup>33</sup> Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 207.

<sup>34</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 - 2 BvE 4/14, Rn. 98 = BVerfGE 142, 25.

<sup>35</sup> St.Rspr., vgl. zuletzt BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 - 2 BvE 2/20, Rn. 52 = BVerfGE 160, 368.

<sup>36</sup> BVerfGE 129, 300 (320).

<sup>37</sup> BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 - 2 BvE 2/20, Rn. 53 = BVerfGE 160, 368.

<sup>38</sup> Mundil, Die Opposition, 2014, S. 163; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 15.

<sup>39</sup> In diesem Sinne auch BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 - 2 BvE 4/14, Rn. 105 = BVerfGE 142, 25; krit. dazu Klenner, DÖV 2018, 563 (565 ff.), der die tatsächlichen Annahmen hinter diesem Argument bezweifelt; vgl. aber zur strukturellen Unterlegenheit Mundil, Die Opposition, 2014, S. 51 ff. und S. 163.

<sup>40</sup> Zur Dogmatik der Verhältnismäßigkeit bei Mandats- und Fraktionsrechten BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 - 2 BvE 2/20, Rn. 110 ff. = BVerfGE 160, 368.

gung der Opposition ausgleichen und damit ihre verfassungsrechtlich vorgesehene Kontrollfunktion stärken. Dies ist ebenfalls ein legitimes Ziel.

(2) Die Gewährung zusätzlicher finanzieller Mittel ist auch *geeignet*, die strukturellen Nachteile der Oppositionsfraktionen zumindest teilweise auszugleichen, da sie hierdurch eigene Ressourcen aufbauen können.<sup>41</sup> Ein milderer, gleich wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Insbesondere würde eine geringere finanzielle Ausstattung die strukturellen Nachteile nicht hinreichend kompensieren können. Die Maßnahme ist damit auch *erforderlich*.

(3) Die Maßnahme muss auch *angemessen* sein. Dies setzt voraus, dass die Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis zum Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe steht.

Der Oppositionszuschlag dient dem Ausgleich struktureller Nachteile der Oppositionsfraktionen und soll deren Kontrollfunktion stärken. Dabei geht es zentral darum, eine von den Ressourcen der Regierung unabhängige parlamentarische Arbeit zu ermöglichen. Der Zuschlag schafft einen Ausgleich dafür, dass die Regierungsfaktionen auf die Ministerialbürokratie zurückgreifen können. Er findet damit seine Rechtfertigung in der Förderung der Chancengleichheit aller Fraktionen und ihrer effektiven Aufgabenwahrnehmung.

Zugleich dient die Förderung der Oppositionsfraktionen der Wahrnehmung einer effektiven Opposition zur Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Der Deutsche Bundestag kann seine zentralen Funktionen<sup>42</sup> – insbesondere die parlamentarische Kontrolle sowie die Gewährleistung eines öffentlichen Diskurses und der Beteiligung der Öffentlichkeit über politische Alternativen – nur dann erfüllen, wenn die Opposition über ausreichende Ressourcen verfügt, um als ernstzunehmender Gegenspieler der Regierungsmehrheit aufzutreten.

Die Ungleichbehandlung durch den Oppositionszuschlag steht damit nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck der Sicherung einer effektiven Opposition. Die Maßnahme ist somit auch angemessen.

### cc) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist die Ungleichbehandlung durch den Oppositionszuschlag verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

*Hinweis (1):* Der Oppositionszuschlag wird überwiegend als verfassungsgemäß beurteilt.<sup>43</sup> Die Ausführungen können daher gerne auch etwas knapper gehalten werden.

