Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 3. Mai 2016

- 2 BvE 4/14 -

1. **Das Grundgesetz enthält einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition.**
2. **Das Grundgesetz begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositions(fraktions) rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten.**
3. **Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht zudem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen.**
4. **Einer Absenkung der grundgesetzlich vorgegebenen Quoren eines Drittels (Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG) oder Viertels (Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Mitglieder des Bundestages für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte steht die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für die bestehenden Quoren entgegen.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 4/14 -

Verkündet
am
3. Mai 2016
Fischböck
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,

1. dass der Antragsgegner unter Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz) und gegen Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems (Artikel 45b, 63, 67, 68 und 69 Grundgesetz), namentlich gegen die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit, Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages, die von der Antragstellerin in Prozessstandschaft geltend gemacht werden, dadurch verletzt hat, dass er den Gesetzentwurf der Antragstellerin zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93) vom 18. März 2014 (Bundestagsdrucksache 18/838) in der 26. Plenarsitzung der 18. Wahlperiode am 3. April 2014 abgelehnt (Plenarprotokoll 18/26, S. 2087 D) und es mithin unterlassen hat, die darin vorgesehenen Befugnisse aus Artikel 1, Nr. 1 bis 5,

a) der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen (parlamentarische Opposition),

b) hilfsweise der Antragstellerin zur Wahrnehmung durch die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen (parlamentarische Opposition),

durch einen verfassungsändernden Gesetzesbeschluss zuzuweisen,

2. dass der Antragsgegner unter Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz) und gegen Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems (Artikel 45b, 63, 67, 68 und 69 Grundgesetz), namentlich gegen die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit, Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages, die von der Antragstellerin in Prozessstandschaft geltend gemacht werden, dadurch verletzt hat, dass er den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 29. Januar 2014 (Bundestagsdrucksache 18/380) in der 26. Plenarsitzung der 18. Wahlperiode am 3. April 2014 abgelehnt (Plenarprotokoll 18/26, „S. 2083 A“ [zutreffend: S. 2082 D]) und es mithin unterlassen hat, die darin vorgesehenen Befugnisse aus

- Artikel 1 (Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes vom 19. Juni 2001 [BGBl. I S. 1142], geändert durch Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 [BGBl. I S. 718])

- Artikel 2 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 [BGBl. I S. 1473], zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. August 2013 [BGBl. I S. 3463])

- Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 [BGBl. I S. 2170])

- Artikel 4 (Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 13. September 2012 [BGBl. I S. 1918])

- Artikel 5 (Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes vom 22. Mai 2010 [BGBl. I S. 627]), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 [BGBl. I S. 1166])

- Artikel 6 (Änderung des Integrationsverantwortungsgesetzes vom 22. September 2009 [BGBl. I S. 3022], geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 [BGBl. I S. 3822])

a) mindestens zwei Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,

b) hilfsweise der Antragstellerin zur gemeinsamen Wahrnehmung durch mindestens zwei Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,

durch entsprechende Gesetzesänderungen zuzuweisen,

3. dass der Antragsgegner unter Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz) und gegen Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems (Artikel 45b, 63, 67, 68 und 69 Grundgesetz), namentlich gegen die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit, Rechte der Antragstellerin aus Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz dadurch verletzt hat, dass er in der 26. Plenarsitzung der 18. Wahlperiode am 3. April 2014 beschlossen hat, die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 2167), durch Einfügung eines § 126a zu ändern (Plenarprotokoll 18/26, „S. 2067 C“ [zutreffend: S. 2085 C]), und es unterlassen hat, die in § 126a Absatz 1 Nummern 1 bis 6 und 11 vorgesehenen Befugnisse von jeweils 120 Mitgliedern des Bundestages sowie die in Nummern 7 bis 10 vorgesehenen Befugnisse von allen Ausschussmitgliedern der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, der Antragstellerin

a) als eigene Fraktionsrechte bzw. als Rechte der „Fraktion im Ausschuss“,

b) hilfsweise als Rechte aller Mitglieder der Fraktion oder der „Fraktion im Ausschuss“

zuzuweisen,

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,
vertreten durch deren Vorsitzende
Dr. Sahra Wagenknecht, MdB, und Dr. Dietmar Bartsch, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Drosselweg 4, 30559 Hannover -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch dessen Präsidenten
Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz,
Dönersberg 13, 91550 Dinkelsbühl -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Landau,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Januar 2016 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Die Anträge werden, soweit sie zulässig sind, zurückgewiesen.

Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

G r ü n d e:

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens sind auf verschiedenen Normebenen angesiedelte Minderheiten- und Oppositionsrechte im Deutschen Bundestag, die von der Antragstellerin überwiegend beschränkt auf die 18. Wahlperiode eingefordert werden. 1

I.

1. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im 18. Deutschen Bundestag können die die Regierung tragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD derzeit insgesamt 503 der 630 Sitze auf sich vereinen, während auf die nicht die Bundesregierung tragenden Fraktionen - die Antragstellerin sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - lediglich 127 der 630 Sitze entfallen. 2

2. Damit unterschreitet die Gesamtheit der Abgeordneten der Oppositionsfraktionen die Quoren, die das Grundgesetz für die Ausübung von parlamentarischen Minderheitenrechten vorsieht. Dies betrifft im Einzelnen 3

• das Antragsrecht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundestag (Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG), 4

• das Antragsrecht eines Drittels der Mitglieder des Bundestages auf Einberufung des Bundestages durch den Präsidenten des Bundestages (Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG), 5

• das Antragsrecht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch den Bundestag (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG), 6

• das Antragsrecht eines Viertels der Mitglieder des Verteidigungsausschusses auf dessen Tätigwerden als Untersuchungsausschuss (Art. 45a Abs. 2 Satz 2 GG) sowie 7

• die Antragsberechtigung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages für die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). 8

Diese Minderheitenrechte sind - mit Ausnahme des Antragsrechts aus Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG - auch einfachgesetzlich geregelt, namentlich 9

• das Antragsrecht aus Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG in § 12 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG vom 22. September 2009 [BGBl I S. 3022], geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 [BGBl I S. 3822]), 10

• das Antragsrecht aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und das Antragsrecht aus Art. 45a Abs. 2 Satz 2 GG in § 1 Abs. 1 sowie § 34 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG vom 19. Juni 2001 [BGBl I S. 1142], geändert durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 [BGBl I S. 718]) und 11

• das Antragsrecht aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in § 76 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 [BGBl I S. 1473], zuletzt geändert durch Art. 8 der Verordnung vom 31. August 2015 [BGBl I S. 1474]). 12

Darüber hinaus sind weitere an die Erreichung eines Viertel-Quorums gebundene Minderheitenrechte auf der Ebene einfacher Gesetze verankert, etwa 13

• in § 8 Abs. 5 Satz 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG vom 4. Juli 2013 [BGBl I S. 2170]), 14

15

• in § 5 Abs. 4 des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG vom 13. September 2012 [BGBl I S. 1918], geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29. November 2014 [BGBl I S. 1821]) oder

• in § 12 Abs. 1 Satz 2 IntVG. 16

Schließlich enthält die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 [BGBl I S. 1237], zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 23. April 2014 [BGBl I S. 534]) weitere an die Erreichung eines Viertel-Quorums gebundene Minderheitenrechte, etwa in § 56 Abs. 1 Satz 2, in § 69a Abs. 5 Satz 1 oder in § 70 Abs. 1 Satz 2. 17

3. Vergleichbare parlamentarische Kräfteverhältnisse gab es in der Geschichte der Bundesrepublik in der fünften Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu Zeiten der „Bonner großen Koalition“ von 1966 bis 1969 während der Kanzlerschaft Kurt Georg Kiesingers und in der 16. Wahlperiode zu Zeiten der ersten Kanzlerschaft Angela Merkels von 2005 bis 2009. 18

4. In seiner Sitzung am 3. April 2014 stimmte der Antragsgegner über insgesamt vier Anträge betreffend die parlamentarischen Minderheiten- und Oppositionsrechte ab. Während der am 11. Februar 2014 eingebrachte Antrag der Koalitionsfraktionen zur Änderung der Geschäftsordnung (BTDrucks 18/481) mit Änderungen angenommen wurde - dies ist Gegenstand des Antrags zu 3 -, wurden drei von Oppositionsfraktionen eingebrachte Anträge abgelehnt. Hierbei handelt es sich zum einen um den durch die Antragstellerin sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Gesetzentwurf vom 29. Januar 2014 zur Änderung mehrerer Gesetze (BTDrucks 18/380) - auf dessen Ablehnung bezieht sich der Antrag zu 2 - und zum anderen um den allein von der Antragstellerin eingebrachten Gesetzentwurf vom 18. März 2014 (BTDrucks 18/838) zur Grundgesetzänderung - auf dessen Ablehnung bezieht sich der Antrag zu 1. Die Ablehnung des ebenfalls von beiden Oppositionsfraktionen am 29. Januar 2014 eingebrachten Antrags auf „Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zwecks Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag“ (BTDrucks 18/379) wird im vorliegenden Verfahren nicht angegriffen. 19

a) Der durch die Antragstellerin sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages“ vom 29. Januar 2014 (BTDrucks 18/380) zielte auf die Änderung von insgesamt sechs Gesetzen aus dem Bereich des Staatsorganisationsrechts, namentlich des PUAG, des BVerfGG hinsichtlich der abstrakten Normenkontrolle, des EUZBBG, des ESMFinG, des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz - StabMechG vom 22. Mai 2010 [BGBl I S. 627], zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 [BGBl I S. 1166]) sowie des IntVG. Der Entwurf sah vor, die in den genannten Gesetzen vorgesehenen Minderheitenrechte, die an die Erreichung eines Viertel-Quorums gebunden sind, zusätzlich „mindestens zwei Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“, zu deren gemeinsamer Ausübung zuzuweisen und im Falle des StabMechG das Quorum vollständig zu streichen. 20

Zur Begründung wurde ausgeführt, das Ziel, die deutsche Demokratie funktionsfähig zu erhalten, erfordere Rechtsänderungen. Da die gegenwärtige große Koalition über eine „übergroße Mehrheit“ - mehr als zwei Drittel der Bundestagssitze - verfüge, drohten zahlreiche Kontrollrechte, die im deutschen parlamentarischen System im Kern der Opposition überlassen seien, ihre Wirksamkeit zu verlieren. Eine Regelung zumindest auf Gesetzesebene sei erforderlich, da eine schlichte Beteuerung der Koalitionsfraktionen, ihre überaus starke Rechtsposition gegenüber der Opposition wohlwollend und zurückhaltend auszuüben, nicht ausreiche. Wer eine wirksame Opposition für notwendig halte, dürfe sie nicht vom Wohlwollen im Einzelfall abhängig machen. Die Oppositionsfraktionen müssten im konkreten Streitfall versuchen können, ihre Rechtsposition beim Bundesverfassungsgericht durchzusetzen. Bevor man solche Regelungen - etwa nach dem Vorbild mancher Landesverfassungen - auf Verfassungsebene verankern könnte, sei allerdings eine gründlichere Diskussion sinnvoll. Die Gültigkeit der angestrebten Regelung werde - bis auf wenige Ausnahmen, in denen die Widersinnigkeit der jetzigen Rechtslage auch für die weitere Zukunft klar auf der Hand liege - wegen der gegenwärtigen Ausnahmekonstellation grundsätzlich auf die 18. Legislaturperiode beschränkt. 21

22

b) Der allein durch die Antragstellerin eingebrachte „Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 39, 44, 45a, 93)“ vom 18. März 2014 (BTDrucks 18/838) zielte auf die Änderung der fünf im Titel genannten Grundgesetzbestimmungen, und zwar durch Ergänzung des jeweils berechtigten Drittels (vgl. Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG) oder Viertels (vgl. Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Mitglieder des Bundestages - und im Falle des Art. 45a GG des Ausschusses für Verteidigung - um die „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“.

