

Gericht:	BVerfG 2. Senat	Normen:	Art 3 Abs 1 GG, Art 38 Abs 1 S 2 GG, Art 40 Abs 2 S 1 GG, § 24 S 1 BVerfGG, § 64 Abs 1 BVerfGG, § 10 Abs 2 BTHausO 2020, § 28a Abs 7 S 1 Nr 4 IfSG vom 22.11.2021
Entscheidungsdatum:	09.06.2026		
Aktenzeichen:	2 BvE 1/22		
ECLI:	ECLI:DE:BVerfG:2026:es20260609.2b-ve000122		
Dokumenttyp:	Beschluss		

Erfolglose Organklage gegen "2G+-Regeln" für die Teilnahme von Bundestagsabgeordneten an Plenarsitzungen und Sonderveranstaltungen des Deutschen Bundestags während der Corona-Pandemie - Eingriff in Abgeordnetenrechte gerechtfertigt - Organklage teils unzulässig, iÜ offensichtlich unbegründet - Eingriff in Statusrecht aus Art 38 Abs 1 S 2 GG verhältnismäßig, mithin gerechtfertigt

Verfahrensgang

vorgehend BVerfG, 8. März 2022, Az: 2 BvE 1/22, Ablehnung einstweilige Anordnung
vorgehend BVerfG, 26. Januar 2022, Az: 2 BvE 1/22, Ablehnung einstweilige Anordnung

Tenor

1. Die Anträge werden verworfen.
2. Der Antrag der Antragstellenden auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen wird abgelehnt.

Gründe

A.

- 1 Das Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob die während der COVID-19-Pandemie erlassenen sogenannten 2G+-Regeln im Deutschen Bundestag die verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellenden verletzt haben.
 - I.
- 2 1. Die angegriffenen Maßnahmen stehen in Zusammenhang mit der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 und die Infektionskrankheit COVID-19 verursachten globalen Pandemie, die im Frühjahr 2020 begann (vgl. zum Ganzen BVerfGE 161, 299 <301 ff. Rn. 3 ff.> - Impfnachweis <COVID-19>). Die Bundesrepublik Deutschland reagierte auf diese Pandemie Ende März 2020 sowie erneut Mitte Dezember 2020 mit dem Erlass flächendeckender Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen sowie der Schließung öffentlicher und privater Einrichtungen ("Lockdown"; vgl. zusammenfassend BVerfGE 159, 223 <239 ff. Rn. 6 ff.> - Bundesnotbremse I <Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen>; Kingreen, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 25 ff.). Im Dezember 2020 wurde mit der Durchführung von Schutzimpfungen begonnen, die zunächst der Grundimmunisierung dienten und seit Spätsommer 2021 im Rahmen von Auffrischimpfungen ("Booster") den bei allen verfügbaren Impfstoffen mit der Zeit abnehmenden Immunschutz aufrechterhalten sollten (vgl. BVerfGE 161, 299 <303 Rn. 8>).

Bis zum 21. Dezember 2021 waren in Deutschland 70,5 % der Bevölkerung vollständig geimpft; 33,8 % der Bevölkerung hatten eine Auffrischimpfung erhalten (vgl. RKI, Wöchentlicher Lagebericht vom 23. Dezember 2021, S. 17). Die Infektionszahlen sanken bis Juli 2021 kontinuierlich.

- 3 Im Spätsommer 2021 wurde damit begonnen, den Zugang zu weiten Bereichen des öffentlichen Lebens von der sogenannten 3G-Regel abhängig zu machen, welche den Zutritt nur geimpften, genesenen oder negativ getesteten Personen gestattete; nachzuweisen war der vollständige Impfschutz, eine zurückliegende Infektion mit dem Coronavirus oder die aktuelle Nicht-Infektion (vgl. Kingreen, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 44). Gegen Ende des Jahres 2021 verschärfte sich die pandemische Lage mit dem Auftreten einer vierten Infektionswelle erneut. Vorherrschend war zu diesem Zeitpunkt die sogenannte Deltavariante des Virus, die nahezu sämtliche Neuinfektionen ausmachte (vgl. BVerfGE 161, 299 <301 f. Rn. 5, 363 ff. Rn. 157 f.> m.w.N.). Ende November 2021 schuf der Bundesgesetzgeber eine Rechtsgrundlage für die flächendeckende Anordnung einer sogenannten 2G-Regel, nach der nur geimpfte oder genesene Personen Zutritt zu näher bestimmten Bereichen hatten (vgl. § 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 des Infektionsschutzgesetzes in den vom 24. November 2021 bis 18. März 2022 geltenden Fassungen; näher Greve/Lassahn, NVwZ 2022, S. 197 <197 f.>). Die Regelung ermöglichte auch die Einführung einer Pflicht zur Vorlage eines negativen Testnachweises zusätzlich zur Vorlage eines Impf- beziehungsweise Genesenennachweises (sogenannte 2G+-Regel).
- 4 Nach einem leichten Rückgang zum Ende des Jahres 2021 stiegen die Fallzahlen im Januar 2022 in einer fünften Infektionswelle wieder an (vgl. RKI, Wöchentlicher Lagebericht vom 13. Januar 2022, S. 3) und erreichten im Februar und März 2022 Höchstwerte mit bisweilen mehr als einer Million gemeldeten COVID-19-Fällen pro Woche. Diese Infektionswelle war vornehmlich durch die seit November 2021 bekannte Virusvariante Omikron geprägt, die ansteckender als frühere Varianten des Virus war, jedoch im Durchschnitt mildere Krankheitsverläufe nach sich zog (vgl. dazu BVerfGE 161, 299 <302 Rn. 6> m.w.N.).
- 5 2. Angesichts der erhöhten Infektionsgefahren durch die Omikronvariante erließ die Bundestagspräsidentin - die Antragsgegnerin zu 1. - am 11. Januar 2022 eine novellierte Allgemeinverfügung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages. Diese Allgemeinverfügung war vom 12. Januar 2022 bis 13. Februar 2022 gültig. Als Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung wurden das Hausrecht und die Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG angegeben.
- 6 Die Allgemeinverfügung sah für Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse sowie für Veranstaltungen des Deutschen Bundestages verschärfte Zutrittsregeln vor. Vorausgehende Allgemeinverfügungen hatten nach einer 3G-Regel geimpften, genesenen oder negativ getesteten Personen den Zutritt zu den Plenar- und Ausschusssitzungen sowie Veranstaltungen des Bundestages erlaubt (vgl. zuletzt Ziffern 5 bis 7 der Allgemeinverfügung vom 6. Dezember 2021). Abgeordnete, die diese Voraussetzungen nicht erfüllten, waren auf Tribünenplätze verwiesen. Nunmehr erhielten nach der 2G+-Regel ausschließlich diejenigen Personen Zutritt zur unteren Ebene des Plenarsaals und zu den Sitzungssälen der Ausschüsse sowie zu Veranstaltungen des Bundestages, die vollständig gegen das Coronavirus geimpft oder von einer COVID-19-Erkrankung genesen waren und darüber hinaus negativ getestet oder "geboostert" waren (vgl. BTPlenProt 20/10, S. 473 <D>). Nicht vollständig geimpfte oder genesene Abgeordnete konnten bei Nachweis eines negativen Coronatests an Plenarsitzungen teilnehmen, allerdings nicht im Plenarsaal, sondern nur auf gekennzeichneten Plätzen auf der Tribüne. Entsprechendes galt für Ausschusssitzungen. Hier blieb die Teilnahme in solchen Fällen ebenfalls lediglich auf Tribünen möglich. Zusätzlich war die Möglichkeit einer Teilnahme an Ausschusssitzungen durch Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel vorgesehen.
- 7 Die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 lautete auszugsweise:

Auf Grundlage von Artikel 40 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes und § 10 Absatz 2 der Hausordnung des Deutschen Bundestages (HO-BT) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 29. Juni 2020, wird zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19)

angeordnet:

1. Anwendungsbereich

Die folgenden Bestimmungen gelten für alle Personen, die sich in den meinem Hausrecht unterstehenden Räumlichkeiten aufhalten. Das sind die Gebäude und Gebäudeteile, die vom Deutschen Bundestag genutzt werden (Gebäude des Deutschen Bundestages).