*Hinweis (2):* Übrigens stellt es keinen Widerspruch dar, dass im Rahmen der Ausführungen zur Antragsbefugnis (A. IV. 1.) ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf den Oppositionszuschlag abgelehnt worden ist, hier aber unter Rückgriff auf das Gebot einer effektiven Opposition der einfachgesetzliche Oppositionszuschlag in § 58 Abs. 2 AbgG als verfassungsrechtlich zulässig argumentiert wird. Letztlich ist der Opportunitätzuschlag verfassungspolitisch sinnvoll und verfassungsrechtlich

<sup>41</sup> Das verkennt etwa *Klenner*, DÖV 2018, 563 ff., der bezweifelt, dass der Oppositionszuschlag die strukturelle Benachteiligung der Oppositionsfraktionen völlig ausschließen kann. Dies setzt den falschen Maßstab. Denn für die Geeignetheit ist schon die Tauglichkeit im Sinne eines Förderns des Ziels ausreichend.

<sup>42</sup> Dazu *Kersten*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 11 Rn. 29 ff.

<sup>43</sup> Vgl. dazu auch BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 105 = BVerfGE 142, 25; zur Zulässigkeit etwa *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 157 f. und S. 215; *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, S. 228; krit. aber *Poscher*, AöR 122 (1997), 444 (453 f.); *Klenner*, DÖV 2018, 563 ff.

gerechtfertigt; er ist aber eben „nur“ nicht verfassungsrechtlich geboten.<sup>44</sup> Anders als Art. 48 Abs. 2 LVVerf hat das Grundgesetz keinen solchen verfassungsrechtlichen Anspruch anerkannt.

## 2. Vorliegen der Voraussetzungen

Die Ungleichbehandlung der C-Fraktion ist gerechtfertigt, wenn sie i.S.v. § 58 Abs. 2 AbgG keine Oppositionsfraktion ist und der Bundestag ihr mit sachlichem Grund den Oppositionszuschlag verweigert hat.

*Hinweis:* Hier dürfte die Handhabung des § 58 Abs. 2 AbgG, auch wenn es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, vollumfänglich verfassungsgerichtlich kontrollierbar sein. Etwas anderes dürfte auch nicht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Abwahl eines Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag folgen.<sup>45</sup> In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Recht der Fraktionen, gleichberechtigt bei der Bestimmung der Ausschussvorsitzenden berücksichtigt zu werden, seinen Kontrollmaßstab auf eine Willkürkontrolle beschränkt. Der Hintergrund dieser Beschränkung war, dass die GO-BT keine genauen Vorgaben zur Reichweite der gleichmäßigen Bestimmung der Ausschussvorsitzenden enthält. Da das Geschäftsordnungsrecht der Parlamentsautonomie unterliegt, hat das Gericht seine Kontrolle darauf reduziert, ob der Grundsatz einer fairen und loyalen Auslegung der Geschäftsordnung Rechnung getragen worden ist. Im hier vorliegenden Fall ergibt sich der Anspruch aber aus § 58 Abs. 2 AbgG – eine einfachgesetzliche Bestimmung, die insoweit nicht der Geschäftsordnungsautonomie unterfällt.

### a) Auslegung von § 58 Abs. 2 AbgG

Unter einer Opposition werden gem. der Legaldefinition in § 58 Abs. 2 AbgG diejenigen Fraktionen verstanden, die die Bundesregierung nicht tragen. Ob eine Oppositionsfraktion noch als eine Oppositionsfraktion verstanden werden kann, wenn sie im Falle einer sog. Minderheitenregierung häufig mit der „parlamentarischen Regierungsminderheit“ Gesetze beschließt, bedarf der Auslegung.

*Hinweis (1):* Damit ist das Problem angesprochen, ob im Falle einer Minderheitenregierung eine Fraktion, die die parlamentarische Regierungsminderheit „toleriert“ oder mit ihr „kooperiert“, selbst zu einer Regierungsfraktion wird.