Zur Begründung wurde die Bedeutung des Schutzes von Minderheiten als unabdingbares Korrelat zum Mehrheitsprinzip in der parlamentarischen Demokratie und im parlamentarischen Regierungssystem betont. Das aus dem Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip fließende verfassungsrechtliche Gebot einer effektiven parlamentarischen Opposition erfordere im Grundsatz: je größer die Mehrheit, desto stärker ihre Kontrolle. Daher sei die gegenwärtige Situation verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Der Verfassungsgeber dürfte eine vom guten Willen der Regierungsfraktionen abhängige Opposition auch nicht vorhergesehen haben. Eine missbräuchliche Ausübung der vorgesehenen Oppositionsrechte sei schon deshalb nicht besonders wahrscheinlich, da sowohl das Betreiben eines Untersuchungsausschusses als auch die Erhebung einer Subsidiaritäts- und Normenkontrollklage gerade für eine kleine Opposition überaus arbeitsintensiv und kostspielig sei. Hinzu komme, dass sich die Opposition für eine missbräuchliche Verwendung bei der nächsten Wahl politisch verantworten müsse. Es könne offen bleiben, ob eine Änderung des Grundgesetzes zwingend erforderlich sei. Eine Grundgesetzänderung sei jedenfalls im Interesse der Rechtssicherheit und -verbindlichkeit einer bloßen Änderung der GO-BT oder einfacher Gesetze vorzuziehen. 23

c) Die streitgegenständliche Änderung der GO-BT ist im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 angelegt. Darin heißt es (S. 128): 24

> Eine starke Demokratie braucht die Opposition im Parlament. CDU, CSU und SPD werden die Minderheitenrechte im Bundestag schützen. Auf Initiative der Koalitionspartner wird der Bundestag einen Beschluss fassen, der den Oppositionsfraktionen die Wahrnehmung von Minderheitenrechten ermöglicht sowie die Abgeordneten der Opposition bei der Redezeitverteilung angemessen berücksichtigt.

Die eingefügte Vorschrift des § 126a GO-BT enthält in ihrem Absatz 1 vorübergehende Änderungen von bestimmten - grundgesetzlich (§ 126a Abs. 1 Nr. 1 bis 4), einfachgesetzlich (§ 126a Abs. 1 Nr. 5 bis 8) oder in der Geschäftsordnung selbst geregelten (§ 126a Abs. 1 Nr. 9 bis 11) - Antragsberechtigungen sowie eine Regelung zur Abweichungsfestigkeit der Änderungen im Einzelfall in ihrem Absatz 2: 25

> § 126a - Besondere Anwendung von Minderheitsrechten in der 18. Wahlperiode
>
> (1) Für die Dauer der 18. Wahlperiode gelten folgende Regelungen:
>
> 1. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes ein. Die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses wird nach dem vom Bundestag beschlossenen Verteilverfahren (Bundestagsdrucksache 18/212) so bestimmt, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemeinsam ein Viertel der Mitglieder stellen.
>
> 2. Der Verteidigungsausschuss stellt sicher, dass auf Antrag aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes eine Angelegenheit der Verteidigung zum Gegenstand seiner Untersuchung gemacht wird und die Rechte, die nach dem Untersuchungsausschussgesetz einem Viertel der Ausschussmitglieder zustehen, von diesen Mitgliedern entsprechend geltend gemacht werden können.
>
> 3. Auf Antrag von 120 Mitgliedern des Bundestages beruft der Präsident den Bundestag ein.

4. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder erhebt der Bundestag wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union entsprechend Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes.

5. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder macht der Bundestag deren Auffassung entsprechend § 12 Absatz 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes in Verbindung mit § 93d in der Klageschrift deutlich, sofern sie die Erhebung einer Klage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht stützen.

6. Einem Verlangen, die Bundesregierung möge nach § 8 Absatz 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union die Gründe erläutern, aus denen nicht alle Belange einer Stellungnahme des Bundestages berücksichtigt wurden, tritt der Bundestag dann bei, wenn es von 120 seiner Mitglieder erhoben wird.

7. Einem Verlangen nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses gemäß § 5 Absatz 4 des ESM-Finanzierungsgesetzes durch den von Deutschland nach Artikel 5 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ernannten Gouverneur und dessen Stellvertreter wird der Haushaltsausschuss dann beitreten, wenn es von allen Ausschussmitgliedern der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, erhoben wird.

8. Bei Anträgen oder Vorlagen der Bundesregierung gemäß § 5 Absatz 6 des ESM-Finanzierungsgesetzes oder § 4 Absatz 5 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes führt der Haushaltsausschuss auf Verlangen aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, eine öffentliche Anhörung entsprechend § 70 Absatz 1 Satz 2 durch.

9. Bei überwiesenen Vorlagen führt der federführende Ausschuss auf Verlangen aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, eine öffentliche Anhörung entsprechend § 70 Absatz 1 Satz 2 durch.

10. Eine Plenarberatung statt einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung (§ 69a Absatz 5) findet statt, wenn es von allen Mitgliedern des Ausschusses, die nicht die Bundesregierung tragen, verlangt wird.

11. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag entsprechend § 56 Absatz 1 eine Enquete-Kommission ein.

(2) Auf die Regelungen nach Absatz 1 findet § 126 keine Anwendung.

Die letztlich weitgehend unverändert (vgl. aber Rn. 28) beschlossene BTDrucks 18/481 überschneidet sich inhaltlich mit den beiden abgelehnten Gesetzentwürfen BTDrucks 18/380 und BTDrucks 18/838 insoweit, als - auf Ebene der Geschäftsordnung - entsprechende Regelungskomplexe berührt und Quoren gesenkt werden; eine Absenkung von Quoren ist ferner in weiteren Regelungen der GO-BT erfolgt (durch § 126a Abs. 1 Nr. 9 bis 11). Keine Änderungen sieht der eingefügte § 126a Abs. 1 GO-BT hinsichtlich der Antragsberechtigung für die abstrakte Normenkontrolle vor. Einen zusammenfassenden Überblick liefert folgende Übersicht: 26

27

BTDrucks 18/380 (Antrag zu 2)	**BTDrucks 18/838, Art. 1 (Antrag zu 1)**	**§ 126a Abs. 1 GO-BT (Antrag zu 3)**
Art. 1 - PUAG	Nr. 3 - Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG Nr. 4 - Art. 45a Abs. 2 Satz 2 GG	Nr. 1 Nr. 2
Art. 2 - BVerfGG	Nr. 5 - Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG	- - -
Art. 3 - EUZBBG	- - -	Nr. 6

Art. 4 - ESMFinG	- - - - - -	Nr. 7 Nr. 8
Art. 5 - StabMechG	- - -	Nr. 8
Art. 6 - IntVG	Nr. 1 - Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG - - -	Nr. 4 Nr. 5
- - -	Nr. 2 - Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG	Nr. 3
- - -	- - -	Nr. 9 - § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT
- - -	- - -	Nr. 10 - § 69a Abs. 5 GO-BT
- - -	- - -	Nr. 11 - § 56 Abs. 1 GO-BT

Im Verlauf der Ausschussberatungen über den Antrag kamen die Koalitionsfraktionen einem Einwand der Oppositionsfraktionen nach, die Geltendmachung von Minderheitenrechten nicht von der Antragstellung aller ihrer Mitglieder abhängig zu machen: Während der Antrag zur Einfügung eines § 126a Abs. 1 GO-BT in den - das Bundestagsplenum betreffenden - Nummern 1, 3 bis 6 und 11 noch die Berechtigung „aller Mitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“ vorsah, wurden schließlich 120 Mitglieder des Bundestages - gleich welcher Fraktion - als berechtigte parlamentarische Minderheit vorgesehen. Da die Anzahl von 120 Abgeordneten die Summe sämtlicher Abgeordneter der Oppositionsfraktionen unterschreitet, hat dies zur Folge, dass die Oppositionsfraktionen nicht geschlossen auftreten müssen, sondern bis zu sieben „Abweichler“ aus den eigenen Reihen einer Ausübung des jeweiligen parlamentarischen Minderheitenrechts nicht im Wege stehen. Ohne inhaltliche Änderungen beschlossen wurden hingegen die Formulierungen der - von Ausschüssen handelnden - Nummern 2 und 7 bis 10 des § 126a Abs. 1 GO-BT, wonach ein Antragsrecht „aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“ neben das Antragsrecht eines „Viertels der Mitglieder des Ausschusses“ tritt. Hierzu heißt es in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, eine Änderung des ursprünglichen Textes sei nicht erforderlich, weil in diesen Gremien Abwesenheiten von Mitgliedern durch die Vertretensregelungen aufgefangen werden könnten (vgl. BTDrucks 18/997, S. 7 f.). Im Übrigen hat der Deutsche Bundestag im Beschluss über den Haushalt 2014 entschieden, für die Dauer der 18. Wahlperiode den Oppositionszuschlag auf den Betrag für jedes Fraktionsmitglied (§ 50 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages [Abgeordnetengesetz - AbgG]) von 10 % auf 15 % zu erhöhen (vgl. BTDrucks 18/2500, S. 2). Aus dem Antrag der Koalitionsfraktionen hat hingegen die als Nr. 12 des § 126a GO-BT vorgesehene Regelung, mit der den Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, ein überproportionaler Anteil an der Debattendauer in der 18. Wahlperiode zugemessen werden sollte, nicht in den neuen § 126a GO-BT Eingang gefunden; vielmehr wurden entsprechende Vereinbarungen im Ältestenrat (§ 35 Abs. 1 GO-BT) getroffen (vgl. BTDrucks 18/997, S. 2). 28

Ausweislich der Antragsbegründung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BTDrucks 18/481) sei „Aufgabe des ganzen Parlaments und zuvorderst jedes einzelnen Abgeordneten, die Regierung zu kontrollieren“ (a.a.O., S. 4). Dafür besitze jeder Abgeordnete eigene, aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung ableitbare Informations-, Rede- und Mitwirkungsrechte. Ergänzend gebe es an den Status einer Fraktion anknüpfende zentrale Kontroll- und Mitwirkungsrechte im Bundestag, die von den Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, jederzeit unabhängig voneinander wahrgenommen werden könnten. Die Wahrnehmung bestimmter zusätzlicher Minderheitenrechte, die sich „in der parlamentarischen Praxis als klassische Oppositionsinstrumente herausgebildet“ hätten (a.a.O., S. 5), sei an die Erfüllung von Mindestquoren gebunden. Es seien wesentliche Rechte, die daher auch unter den Mehrheitsverhältnissen der 18. Wahlperiode Anwendung finden können sollten. Dies werde mit der vorliegenden Ergänzung der Geschäftsordnung ermöglicht. 29

II.

Die Antragstellerin steht auf dem Standpunkt, der Antragsgegner hätte die auf die Änderung von Bestimmungen des Grundgesetzes und einfacher Gesetze gerichteten Gesetzentwürfe nicht ablehnen und die Änderung der GO-BT nicht beschließen dürfen. 30

1. a) Sie ist der Ansicht, der Zulässigkeit ihrer Anträge zu 1 und zu 2, mit denen sie sich in Prozessstandschaft auf eine Verletzung der Rechte des Deutschen Bundestages beruft, stehe nicht entgegen, dass der Deutsche Bundestag zugleich der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren sei. Es handle sich hierbei um einen zulässigen Insichprozess, der der Wirklichkeit des politischen Kräftespiels Rechnung trage. 31

b) Auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis sei bei allen drei Anträgen zu bejahen, da Bestand und Reichweite der aus dem Grundgesetz ableitbaren Minderheiten- und Oppositionsrechte zwischen den Beteiligten losgelöst von einem konkreten Streitfall klärungsbedürftig seien. Am Beispiel der Antragsberechtigung zur abstrakten Normenkontrolle führt die Antragstellerin aus, dass schon die bloße Existenz jenes objektiven Verfahrens disziplinierend auf die potenziellen Antragsgegner eines abstrakten Normenkontrollverfahrens einwirke („fleet in being“). 32