[...]

2. Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Anordnung ist

[...]

c. eine genesene Person eine asymptomatische Person, die im Besitz eines auf sie ausgestellten Genesenennachweises nach § 2 Nummer 5 SchAusnahmV ist,

[...]

g. eine Veranstaltung des Deutschen Bundestages ein zeitlich begrenztes und geplantes Ereignis mit einer über Verwaltungs-, Geschäftsführungs- und die inneren Angelegenheiten des Bundestages hinausgehenden Zielsetzung oder Absicht, einer Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung oder Zweckbestimmung auf Einladung eines den Deutschen Bundestag vertretenden Funktionsträgers, an dem eine Gruppe von Menschen teilnimmt.

3. Zugang zu den Gebäuden des Deutschen Bundestages

Soweit dies nicht bereits für Arbeitgeber und Beschäftigte bezüglich des Betretens von Arbeitsstätten gemäß § 28b des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) für Abgeordnete, deren Beschäftigte, Beschäftigte der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen sowie die in den Liegenschaften tätigen Dienstleister gilt, ist der Zugang zu den Gebäuden des Deutschen Bundestages nur unter der 3G-Regel möglich. Der Nachweis ist beim Betreten der Gebäude vorzulegen.

[...]

6. 2G+-Regel für Plenarsitzungen

Zu Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages erhalten Zutritt zum Plenarsaal sowie zur Ost- und Westlobby einschließlich der Abgeordnetenlobby der Plenarebene des Reichstagsgebäudes nur geimpfte oder genesene Personen, die negativ getestet oder "geboostert" sind.

Mitglieder des Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates, die negativ getestet sind, erhalten Zutritt zu den hierfür vorgesehenen und entsprechend gekennzeichneten Plätzen auf den Tribünen. Die Plätze sind so anzuordnen, dass ein Abstand von mindestens 1,50 Metern eingehalten wird.

[...]

7. 2G+-Regel für Sitzungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages

Zu den Sitzungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages erhalten vorbehaltlich des folgenden Absatzes Zutritt nur geimpfte oder genesene Personen, die negativ getestet oder "geboostert" sind.

Mitglieder des Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates, die negativ getestet sind, erhalten Zutritt zu den hierfür vorgesehenen und entsprechend gekennzeichneten Plätzen auf den Tribünen. Die Plätze sind so anzuordnen, dass ein Abstand von mindestens 1,50 Metern eingehalten wird.

Allen anderen Mitgliedern des Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates ist die Teilnahme an den Sitzungen durch die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel zu ermöglichen (§ 126a Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

[...]

8. 2G+-Regel für Veranstaltungen des Deutschen Bundestages

Wenn nicht im Einzelfall etwas anderes angeordnet wird, haben Zutritt zu Veranstaltungen des Deutschen Bundestages nur geimpfte oder genesene Personen, die negativ getestet oder "geboostert" sind. Die Möglichkeit einer Teilnahme durch die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel soll jeweils geprüft werden.

[...]

- 8 Die Begründung der Allgemeinverfügung ist auszugsweise in den Eilentscheidungen vom 26. Januar 2022 (BVerfGE 160, 191 <194 ff. Rn. 5> - 2G+-Regel bei Gedenkstunde des Deutschen Bundestages - eA) beziehungsweise vom 8. März 2022 (BVerfGE 160, 346 <349 ff. Rn. 5>-2G+-Regel im Deutschen Bundestag - Allgemeinverfügung - eA) wiedergegeben. Sie enthält - wie vorangehende Allgemeinverfügungen - zudem folgende Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Anordnung kann innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Berlin (Kirchstraße 7, 10557 Berlin) erhoben werden.

Ergänzender Hinweis: Bei einer Anfechtung durch Abgeordnete des Deutschen Bundestages handelt es sich gegebenenfalls um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die die Verwaltungsgerichte nicht zuständig sind (§ 40 Absatz 1 VwGO).

[...]

- 9 3. In der Geschäftsordnungsdebatte im Deutschen Bundestag - dem Antragsgegner zu 2. - am 12. Januar 2022 führte der Abgeordnete Baumann, Mitglied der Antragstellerin zu 1., zur Allgemeinverfügung aus, dass diese unverhältnismäßige, verfassungswidrige Maßnahme negativ getestete Abgeordnete schikanieren, die Arbeit der Abgeordneten gefährde und das Parlament spalte (vgl. BTPlenProt 20/10, S. 474 <A>-<C>). Die Abgeordnete Mast (SPD) äußerte, dass man mit den neuen Regeln im Bundestag nichts anderes tue als "draußen im Land auch" (vgl. BTPlenProt 20/10, S. 475). Der Abgeordnete Frei (CDU) erklärte, es sei nicht akzeptabel, von den Menschen Einschränkungen in Form von Schutzmaßnahmen zu verlangen und diese Maßnahmen nicht für die Abgeordneten gelten zu lassen (vgl. BTPlenProt 20/10, S. 475 <D>). Sodann stimmte der Antragsgegner zu 2. "über die eben erläuterte 2G-Plus-Regel sowie über die verschärfte Maskenpflicht im Plenarsaal als Teil unserer parlamentarischen Ordnung" ab und beschloss gegen die Stimmen der Antragstellerin zu 1. "die neuen Regeln als Teil unserer parlamentarischen Ordnung" (vgl. BTPlenProt 20/10, S. 476).
- 10 4. Mit Schreiben vom 19. Januar 2022 lud die Antragsgegnerin zu 1. die Mitglieder des Deutschen Bundestages zu einer Gedenkstunde am 27. Januar 2022, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, im Plenarsaal ein. Darin wies sie die Abgeordneten darauf hin, dass für die Gedenkstunde die 2G+-Regel gemäß der Allgemeinverfügung gelte. Zudem teilte sie mit, für die Abgeordneten sei die Teilnahme auf den Besuchertribünen nicht möglich. Das Hygienekonzept für die Gedenkstunde und die Anwendung einer 2G+-Regel waren zuvor in den Sitzungen des Ältestenrates am 16. Dezember 2021 und 13. Januar 2022 erörtert worden (vgl. näher BVerfGE 160, 191 <200 Rn. 22>).

- 11 5. Am 25. Januar 2022 erklärte ein Sprecher des Antragsgegners zu 2., im Deutschen Bundestag gelte weiter ein Genesenenstatus von sechs Monaten. Hintergrund hierfür war, dass im Januar 2022 die Regelung zur Dauer des Genesenenstatus in gesellschaftlichen Bereichen außerhalb des Parlaments eine Änderung erfahren hatte. Bis zum 14. Januar 2022 war für den Genesenennachweis die Verordnung der Bundesregierung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vom 8. Mai 2021 (BAntz AT 8. Mai 2021 V1; SchAusnahmV-2021) maßgeblich. Nach deren § 2 Nr. 5 war ein Genesenennachweis der Nachweis einer vorherigen Infektion mit dem Coronavirus, wenn die zugrundeliegende Testung durch eine Labordiagnostik erfolgt war und mindestens 28 Tage sowie maximal sechs Monate zurücklag. Am 14. Januar 2022 änderte die Bundesregierung mit Wirkung zum 15. Januar 2022 die Voraussetzung eines Genesenennachweises. Nunmehr musste ein Nachweis den im Internet veröffentlichten Vorgaben des Robert Koch-Instituts (RKI) zur Art der Testung und zur Zeit, die einerseits nach der Testung vergangen sein musste und die andererseits seit der Testung höchstens verstrichen sein durfte, entsprechen (BAntz AT 14. Januar 2022 V1; SchAusnahmV-2022; zu dieser Regelungstechnik vgl. BVerfGE 160, 336 <341 f. Rn. 14> - Impfnachweis <COVID-19> - eA; zur Änderung der Regelung vgl. BVerfGE 161, 299 <306 f. Rn. 17>). Das RKI veröffentlichte auf seiner Homepage bereits am 14. Januar 2022, dass eine Genesung nur noch mit einem Infektionsnachweis belegt werden könne, der mindestens 28 Tage und höchstens 90 Tage zurückliege. Im Ergebnis galten damit Personen, deren Infektionsnachweis länger als drei Monate zurücklag, nicht mehr als genesen.