*Hinweis (2):* Der Begriff der Opposition wird im Grundgesetz nicht abschließend definiert.<sup>46</sup> Vielmehr kennt das Grundgesetz verschiedene parlamentarische Rechte, die als Oppositionsrechte verstanden werden können und von unterschiedlichen Akteuren (z.B. Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Abgeordneten) wahrgenommen werden. Wer „Opposition“ ist, bestimmt sich dabei situativ nach dem jeweiligen Recht und seinem spezifischen Schutzzweck.<sup>47</sup>

Für die hier zu klärende Frage des Oppositionszuschlags muss der Begriff der Opposition i.S.d. § 58 Abs. 2 AbgG daher nicht zwingend deckungsgleich mit einem allgemeinen Verständnis parlamenta-

<sup>44</sup> Vgl. auch *Brocker/Messer*, NVwZ 2005, 895 (898); *Waldhoff*, in: *Austermann/Schmahl*, Abgeordnetenrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 16.

<sup>45</sup> BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 104 ff. = NJW 2024, 3355.

<sup>46</sup> Dazu und zum Folgenden BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 92 ff. = BVerfGE 142, 25.

<sup>47</sup> Vgl. zu den allgemeinen Schwierigkeiten einen allgemeinen Rechtsbegriff der Opposition zu bilden *Cancik*, AÖR 123 (1998), 623 (633 ff.); *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 155 ff.; *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, S. 19 ff.; *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 49 ff.

rischer Opposition sein. Entscheidend ist vielmehr die normative Auslegung des Oppositionsbegriffs nach § 58 Abs. 2 AbgG und seinen spezifischen Tatbestandsvoraussetzungen.<sup>48</sup>

Der Wortlaut der Norm und die darin verwendeten Begriffe sind nicht eindeutig. Vom Wortlaut des § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG werden lediglich fraktionslose Abgeordnete sowie parlamentarische Gruppen ausgenommen. Der Wortlaut lässt jedoch offen, welche Eigenschaften die Fraktionen aufweisen müssen, um den Oppositionszuschlag zu erhalten. Der Hilfsbegriff „trägt“ verweist jedoch darauf, dass Fraktionen keinen Anspruch auf den Zuschlag haben, wenn sie die Bundesregierung tragen. Ähnlich wie „stützen“ erscheint ein Wortlautverständnis aber naheliegend, wonach es darum gehen könnte, eine Regierung zu bilden oder im Amt zu „halten“.<sup>49</sup>

Systematisch ist § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG dahingehend formuliert, dass im Grundsatz jede Fraktion einen Anspruch auf den Oppositionszuschlag hat. Den Zuschlag erhält nur diejenige Fraktion nicht, die die Bundesregierung „trägt“. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis legt es nahe, den Begriff der Opposition von der Regierung her zu definieren.<sup>50</sup> Opposition ist danach, wer nicht Regierung ist. Damit entfällt der Anspruch auf den Oppositionszuschlag nur, wenn positiv feststeht, dass man zur Regierung – genauer: zur parlamentarischen Regierungsmehrheit – gehört.

Wenn damit also § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG auf ein Tragen der „Bundesregierung“ abstellt, muss mithin geklärt werden, worauf sich das „Tragen“ der Bundesregierung i.S.d. § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG im Einzelnen bezieht.

Die Bundesregierung konstituiert sich durch die Wahl des Bundeskanzlers durch die Abgeordneten (Art. 63 GG) und die anschließende Ernennung der Minister durch den Bundeskanzler (Art. 64 GG). Dabei wird die Bundesregierung von den Fraktionen vor allem dadurch „getragen“, dass die Fraktionen durch ihre Abgeordneten an der Wahl des Bundeskanzlers mitwirken. Diejenigen Fraktionen, deren Abgeordnete der Bundesregierung im Wahlakt also das „Vertrauen“ aussprechen und den Bundeskanzler wählen, „tragen“ insoweit die Bundesregierung. Systematisch spricht daher viel dafür, dass mit dem Begriff des „Tragens“ vor allem die organisatorische Legitimation der hinter der Bundesregierung stehenden Personen gemeint ist. Ebenso tragen die Abgeordneten und damit ihre Fraktionen die Bundesregierung, wenn sie dem Bundeskanzler gem. Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG das Vertrauen aussprechen. Umgekehrt tragen die Abgeordneten – und damit die sie tragenden Fraktionen – die Bundesregierung nicht, wenn sie den Bundeskanzler nicht wählen (Art. 63 GG), ihm das Misstrauen aussprechen (Art. 67 GG) oder ihm das Vertrauen verweigern (Art. 68 GG).