2. a) Zur Begründung ihres Antrags zu 1 macht sich die Antragstellerin die Begründung des abgelehnten, auf eine Verfassungsänderung gerichteten Gesetzentwurfs (BTDrucks 18/838) zu eigen und stützt sich im Wesentlichen auf ein Verfassungsgebot effektiver Oppositionsrechte (aa) bis bb)), auf die Gesetzes- und Verfassungswidrigkeit der stattdessen gewählten Regelungsebene der Geschäftsordnung (cc)) sowie auf die materielle Verfassungswidrigkeit der getroffenen Regelungen in § 126a GO-BT (dd)). 33

aa) Aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und aus den Verfassungsnormen über das parlamentarische Regierungssystem (Art. 45b, 63, 67, 68 und 69 GG), namentlich aus den Geboten effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit, folge die verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners, den Gesetzentwurf der Antragstellerin zur Änderung des Grundgesetzes anzunehmen. Es gebe zwar im Grundgesetz - anders als in einigen Landesverfassungen - keine institutionelle Gewährleistung der parlamentarischen Opposition, wohl aber eine Funktionsgarantie. Im Demokratieprinzip wurzele das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition. Es müsse der Minderheit ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Um dieser Artikulations- und Partizipationsfunktion der Minderheit den nötigen politischen Nachdruck zu verleihen, sehe die Verfassung bestimmte Rechte vor, die sich als klassische Oppositionsrechte herausgebildet hätten und auch in der Bevölkerung als solche wahrgenommen würden. Soweit die Ausübung dieser Rechte an ein bestimmtes Quorum geknüpft sei, das die beiden derzeitigen Oppositionsfraktionen auch zusammen nicht erfüllten, würden sie ihnen in verfassungswidriger Weise vorenthalten. 34

bb) Für dieses Ergebnis spreche auch die im Grundgesetz angelegte Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems (vgl. Art. 45b, 63, 67, 68 und 69 GG), derzufolge die Opposition jederzeit die reale Chance haben müsse, zur Mehrheit zu werden und die Regierung abzulösen. Da im parlamentarischen Regierungssystem in erster Linie nicht die Parlamentsmehrheit die Regierung überwache, sondern diese Aufgabe vorwiegend von der Opposition - und damit in der Regel von einer Minderheit - wahrgenommen werde, seien Minderheitenrechte in der Verfassung so auszugestalten, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein könne (Prinzip der Kontrolleffektivität). Nach Auffassung der Antragstellerin unterscheide sich die Kontrolle der Regierung durch die Opposition faktisch und qualitativ von der konstruktiven - und daher missverständlich ebenfalls als „Kontrolle“ bezeichneten - Mitwirkung der Mehrheit an den Regierungsaufgaben. Vor allem in offenen Debatten würde die Mehrheit typischerweise „ihre“ Regierung und „ihren“ Kanzler unterstützen, während sie gleichwohl bestehende Kritik am politischen Kurs der Regierung regelmäßig lediglich fraktions- oder parteiintern äußere. Gegenstand der Oppositionskontrolle sei überdies nicht nur das Handeln von Regierung und Verwaltung, sondern ebenso das Verhalten der parlamentarischen Mehrheit. Aus dem Verfassungsgebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten, folge die Pflicht, die parlamentarische Opposition mit den Rechten auszustatten, derer sie zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgabe bedürfe. Die mit der Einräumung spezifischer Oppositionsrechte verbundene Ungleichbehandlung von Fraktionen und Abgeordneten („Oppositionsprivileg“) sei durch die Erfordernisse der Schaffung eines arbeits- und funktionsfähigen 35

Parlaments gerechtfertigt. Ohne Änderungen drohe ein Bedeutungsverlust oder sogar Ausfall namentlich des Instruments der abstrakten Normenkontrolle. Jedenfalls müssten zwecks wirksamer Aufgabenerfüllung durch die Opposition „zu hohe Quoren“ angepasst oder entsprechende Rechte an den Fraktionsstatus geknüpft werden.

cc) Mit der stattdessen erfolgten Ergänzung der GO-BT sei der Antragsgegner hingegen unterhalb des verfassungsrechtlich gebotenen „Schutzniveaus“ geblieben. Die getroffenen Regelungen in der GO-BT seien mit dem Makel objektiver Verfassungswidrigkeit beziehungsweise Gesetzwidrigkeit behaftet und daher durch ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit gekennzeichnet, die noch dadurch verschärft werde, dass die in § 126a GO-BT enthaltenen Rechte nicht einklagbar seien. 36

Der Antragsgegner habe durch die Einfügung des § 126a GO-BT seine gesamtparlamentarische Kontrollverantwortung nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Form wahrgenommen. In der GO-BT als autonomer Satzung dürften keine von grundgesetzlich geregelten Quoren (Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 39 Abs. 3 Satz 3, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 GG) für die Ausübung von Minderheitenrechten abweichenden Regelungen getroffen werden. Die GO-BT könne den Antragsgegner nicht von der Beachtung der Unterstützungsquoren dispensieren, da auf die Einhaltung verbindlicher Organisationsnormen der Verfassung auch eine parlamentarische Mehrheit nicht verzichten dürfe. Autonomes Satzungsrecht dürfe aus rechtsstaatlichen Gründen nicht von höherrangigen Vorschriften abweichen. 37

dd) Der Sache nach rügt die Antragstellerin schließlich die materielle Verfassungswidrigkeit der eingeführten Regelungen des § 126a GO-BT. Bei einem Großteil der im Wege der Einfügung des § 126a GO-BT eingeführten Minderheitenrechte handle es sich nicht um spezifische Oppositionsrechte, verstanden als Rechte der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, sondern schlicht um unspezifische Minderheitenrechte, verstanden als Rechte einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten, die von jeder beliebigen Gruppe von Abgeordneten dieser Anzahl in Anspruch genommen werden könnten. Damit erfüllten sie nicht die Funktion, die ihnen im ursprünglichen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BTDrucks 18/481) zugedacht gewesen sei. Die in § 126a GO-BT getroffenen Regelungen seien auch als „Substitut für Oppositionsrechte“ ungeeignet, da sie nicht einklagbar seien; die durch die Einfügung des § 126a GO-BT berechtigten 120 Abgeordneten seien im Organstreit weder parteifähig noch antragsbefugt. Auch die in § 126a Abs. 2 GO-BT vorgesehene „Änderungsfestigkeit“ bewahre die Oppositionsfraktionen nicht davor, dass erstens im Einzelfall gleichwohl hiervon abgewichen werde und zweitens der gesamte § 126a GO-BT durch einen „actus contrarius“ des Bundestages wieder aufgehoben werde. 38

Während die Regelung in dieser Hinsicht zu weit geraten sei, gehe sie in anderer Hinsicht nicht weit genug: Die in § 126a GO-BT verankerten Antragsrechte vermöchten vor allem die entsprechenden Minderheitenrechte in der Verfassung materiell nicht zu ersetzen. So erschöpfe sich § 126a GO-BT in der Feststellung, dass der Bundestag einen Untersuchungsausschuss gemäß Art. 44 GG einsetzt. Hiermit entstehe jedoch kein „Pflichtausschuss“ der Minderheit im Sinne von Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG, vielmehr bleibe der nach § 126a GO-BT eingesetzte Ausschuss ein Mehrheitsausschuss, für den die einen Minderheitsausschuss auszeichnenden Beschränkungen der Mehrheit (Verbot für die Parlamentsmehrheit, den Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Antragsteller zu erweitern oder im Kern zu verändern) nicht gälten. Auch hier sei der Antragsgegner hinter seiner eigenen Absicht zurückgeblieben. 39

b) Zur Begründung ihres Antrags zu 2 macht sich die Antragstellerin die Begründung des abgelehnten Entwurfs zur Änderung einfacher Gesetze (BTDrucks 18/380) zu eigen und verweist im Übrigen weitgehend auf die Ausführungen zum Antrag zu 1, namentlich hinsichtlich der Rüge der materiellen Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 126a GO-BT wegen fehlender Spezifität („falscher Adressat“) und Unzulänglichkeit der vorgesehenen Minderheitenrechte. Bei Übertragung des Vorwurfs verfassungswidriger Regelungsebenenwahl der GO-BT ist die Antragstellerin nunmehr der Ansicht, eine Modifikation der grundgesetzlich geregelten Antragsrechte auf Ebene der einfachen Gesetze könne den aufgezeigten Maßstäben genügen. Die in Art. 1 und 2 des abgelehnten Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen von den im Grundgesetz geregelten Antragsquoren im Wege der Anpassung der entsprechenden einfachen Gesetze (des PUAG sowie des BVerfGG) seien mit dem Grundgesetz vereinbar: So sei etwa Art. 2 des Gesetzentwurfs (Änderung des § 76 BVerfGG 40

zur Antragsberechtigung für die abstrakte Normenkontrolle) trotz des Widerspruchs zum Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG verfassungskonform, da sich eine anderweitige gesetzliche Regelung auf Art. 93 Abs. 3 GG stützen könne.

c) Lediglich zur Begründung des Antrags zu 3 beruft sich die Antragstellerin auf die mögliche Verletzung ihrer eigenen Rechte als Oppositionsfraktion aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Ergänzend zu den Begründungen der Anträge zu 1 und zu 2 wird vorgebracht, die in § 126a GO-BT verankerten Minderheitenrechte für jede beliebige Gruppe von 120 Abgeordneten könnten schon ihrer Natur nach nur Fraktionsrechte sein. Es sei in der parlamentarischen Demokratie verfassungsrechtlich zwingend, dass die Kontrollbefugnisse von Minderheiten als Oppositionsrechte ausgestaltet und den einzelnen Oppositionsfraktionen aus eigenem Recht zugeordnet würden. Dafür spreche auch die Entstehungsgeschichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, wonach die Parteifähigkeit im Organstreit gerade auch dem parlamentarischen Gegenspieler der Regierungsmehrheit zustehen sollte. Der weite Gestaltungsspielraum des Antragsgegners bei der Ordnung seines inneren Geschäftsgangs nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG sei durch die aus dem Demokratieprinzip und den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausübung des parlamentarischen Selbstorganisationsrechts eingeschränkt. 41

III.

1. Der Antragsgegner hält die Anträge für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 42

a) Es fehle an einem feststellungsfähigen Verfassungsrechtsverhältnis, das der Antragsgegner verletzt haben könnte. Die Funktion des Organstreitverfahrens sei die objektive Bewahrung des Verfassungsrechts; der Antrag zu 1 ziele aber auf eine Änderung der Verfassung und damit nicht auf ein bestehendes, sondern vielmehr auf ein erst zu schaffendes Verfassungsrechtsverhältnis. Die Antragstellerin verkenne zudem die formellen Vorgaben in Art. 79 Abs. 2 GG, wonach es für eine Änderung der Verfassung zwingend der Mitwirkung des Bundesrates bedürfe. Im Übrigen wäre es der Antragstellerin zuzumuten, zunächst im parlamentarischen Prozess einen konkreten Antrag - etwa auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses - zu stellen. Für den Fall einer Ablehnung des Antrags - entgegen der Regelung des § 126a GO-BT - bestehe die Möglichkeit, ein Organstreitverfahren wegen dieser konkreten Weigerung im Einzelfall vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten. 43

b) Die Sonderlage der parlamentarischen Opposition sei primär dem Wahlergebnis der Bundestagswahl von 2013 geschuldet. Zwar möge durchaus die verfassungspolitische Notwendigkeit bestehen, die parlamentarische Opposition de lege ferenda auch auf Ebene der Verfassung oder durch Maßnahmen des einfachen Gesetzgebers zu stärken. Es gebe jedoch kein Verfassungsgebot, das Wahlergebnis durch die Einräumung weiterer Rechte zu korrigieren. Die Einräumung weitergehender Kontrollbefugnisse berge die Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung und könnte die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus insgesamt in Frage stellen. Eine wirkungsvolle Opposition sei zwar unabdingbare Voraussetzung der effektiven Entfaltung des demokratischen Prinzips. Die Verfassung begnüge sich aber im Wesentlichen damit, die Existenz einer parlamentarischen Opposition als Merkmal einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung zur Kenntnis zu nehmen. Daher erweise sich Opposition als eine optimierungsbedürftige Zielvorgabe. Der Verfassungsgeber habe - unter Berücksichtigung des Widerspruchs zwischen Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz - die Grundentscheidung für bestimmte notwendige, aber auch als ausreichend erachtete Kontrollmechanismen getroffen. Diese dürften nicht mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts überspielt werden. Anderes folge weder aus dem Demokratieprinzip noch aus einer Schutzpflicht des Bundestages für die parlamentarische Minderheit. Die abstrakte Normenkontrolle zähle nicht zu den Funktionsbedingungen der Opposition. 44

2. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag teilt zwar grundsätzlich die rechtspolitischen Ziele der Antragstellerin: Die Regeln des politischen Prozesses dürften nicht so gefasst sein, dass wesentliche parlamentarische Kontrollfunktionen ausfielen. Diesen Gesichtspunkt bilde das Grundgesetz selbst ab, indem es im parlamentarischen Bereich das Mehrheitsprinzip durchbreche und Minderheitspositionen anerkenne. Zum Beispiel zähle das Instrument des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu den wesentlichen, den relevanten Kräften der parlamentarischen Opposition zustehenden Instrumenten. Die abstrakte Normenkontrolle sei in der 45

bundesdeutschen Demokratie nach ihrer Konzeption und in der Praxis stets ein wichtiges Instrument der Opposition gewesen, und Art. 93 Abs. 3 GG eröffne auch die Möglichkeit einer einfachgesetzlichen Rechtszuweisung an die Opposition im 18. Deutschen Bundestag.