- 12 6. Am 9. Februar 2022 erließ die Antragsgegnerin zu 1. erneut eine novellierte Allgemeinverfügung zu COVID-19-Schutzmaßnahmen im Deutschen Bundestag, die an die Stelle der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 trat und vom 14. Februar 2022 bis 13. März 2022 gültig war. Am 10. März 2022 folgte eine weitere novellierte Allgemeinverfügung, die am 14. März 2022 in Kraft trat und zur 3G-Regel zurückkehrte. Der Deutsche Bundestag beschloss am 16. März 2022 erneut die letztgenannte Regelung als Teil seiner parlamentarischen Ordnung (vgl. BTPlenProt 20/20, S. 1389 <C>). Am 21. April 2022 hob die Antragsgegnerin zu 1. die Allgemeinverfügung vom 10. März 2022 mit Wirkung zum 25. April 2022 auf.

II.

- 13 Mit Beschluss vom 26. Januar 2022 hat der Senat einen Eilantrag der Antragstellenden zu 1., 3. und 4. verworfen, der darauf gerichtet war anzuordnen, dass die Antragsgegnerin zu 1. auch nicht vollständig geimpften Abgeordneten Zugang zu der am 27. Januar 2022 stattfindenden Plenarsitzung des Antragsgegners zu 2. zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus zu ermöglichen habe (BVerfGE 160, 191). Einen weiteren Eilantrag in Bezug auf die generellen Zutrittsbeschränkungen im Deutschen Bundestag aufgrund der 2G+-Regeln hat der Senat mit Beschluss vom 8. März 2022 verworfen (BVerfGE 160, 346).

III.

- 14 Die Antragstellenden zu 1. bis 3. haben am 18. Januar 2022 Organklage erhoben, der sich der Antragsteller zu 4. am 20. Januar 2022 angeschlossen hat. In der Hauptsache wenden sich die Antragstellenden mit ihrem Antrag zu 1. gegen die generellen Zutrittsbeschränkungen zu Sitzungen des Deutschen Bundestages nach den 2G+-Regeln, mit ihrem Antrag zu 2. gegen die Teilnahmebeschränkungen für die Gedenkstunde am 27. Januar 2022.
- 15 Die Darlegungen der Antragstellenden zu den tatsächlichen Umständen hat der Senat bereits in den Eilentscheidungen vom 26. Januar 2022 (vgl. BVerfGE 160, 191 <197 f. Rn. 12 ff.>) und vom 8. März 2022 (vgl. BVerfGE 160, 346 <352 f. Rn. 11 ff.>) wiedergegeben. Darüber hinaus führen die Antragstellenden in ihren Schriftsätzen vom 18. und 20. Januar 2022 zur Zulässigkeit (1.) und Begründetheit (2. bis 4.) der Organklage aus.
- 16 1. Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht sei eröffnet, weil es sich wegen des Status der Prozessparteien und des Streitgegenstands um eine Verfassungsstreitigkeit handle. Die Maßnahmen, hinsichtlich derer die Feststellung der Verfassungswidrigkeit begehrt werde, seien rechtserheblich und daher taugliche Antragsgegenstände. Die Antragstellenden seien aus Art.

38 Abs. 1 Satz 2 GG und aus dem Grundsatz effektiver Opposition gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG antragsbefugt.

- 17 2. Der Antragsgegnerin zu 1. fehle schon die Kompetenz für den Erlass der angegriffenen Maßnahmen. Die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten unterliege der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, welche nur vom Bundestag, nicht von der Bundestagspräsidentin erlassen oder geändert werden könne. Die Materie des Geschäftsordnungsrechts sei vom Hausrecht beziehungsweise der Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin abzugrenzen. Für die Antragsgegnerin zu 1. komme danach nur die Disziplinargewalt als Grundlage ihres Handelns in Betracht. Die geschäftsordnungsrechtliche Basis dieser Disziplinargewalt wäre jedoch zuerst vom Antragsgegner zu 2. zu schaffen gewesen. Für die Einführung einer 2G+-Regel für den Bereich der Arbeit der Abgeordneten im Plenum und in den Ausschüssen sei nicht die Antragsgegnerin zu 1., sondern - sofern materiell überhaupt zulässig - allein der Antragsgegner zu 2. zuständig gewesen.
- 18 3. Durch die ab dem 12. Januar 2022 geltenden 2G+-Regeln seien aus dem freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Rechte der Abgeordneten und der Fraktion verletzt worden.
- 19 a) Das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung umfasse die mit hoher Dignität ausgestattete Unmittelbarkeit der mündlichen parlamentarischen Verhandlung, an der die nicht vollständig geimpften Abgeordneten nur noch sehr eingeschränkt hätten teilnehmen können. In zahlreichen Fällen sei für nicht vollständig geimpfte Abgeordnete überhaupt keine körperliche Teilnahme an den Ausschusssitzungen, in denen sich ein wesentlicher Teil des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses vollziehe, möglich gewesen.
- 20 Daneben seien die Verfassungsgrundsätze der Gleichbehandlung der Abgeordneten und Fraktionen, der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung und der effektiven Opposition betroffen.
- 21 b) Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung könne nicht gelingen. Es sei "durchaus von seriöser Seite so bewertet worden, dass die kategoriale Unterprivilegierung von nicht vollständig Geimpften eine 'Zweiklassengesellschaft' errichtet, die dem Ungeimpften oder nicht vollständig Geimpften einen abgewerteten rechtlichen Status zuweist, gerade weil sich diese in so vielen Situationen des täglichen Lebens offenbart". Dies habe nun den Bundestag erreicht. Obwohl es vordergründig "nur" um Kompetenzen gehe, mache dies schon eine Menschenwürdeproblematik greifbar.
- 22 Die 2G+-Regelung sei zur Bekämpfung der Pandemie nicht geeignet gewesen, weil es zwischen Ungeimpften und Geimpften hinsichtlich des Verbreitungsrisikos keinen kategorialen, sondern allenfalls einen geringfügigen graduellen Unterschied gegeben habe. Es sei auch nicht ersichtlich gewesen, wie durch die beanstandeten Maßnahmen die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments habe gefördert werden können. Sie sei dadurch, dass ein wesentlicher Teil der Abgeordneten keinen ungestörten Zugang mehr zu seiner Aufgabenwahrnehmung genossen habe, gerade erheblich beeinträchtigt gewesen. Dies sei dadurch verstärkt worden, dass die betroffenen Abgeordneten in der Fraktion der AfD ganz überproportional vertreten gewesen seien.
- 23 Die 2G+-Regel sei auch nicht erforderlich gewesen, weil das Ziel effektiver und diskriminierungsfrei mit der 3G-Regel hätte erreicht werden können. Sie sei unangemessen gewesen, insbesondere weil vor Behinderung und Stigmatisierung der Abgeordneten zuerst alternative Hygienemaßnahmen hätten ergriffen werden müssen.
- 24 4. Für die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 folge aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein Zugangsrecht der gesamten Fraktion zur parlamentarischen Veranstaltung. Der Deutsche Bundestag habe die Gedenksitzung selbst als Parlamentssitzung bezeichnet; ihre Bedeutung liege auf der Hand. Die politische Gewichtung, die im Plenum gegeben sei, müsse sich auch in parlamentarischen Veranstaltungen außerhalb der eigentlichen Gesetzgebungsarbeit in angemessener Form wiederfinden. Verfassungsaufgabe der Oppositionsfraktionen sei es, sich gegenüber der Öffentlichkeit als Alternative zur Regierung zu präsentieren. Oppositionsabgeordnete und -fraktionen müssten mehr als den Regierungsfractionen angehörende Abgeordnete die Öffentlichkeit su-

chen. Die streitgegenständliche Maßnahme habe es der Antragstellerin zu 1. und ihren ausgeschlossenen Abgeordneten unmöglich gemacht, sich in der ihrer Oppositionsaufgabe der Alternativenfunktion entsprechenden Art und Weise gegenüber der Öffentlichkeit zu präsentieren. Die Maßnahme habe die Antragstellenden in einem völlig falschen Licht erscheinen lassen.