Insgesamt wird damit die Bundesregierung von einer Fraktion getragen, wenn sie sich auf eine für sie verlässliche, über die Einzelabrede für jedes Einzelprojekt hinausreichende und in diesem Sinne dauerhafte Mehrheit stützen kann.<sup>51</sup> Dies legt es nahe, dass eine Fraktion die Bundesregierung „trägt“, wenn sie Teil einer Koalitionsvereinbarung ist oder es zumindest eine koalitionsmäßige Absprache gibt, die dem Bundeskanzler ein stabiles Regieren ermöglicht.<sup>52</sup> Hat jedoch eine Fraktion keinen „koalitionsmäßigen“ Einfluss auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 S. 1

---

<sup>48</sup> So schon *Cancik*, AöR 123 (1998), 623 (634).

<sup>49</sup> Dazu und zum Folgenden LVerfG LSA, Urt. v. 29.5.1997 – LVG 1/96, Rn. 122 f. (juris); *Cancik*, AöR 123 (1998), 623 (626).

<sup>50</sup> Vgl. *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 158.

<sup>51</sup> LVerfG LSA, Urt. v. 29.5.1997 – LVG 1/96, Rn. 127 (juris) m.Anm. *Cancik*, LKV 1998, 95.

<sup>52</sup> Vgl. zu Koalitionsvereinbarungen als prägende Bestandteile der Regierungsbildung *Schröder*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 63 Rn. 15 ff.

GG), die Ressortverantwortung der Bundesminister (Art. 65 S. 2) oder überhaupt auf die Zusammensetzung des Kabinetts, so handelt es sich nicht um eine Regierungsfraktion.<sup>53</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zu klären, ob eine Fraktion bereits dann Regierungstätigkeit ausübt, wenn sie regelmäßig Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen unterstützt – und dies, ohne durch einen Koalitionsvertrag an die Regierungsfractionen gebunden zu sein.

Zwar könnte dafür sprechen, dass sie durch ihre Zustimmung zu Gesetzentwürfen faktisch die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung im Bereich der Gesetzgebung unterstützt. Diese faktische Unterstützung ist jedoch von der verfassungsrechtlich relevanten Frage zu trennen, ob eine solche Fraktion die Bundesregierung i.S.d. § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG „trägt“.

Gegen diese Auslegung spricht vor allem, dass die Gesetzgebung keine genuine Regierungsfunktion ist. Die Bundesregierung ist als Teil der „Exekutive“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG) konzipiert und nimmt primär Führungs-, Exekutiv-, Verwaltungs- sowie außen- und europapolitische Funktionen wahr.<sup>54</sup> Das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung (Art. 76 Abs. 1 GG) begründet lediglich eine Mitwirkungsbefugnis an der Gesetzgebung, während die eigentliche Beschlussfassung ausschließlich beim Bundestag (Art. 77 Abs. 1 GG) unter Mitwirkung von Bundesrat (Art. 78 GG) und Bundespräsident (Art. 81 GG) liegt.

Die Systematik der verfassungsrechtlichen Instrumente zur Überprüfung des Vertrauensverhältnisses zwischen Parlament und Regierung zeigt zudem, dass die legislative Handlungsfähigkeit nicht mit der staatsorganisationsrechtlichen Handlungsfähigkeit gleichzusetzen ist. Das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG) und die Vertrauensfrage (Art. 68 GG) knüpfen an das grundsätzliche Vertrauensverhältnis zur Regierung an, nicht an den Erfolg einzelner Gesetzgebungsprojekte. Scheiternde Gesetzesvorhaben beeinträchtigen folglich nicht zwingend die verfassungsrechtliche Stellung der Bundesregierung. Daraus folgt, dass die bloße parlamentarische Unterstützung von Gesetzesvorhaben der Regierungsfractionen durch eine weitere Fraktion kein „Tragen“ der Bundesregierung i.S.d. § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG darstellen kann. Ein solches „Tragen“ setzt vielmehr eine institutionelle Einbindung in die Regierungsverantwortung voraus, die über die punktuelle oder auch regelmäßige Zustimmung zu Gesetzentwürfen hinausgeht.

Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck des Oppositionszuschlags. Der Zuschlag soll die strukturellen Nachteile der Oppositionsfractionen ausgleichen, die sich insbesondere aus dem fehlenden Zugriff auf die Ministerialbürokratie ergeben (siehe unter 1. a) bb)). Diese informativische und administrative Benachteiligung besteht auch bei einer Fraktion fort, die regelmäßig Gesetzesvorhaben einer Minderheitsregierung unterstützt. Denn die bloße Zustimmung zu Gesetzesinitiativen verschafft keinen privilegierten Zugang zu den Ressourcen der Regierung. Zudem nimmt eine solche Fraktion typischerweise weiterhin ihre parlamentarischen Kontrollrechte wahr, sei es durch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 44 Abs. 1 GG), die Einleitung abstrakter Normenkontrollen (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) oder das Stellen parlamentarischer Anfragen (§§ 75 Abs. 1 S. 1 lit. f, 100 ff. GO-BT). Gerade für diese effektive Wahrnehmung der Kontrollfunktion – unabhängig vom konkreten Abstimmungsverhalten in Sachfragen – soll der Oppositionszuschlag die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

Damit liegt ein solches „Tragen“ der Bundesregierung erst vor, wenn ein mit der Regierung grundsätzlich koalitionsär abgestimmtes Politikprogramm besteht; ein bloßes Dulden oder Tolerieren einer Minderheitsregierung reicht nicht aus, um eine Oppositionsfraction in eine Regierungsfraction

---

<sup>53</sup> *Schneider*, in: *Schneider, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 48 Rn. 21 f.; siehe auch LVerfG LSA, Urt. v. 29.5.1997 – LVG 1/96, Rn. 127 (juris).

<sup>54</sup> Dazu *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 11 Rn. 57 ff.

umzudeuten.<sup>55</sup> Daraus folgt, dass die bloße parlamentarische Unterstützung von Gesetzesvorhaben der Regierungsfractionen durch eine weitere Fraktion kein „Tragen“ der Bundesregierung i.S.d. § 58 Abs. 2 S. 1 AbgG darstellt.

#### b) Subsumtion

Die Abgeordneten C-Fraktion haben den Bundeskanzler nicht gem. Art. 63 GG gewählt und ihm das „Vertrauen“ ausgesprochen. Mit den Regierungsfractionen A und B hat die C-Fraktion auch keine koalitionsmäßigen Absprachen getroffen. Zwar unterstützt die C-Fraktion „regelmäßig“ die Gesetzentwürfe der Minderheitsregierung. Diese parlamentarische Zusammenarbeit beruht jedoch nur darauf, dass die C-Fraktion die „politischen Zielsetzungen der Regierungsfractionen teilt“. Eine darüber hinausgehende institutionelle Einbindung in die Regierungsverantwortung ist nicht ersichtlich. Vielmehr hat sich die C-Fraktion wegen „grundlegender Differenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik“ bewusst gegen eine Regierungsbeteiligung entschieden. Diese bloße thematisch begrenzte Unterstützung stellt keine „Duldung“ mit koalitionsmäßigem Charakter dar. Folglich kann die C-Fraktion nicht als eine parlamentarische Regierungsfraction verstanden werden. Folglich ist die C-Fraktion als Oppositionsfraction i.S.d. § 58 Abs. 2 AbgG einzuordnen.

#### c) Zwischenergebnis

Insgesamt liegen daher bei der C-Fraktion die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für den Oppositionszuschlag vor. Indem der Deutsche Bundestag den übrigen Oppositionsfractionen den Zuschlag zuweist, diesen aber der C-Fraktion verweigert, hat der Deutsche Bundestag die C-Fraktion sachlich nicht gerechtfertigt ungleich behandelt.