Das mit dem Antrag zu 1 verfolgte Begehren der Antragstellerin, ein Änderungserfordernis des Grundgesetzes aus dem Grundgesetz abzuleiten, sei allerdings kaum nachvollziehbar. Das höherrangige Recht hindere den Bundestag beziehungsweise die Parlamentsmehrheit jedoch nicht daran, sich im Rahmen der Selbstbindung zu verpflichten, der parlamentarischen Minderheit weitergehende Rechte zuzuweisen. Mit der Einfügung des § 126a GO-BT seien die Anforderungen an die Sicherung der Ausübung parlamentarischer Opposition im Wesentlichen erfüllt worden. 46

3. In ihrer Replik weist die Antragstellerin darauf hin, dass die derzeitigen Kräfteverhältnisse zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen nicht das unmittelbare Ergebnis der Bundestagswahl, sondern vielmehr der Koalitionsverhandlungen seien. 47

Der „Snowden-Organstreit“ vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 138, 45) verdeutliche, dass die Neuregelung des § 126a Abs. 1 Nr. 1 GO-BT in der parlamentarischen Praxis keineswegs so problemlos gehandhabt werde, wie der Antragsgegner behaupte. 48

Die Antragstellerin betont einerseits den Unterschied zwischen den geforderten spezifischen Oppositionsrechten (von Fraktionen) und den gewährten Minderheitenrechten (von Abgeordneten). Die im Rahmen des neuen § 126a GO-BT ergriffenen Maßnahmen verfehlten als bloße Minderheitenrechte ihr Ziel, die parlamentarische Opposition zu stärken. Andererseits vertritt die Antragstellerin an anderer Stelle die Auffassung, die den einzelnen Abgeordneten und den Fraktionen zustehenden Rechte, die auch der Opposition und den Oppositionsfraktionen zur Verfügung stünden, könnten einen „funktionellen Ersatz für spezifische Oppositionsrechte“ darstellen. 49

Die Antragstellerin ist ferner der Ansicht, seit die Oppositionsfraktionen die Quoren nicht mehr erreichten, schlage die „verdeckte Unzulänglichkeit“ jener Vorschriften in eine „offene Lückenhaftigkeit“ um. Der Antragsgegner in Gestalt der Mehrheit im Bundestag habe seinen Schutzauftrag nicht erfüllt. Hilfsweise macht die Antragstellerin geltend, dass die ursprünglich rechtmäßige Regelung wegen zwischenzeitlich veränderter Verhältnisse verfassungsrechtlich untragbar geworden sei. 50

Beim „Gebot der Oppositionseffektivität“, das auch zu einer Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung führe, gehe es entgegen der Auffassung des Antragsgegners nicht lediglich um eine „optimierungsbedürftige Zielvorgabe“, sondern um ein Stück ungeschriebenen Verfassungsrechts (Gebot oppositionsfreundlichen Verhaltens), welches gegebenenfalls durch entsprechende Verfassungsfortbildung „praeter constitutionem“ ans Licht zu heben sei. Dem Antragsgegner in Gestalt der parlamentarischen Mehrheit komme eine „Garantenstellung“ zu. Die „Mitverantwortung“ der parlamentarischen Mehrheit ergebe sich in dreierlei Hinsicht aus „vorangegangenem Tun“: Erstens wegen der Koalitionsabsprache, zweitens wegen des „Vertrauenstatbestands“, den sie durch den Vorschlag der Zuweisung von Rechten an „nicht die Regierung tragende Fraktionen“ in ihrer Initiative zur Änderung der Bundestagsgeschäftsordnung für die 18. Wahlperiode (BTDrucks 18/481) geschaffen habe, und drittens wegen des Zurückbleibens der mit der Einfügung des § 126a GO-BT geschaffenen Rechte hinter ihren eigenen Forderungen. 51

Aus der Wesentlichkeitstheorie im Bereich der Staatsorganisation folge darüber hinaus, dass alle für den Aufbau des Staates, seiner Organe und deren Verfahren wichtigen Entscheidungen vom Parlament selbst getroffen und in die Form eines Gesetzes gekleidet werden müssten. 52

Das „Gebot der Oppositionseffektivität“ erhalte eine zusätzliche verfassungsrechtliche Begründung durch den die Minderheitenrechte verkürzenden Effekt der Fünfprozentklausel. Ohne die Verfassungsmäßigkeit der Fünfprozentklausel prinzipiell infrage stellen zu wollen, sei die durch sie bewirkte Durchbrechung der Wahlgleichheit im Bereich der Kontrollfunktion geradezu kontraproduktiv. Sie könne dadurch beseitigt oder zumindest neutralisiert werden, dass den Anträgen stattgegeben werde. 53

In Bezug auf den „Hauptstreitpunkt“ des Zugangs zur abstrakten Normenkontrolle betont die Antragstellerin die disziplinierende „Vorwirkung“ dieses Instruments. Allein die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle führe zu größerer Sorgfalt bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Regierung und auch zu einem höheren Gewicht öffentlicher Anhörungen etwa im Rechtsausschuss, „die nach § 126a Abs. 1 Nr. 9 GO-BT von allen Ausschussmitgliedern der Opposition verlangt werden 54

können und bei denen häufig verfassungsrechtliche Fragen im Mittelpunkt“ stünden. Auch führe die Ablehnung der Verfassungsänderung nicht zwingend zu einer Entlastung des Bundesverfassungsgerichts, da die gegenwärtige Opposition im Falle einer künftigen Regierungsbeteiligung das von ihr angestrebte Normenkontrollverfahren zeitlich verschoben realisieren könne. Ohne die abstrakte Normenkontrolle sei die Opposition ein „zahnloser Tiger“, denn jedenfalls das Haushaltsgesetz könne nicht auf andere Weise, sondern nur durch die parlamentarische Opposition angegriffen werden, was in der Vergangenheit schon zweimal vorgekommen sei. Ungeachtet dessen könne sich die Antragsberechtigung der Oppositionsfraktionen selbst für eine Mehrheitsfraktion als vorteilhaft erweisen, wenn diese, um einen Koalitionsstreit zu vermeiden, es der Opposition überließe, gegen ein Gesetz vorzugehen. Auch die Antragsberechtigung von Landesregierungen gleiche das Manko nicht aus, da „die Parteien gerade kleinerer Oppositionsfraktionen zusammen mit mindestens einer Mehrheitspartei an allen Landesregierungen beteiligt“ seien, deren Zustimmung zur Einleitung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens damit nahezu illusorisch werde.

IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 13. Januar 2016 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Beteiligten ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft haben. 55

B.

Die Anträge sind überwiegend zulässig. 56

I.

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit in diesem Sinne liegt vor. Die Antragstellerin sieht durch die Ablehnung der Zuerkennung der begehrten Oppositionsrechte prozessstandschaftlich geltend gemachte verfassungsrechtlich verbürgte Rechte des Bundestages (Antrag zu 1 und zu 2) und eigene Rechte (Antrag zu 3) durch den Antragsgegner verletzt. Streitgegenstand sind somit verfassungsrechtliche Organbeziehungen (vgl. BVerfGE 84, 290 <297>; 84, 304 <317 f.>; 90, 286 <337 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 54, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). 57

II.

Die Antragstellerin ist in Organstreitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG parteifähig, da sie als Fraktion des Deutschen Bundestages ein sowohl von der GO-BT als auch von der Verfassung anerkannter Teil des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag ist. Im Organstreit antragsberechtigt sind - angesichts der im parlamentarischen Regierungssystem bestehenden weitgehenden Übereinstimmung von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit - gerade auch die Oppositionsfraktionen und damit die organisierte parlamentarische Minderheit als Gegenspieler der Regierungsmehrheit (vgl. BVerfGE 90, 286 <344>; 117, 359 <367 f.>). Der Antragsgegner ist als oberstes Bundesorgan nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG parteifähig. 58

III.

Die Antragstellerin greift statthafte Antragsgegenstände im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG an, indem sie sich gegen konkrete rechtserhebliche Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners wendet. 59

1. Mit ihren Anträgen zu 1 und zu 2 wendet sich die Antragstellerin einerseits gegen die Ablehnung des jeweiligen Gesetzentwurfs durch den Antragsgegner, andererseits gegen die Nichtzuweisung der in dem abgelehnten Gesetzentwurf enthaltenen Rechte. Dabei kann die bislang vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschiedene Frage offen bleiben, unter welchen Voraussetzungen eine bloße Untätigkeit des Gesetzgebers im Wege des Organstreitverfahrens 60

angreifbar ist (vgl. BVerfGE 120, 82 <97> m.w.N.) und ob Ablehnungen von Gesetzentwürfen der Antragstellerin generell rügefähige Maßnahmen darstellen. Der Antragsgegner hat sich mit den in den abgelehnten Gesetzentwürfen begehrten Rechten inhaltlich befasst und jeweils einen ausdrücklich auf bestimmte Änderungen des Grundgesetzes (Antrag zu 1) oder einzelner Gesetze (Antrag zu 2) gerichteten Gesetzentwurf im parlamentarischen Verfahren abgelehnt. Da die nach inhaltlicher Befassung erfolgende Ablehnung des Gesetzentwurfs als qualifizierte Unterlassung dem als Maßnahme zu wertenden Erlass eines Gesetzes gleichsteht, stellt sie einen zulässigen Angriffsgegenstand im Organstreitverfahren dar (vgl. BVerfGE 120, 82 <98 f.>).

2. Mit ihrem Antrag zu 3 greift die Antragstellerin den Beschluss über die Einführung des § 126a GO-BT an, welcher eine rechtserhebliche Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG darstellt. Zudem begehrt sie in Parallelität zu den Anträgen zu 1 und zu 2 die Zuweisung weitergehender Rechte, macht also wiederum ein qualifiziertes Unterlassen geltend. 61

IV.

Hinsichtlich sämtlicher Antragsgegenstände wendet sich die Antragstellerin gegen den richtigen Antragsgegner, da der Deutsche Bundestag, der die jeweiligen Gesetzentwürfe abgelehnt und den Antrag auf Änderung der GO-BT angenommen hat, das Organ ist, welches für die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung die Verantwortung trägt. Alle drei Antragsgegenstände sind dem Deutschen Bundestag zuzurechnen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 61 m.w.N., zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). 62

V.

Gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG hat der Antragsteller geltend zu machen, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch den Antragsgegenstand in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. 63

1. Soweit sich die Antragstellerin hinsichtlich des Antrags zu 3 auf eigene Rechte als Fraktion aus Art. 38 Abs. 1 GG beruft, erscheint es jedenfalls nicht als von vornherein ausgeschlossen, dass sie durch die Einfügung des § 126a GO-BT durch den Antragsgegner in ihren grundgesetzlich verbürgten Rechten verletzt worden ist. Auch wenn in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bislang von jeder Institutionalisierung parlamentarischer Opposition abgesehen und diese in keinem Fall als eigenes Verfassungssubjekt oder als organisatorisch verselbstständigte parlamentsrechtliche Institution angesehen worden ist, erscheint es - wie etwa einige Landesverfassungen illustrieren, welche die nicht die Regierung tragenden Fraktionen als Oppositionsträger anerkennen und bestimmte Gewährleistungen an diesen Status knüpfen (vgl. Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 80 ff.) - nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt ist, indem ihr durch Einfügung des § 126a GO-BT nicht Rechte in einem Umfang eingeräumt worden sind, wie sie von Verfassungs wegen geboten gewesen wären. 64

2. Auch hinsichtlich der Anträge zu 1 und zu 2 ist die Antragstellerin grundsätzlich antragsbefugt. 65

a) Fraktionen sind berechtigt, sowohl eigene Rechte als auch Rechte des Deutschen Bundestages im Wege der Prozessstandschaft, das heißt fremde Rechte im eigenen Namen, geltend zu machen (vgl. BVerfGE 2, 143 <165>; 45, 1 <28>; 67, 100 <125>; 131, 152 <190>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. Juni 2015 - 2 BvE 7/11 -, juris, Rn. 95; Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 56, jeweils zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Die Zuerkennung der Prozessstandschaftsbefugnis ist sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes (vgl. BVerfGE 45, 1 <29 f.>; 60, 319 <325 f.>; 68, 1 <77 f.>; 121, 135 <151>; 123, 267 <338 f.>; 131, 152 <190>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. Juni 2015 - 2 BvE 7/11 -, juris, Rn. 95, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Vor dem Hintergrund der weitgehenden Übereinstimmung von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem soll die Öffnung des Organstreits für andere Beteiligte als die obersten Bundesorgane nach der Vorstellung des Parlamentarischen Rates vor allem dazu dienen, Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit den Rechtsweg zum 66

Bundesverfassungsgericht zu eröffnen, um somit die tatsächliche Geltendmachung der dem Parlament im Verfassungsgefüge zukommenden Rechte zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 90, 286 <344> mit Nachweisen zur Debatte im Parlamentarischen Rat; 117, 359 <367 f.>).