IV.

- 25 Die Antragsgegner halten die Anträge für unzulässig und unbegründet.
- 26 Ihre Darstellung der tatsächlichen Umstände hat der Senat in den Eilentscheidungen vom 26. Januar 2022 (vgl. BVerfGE 160, 191 <200 Rn. 21 f.>) und vom 8. März 2022 (vgl. BVerfGE 160, 346 <355 f. Rn. 24 ff.>) wiedergegeben. Darüber hinaus führen die Antragsgegner in ihrer Antragserwiderung vom 18. Februar 2022 zur Zulässigkeit (1.) und Begründetheit (2. bis 4.) der Organklage aus.
- 27 1. Der Antragsgegner zu 2. sei teilweise nicht der richtige Antragsgegner. Ihm seien weder der Erlass der Allgemeinverfügung noch Entscheidungen der Ausschüsse über einen Ausschluss einzelner Abgeordneter von Sitzungen zuzurechnen.
- 28 Die Antragstellenden seien nicht antragsbefugt. Die betroffenen Abgeordneten seien in der Lage gewesen, von den Tribünenplätzen aus ihr Teilnahme-, Rede- und Stimmrecht uneingeschränkt wahrzunehmen. Beeinträchtigungen wie das Fehlen von Tischen, Wasserspendern oder erst später gefundene technische Lösungen im Hinblick auf die Redezeitanzeige begründeten noch keine Rechtsverletzung. Entsprechendes gelte für die Ausschusssitzungen, an denen auch Teilnahmemöglichkeiten hinter Plexiglasscheiben oder in elektronischer Form bestanden hätten. Die Gedenkstunde hätten die Antragstellenden im Wege der Fernsehübertragung verfolgen können; eine aktive Rolle sei ihnen nicht zugedacht gewesen. Die Anteilnahme der einzelnen Abgeordneten hätte auf anderen Wegen der Öffentlichkeitsarbeit bekundet werden können. Es liege fern, dass das Recht auf effektive Opposition bei bloßem Fernbleiben einzelner Fraktionsmitglieder betroffen sei. Dem Antragsteller zu 4. fehle die Antragsbefugnis bereits deshalb, weil er entgegen seiner Annahme zur Verkürzung des Genesenenstatus auf drei Monate ab nachgewiesener Infektion im Bundestag weiterhin als Genesener gegolten habe.
- 29 Auch fehle den Antragstellenden hinsichtlich der Teilnahme an der Gedenkveranstaltung das Rechtsschutzbedürfnis, weil sie ihre Bedenken gegen das Hygienekonzept der Veranstaltung bereits seit der Sitzung des Ältestenrates am 16. Dezember 2021 hätten vorbringen können, anstatt auf die Einladung der Präsidentin zu warten.
- 30 2. Die Antragsgegnerin zu 1. sei berechtigt gewesen, die Allgemeinverfügung gestützt auf ihr Hausrecht zu erlassen. Jedenfalls könne sie diese Regelung auf ihre Polizeigewalt stützen. Die Allgemeinverfügung unterfalle der Geschäftsordnungsautonomie, wozu alle Fragen des innerparlamentarischen Verfahrens gehörten. Die Geschäftsordnung regle an keiner Stelle räumliche Fragen des Bewegungsrechts. Selbst wenn sich eine Befugnis aus der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages ergeben sollte, sei dies unschädlich, weil sich der Bundestag die angegriffene Entscheidung mehrheitlich zu eigen gemacht habe.
- 31 3. Die ab dem 12. Januar 2022 geltenden Regelungen verletzten die Antragstellenden nicht in ihren Rechten. Die Antragstellenden verfügten nicht nur über alle grundgesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten, sondern seien auch nicht der Sichtbarkeit seitens der demokratischen Öffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) beraubt. Erschwerte Kommunikationsbedingungen durch die räumliche Trennung bedeuteten lediglich eine Unbequemlichkeit.
- 32 Die angegriffenen Entscheidungen stellten auch keinen diskriminierenden oder willkürlichen Akt gegenüber den Antragstellenden dar. Sie folgten infektionsschutzrechtlichen Maßstäben und zielten nicht auf eine Unterscheidung nach politischen Kriterien ab. Die infektionsschutzrechtlichen Kriterien dienten dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs und damit der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und damit auch Oppositionsrechten. Die Regelung habe nicht in einen definierten Bestand der Statusrechte ungeimpfter, nicht genesener Abgeordneter eingegriffen, sondern vielmehr einen Ausgleich zwischen der drohenden Vereitelung der freien Mandatsausübung aufgrund des Infek-

tionsgeschehens und der unbeschwerten Ausübung des freien Mandats in der Gegenwart geschaffen.

- 33 Die Maßnahmen seien unter Berücksichtigung eines Prognosespielraums und der seinerzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisse verhältnismäßig gewesen. Die angegriffenen Regelungen als Teil des Gesamtregelungskonzepts innerhalb der Räumlichkeiten des Bundestages seien erforderlich gewesen, insbesondere sei plausibel, dass eine bloße Testpflicht für alle Abgeordneten weniger effektiv sei.
- 34 4. Hinsichtlich der Gedenkveranstaltung am 27. Januar 2022 sei zu berücksichtigen, dass der in Frage stehende Eingriff in Rechte der Antragstellenden im Rahmen einer Sonderveranstaltung stattgefunden habe, deren Hygienekonzept nicht auf andere Veranstaltungen übertragbar gewesen sei.

V.

- 35 Der Bundespräsident, die Bundesregierung und der Bundesrat hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

B.

- 36 Die Organklage, die sich gegen die zum 12. Januar 2022 eingeführte 2G+-Regel für Plenar- und Ausschusssitzungen sowie gegen die unter Beschränkung auf 2G+-Anforderungen erfolgte Einladung zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 richtet (I.), ist überwiegend zulässig, soweit sie vom Antragsteller zu 3. erhoben wird (II.). Soweit sie von der Antragstellerin zu 1. und den Antragstellern zu 2. und 4. erhoben wird, ist sie unzulässig (III.).

I.