### III. Ergebnis

Die Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Der Antrag der C-Fraktion ist damit begründet.

#### C. Gesamtergebnis

Der Antrag ist zulässig und begründet.

#### Abwandlung

*Hinweis:* Laut der Aufgabe wird in der Abwandlung ein vollständig neues Gutachten nicht mehr gefordert. Die Bearbeitung soll vielmehr an dieser Stelle lediglich eine verfassungsrechtliche Bewertung anstellen. Es wird im Folgenden aber erwartet, dass die grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematik der Gruppenrechte erkannt und die Problematik der Rechtsverweigerung schlüssig diskutiert wird.

<sup>55</sup> LVerfG LSA, Urt. v. 29.5.1997 – LVG 1/96, Ls. 2 (juris); Brocker/Messer, NVwZ 2005, 895 (897).

## I. Schutzbereich

Grundlage des Gruppenbildungsrechts ist auch hier das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das den Abgeordneten des Deutschen Bundestags ein Recht zubilligt, sich auch abseits von Fraktionen zu Gruppen zusammenschließen zu können.<sup>56</sup> Aus diesem Grund sieht § 10 Abs. 4 GO-BT ein Gruppenbildungsrecht vor. Erkennt der Bundestag eine Gruppe an, so hat er darüber zu befinden, welche parlamentarischen Rechte er ihnen zuweist. Sie haben dabei – über das hinaus, was ihren Mitgliedern als einzelnen Abgeordneten zusteht – einen Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden.<sup>57</sup> Auf dieses Recht kann sich die „Gruppe D“ berufen.

## II. Beschränkung

Eine Beschränkung der Gruppenrechte liegt vor, wenn den Gruppen im Vergleich zu den Fraktionen parlamentarische Rechte vorenthalten werden und sie dadurch schlechtergestellt sind. Der Bundestag hat der Gruppe D zwar bestimmte Rechte zugewiesen, wie etwa das Recht auf Entsendung von Mitgliedern in die Fachausschüsse und den Ältestenrat sowie die Möglichkeit, Aktuelle Stunden zu beantragen. Allerdings wurden ihr wesentliche parlamentarische Rechte verwehrt, die den Fraktionen gem. der Geschäftsordnung zustehen, namentlich das Recht zur Gesetzesinitiative (§ 76 GO-BT), das Recht zur Großen Anfrage (§§ 75 Abs. 1 lit. f, 100 ff. GO-BT) sowie der Anspruch auf erhöhte Geldmittel (§ 58 Abs. 2 AbgG). Diese Ungleichbehandlung stellt eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der der Gruppe D grundsätzlich zustehenden parlamentarischen Mitwirkungsrechte dar.

## III. Verfassungsrechtlich Beschränkung

Das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung im Bundestag der Gruppe kann aber gerechtfertigt werden, wenn dies dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dient und dies auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt.<sup>58</sup>

### 1. Zwingender verfassungsrechtlicher Grund

Die Funktionsfähigkeit des Parlaments stellt ein gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang dar, das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen.<sup>59</sup> Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments wird vor allem dadurch hergestellt, dass sich der Bundestag gem. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG eine Geschäftsordnung gibt und somit seine Handlungs- und Ablauforganisation selbst regelt.

*Zur Vertiefung:* Um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments herzustellen, muss der Bundestag insbesondere im Wege der Selbstorganisation Regelungen schaffen, die den ordnungsgemäßen Geschäftsgang des Parlaments betreffen. Zu diesem Zweck ist dem Deutschen Bundestag in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG die Geschäftsordnungsautonomie garantiert. Die Norm verleiht dem Parlament die Befugnis, seine inneren Angelegenheiten zu regeln und sich selbst so zu organisieren, dass es seine Aufgaben

<sup>56</sup> BVerfGE 84, 304 (322).