Dem steht nicht entgegen, dass es sich im vorliegenden Organstreit beim Deutschen Bundestag zugleich um den Antragsgegner handelt. Die prozessstandschaftliche Geltendmachung der Rechte des Bundestages ist nicht allein dann möglich, wenn dieser die angegriffene Maßnahme oder Unterlassung gebilligt hat (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 45, 1 <29 f.>), sondern auch dann, wenn es sich beim Bundestag um den Antragsgegner handelt (vgl. BVerfGE 123, 267 <338 f.>; 132, 195 <247>; 134, 366 <397>). Die in § 64 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Prozessstandschaft stellt den Organstreit in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels, in der sich Gewaltenteilung über die klassische Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltträger hinaus in erster Linie in der Einrichtung von Minderheitenrechten verwirklicht. Daher liegen Sinn und Zweck der Prozessstandschaft darin, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages nicht nur dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, vor allem im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 45, 1 <29 f.>; 121, 135 <151>), sondern auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Bundestages gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit geltend macht (vgl. BVerfGE 123, 267 <338 f.>). 67

b) Die Antragstellerin beruft sich auf einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und gegen Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems (Art. 45b, 63, 67, 68 und 69 GG), namentlich gegen die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit. 68

Bei dem vorliegend prozessstandschaftlich geltend gemachten Recht des Bundestages handelt es sich um parlamentarische Kontrollrechte, welche strukturell maßgeblich von Ausübungsmöglichkeiten durch die parlamentarische Opposition abhängig sind. Effektivität und Intensität der vom Bundestag ausgeübten Kontrolle hängen im parlamentarischen Regierungssystem von der Reichweite der parlamentarischen Minderheitenrechte und ihrer Ausgestaltung im Hinblick auf Instrumente der Kontrolle von Regierung und regierungstragender Mehrheit ab. Die parlamentarische Kontrolle ist umso effektiver, je stärker die der parlamentarischen Opposition zur Verfügung stehenden Minderheitenrechte sind. Es erscheint daher nicht als von vornherein ausgeschlossen, dass der Antragsgegner seine Kontrollrechte durch die Nichtannahme der Gesetzentwürfe, die Gegenstand der Anträge zu 1 und zu 2 sind, verletzt hat. 69

c) Hingegen geht die Auffassung des Antragsgegners fehl, der Antrag zu 1 sei mangels eines feststellungsfähigen Verfassungsrechtsverhältnisses unzulässig, da die Antragstellerin - indem sie eine Änderung der Verfassung begehre - nicht auf die objektive Bewahrung des Verfassungsrechts, sondern auf ein erst zu schaffendes Verfassungsrechtsverhältnis ziele. Er übersieht insoweit, dass sich die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 1 durchaus auf ein - auch aus verfassungsrechtlichen Prinzipien und Grundsätzen abgeleitetes - bereits bestehendes Verfassungsrechtsverhältnis beruft, das Rechte und Pflichten des Bundestages begründet. 70

3. a) Allerdings ist die Begründung, mit der eine Erstreckung (gemäß Art. 3 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380) des Rechts nach § 8 Abs. 5 Satz 3 EUZBBG auf zwei Oppositionsfraktionen in dem Sinne geltend gemacht wird, dass keine Gründe erkennbar seien, dieses Recht der Opposition vorzuenthalten, bereits unsubstantiiert und der Antrag zu 2 daher unzulässig, soweit er sich auf die Änderung des EUZBBG bezieht. 71

b) Unzulässig ist der Antrag zu 2 ferner, soweit danach der die Bestimmung des § 70 GO-BT gesetzlich modifizierende, in § 5 Abs. 6 Satz 2 ESMFinG enthaltene qualifizierende Zusatz der Unterstützung durch mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss vollständig entfallen soll (Art. 4 Nr. 3 des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380) und auch die als Ersetzung konzipierte, in Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Änderung zugleich das Entfallen einer parallelen qualifizierenden Voraussetzung enthält. 72

Das in Art. 4 Nr. 1 und 3 des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380 vorgeschlagene Entfallen eines qualifizierenden Zusatzes stellt keine Zuweisung von Befugnissen an zwei Oppositionsfraktionen dar. Damit hat die Konstellation lediglich gemein, dass auch das Entfallen einer erschwerenden Voraussetzung eine irgendwie geartete Begünstigung (auch) der Antragstellerin darstellt. Damit setzt 73

diese sich in der Antragsbegründung nicht auseinander. Im Übrigen ist weder vorgetragen noch ersichtlich, inwiefern ein Entfallen des qualifizierenden Zusatzes der Unterstützung durch mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss etwa aufgrund des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition verfassungsrechtlich geboten sein könnte. In der Entwurfsbegründung, in der lediglich lapidar von einem - nicht näher begründeten - „Entfallen-Können“ die Rede ist (vgl. BTDrucks 18/380, S. 7 Abs. 4), wird bereits nicht von einer verfassungsrechtlichen Gebotenheit der Gesetzesänderung ausgegangen.

c) Entsprechendes gilt hinsichtlich der - parallel gelagerten - in Art. 5 des Gesetzentwurfs vorgeschlagenen Streichung des § 4 Abs. 5 Satz 2 StabMechG. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, inwiefern ein Entfallen des qualifizierenden Zusatzes der Unterstützung durch mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss etwa aufgrund des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition verfassungsrechtlich geboten sein könnte (vgl. oben, Rn. 73). 74

VI.

Die Anträge sind formgerecht im Sinne des § 23 Abs. 1 BVerfGG erhoben worden. Die Frist von sechs Monaten (§ 64 Abs. 3 BVerfGG), die gleichermaßen auf Maßnahmen wie auf Unterlassungen Anwendung findet und im Hinblick auf die angegriffenen drei Beschlüsse des Antragsgegners vom 3. April 2014 am 3. Oktober 2014 geendet hat, ist gewahrt. 75

VII.

Auch im Organstreitverfahren ist das Rechtsschutzbedürfnis des Organs grundsätzlich Voraussetzung für die Sachentscheidung (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <127>; 68, 1 <77>; 119, 302 <307 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 80, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Da Bestand und Reichweite der aus dem Grundgesetz oder ungeschriebenem Verfassungsrecht ableitbaren Minderheiten- und Oppositionsrechte zwischen den Beteiligten umstritten und klärungsbedürftig sind, ist das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin zu bejahen (1.). Andere gleichwertige verfassungsrechtliche oder parlamentarisch-politische Handlungsmöglichkeiten bestehen nicht (2.). Schließlich steht die notwendige Beteiligung des Bundesrates an einer Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 2 GG dem Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin nicht entgegen (3.). 76

1. Soweit die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin mit Blick auf die Regelung des § 126a GO-BT in Frage stellt, solange die Mehrheit nicht gegen die getroffenen Regeln verstoße, verkennt sie, dass die Antragstellerin ein erhebliches Interesse an einer verbindlichen Feststellung der sich gerade aus dem Grundgesetz ergebenden Rechtslage hat. 77

Zum einen sind die in der Geschäftsordnung getroffenen Regelungen - ungeachtet der hier nicht zur Entscheidung anstehenden Frage, ob diese den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen - jederzeit änderbar und stellen daher - auch unter Berücksichtigung der Regelung des § 126a Abs. 2 GO-BT - keine gesicherte Rechtsposition der parlamentarischen Opposition dar (vgl. Cancik, NVwZ 2014, S. 18 <21 f.>). 78

Zum anderen ist Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts im Organstreit allein das Grundgesetz, wohingegen nicht jede der in Ausübung der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG getroffene Regelung der GO-BT von Verfassungs wegen geboten sein muss. Vor dem Bundesverfassungsgericht sind vielmehr nur jene Rechte einklagbar, die sich auf ein entsprechendes Verfassungsgebot zurückführen lassen (vgl. § 64 Abs. 1 und 2 BVerfGG). Allein in der GO-BT gewährleistete Rechte sind verfassungsrechtlich nicht einklagbar (vgl. Winkelmann/Hadamek, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 30. EL Stand: Dezember 2014, § 126a Erl. 1). 79

2. Auch der vom Antragsgegner ins Feld geführte Subsidiaritätsgedanke, wonach die Antragstellerin zunächst einen konkreten Antrag - etwa auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses - stellen müsse und erst gegen dessen etwaige Ablehnung das Bundesverfassungsgericht anrufen könne, vermag am Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses nichts zu ändern. Es ist der Antragstellerin nicht zumutbar, im parlamentarischen Prozess zunächst den Versuch zu unternehmen, ein Minderheitenrecht auszuüben. Sie hat bereits in dessen Vorfeld ein erhebliches Interesse an der Klärung der verfassungsrechtlichen Rechtslage, da bereits die abstrakte Möglichkeit der Ausübung von 80

Minderheitenrechten Vorwirkungen auf die oppositionellen Wirkungsmöglichkeiten haben kann. So kann etwa allein die (Möglichkeit der) Androhung, ein der Opposition zur Verfügung stehendes Minderheitenrecht - etwa auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses - auszuüben, zu einer entsprechenden Reaktion - etwa der Steigerung der Auskunftsbereitschaft - bei der Regierung und der parlamentarischen Regierungsmehrheit führen und auf diese Weise die eigentliche Ausübung des Minderheitenrechts überflüssig machen (vgl. bereits Kelsen, VVDStRL 5 [1929], S. 30 <81>).

3. Dem Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin hinsichtlich des Antrags zu 1 steht schließlich nicht entgegen, dass - wie der Antragsgegner vorträgt - eine Änderung der Verfassung nach Art. 79 Abs. 2 GG zwingend der Mitwirkung des Bundesrates bedarf. Mit dem Begehren festzustellen, dass der Antragsgegner ihren verfassungsändernden Gesetzentwurf hätte beschließen müssen, verfolgt die Antragstellerin ein im Organstreitverfahren statthaftes Verfahrensziel. Insoweit handelt es sich um einen abgrenzbaren Teilakt im Verfahren der Verfassungsänderung. Bei Ausbleiben der nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Zustimmung des Bundesrates könnte die Antragstellerin - einen entsprechenden verfassungskräftigen Anspruch unterstellt - im Übrigen ein eigenständiges Organstreitverfahren gegen diesen anstrengen. 81

C.

Soweit die Anträge zulässig sind, sind sie unbegründet. 82

I.