- 37 Die Anträge bedürfen der Auslegung. Die Antragstellenden benennen darin keine konkreten Maßnahmen, sondern formulieren lediglich, die Antragsgegner machten es nicht vollständig geimpften Abgeordneten unmöglich, gleichberechtigt an der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben teilzuhaben.
- 38 Zwar muss ein Antragsteller im Organstreit konkrete Maßnahmen benennen und sich mit deren Inhalt und Wirkungen näher auseinandersetzen. Bei der Bestimmung des prozessualen Begehrens ist das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht an die wörtliche Fassung des Antrags gebunden, insbesondere kann es bei dessen Auslegung die Antragsbegründung berücksichtigen (vgl. BVerfGE 1, 14 <39>; 68, 1 <68>; 103, 242 <257>; 139, 194 <220 Rn. 97>; 166, 93 <138 f. Rn. 127> m.w.N. - Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung).
- 39 Danach ist Gegenstand der Organklage zum einen der Erlass der 2G+-Regel, die die Antragsgegnerin zu 1. in der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 vorgegeben und der Antragsgegner zu 2. am 12. Januar 2022 als Teil seiner parlamentarischen Ordnung beschlossen hat(1.). Zum anderen bildet die durch die 2G+-Regel beschränkte Einladung der Antragsgegnerin zu 1. zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 einen weiteren Gegenstand der Organklage (2.).
- 40 1. Der Erlass der 2G+-Regel für Plenar- und Ausschusssitzungen bildet den ersten Gegenstand der Organklage. Aus der Antragsbegründung ergibt sich, dass die Antragstellenden lediglich diese 2G+-Regel (a) als gemeinsame Maßnahme der Antragsgegner (b) zum Gegenstand ihrer Organklage machen.
- 41 a) Gegenstand der Organklage ist lediglich der Erlass der 2G+-Regel in der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022, die der Antragsgegner zu 2. am 12. Januar 2022 als Teil seiner parlamentarischen Ordnung beschlossen hat. Die Antragstellenden befassen sich in ihrer Antragschrift mit den Entscheidungen, die die 2G+-Regel anordnen, sowohl inhaltlich als auch mit ihren Wirkungen (aa). Einzelfälle der Umsetzung der 2G+-Regel schildern die Antragstellenden hingegen lediglich illustrierend, ohne sie zu eigenständigen Gegenständen ihrer Organklage zu machen

(bb). Auch die Folgeregeln nach dem Außerkrafttreten der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 machen die Antragstellenden nicht zum Gegenstand ihrer Organklage (cc).

- 42 aa) Die Antragstellenden führen zum einen inhaltlich zur Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. vom 11. Januar 2022 und zum entsprechenden Beschluss des Antragsgegners zu 2. vom 12. Januar 2022 aus. Sie geben die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. in Auszügen wieder. Inhaltlich tragen die Antragstellenden zunächst zur nach ihrer Auffassung fehlenden Kompetenz der Antragsgegnerin zu 1. vor. Mit dem Beschluss des Antragsgegners zu 2. setzen sie sich jedenfalls insoweit auseinander, als sie geltend machen, eine nachträgliche Billigung der Allgemeinverfügung könne nicht zu einer Heilung des Kompetenz- und Formmangels führen.
- 43 Zum anderen schildern die Antragstellenden die Konsequenzen, die aus der Anwendung der 2G+-Regel bei den Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse folgen. Sie führen insbesondere aus, dass sie durch die Platzierung auf der Tribüne des Plenarsaals in der Ausübung ihrer Abgeordnetenrechte beschränkt seien. Dabei legen sie dar, dass eine Differenzierung nach dem Impf- beziehungsweise Genesenenstatus nicht gerechtfertigt sei. Aus diesem Vorbringen wird deutlich, dass die 2G+-Regel in den Plenar- und Ausschusssitzungen Verfahrensgegenstand sein soll.
- 44 bb) Darüber hinaus illustrieren die Antragstellenden die Umsetzung der 2G+-Regel für Ausschusssitzungen anhand einzelner Beispiele, ohne diese Umsetzungsmaßnahmen zu eigenständigen Gegenständen der Organklage zu machen. In ihren Antrag haben sie die Einzelfälle nicht aufgenommen. Zudem sind die Schilderungen für eine eigenständige verfassungsrechtliche Beurteilung nicht hinreichend konkret.
- 45 Dies gilt zum einen, soweit der Antragsteller zu 3. am 12. Januar 2022 daran gehindert wurde, an der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses teilzunehmen. Die Antragschrift macht insbesondere nicht hinreichend deutlich, ob der Antragsteller zu 3. - wie in der Allgemeinverfügung vorgesehen - digital an der Sitzung teilnehmen konnte.
- 46 Zum anderen weisen die Antragstellenden auf zwei weitere Einzelfälle hin. Der Abgeordnete Hess habe im Ausschuss für Inneres und Heimat in der letzten Reihe und der Abgeordnete Lucassen im Verteidigungsausschuss auf der Tribüne sitzen müssen. Inwieweit ihre Abgeordnetenrechte dadurch beeinträchtigt worden sein sollen, zeigen die Antragstellenden ebenfalls nicht auf. Aus den Schilderungen der Situation auf der Tribüne des Plenarsaals ergibt sich dies nicht. Denn Ausschussberatungen werden nicht in der Form der Plenardebatte geführt. Auch wurden die gesonderten Sitze nicht öffentlich wahrgenommen, weil Ausschüsse bis Ende 2022 regelmäßig nicht öffentlich tagten.
- 47 cc) Die Folgeregeln nach Außerkrafttreten der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 machen die Antragstellenden nicht zum Gegenstand ihrer Organklage. Dies gilt insbesondere - worauf die Antragsgegner in ihrem Schriftsatz vom 18. Februar 2022 hinweisen - für die Allgemeinverfügung vom 9. Februar 2022.
- 48 Im Schriftsatz vom 23. Februar 2022 haben die Antragstellenden nur ihren Eilantrag vom 18. Januar 2022 angepasst (vgl. BVerfGE 160, 346 <352 Rn. 8>). Zur Begründung haben sie ausgeführt, die Anpassung erfolge lediglich klarstellend. Ihr Rechtsschutzbegehren im Eilverfahren erstrecke sich auch ohne diese Anpassung auf inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Nachfolgeregelungen. Demgegenüber machen die Antragstellenden nicht geltend, dass sich auch das Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache auf die Folgeregeln erstrecken soll.
- 49 Die Sachverhaltsschilderung zeigt, dass die Antragstellenden für eine Erweiterung des Antragsgegenstands der Hauptsache keinen Anlass gesehen haben. Sie geben an, die Nachfolgeregelung vom 9. Februar 2022 sei in den relevanten Ziffern 6 und 7 mit der bisherigen Allgemeinverfügung wortgleich. Die Verkürzung der Geltungsdauer des Genesenenstatus auf drei Monate nach einer nachgewiesenen Infektion erwähnen sie - anders als die Antragsgegner in ihrem Schriftsatz vom 18. Februar 2022 - nicht.