<sup>57</sup> BVerfGE 84, 304 (324).

<sup>58</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 52 = BVerfGE 160, 368.

<sup>59</sup> BVerfGE 130, 318 (348); BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 54 = BVerfGE 160, 368.

sachgerecht wahrnehmen kann.<sup>60</sup> Darin hat es die Statusrechte der Abgeordneten, Fraktionen und Gruppen auszugestalten und die Statusrechte aller Abgeordneten aufeinander abzustimmen.<sup>61</sup> Dies bedingt zugleich Beschränkungen der Rechte der einzelnen Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse.<sup>62</sup> Bei der Entscheidung darüber, welche Regelungen es zur effektiven Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, kommt dem Deutschen Bundestag ein weiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>63</sup>

Das Ziel der Geschäftsordnung liegt dabei darin, eine arbeitsteilige Befassung mit den Aufgaben – in Ausschüssen – und eine nach der Parteizugehörigkeit strukturierte Willensbildung – in Fraktionen – zu gewährleisten.<sup>64</sup> Die Organisation des Parlamentsbetriebs (Tagesordnung, Redezeiten etc.) orientiert sich an Fraktionen, die das „politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestags“ darstellen.<sup>65</sup> Dabei ist der Bundestag zum Ergebnis gekommen, dass eine solche arbeitsteilige Handlungs- und Ablauforganisation im Parlament am sinnvollsten gewährleistet ist, wenn Fraktionen über ein Quorum von 5 Prozent der Sitze verfügen (§ 10 Abs. 1 S. 1 GO-BT). Eine Zersplitterung des Parlaments in kleinere Gruppen würde diese bewährten Strukturen gefährden.<sup>66</sup> Folglich liegt mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments ein zwingender verfassungsrechtlicher Grund vor, der in der Lage ist, die Ungleichbehandlung der Gruppe D gegenüber Fraktionen im Rahmen der Zuweisung ihrer Gruppenrechte gem. § 10 Abs. 4 GO-BT zu rechtfertigen.

## 2. Verhältnismäßigkeit

Die konkrete Zuweisung der einzelnen Gruppenrechte muss auch im Einzelfall zur Erreichung des legitimen Ziels der Aufrechterhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments verhältnismäßig sein.

Zur Erreichung dieses Ziels ist die Versagung der Zuweisung mancher Fraktionsrechte (Gesetzesinitiativrecht, Recht zur Großen Anfrage, Oppositionszuschläge) *geeignet und erforderlich*.

Die Zuweisung muss darüber hinaus auch *angemessen* sein. Diese Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn setzt voraus, dass der Nutzen der einschränkenden Regelung oder Maßnahme nicht außer Verhältnis zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen steht. Dabei unterliegt die konkrete Zuweisung der Rechte der Gruppen der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags, er hat also bei der Zuweisung einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>67</sup>

Zwar kann die Gruppe D nicht alle Rechte in Anspruch nehmen, die die Fraktionen im Bundestag nach der GO-BT haben. Andererseits sind der Gruppe D aber bereits Rechte eingeräumt worden, die ihr parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse verleihen und ihr auch öffentliche Sichtbarkeit verschaffen (z.B. Entsendungsrecht in Ausschüssen und Ältestenrat; Redezeit; Aktuelle Stunde). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine völlige Gleichstellung der Gruppenrechte mit denen der Frak-

---

<sup>60</sup> BVerfGE 80, 188 (218 f.).

<sup>61</sup> BVerfGE 80, 188 (219).

<sup>62</sup> BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 55 = BVerfGE 160, 368.

<sup>63</sup> St.Rspr. seit BVerfGE 10, 4 (19 f.); zuletzt BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 58.

<sup>64</sup> BVerfG, Ur. v. 30.7.2024 – 2 BvF 1/23, Rn. 234 = NVwZ 2024, 1323.

<sup>65</sup> BVerfGE 80, 188 (219).