Der Antrag zu 1 ist unbegründet, da eine Pflicht des Antragsgegners zur Effektuierung seiner Kontrollfunktion durch Einräumung der von der Antragstellerin begehrten Oppositionsrechte auf Verfassungsebene nicht besteht. 83

Das Grundgesetz enthält zwar einen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition (1.). Dieser Grundsatz umfasst jedoch kein Gebot spezifischer Oppositionsfraktionsrechte (2.). Unabhängig davon ist die Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte mit der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar (3.). Einer dem Rechtsschutzziel der Antragstellerin nahe kommenden - im Hinblick auf die Gleichheit aller Abgeordneten neutralen - Absenkung der grundgesetzlichen Quoren zur Erleichterung der praktischen Ausübbarkeit parlamentarischer Minderheitenrechte stehen der eindeutige Wortlaut der verfassungsrechtlichen Regelungen und der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers im Wege (4.). 84

1. Das Grundgesetz enthält einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. 85

a) Der verfassungsrechtliche Schutz der Opposition wurzelt im Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 2, 1 <13>; 44, 308 <321>; 70, 324 <363>). Aus dem Mehrheitsprinzip nach Art. 42 Abs. 2 GG und den - eine punktuelle Durchbrechung des Mehrheitsprinzips darstellenden - parlamentarischen Minderheitenrechten nach Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 39 Abs. 3 Satz 3, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG folgen der Respekt vor der Sachentscheidung der parlamentarischen Mehrheit und die Gewährleistung einer realistischen Chance der parlamentarischen Minderheit, zur Mehrheit zu werden (vgl. BVerfGE 5, 85 <198 f.>; 44, 308 <321>; 70, 324 <363>; 123, 267 <367>). Dahinter steht die Idee eines - inner- wie außerparlamentarischen - offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, welcher namentlich voraussetzt, dass die Opposition nicht behindert wird (vgl. BVerfGE 123, 267 <341 f.>). Demgemäß ist die Bildung und Ausübung einer organisierten politischen Opposition konstitutiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung (vgl. BVerfGE 2, 1 <13>; 5, 85 <199>; 123, 267 <367>). 86

b) Zusätzlich verfassungsrechtlich abgesichert ist das Recht „auf organisierte politische Opposition“ (BVerfGE 123, 267 <367>) im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Der dort verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung, der die Gliederung und wechselseitige Kontrolle der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt anleitet und namentlich die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung erfasst (vgl. Art. 45b GG), hat den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung zu tragen, wie sie durch das Grundgesetz und die politische Praxis ausgestaltet werden. Weil danach die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung 87

unerlässlich ist (vgl. Art. 63 und 67 bis 69 GG), obliegt die parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht nur dem Parlament als Ganzem, sondern insbesondere und gerade auch den Abgeordneten und Fraktionen, die nicht die Regierung tragen. Als parlamentarische Opposition stellen sie die natürlichen Gegenspieler von Regierung und regierungstragender Mehrheit dar (sogenannter neuer oder innerparlamentarischer Dualismus; vgl. auch BVerfGE 49, 70 <85 f.>; 129, 300 <331>; 135, 259 <293 f.>).

c) Die zentrale Rolle der parlamentarischen Opposition bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion spiegelt sich auch im verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystem wider: Zum einen besteht ein parlamentarisches Minderheitenrecht hinsichtlich der abstrakten Normenkontrolle aus der Mitte des Bundestages neben der parallel verlaufenden Möglichkeit der Antragstellung über (auch) „oppositionelle“ Landesregierungen (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG; vgl. auch Mundil, Die Opposition, 2014, S. 191; zur „föderativen Kontrolle“ vgl. Stüwe, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, 1997, S. 40 ff.). Zum anderen sind subjektive Rechtsstellungen im innerparlamentarischen Bereich über die Antragsberechtigung „anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind“, im Wege des Organstreitverfahrens (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) verfassungsprozessual durchsetzbar. Darüber hinaus eröffnet die Möglichkeit einer prozessstandschaftlichen Geltendmachung der Rechte des Bundestages gerade den Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit ein effektives Eintreten für die parlamentarische Kontrollfunktion (vgl. oben, Rn. 66). 88

d) Das individuelle Recht zum - sowohl strukturellen als auch situativen - parlamentarischen Opponieren gegen die politische Linie von Regierung und regierungstragender Mehrheit gründet in der in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten, die als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Diese Freiheit wird durch die nach Art. 46 GG gewährleistete Indemnität und Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht eines jeden Abgeordneten nach Art. 47 GG abgesichert und ist gerade für die Opposition von besonderer Bedeutung. 89

e) Damit die Opposition ihre parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann, müssen die im Grundgesetz vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>). Dies ist namentlich für das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in seiner Ausprägung als Minderheitsenquete anerkannt (vgl. BVerfGE 49, 70 <86 f.>; zur Hoheit der Minderheit über den Untersuchungsauftrag eines auf ihren Antrag eingesetzten Untersuchungsausschusses vgl. nunmehr § 2 Abs. 2 und § 3 PUAG; zum Schutz auch der potenziell einsetzungsberechtigten Minderheit vgl. BVerfGE 105, 197 <224 f.>). Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition. Sie darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein. Denn die Kontrollbefugnisse sind der parlamentarischen Opposition nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates - nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane - in die Hand gegeben (vgl. BVerfGE 49, 70 <87>). Der Grundsatz der Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem gewährleistet daher die praktische Ausübbarkeit der parlamentarischen Kontrolle gerade auch durch die parlamentarische Opposition. 90

2. Das Grundgesetz begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten. 91

a) Das Grundgesetz schweigt bereits über den Begriff der Opposition. Schon gar nicht erkennt es Oppositionsfraktionen als spezifische Rechtsträger an. Ihre Aufnahme in das Grundgesetz wurde von der Gemeinsamen Verfassungskommission nach der Wiedervereinigung zwar erwogen, der Antrag fand aber nicht die erforderliche Mehrheit (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 89). Die Ausgestaltung von Rechten der parlamentarischen Opposition vollzieht sich innerhalb der Ordnung des Grundgesetzes vielmehr über die Rechte der parlamentarischen Minderheiten. Den ihnen etwa in Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 39 Abs. 3 Satz 3, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 oder Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zugewiesenen Rechten kommt für das der parlamentarischen Opposition zur Verfügung stehende Instrumentarium zentrale Bedeutung zu. Außer der Grundentscheidung für eine punktuelle 92

Durchbrechung des Mehrheitsprinzips in den Fällen, in denen die parlamentarische Minderheit bestimmte Maßnahmen gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen im Stande sein soll, ist ihnen jedoch zu entnehmen, dass Minderheitenrechte stets nur einer nach bestimmten Merkmalen qualifizierten Minderheit zur Verfügung stehen. Die Qualifizierung der mit diesen besonderen Rechten ausgestatteten Minderheiten besteht in der Erreichung eines bestimmten Quorums an Mitgliedern des Bundestages; bei Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG liegt dieses Quorum bei einem Drittel, bei Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG jeweils bei einem Viertel. In keiner grundgesetzlichen Bestimmung wird eine bestimmte Anzahl an Fraktionen (vgl. Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG) mit besonderen Rechten ausgestattet.

Dieses Regelungskonzept orientiert sich an den politischen Kräfteverhältnissen im parlamentarischen Regierungssystem, da die parlamentarische Opposition in der Regel die parlamentarische Minderheit verkörpert (vgl. BVerfGE 49, 70 <85 f.>), in sich aber - ebenso wie die parlamentarische Mehrheit - nicht notwendig eine homogene Einheit darstellt, sondern in eine Mehrzahl oder sogar in eine Vielzahl von Gruppierungen - Fraktionen oder auch Fraktionsstärke nicht erreichende Gruppen und einzelne Abgeordnete - aufgespalten sein kann (vgl. BVerfGE 70, 324 <363 f.>). Das Grundgesetz hat sich dafür entschieden, die parlamentarischen Minderheitenrechte Abgeordneten, die bestimmte Quoren erfüllen, ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung zur Verfügung zu stellen (vgl. BVerfGE 124, 78 <107>), mithin die Ausübbarkeit parlamentarischer Minderheitenrechte nicht auf oppositionelle Akteure - wie etwa die Oppositionsfraktionen - zu beschränken. 93

b) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ergibt sich nichts anderes aus der Existenz der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Zutreffend ist, dass sich aufgrund der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag ein Wähleranteil von insgesamt 15,7 % der abgegebenen Zweitstimmen in der Sitzverteilung nicht niederschlagen konnte (vgl. Bundeswahlleiter, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 5, Teil 1, Textliche Auswertung, Wahlergebnisse, S. 51). Das Bundesverfassungsgericht hat sich mehrfach mit der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel des Bundeswahlgesetzes (BWahlG; vgl. heute § 6 Abs. 3 Satz 1, 1. Var.) befasst, sie als Durchbrechung des Grundsatzes der (Erfolgswert-)Gleichheit der Wahl identifiziert, jedoch - aufgrund des hinreichend zwingenden Differenzierungsgrundes der Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments - als verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen (vgl. BVerfGE 82, 322 <338>; 95, 335 <366>; 131, 316 <344>; stRspr; vgl. schon BVerfGE 1, 208 <247 ff.>). Bereits die Prämisse der Antragstellerin, die Fünf-Prozent-Sperrklausel führe zu einer Schwächung der parlamentarischen Opposition, geht insoweit fehl, als das Verhältnis der Stimmanteile der im Parlament vertretenen Parteien zueinander durch die Vergabe aller Sitze nach § 6 Abs. 1 bis 3 BWahlG grundsätzlich nicht verändert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 2011 - 2 BvC 7/11 -, juris, Rn. 7), sich die Sperrklausel folglich innerparlamentarisch neutral verhält. Überdies ist die Prämisse der Antragstellerin insoweit spekulativ, als sich bei Einzug weiterer Parteien ins Parlament die etwaig erforderliche Bildung einer Regierungskoalition unter anderen Bedingungen vollziehen würde. Inwieweit Parteien, die die Sperrklausel verfehlt haben, an einer Regierungskoalition beteiligt würden, ist offen. Daher kann es sogar im Interesse einer Stärkung der parlamentarischen Opposition liegen, dass Parteien, die potenziell die Regierung mittragen, nicht in den Bundestag einziehen. 94

3. Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht zudem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen. Exklusiv den Oppositionsfraktionen zur Verfügung stehende Rechte - wie beispielhaft die Schaffung spezifischer Oppositionsrechte im Ausschuss in § 126a Abs. 1 Nr. 2 und 7 bis 10 GO-BT - stellen eine nicht zu rechtfertigende Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar. 95

a) Alle Mitglieder des Bundestages verfügen grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten. Dies folgt vor allem daraus, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahrnimmt, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit (vgl. BVerfGE 40, 296 <318>; 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 93, 195 <204>; 96, 264 <278>; 123, 267 <342>; 130, 318 <342>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 91, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Jeder Abgeordnete ist berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen 96

teilzunehmen. Dies gilt namentlich für die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung (vgl. BVerfGE 80, 188 <217 f.>; 92, 130 <134>; stRspr). Demzufolge ist auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet.

Diese Maßstäbe gelten auch für Fraktionen, deren Rechtsstellung als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens, politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung ebenfalls in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG begründet ist, da Fraktionen Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind (vgl. Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG; BVerfGE 70, 324 <362 f.>; 80, 188 <219 f.>; 84, 304 <322>; 93, 195 <204>; zum Grundsatz der Fraktionsgleichheit vgl. BVerfGE 93, 195 <204>; 112, 118 <133>; 130, 318 <354>; 135, 317 <396 Rn. 153>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 92, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). 97

Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse ist nur bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 93, 195 <204>; 96, 264 <278>; stRspr), die ihrerseits durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein müssen, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprechen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, das heißt im Status und der Tätigkeit der Abgeordneten, fortwirkt (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 f.>; 112, 118 <134>; 130, 318 <352>; stRspr). Das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken, darf nicht in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 80, 188 <218 f.>; 84, 304 <321 f.>). 98

b) Die Zuweisung spezifischer Oppositionsrechte stellt eine Bevorzugung, mithin eine Ungleichbehandlung zugunsten der oppositionellen Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse gegenüber den die Regierung tragenden Abgeordneten und deren Zusammenschlüssen dar. Ein durchgreifender Rechtfertigungsgrund nach den genannten Maßstäben ist vorliegend weder vorgetragen noch ersichtlich. 99

aa) Von der Möglichkeit eines Opponierens im konkreten Einzelfall parlamentarischer Arbeit wird durch die Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, wegen der Bindungen innerhalb der Koalitionsfraktionen in der politischen Praxis zwar vergleichsweise selten Gebrauch gemacht (vgl. BVerfGE 49, 70 <86>, vgl. oben, Rn. 87). Allein das Bestehen dieser Möglichkeit zwingt die Regierung aber immer wieder, für die eigene politische Position auch „in den eigenen Reihen“ zu werben, was der Offenheit des politischen Prozesses nur förderlich sein kann. Die faktische Kontrollzurückhaltung der strukturell die Regierung stützenden Abgeordneten vermag ihren Ausschluss von der Wahrnehmung bestimmter Minderheitenrechte daher nicht zu rechtfertigen. 100

bb) Auch die besondere Situation einer „entrechteten“ Opposition angesichts einer geradezu „erdrückenden“ Regierungsmehrheit führt zu keinem anderen Ergebnis. Das insofern von der Antragstellerin vorgebrachte Kompensationsargument greift zu kurz. Durch die Einführung der Opposition vorbehaltener Minderheitenrechte wäre diese lediglich relativ, im Vergleich zu den die Regierung tragenden Abgeordneten, im Vorteil. Geht es der Antragstellerin indes um eine Verbesserung der Kontrollfunktion des Parlaments, wäre es sogar kontraproduktiv, den übrigen Abgeordneten die - zumindest theoretische - Möglichkeit eines situativen Gebrauchs der Rechte vorzuenthalten. Dies gilt selbst dann, wenn die spezifischen Oppositionsrechte neben und nicht anstelle der bereits vorhandenen Minderheitenrechte eingeführt würden. 101