- 50 b) Dem Rechtsschutzbegehren der Antragstellenden entspricht es, den Erlass der 2G+-Regel als gemeinsam getroffene Maßnahme der Antragsgegner zu verstehen und darin den Gegenstand der Organklage zu sehen.
- 51 Hierauf deutet schon die Fassung des Antrags hin, der beide Antragsgegner gemeinsam für das "unmöglich machen" adressiert. Entsprechendes gilt für die Antragsbegründung. Sie differenziert lediglich insoweit zwischen den Antragsgegnern, als zur aus Sicht der Antragstellenden fehlenden Kompetenz der Antragsgegnerin zu 1. zur Regelung von 2G+-Voraussetzungen für die Sitzungen des Bundestages ausgeführt wird. Weiter stellen die Antragstellenden darauf ab, dass dieser Fehler durch die "Billigung" des Antragsgegners zu 2. nicht habe geheilt werden können. Sie beziehen damit die beiden Handlungen aufeinander. Nur so erschließt sich, dass sie dem Antragsgegner zu 2. die 2G+-Regel zurechnen.
- 52 Diese Interpretation ist auch nach dem Grundsatz der rechtsschutzfreundlichen Auslegung geboten. Denn bei einem anderen Verständnis des Antrags wäre dieser unzulässig. Denn die Antragsgegner haben tatsächlich gemeinsam eine Rechtsfolge gesetzt. Eine allein gegen den Erlass der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 gerichtete Organklage beträfe daher einen hypothetischen Sachverhalt. Jedoch kann nur eine objektiv vorliegende Maßnahme oder Unterlassung Gegenstand eines Organstreits nach § 64 Abs. 1 BVerfGG sein (vgl. BVerfGE 150, 163 <166 Rn. 11>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 66-Beschlussfähigkeit des Bundestages III). Dies unterscheidet den vorliegenden Organklagegegenstand von Verfahren etwa zur Maskenpflicht oder zu Testpflichten vor den Landesverfassungsgerichten (vgl. NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2021 - StGH 6/20 -, juris, Rn. 1; SchlHLVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, juris, Rn. 1; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, juris, Rn. 1; Entscheidung vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, juris, Rn. 2; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 11. Oktober 2024 - 13/21 -, juris, Rn. 1).
- 53 2. Mit Blick auf die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 richten die Antragstellenden ihren Antrag zu 2. ebenfalls gegen beide Antragsgegner und formulieren erneut, diese machten nicht vollständig geimpften Abgeordneten die Teilnahme daran gänzlich unmöglich. Dem Antragsbegehren des Antrags zu 2. entspricht es, darin den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Anwendung der 2G+-Regel in diesem Einzelfall zu sehen. Die rechtserhebliche Maßnahme, die zum Ausschluss von weder geimpften noch genesenen Abgeordneten von der Gedenkstunde am 27. Januar 2022 führte, ist die Einladung der Antragsgegnerin zu 1. vom 19. Januar 2022 mit der entsprechenden Einschränkung. Sie ist mit den generellen Regeln der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 nicht identisch. Damit bildet sie einen weiteren Gegenstand der Organklage.
- II.
- 54 Die so verstandene Organklage des Antragstellers zu 3. ist überwiegend zulässig. Sie betrifft taugliche Gegenstände (1.). Soweit die Organklage mit ihrem Antrag zu 2. gegen den Antragsgegner zu 2. gerichtet ist, ist sie jedoch unzulässig (2.). Der Antragsteller zu 3. ist auch antragsbefugt (3.) und hat ein Rechtsschutzbedürfnis (4.).
- 55 1. Die 2G+-Regel ab dem 12. Januar 2022 (a) sowie die Einladung zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 (b) sind taugliche Gegenstände einer Organklage.
- 56 a) Die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2022 in ihren Ziffern 6 und 7 bildet zusammen mit dem Beschluss des Bundestages vom 12. Januar 2022 einen tauglichen Gegenstand der Organklage. Die Entscheidungen der Antragsgegner stellen gemeinsam (aa) eine rechtserhebliche Maßnahme (bb) in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis (cc) dar.
- 57 aa) Den Erlass der 2G+-Regel verantworten beide Antragsgegner gemeinsam (zur Relevanz der Verantwortlichkeit im Organstreit vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <126 f.>; 118, 277 <322>; 140, 115 <140 Rn. 61>; 170, 1 <29 Rn. 77> - Wahl/Abwahl von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 53). Der Antragsgegner zu 2. hat die entsprechende Regelung der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. vom 11. Januar 2022 durch Beschluss vom 12. Januar 2022 als Teil der parlamentarischen Ordnung übernommen. Er hat die Regelung der Allgemeinverfügung auch

nicht als Vorbereitung eines allein von ihm zu verantwortenden Beschlusses angesehen. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass der Antragsgegner zu 2. Änderungen der 2G+-Regel erwogen hätte. Die Antragstellenden umschreiben die Beschlussfassung des Antragsgegners zu 2. zutreffend als "Billigung". Die Regelung kann damit nicht lediglich einem Antragsgegner, sondern nur beiden gemeinsam zugerechnet werden.

- 58 bb) Diese gemeinschaftliche Anordnung der 2G+-Regel ist eine rechtserhebliche Maßnahme (zu diesem Erfordernis vgl. BVerfGE 140, 115 <139 f. Rn. 59>; 166, 93 <138 Rn. 126>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 57). Die Antragsgegner ordneten unmittelbar geltende Verhaltensge- und -verbote für Abgeordnete an. Sie verpflichteten Abgeordnete, die die 2G+-Anforderungen nicht erfüllten, bei den Sitzungen des Plenums nur bestimmte Sitzbereiche auf den Tribünen zu nutzen beziehungsweise digital teilzunehmen.
- 59 cc) Die 2G+-Regel betrifft auch ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis der Beteiligten (zu diesem Erfordernis vgl. BVerfGE 165, 270 <287 Rn. 53> - PartGuaÄndG 2018 - Organstreit; 166, 93 <139 Rn. 129>; 169, 236 <277 Rn. 119> - Bundeswahlgesetz 2023; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 20 - Otto-Wels-Saal). Es kann dabei offenbleiben, ob dies - wie in der Rechtsbehelfsbelehrung angedeutet - auch für ein Handeln der Antragsgegnerin zu 1. allein gegolten hätte (für das Landesverfassungsrecht vgl. NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2021 - StGH 6/20 -, juris, Rn. 17; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, juris, Rn. 25; Entscheidung vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, juris, Rn. 25; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 11. Oktober 2024 - 13/21 -, juris, Rn. 52 ff.). Die gemeinsame Maßnahme der Antragsgegner stützt sich gerade nicht nur auf Kompetenzen der Antragsgegnerin zu 1. aus Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern auch auf die Geschäftsordnungsautonomie des Antragsgegners zu 2. aus Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG. Jedenfalls gemeinsam bestimmen diese Normen das staatsorganisationsrechtliche Können, Dürfen oder Müssen der Antragsgegner. Die Antragsgegner nehmen also eine Kompetenz in Anspruch, die ihnen durch Verfassungsrecht als Verfassungsrechtssubjekten zugewiesen ist (zum Maßstab vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 21).
- 60 b) Auch die Einladung der Antragsgegnerin zu 1. zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 stellt einen tauglichen Antragsgegenstand dar. Sie ist rechtserheblich, weil sie bestimmte Modalitäten der Veranstaltung festlegte, sodass Abgeordneten ohne den erforderlichen 2G+-Status die Teilnahme verwehrt war. Auch insoweit nimmt die Antragsgegnerin zu 1. ihr durch Verfassungsrecht als Verfassungsrechtssubjekt zugewiesene Kompetenzen wahr. Denn sie lädt zu einer parlamentarischen Veranstaltung des Deutschen Bundestages ein. Gedenkstunden zählen zur Wahrnehmung der organschaftlichen Aufgaben des Deutschen Bundestages, auch wenn in diesen weder Debatten geführt noch Beschlüsse gefasst werden (zu Festveranstaltungen und sonstigen parlamentarischen Aktivitäten als Teil der politischen Willensbildung und -bekundung vgl. VerfGH Sachsen, LVerfGE 22, 433 <440 f.>; Urteil vom 21. März 2013 - Vf. 95-I-12 -, juris, Rn. 29).
- 61 2. Soweit sich die Organklage mit ihrem Antrag zu 2. gegen den Antragsgegner zu 2. richtet, ist sie unzulässig. Die Einladung zur Gedenkstunde erfolgte selbständig durch die Antragsgegnerin zu 1. Hierfür ist ohne Belang, dass die Modalitäten der Veranstaltung zuvor im Ältestenrat erörtert worden waren. Gemäß § 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) unterstützt der Ältestenrat die Präsidentin bei der Führung der Geschäfte, ohne dabei Beschlussorgan zu sein. Die Bundestagspräsidentin nimmt die Führung der Geschäfte des Bundestages nach § 7 Abs. 1 GO-BT in eigener Verantwortung wahr. Diese Geschäftsführung ist dem Antragsgegner zu 2. auch dann nicht zuzurechnen, wenn er die Bundestagspräsidentin hierzu ermächtigt (vgl. § 21 Abs. 1 GO-BT für Plenarsitzungen).
- 62 3. Der Antragsteller zu 3. ist antragsbefugt. Auf Grundlage seines Sachvortrags (vgl. hierzu BVerfGE 2, 347 <366>; 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 60, 374 <381>; 134, 141 <195 Rn. 161>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 50) erscheint es möglich, dass er in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet war (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG). Der Antragsteller zu 3. trägt vor, weder geimpft noch genesen gewesen zu sein. Damit durfte er nach der 2G+-Regel an den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse nur von der Tribüne aus beziehungsweise digital teil-

nehmen (a). Von der Teilnahme an der Gedenkstunde am 27. Januar 2022 war er ausgeschlossen (b).