<sup>66</sup> Vgl. BVerfG, Ur. v. 30.7.2024 – 2 BvF 1/23, Rn. 233 ff.

<sup>67</sup> Kluckert, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 35 Rn. 53; Schwarz, in: BeckOK GG, Stand: 15.6.2025, GO-BT § 10 Rn. 34.5.

tionen verfassungsrechtlich nicht geboten ist,<sup>68</sup> da sich der Bundestag in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise dafür entschieden hat, dass die parlamentarische Mitwirkung und Organisation vor allem durch die Fraktionen erfolgt. Eine völlig gleichberechtigte Mitwirkung im Bundestag würde bedeuten, dass der Bundestag den Abgeordneten, die nur in kleinen Gruppen organisiert sind, gegenüber den anderen Fraktionen eine überproportionale Mitwirkung einräumt. Dies wäre mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar.<sup>69</sup>

Für eine verfassungsrechtliche Pflicht der Zuweisung weitergehender Rechte könnte sprechen, dass gerade das Initiativrecht maßgeblich für die Gesetzgebung und daher zentral für die Wahrnehmung der Rechte der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse ist. Ebenso ist die Geltendmachung Großer Anfragen für die parlamentarische Kontrolle grundlegend. Allerdings kann die Gruppe D zumindest Kleine Anfragen im Bundestag stellen (§ 75 Abs. 3 GO-BT i.V.m. § 104 GO-BT). Damit kann auch sie Kontrollrechte im Bundestag ausüben, wenngleich in kleinerem Umfang als Fraktionen.

Außerdem verdeutlicht § 76 GO-BT, dass das Initiativrecht verfassungsrechtlich zulässig an ein Quorum (entweder 5 Prozent der Mitglieder des Bundestags oder eine Fraktion) geknüpft werden kann. Die Einschätzung des Bundestags, dass unterhalb dieser Schwelle eine Überlastung des Bundestags drohen könnte, wenn der Bundestag über Initiativen kleiner Gruppierungen mit geringen Erfolgsaussichten beschließen müsste, erscheint angesichts seines Spielraums innerhalb seiner Geschäftsordnungsautonomie nicht unvertretbar.

*Hinweis:* Das Bundesverfassungsgericht hat bislang offengelassen, ob den Gruppen verfassungsrechtlich das Recht zustehen muss, Gesetzesentwürfe und Große Anfragen in den Bundestag einzubringen.<sup>70</sup> Es wäre beispielsweise auch vertretbar, hier eine Abstufung je nach Größe der Gruppe vorzunehmen.

Verneint man in diesem Sinne einen Anspruch auf die erweiterten Gruppenrechte, so ist auch die Verweigerung des Oppositionszuschlags gem. § 58 Abs. 2 AbgG verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da ohne diese parlamentarischen Rechte kein erhöhter Finanzmittelbedarf besteht.

*Hinweis:* Im Hinblick auf den Oppositionszuschlag dürfte es also darauf ankommen, wie man die Verweigerung der Zuweisung des Rechts zur Großen Anfrage und des Initiativrechts (§ 76 GO-BT) verfassungsrechtlich beurteilt hat. Nimmt man z.B. an, dass die Gruppe D auch ein verfassungsrechtliches Recht auf das Gesetzesinitiativrecht und auf Große Anfragen haben soll, dann dürfte aus dem Gedanken der gleichberechtigten Mittelzuweisung (A. IV. 2. und B. I.) auch ein Recht auf den Oppositionszuschlag folgen.

### 3. Ergebnis

Die Verweigerung der Zuweisung dieser Rechte ist verhältnismäßig. Die Gruppe ist damit nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt.

<sup>68</sup> Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 207.

<sup>69</sup> So auch in Bezug auf fraktionslose Abgeordnete, vgl. BVerfGE 80, 188 (224).

<sup>70</sup> BVerfGE 84, 304 (328 f.); dazu auch Schwarz, in: BeckOK GG, Stand: 15.6.2025, GO-BT § 10 Rn. 34.5.