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mehrfach betont, dass sich die quorengebundenen parlamentarischen Minderheitenrechte durch jede sich situativ bildende Minderheit ausüben lassen - ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung und ihres Zustandekommens und ohne Rücksicht auf Partei- oder Fraktionszugehörigkeit der mitwirkenden Abgeordneten (vgl. BVerfGE 21, 52 <53>; 124, 78 <107>). Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet vielmehr jedem einzelnen Abgeordneten eine verhaltensbezogen-prozedurale Oppositionsmöglichkeit (vgl. Ingold, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 434; vgl. auch Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, 1995, S. 181). Ungeachtet politischer Präferenzen und Parteizugehörigkeit trägt er allein die Verantwortung für sein Abstimmungsverhalten und Auftreten im Parlament. 102

103

cc) Ebenso wenig vermag der Hinweis auf besondere Funktionen der parlamentarischen Opposition die von der Antragstellerin begehrte Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Wie dargelegt, erfüllen potenziell sämtliche Abgeordnete die Kritik- und Kontrollfunktion gegenüber der Regierung. Zwar ist es bedenkenswert, wenn die Antragstellerin anführt, die politische Kontrolle durch die parlamentarische Opposition sei qualitativ zu unterscheiden von der Kontrolle der Regierung durch die Parlamentsmehrheit, welche keine öffentliche Kontrolle darstelle und nicht auf einen Regierungswechsel angelegt sei, sondern bei der es sich lediglich um Formen einer internen Kontrolle der Regierung in Fraktions- und Arbeitskreissitzungen handele. Eine Schlechterstellung der die Regierung tragenden Abgeordneten durch Einführung exklusiver Oppositionsrechte würde diese Form der internen Kontrolle der Regierung aus der Mitte des Parlaments jedoch zusätzlich schwächen; den die Regierung tragenden Abgeordneten würde signalisiert, bei der Erfüllung der parlamentarischen Kontrollfunktion von untergeordneter Bedeutung zu sein.

Die Möglichkeiten gerade der oppositionellen Abgeordneten, vor allem die Funktionen der Kritik und der Formulierung von Alternativen im Rahmen von Rede und Gegenrede auszuüben, wurden zudem durch die - wenn auch durch den Ältestenrat und nicht durch die Geschäftsordnung - erfolgte Anhebung der Redezeiten der Oppositionsfraktionen erweitert (vgl. oben, Rn. 28). Die Redezeitverteilung unterscheidet sich von der Frage der Zuweisung von Minderheitenrechten dadurch, dass sie eine Entscheidung unter Knappheitsbedingungen darstellt und eine Besserstellung auf der einen Seite daher zwingend zu einer Schlechterstellung auf der anderen Seite führt. 104

Die strukturelle, insbesondere informatorische Schwäche der Opposition gegenüber der Regierungsmehrheit, die unter anderem auf der Nähe der die Regierung tragenden Fraktionen zur Ministerialbürokratie beruht, wird ferner durch eine relative Besserstellung auf der Ebene der Ausstattung kompensiert; insofern ist eine Anhebung des Oppositionszuschlags nach dem Abgeordnetengesetz von 10 % auf 15 % erfolgt (vgl. oben, Rn. 28). 105

dd) Die Antragstellerin kann schließlich auch nicht mit dem Vorbringen durchdringen, die in § 126a GO-BT eingeführten Minderheitenrechte zugunsten einer Anzahl von 120 Abgeordneten erfüllten nicht die Funktion, die ihnen im ursprünglichen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BTDrucks 18/481) zugedacht gewesen sei. Zum einen ist eine im Rahmen eines parlamentarischen Diskussionsprozesses zwischenzeitlich geäußerte Absicht kein Maßstab verfassungsrechtlicher Prüfung. Zum anderen ist wegen der Wahrnehmbarkeit der vorgesehenen Minderheitenrechte durch die parlamentarische Opposition die angestrebte Funktionalität durchaus gegeben. Von einer exklusiven Berechtigung der parlamentarischen Opposition war in der BTDrucks 18/481 ohnehin nicht die Rede; die Berechtigung „aller Mitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“, nach § 126a GO-BT sollte nur neben die bisherigen Minderheitenrechte und ihre verfassungs- und einfachrechtlich normierten Quoren treten. 106

4. Auch der dem Rechtsschutzziel der Antragstellerin nahe kommende Weg einer - in Bezug auf die Gleichheit aller Abgeordneten neutralen - Absenkung der grundgesetzlichen Quoren im Wege der Auslegung mit Blick auf die praktische Ausübbarkeit parlamentarischer Minderheitenrechte in Zeiten, in denen das Drittel-Quorum und die Viertel-Quoren von der parlamentarischen Opposition nicht erreicht werden, ist versperrt. Einer Absenkung der grundgesetzlich vorgegebenen Quoren eines Drittels (Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG) oder Viertels (Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Mitglieder des Bundestages für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte steht jedenfalls die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für die bestehenden Quoren entgegen; diese Entscheidung ist auch vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren. 107

Zwar mögen die grundgesetzlichen Quoren für die Ausübung von Minderheitenrechten in einem Spannungsverhältnis zum allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition stehen. Offen bleiben kann jedoch, ob die genannten, der parlamentarischen Opposition im 18. Deutschen Bundestag von Verfassungs wegen nicht zur Verfügung stehenden Rechte gemessen am Maßstab des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition im Einzelnen überhaupt essentielle Rechte der parlamentarischen Opposition darstellen, was insbesondere für die Antragsberechtigung für die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) - anders als etwa für das Antragsrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch den Bundestag (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG) - umstritten ist. 108

a) Aufgrund des expliziten Wortlauts der Grundgesetzbestimmungen ist der Weg für eine Auslegung (zum Gebot der Auslegung zugunsten der Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; vgl. oben, Rn. 90) im Sinne einer teleologischen Reduktion der Quoren verstellt; für Analogieschlüsse fehlt es bereits an einer analogiefähigen Norm. Namentlich für die abstrakte Normenkontrolle hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Katalog der Antragsberechtigten abschließend und eine Erweiterung - im Wege der Auslegung oder Analogie - unzulässig ist (vgl. BVerfGE 21, 52 <53 f.>; 68, 346 <349>). Das Gericht würde damit die der Verfassungsgerichtsbarkeit vom Grundgesetz gezogenen Grenzen durch Zulassung weiterer Verfassungsstreitigkeiten überschreiten und so von einer wichtigen Grundentscheidung des Verfassungsgebers abweichen. Dazu ist es nicht befugt (vgl. BVerfGE 21, 52 <53 f.>). Diese Bewertung lässt sich auf sämtliche grundgesetzliche Quoren übertragen. 109

b) Auch von einem „Verfassungswandel“ ist vorliegend nicht auszugehen. Begreift man diesen vor allem als Interpretationsproblem (vgl. Häberle, Zeit und Verfassung, ZfP 21 [1974], S. 111 <129 f.>), so besteht angesichts des klaren Wortlauts der Quorenregelungen kein Auslegungsspielraum. Selbst wenn man den Wortlaut nicht als Grenze anerkennte, könnte ein Verfassungswandel allenfalls vorliegen, wenn die Quoren ursprünglich dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition entsprachen, sich die tatsächlichen Verhältnisse jedoch im Laufe der Zeit derart geändert hätten, dass die bestehenden Quoren ihren Sinn verloren hätten. Davon kann aber keine Rede sein. Seit der ersten Legislaturperiode bestand die Möglichkeit großer Koalitionen im Bundestag mit der Konsequenz, dass für Fraktionen, die nicht die Regierung tragen, bestimmte Quoren nicht erfüllbar sind. Diese Möglichkeit hat sich mehrfach realisiert (vgl. oben, Rn. 18). Die tatsächlichen Verhältnisse sind somit stabil. 110

c) Die umstrittene Rechtsfigur verfassungswidrigen Verfassungsrechts vermag zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen den Quoren für die Ausübung der parlamentarischen Minderheitenrechte und dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition ebenfalls nichts beizutragen. Die Rechtsfigur ist bereits deshalb problematisch, weil auf derselben Normebene keine Hierarchie auszumachen ist, die ein Kriterium dafür liefern könnte, welcher verfassungsrechtlichen Norm Vorrang zukommt. Das Grundgesetz kann nur als Einheit begriffen werden (vgl. BVerfGE 1, 14 <32>, stRspr; vgl. ferner nur Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 20 m.w.N.). Daraus folgt, dass auf der Ebene der Verfassung selbst ranghöhere und rangniedere Normen in dem Sinne, dass sie aneinander gemessen werden könnten, grundsätzlich nicht denkbar sind (vgl. BVerfGE 3, 225 <231 f.>). 111

Die Sonderkonstellation der Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG ist hier nicht einschlägig. Ungeachtet der Frage, ob der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz effektiver Opposition zu den in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätzen im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG zählt, liegen bereits keine Änderungen des Grundgesetzes vor, die sich in irgendeiner Weise negativ auf die parlamentarische Opposition auswirken könnten: Die Quorenbestimmungen in den Art. 39, 44 GG bestehen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Die in den Jahren 1956 und 2008 erfolgten Änderungen hinsichtlich Art. 23, 45a und 93 GG führten gerade zur Stärkung der Minderheitenrechte, indem in Art. 23 und 45a GG an ein Viertel-Quorum geknüpfte Minderheitenrechte überhaupt erst eingeführt wurden und in Art. 93 GG das Drittel- auf ein Viertel-Quorum abgesenkt wurde. 112

Das für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundestag als das jüngste grundgesetzliche Minderheitenrecht durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 (BGBl I S. 1926) mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 eingeführte Quorum sollte an das zugleich für die Normenkontrollanträge aus der Mitte des Bundestages gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf ein Viertel abgesenkte Quorum sowie an das bereits für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG maßgebende Quorum eines Viertels der Mitglieder des Bundestages angelehnt werden. Die Bemessung der Höhe der Quoren bezweckte die Verhinderung missbräuchlicher Ausübung des Minderheitenrechts (vgl. BTDrucks 16/8488, S. 4 re. Sp.). Der Vorschlag einiger Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, den Kreis der Antragsberechtigten für die Subsidiaritätsklage und die abstrakte Normenkontrolle um „eine Fraktion“ zu erweitern, wurde wegen einer Überbetonung des Minderheitenschutzes und Missbrauchsbedenken abgelehnt (vgl. BTDrucks 16/8912, S. 5). 113

114

d) Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Absenkung der grundgesetzlichen Quoren für die Ausübung der parlamentarischen Minderheitenrechte lässt sich schließlich auch nicht aus dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition ableiten. Die in den Text der Verfassung aufgenommenen Quoren stellen vielmehr die vom Verfassungsgeber und vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollte Konkretisierung des Grundsatzes dar.

aa) Insbesondere existiert keine unbeabsichtigte Regelungslücke, weil etwa der Verfassungsgeber die besondere Härte seiner Quorenbestimmungen für bestimmte Situationen nicht in Betracht gezogen oder übersehen hätte, dass eine besonders kleine parlamentarische Opposition, die nach seinem Willen nach dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition von den Minderheitenrechten sollte Gebrauch machen können, durch die Wahl der konkreten Quoren hieran gehindert wird. 115

Die Entstehungsgeschichte der Grundgesetzbestimmungen über an Quoren gebundene parlamentarische Minderheitenrechte lässt keine Anhaltspunkte für eine Regelungslücke für Zeiten einer zahlenmäßig die geregelten Quoren nicht erreichenden parlamentarischen Opposition erkennen. Der Verfassungsgeber hat den Belang des Minderheitenschutzes auf der einen Seite und der Gefahr des Missbrauchs von Minderheitenrechten, die ihm noch aus Zeiten der Weimarer Republik vor Augen stand, auf der anderen Seite (vgl. BVerfGE 105, 197 <224> m.w.N. zur Diskussion im Parlamentarischen Rat) erkannt und gegeneinander abgewogen. Er hat auch die Konsequenzen seiner Quorenbestimmungen gesehen und billigend in Kauf genommen. 116