- 63 a) Es kommt eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch in Betracht, dass der Antragsteller zu 3. nicht im Sitzungssaal Platz nehmen durfte, sondern an der Sitzung von anderer Stelle aus teilnehmen musste. Zwischen den Abgeordneten fand damit eine Differenzierung statt, die der Antragsteller zu 3. als stigmatisierend beschreibt. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass damit das Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und damit der Status formaler Gleichheit der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 160, 368 <383 Rn. 47 f.> - Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages - Vorschlagsrecht; 160, 411 <420 Rn. 28> - Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages; 170, 1 <36 f. Rn. 98>) verletzt wird.
- 64 b) Eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist auch durch den Ausschluss des Antragstellers zu 3. von der Gedenkstunde am 27. Januar 2022 möglich. Diese zählt - entgegen der Auffassung der Antragsgegner - zu den vielfältigen Betätigungsformen des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben (vgl. dazu BVerfGE 170, 1 <36 f. Rn. 98>). Es ist auch davon auszugehen, dass der Antragsteller zu 3. an der Gedenkstunde teilnehmen wollte. Da keine entgegenstehenden Anhaltspunkte ersichtlich sind, bedarf es hierzu keines vertieften Vortrags. Anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die fehlende Darlegung eines schweren Nachteils im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG zur Unzulässigkeit des Eilantrags geführt hat. Der Senat hat in seiner ablehnenden Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung darauf abgestellt, dass mangels aktiver Rolle und angesichts der Übertragung im Parlamentsfernsehen und im Internet jedenfalls näher hätte begründet werden müssen, dass die Unmöglichkeit der persönlichen Anwesenheit einen schweren Nachteil darstellte (vgl. BVerfGE 160, 191 <207 f. Rn. 45>). Rückschlüsse auf die anders gelagerte Frage der Antragsbefugnis lässt dies nicht zu.
- 65 4. Dem Antragsteller zu 3. fehlt auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Der Umstand, dass der Vertreter seiner Fraktion im Ältestenrat bei der Planung der Gedenkstunde keine Bedenken gegen die 2G+-Regel geäußert hatte, könnte sich allenfalls auf die Organklage der Antragstellerin zu 1. auswirken. Über eine Rechtsposition des Antragstellers zu 3. konnte der Vertreter der Antragstellerin zu 1. nicht verfügen.
- III.
- 66 Die Organklage ist unzulässig, soweit sie von den Antragstellern zu 4. (1.) und zu 2. (2.) sowie der Antragstellerin zu 1. (3.) erhoben ist.
- 67 1. Der Antragsteller zu 4. ist nicht antragsbefugt, weil er entgegen seiner Darstellung die Voraussetzungen des Genesenenstatus erfüllte. Die Annahme, sein Genesenenstatus sei am 15. Januar 2022 mit der Verkürzung der Gültigkeitsdauer des Genesenennachweises durch das RKI von sechs auf drei Monate entfallen, trifft nicht zu. Die Antragsgegner haben die 2G+-Regel dahin verstanden und angewendet, dass der Genesenenstatus ungeachtet der zwischenzeitlich geänderten Regelung des § 2 Nr. 5 SchAusnahmV-2022 im Deutschen Bundestag weiterhin für den Zeitraum von sechs Monaten ab einer nachgewiesenen Infektion galt (vgl. bereits BVerfGE 160, 191 <204 Rn. 36>).
- 68 2. Der Antragsteller zu 2. hat eine Antragsbefugnis ebenfalls nicht hinreichend dargetan. Er trägt lediglich vor, er sei zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht geimpft gewesen. Er verhält sich jedoch nicht dazu, inwieweit er die Voraussetzungen des Genesenenstatus erfüllte. Ausführungen hierzu wären jedoch erforderlich gewesen. Denn die COVID-19-Pandemie dauerte zu Beginn des Jahres 2022 fast zwei Jahre an. Die letzten Infektionswellen zeichneten sich durch hohe Infektionsraten aus. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme, der Antragsteller zu 2. habe nicht über einen Genesenenstatus verfügt, nicht so naheliegend, dass eine entsprechende Darlegung entbehrlich wäre.
- 69 3. Die Antragstellerin zu 1. hat nicht dargelegt, inwiefern durch die angegriffenen Maßnahmen Rechte der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sein könnten (a). Ebenso wenig ge-

nügt sie den Anforderungen an die Darlegung einer Rechtsverletzung, soweit sie sich auf eine Verletzung des Grundsatzes effektiver Opposition beruft (b).

- 70 a) Es ist weder hinreichend dargelegt noch ersichtlich, inwiefern Fraktionsrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sein könnten.
- 71 Die Rechtsstellung der Fraktionen leitet sich ebenso wie die Rechtsstellung der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ab (vgl. BVerfGE 170, 1 <34 Rn. 93>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 26). Sie sind als Teil der organisierten Staatlichkeit (vgl. BVerfGE 20, 56 <104>; 70, 324 <362>; 112, 118 <135>; 170, 1 <34 Rn. 94>) zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind, und darüber hinaus berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen (vgl. BVerfGE 70, 324 <350 f.>; 140, 115 <139 Rn. 56>; stRspr). Ebenso wie Abgeordnete haben Fraktionen ein Recht auf formal gleiche Mitwirkung an sämtlichen Gegenständen der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 96, 264 <278>; 112, 118 <133>; 135, 317 <396 Rn. 153>; 140, 115 <151 Rn. 92>; 154, 1 <12 Rn. 29> - Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses - eA; 160, 411 <420 Rn. 28>; 170, 1 <34 f. Rn. 95>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 27).
- 72 Da sich die 2G+-Regel nur an die Abgeordneten richtete und damit lediglich diese verpflichtete, hätte die Antragstellerin zu 1. darlegen müssen, ob und wie Rechte der Fraktion verletzt worden sein sollen. Zwar führt sie aus, der Anteil von Abgeordneten, die weder geimpft noch genesen waren, sei bei ihr im Vergleich zu anderen Fraktionen besonders hoch gewesen. Jedoch zeigt sie nicht auf, inwiefern die Teilnahme der Fraktion an den Plenarsitzungen beeinträchtigt gewesen sein könnte. Insbesondere das Stimmrecht ihrer Abgeordneten bestand fort, sodass das Stimmgewicht der Fraktion nicht verringert war. Die Antragstellerin zu 1. legt zudem nicht dar, ob und wie die Fraktionsarbeit und damit die Wahrnehmung von Fraktionsrechten erschwert gewesen sein könnte. Auch der Gesichtspunkt der Stigmatisierung begründet eine Berührung der Fraktionsrechte jedenfalls nicht ohne Weiteres, weil etwa die Hälfte der Mitglieder der Antragstellerin zu 1. die 2G+-Voraussetzungen erfüllte und die Sitzplätze im Plenarsaal nutzen konnte.
- 73 Für die Teilnahme an der Gedenkstunde am 27. Januar 2022 kommt eine Verletzung von Fraktionsrechten der Antragstellerin zu 1. aus dem gleichen Grund nicht in Betracht. Es ist nicht dargelegt oder ersichtlich, aus welchem Grund eine ihrer Stärke entsprechende Repräsentation für die Wahrnehmung von Fraktionsrechten relevant gewesen wäre.
- 74 b) Die von der Antragstellerin zu 1. geltend gemachte Verletzung des Grundsatzes effektiver Opposition durch die 2G+-Regeln ist nicht dargelegt.
- 75 Dem Grundgesetz ist zwar der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz effektiver Opposition zu entnehmen (vgl. BVerfGE 2, 1 <13>; 5, 85 <199>; 44, 308 <321>; 70, 324 <363>; 123, 267 <341 f.>; 142, 25 <55 f. Rn. 86 f.>; 160, 411 <424 Rn. 42>; 170, 1 <30 Rn. 83>). So wird die Aufgabe der Regierungskontrolle in der Regel vor allem von der parlamentarischen Minderheit wahrgenommen (vgl. BVerfGE 49, 70 <85 f.>; 142, 25 <56 Rn. 87>), wofür von Quoren abhängige Minderheitenrechte zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 Rn. 92>; 170, 1 <30 f. Rn. 83>). Die Verfassung begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositionsfraktionsrechte noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 f. Rn. 91 ff.>; 160, 411 <424 f. Rn. 42>; 170, 1 <31 Rn. 84>). Überdies erkennt die Verfassung Oppositionsfraktionen nicht als spezifische Rechtsträger an (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 Rn. 92>; 160, 411 <424 f. Rn. 42>; 170, 1 <31 Rn. 84>). Eine der Mehrheit entgegengesetzte, oppositionelle politische Haltung geht vielmehr von den einzelnen Abgeordneten und ihren Zusammenschlüssen aus. Ein subjektives Recht zu opponieren folgt daher aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG als Recht der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 142, 25 <57 Rn. 89>; 165, 270 <290 Rn. 60 f.>; 170, 1 <31 Rn. 84>).
- 76 Aus den Darlegungen der Antragstellerin zu 1. wird nicht erkennbar, inwieweit durch die 2G+-Regel allgemein oder bei der Gedenkstunde Rechte berührt gewesen sein könnten, die gerade Minderheiten zustehen. Dies ergibt sich auch nicht aus ihrem bloßen Hinweis auf die hohe Bedeutung der Öffentlichkeit für die Wahrnehmung der Oppositionsaufgaben.