Beispielhaft sah der Herrenchiemsee-Entwurf (Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der Westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, JöR N.F., Bd. I, S. 366) hinsichtlich des Antragsquorums für die Pflicht des Bundestages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, in seinem Art. 57 Abs. 1 - ebenso wie noch Art. 34 Abs. 1 Satz 1 WRV hinsichtlich des Reichstags - ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages vor. Im Rahmen der Verhandlungen des Parlamentarischen Rats (Organisationsausschuss) wurde sowohl die - sich schließlich durchsetzende - Anhebung des Quorums auf ein Viertel als auch auf ein Drittel (Antrag des Abgeordneten de Chapeaurouge, CDU) diskutiert. Während die Anhebung auf ein Drittel Ablehnung erfuhr (vgl. JöR N.F., Bd. I, S. 367, insb. Fn. 4), wurde die Änderung auf ein Viertel - also die Heraufsetzung des Fünftel-Quorums der Weimarer Zeit - von den Abgeordneten Dr. Katz (SPD) und Dr. Fecht (CDU) mit dem häufigen Missbrauch begründet, der mit Untersuchungsausschüssen in der Weimarer Zeit geübt worden sei (vgl. JöR N.F., Bd. I, S. 367, insb. Fn. 5). Gegenüber Bedenken des Abgeordneten Dr. Dehler (FDP), dass diese Änderung gegen die Minderheiten gerichtet sei, erwiderte der Abgeordnete Dr. Katz (SPD), es sei „nur die Frage, ob nicht eine größere Minderheit gefordert werden sollte“ (JöR N.F., Bd. I, S. 367, insb. Fn. 6; vgl. BVerfGE 105, 197 <224>). 117

bb) Eine andere Bewertung ist schließlich auch nicht durch den Umstand geboten, dass der Verfassungsgeber eine Entwicklung zum Vielparteienparlament nicht in Betracht gezogen hätte. Vielmehr liegt das Gegenteil nahe: Zwar nimmt die Anzahl der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien seit dem numerischen Tiefpunkt in den sechziger Jahren mit lediglich vier Parteien wieder sukzessive zu - durch Hinzutreten der GRÜNEN ab 1983 (10. Wahlperiode) und der PDS ab 1990 (12. Wahlperiode) - und ist erst mit dem Nichteinzug der FDP in den 18. Deutschen Bundestag wieder rückläufig. Vor dem Erfahrungs- und Erwartungshorizont des Verfassungsgebers von 1949 waren Reichs- und Bundestag jedoch gerade durch eine - bis heute nie wieder erreichte - Vielzahl an im Parlament vertretenen Parteien gekennzeichnet. Zu Zeiten der Weimarer Republik hatte der Reichstag stets über zehn Parteien und barg damit die Gefahr einer übermäßigen Parteienzersplitterung (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 14, 121 <135>; 34, 81 <99 f.>). Durch die erste Bundestagswahl am 14. August 1949 - deren Ergebnis der Grundgesetzgeber freilich nicht erahnen konnte - zogen in den Deutschen Bundestag noch elf Parteien ein. Auch hat der verfassungsändernde Gesetzgeber mit dem sukzessiven Anstieg der Parteienzahl im Parlament keine andere Grundentscheidung getroffen, weder nach 1983 mit dem Anstieg von vier auf fünf noch nach 1990 mit dem Anstieg auf sechs Parteien. Die im Zuge der Einführung des Minderheitenrechts zur Subsidiaritätsklage erfolgte punktuelle Absenkung des Drittel-Quorums auf ein Viertel-Quorum für die Antragsberechtigung der abstrakten Normenkontrolle im Jahr 2008 stellt keine abweichende Grundentscheidung dar (vgl. oben, Rn. 113). 118

II.

Der Antrag zu 2 ist unbegründet, da eine Pflicht des Antragsgegners zur Effektuierung seiner Kontrollfunktion durch Einräumung der von der Antragstellerin begehrten Oppositionsrechte auf Ebene des einfachen Rechts nicht besteht. 119

1. Soweit grundgesetzlich geregelte Minderheitenrechte auch vom Antrag zu 2 erfasst sind, stehen die grundgesetzlich konkret geregelten Quoren gleichfalls einer verfassungsrechtlichen Pflicht im Wege, weitergehende Oppositionsrechte lediglich einfachgesetzlich vorzusehen. Dies betrifft die von Art. 1, 2 und 6 (soweit sich Art. 6 auf das Klageerzwingungsrecht bezieht) des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380 modifizierten Minderheitenrechte des PUAG, des BVerfGG sowie des IntVG (soweit dessen § 12 Abs. 1 Satz 1 betroffen ist; vgl. Tabelle oben, Rn. 27). 120

2. Soweit grundgesetzlich nicht speziell geregelte Minderheitenrechte vom Antrag zu 2 erfasst sind und soweit dieser zulässig ist (Art. 4 Nr. 1 und 2 und Art. 6 des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380), ist das Ergebnis hingegen nicht durch explizite Verfassungsnormen vorgegeben. Dies betrifft die Änderung von § 5 Abs. 4 ESMFinG (a)) und des IntVG, soweit das Recht der die Erhebung der Subsidiaritätsklage nicht stützenden parlamentarischen Minderheit betroffen ist, nach § 12 Abs. 1 Satz 2 IntVG ihre Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen (b)). 121

a) Die begehrte Einfügung spezifischer Oppositionsrechte durch befristete Ergänzung des § 5 Abs. 4 ESMFinG für die Dauer der 18. Legislaturperiode um die Berechtigung „zweier Fraktionen im Ausschuss, die nicht die Bundesregierung tragen“ (Art. 4 Nr. 1 und 2 [i.V.m. Art. 7 Abs. 1] des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380), stellt eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar. 122

aa) Nach den oben genannten Maßstäben (vgl. Rn. 95 ff.) stellt das begehrte erweiterte Minderheitenrecht zugunsten „zweier Fraktionen im Ausschuss, die nicht die Bundesregierung tragen“, durch seinen auf oppositionelle Fraktionen beschränkten Adressatenkreis eine Ungleichbehandlung gegenüber den die Regierung tragenden Fraktionen im Ausschuss und deren Abgeordneten dar. 123

Zwar ist festzuhalten, dass dieses begehrte spezifische Oppositionsrecht nicht exklusiv wäre: Das hinzugefügte Antragsrecht „zweier Fraktionen im Ausschuss, die nicht die Bundesregierung tragen“, sollte neben das Antragsrecht eines „Viertels seiner [des Haushaltsausschusses] Mitglieder“ nach § 5 Abs. 4 ESMFinG treten. Mitglieder der Koalitionsfraktionen könnten sich mithin unverändert als das relevante Viertel-Quorum zusammenfinden und das Minderheitenrecht wahrnehmen. Die Ungleichbehandlung läge jedoch darin, dass den (Mitgliedern der) Koalitionsfraktionen ein situatives Opponieren erschwert würde, indem sie durch die Formulierung „zweier Fraktionen im Ausschuss, die nicht die Bundesregierung tragen“, aus einer der beiden möglichen Minderheitsgruppierungen per definitionem ausgeschlossen würden. 124

Die praktische Relevanz dieser Ungleichbehandlung entfiele auch nicht durch das fortbestehende Viertel-Quorum: Während die (Mitglieder der) Oppositionsfraktionen die Möglichkeit hätten, das belassene Viertel-Quorum mit Hilfe von einzelnen Unterstützern aus den Reihen der Koalitionsfraktionen zu erreichen und ihnen zusätzlich - bei geschlossenem Auftreten - das neue Antragsrecht der Oppositionsfraktionen exklusiv zur Verfügung stünde, wäre es den (Mitgliedern der) Koalitionsfraktionen umgekehrt verwehrt, mit Hilfe von Unterstützern aus den Reihen der Oppositionsfraktionen vom neuen Antragsrecht Gebrauch zu machen. Ihnen bliebe allein das allgemeine qualifizierte Minderheitenrecht eines Viertels der Mitglieder des Haushaltsausschusses nach § 5 Abs. 4 ESMFinG, die jeglicher politischer Couleur sein können. 125

bb) Die in der Oppositionsspezifität des begehrten zusätzlichen Fraktionsrechts liegende Ungleichbehandlung der (Mitglieder der) Fraktionen, die die Bundesregierung tragen, ist nach den oben genannten Maßstäben (vgl. Rn. 98) verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Ein zwingender Grund für die Benachteiligung der die Regierung tragenden (Abgeordneten und) Fraktionen ist vorliegend weder vorgetragen noch ersichtlich (vgl. oben, Rn. 99 ff.). 126

Dass die regierungstragenden (Abgeordneten und) Fraktionen nicht von der Beteiligung am Minderheitenrecht nach § 5 Abs. 4 ESMFinG ausgeschlossen, sondern lediglich partiell beschränkt wären, ist auch regelungstechnisch nicht zwingend: Wäre - in Ergänzung zu oder anstelle der Berechtigung eines Viertels der Mitglieder des Haushaltsausschusses - eine Gruppierung mit einer 127

Anzahl vorgesehen, welche die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen (im Ausschuss) erreichen können, läge keine Spezifität der Berechtigung vor. Beispielhaft sei auf den eingefügten § 126a Abs. 1 GO-BT verwiesen, der in der Mehrzahl der Fälle (Nr. 1, 3 bis 6 und 11) mit der Berechtigung einer bestimmten - auch von der gegenwärtigen Opposition erreichbaren - absoluten Zahl an Mitgliedern des Bundestages operiert („120 Abgeordnete"; vgl. oben, Rn. 28).

b) Die begehrte Einfügung spezifischer Oppositionsrechte durch eine befristete Anfügung des vorgeschlagenen § 12 Abs. 1 Satz 3 IntVG für die Dauer der 18. Legislaturperiode und damit die Erweiterung um berechtigte zwei Oppositionsfraktionen (Art. 6 [i.V.m. Art. 7 Abs. 2] des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380) stellt ebenfalls eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.). 128

III.

Der Antrag zu 3 ist unbegründet, da eine Pflicht des Antragsgegners zur Einräumung der von der Antragstellerin begehrten Oppositionsrechte auf Ebene der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht besteht. 129

1. Soweit sich das im Antrag zu 3 zum Ausdruck kommende Begehren mit demjenigen der Anträge zu 1 und zu 2 überschneidet und nur hinsichtlich der Zuordnung der begehrten Rechte davon abhebt (betrifft § 126a Abs. 1 Nr. 1 bis 8 GO-BT), ist entsprechend auch der Antrag zu 3 unbegründet. 130

2. Im Übrigen begehrt die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 3 noch die Feststellung der Rechtsverletzung durch Unterlassen 131

• erstens - der Zuweisung des in § 126a Abs. 1 Nr. 9 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf öffentliche Anhörung durch den federführenden Ausschuss bei überwiesenen Vorlagen nach § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts aller oppositionellen Ausschussmitglieder), 132

• zweitens - die Zuweisung des in § 126 Abs. 1 Nr. 10 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf Durchführung einer Plenarberatung statt einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung nach § 69a Abs. 5 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts aller oppositionellen Ausschussmitglieder) sowie 133

• drittens - der Zuweisung des in § 126a Abs. 1 Nr. 11 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf Einsetzung einer Enquete-Kommission nach § 56 Abs. 1 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts von 120 Mitgliedern des Bundestages). 134

Um dem Begehr der Antragstellerin zu entsprechen, muss der Antrag zu 3 in dem Sinne ausgelegt werden, dass im Hauptantrag (Buchstabe a) „Rechte der Fraktionen (im Ausschuss), die nicht die Bundesregierung tragen" oder „Oppositionsfraktionsrechte" und nicht „Fraktionsrechte" begehrt werden. Wie aus der Antragsbegründung und der mündlichen Verhandlung deutlich wird, rückt die Antragstellerin auch im Rahmen des Antrags zu 3 nicht davon ab, spezifische Oppositionsrechte einzufordern. 135

Die Erweiterung des Kreises der Berechtigten um die Oppositionsfraktionen im Plenum oder im Ausschuss stellte jedoch jeweils ein spezifisches Oppositionsrecht und damit entsprechend dem oben Gesagten eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Gleichheit der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.). 136

3. Der Hilfsantrag (Buchstabe b) des Antrags zu 3 muss nach dem Willen der Antragstellerin ebenfalls in dem Sinne ausgelegt werden, dass das Begehr dahin geht, die Antragsrechte „als Rechte aller Mitglieder der Fraktionen (im Ausschuss), die nicht die Bundesregierung tragen", zuzuweisen. 137

Die Erweiterung des Kreises der Berechtigten um die Oppositionsfraktionen im Plenum oder im Ausschuss stellte jedoch wiederum jeweils ein spezifisches Oppositionsrecht und damit eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Gleichheit der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.). 138

D.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 139

BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor.

Voßkuhle Landau Huber

Hermanns Müller Kessal-Wulf

König Maidowski