C.

- 77 Die Anträge sind, soweit zulässig, offensichtlich unbegründet im Sinne des § 24 Satz 1 BVerfGG.

I.

- 78 1. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Befugnisse zur gleichberechtigten Mitwirkung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages. Hieraus resultieren umfangreiche Statusrechte, etwa das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Bundestages (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 160, 368 <382 Rn. 46>), das Recht, in informierter Weise (vgl. BVerfGE 165, 206 <239 Rn. 93> - Parteienfinanzierung - Absolute Obergrenze) zu beraten (vgl. BVerfGE 140, 115 <150 Rn. 92>), das Rederecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 60, 374 <379>; 160, 368 <382 Rn. 46> m.w.N.) und das Stimmrecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 70, 324 <355>; 160, 411 <421 Rn. 32>; zum Ganzen vgl. BVerfGE 170, 1 <33 Rn. 91>).
- 79 Auch jenseits der Mitwirkung der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung im engeren Sinne und an Organisationsentscheidungen bleibt der Deutsche Bundestag der Gleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG begründet einen Status formaler Gleichheit der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 160, 368 <383 Rn. 47 f.>; 160, 411 <420 Rn. 28> m.w.N.). Der Gleichbehandlungsanspruch erstreckt sich - als Teilhabeanspruch - auch auf jene Beteiligungsrechte, die über die unmittelbar in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelnden spezifischen Statusrechte der Abgeordneten hinausgehen (vgl. BVerfGE 160, 368 <384 Rn. 49>; 160, 411 <420 Rn. 28>; 170, 1 <36 f. Rn. 98>).
- 80 2. Einschränkungen der spezifischen Statusrechte der Abgeordneten unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. Sie müssen dem Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang dienen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (vgl. BVerfGE 154, 354 <366 Rn. 40> - Betreten von Abgeordnetenräumen; 160, 368 <385 f. Rn. 53>; 170, 1 <38 f. Rn. 102>). Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments stellt ein solch gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang dar (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 118, 277 <324>; 130, 318 <348 ff.>), das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 160, 368 <386 Rn. 54>).
- 81 Ist demgegenüber der formale Status der Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG betroffen und geht es dabei allein um die Teilhabe an Rechtspositionen, die erst die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages einräumt, findet eine verfassungsgerichtliche Überprüfung lediglich dahingehend statt, ob die angegriffene Maßnahme oder Unterlassung evident sachwidrig und damit willkürlich ist (vgl. BVerfGE 170, 1 <39 Rn. 103>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 31).

II.

- 82 Gemessen hieran verletzte die allgemeine 2G+-Regel (1.) ebenso wenig wie die Einladung zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 mit der Beschränkung auf Abgeordnete, die die 2G+-Voraussetzungen erfüllten(2.), die Rechte des Antragstellers zu 3. aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.
- 83 1. Die 2G+-Regel der Antragsgegner für Plenarsitzungen berührt zwar die Rechte des Antragstellers zu 3. aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (a). Sie ist aber gerechtfertigt (b). Entsprechendes gilt für die 2G+-Regel der Antragsgegner für Ausschusssitzungen (c).
- 84 a) Die 2G+-Regel, nach der die Antragsgegner die Teilnahme an den Plenarsitzungen ab dem 12. Januar 2022 organisierten, betraf die Rechte des Antragstellers zu 3. aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.
- 85 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt den Abgeordneten das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Deutschen Bundestages. Jeder Abgeordnete hat das Recht, vor Ort an den Sitzungen teilzunehmen. Welche Anforderungen an rein virtuelle Sitzungen zu stellen sind (vgl. dazu Lenz/Schulte, NVwZ 2020, S. 744 ff.), bedarf vorliegend keiner Erörterung. Findet eine Sitzung in den

- Räumlichkeiten des Bundestages statt, haben die Abgeordneten aufgrund von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht auf körperliche Anwesenheit. Ein Recht auf einen konkreten Sitzplatz im jeweiligen Sitzungssaal steht dem einzelnen Abgeordneten jedoch nicht zu (vgl. BVerfGE 80, 188 <216>).
- 86 Zwar wurde der Antragsteller zu 3. nicht daran gehindert, bei den Plenarsitzungen anwesend zu sein. Trotz der räumlichen Trennung der Sitzbereiche konnten die bei den Plenarsitzungen anwesenden Abgeordneten auch ihr Rede-, Antrags- und Stimmrecht ausüben. Die Abgeordneten auf der Tribüne konnten mithilfe von Saalmikrofonen Redebeiträge (§ 34 GO-BT), Zwischenfragen und -bemerkungen (§ 27a Abs. 1 Satz 1 GO-BT) und andere mündliche Erklärungen (z.B. § 31 Abs. 1 GO-BT) abgeben. Auch wahrnehmbare Zwischenrufe waren möglich (vgl. bereits BVerfGE 160, 346 <364 f. Rn. 58 f.>).
- 87 Der Antragsteller zu 3. ist aber gleichwohl durch die Beschränkung, nur auf der Tribüne des Plenarsaals an der Plenarsitzung teilnehmen zu können, die ihn im Vergleich zu den die 2G+-Anforderungen erfüllenden Abgeordneten ungleich trifft, in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG betroffen.
- 88 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erst dann berührt, wenn die Wahrnehmung von Abgeordnetenrechten unmöglich gemacht oder substantiell verkürzt wird. Bereits Benachteiligungen im Verhältnis zu anderen Abgeordneten können das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe, das streng formal zu verstehen ist, beeinträchtigen. Damit ist nicht jeder faktische Unterschied von verfassungsrechtlicher Relevanz. So kann sich etwa die Ausstattung von Sitzplätzen im Plenum unterscheiden, wenn damit keine Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Abgeordneten verbunden ist (vgl. BVerfGE 80, 188 <206>). Neben einem gewissen tatsächlichen Gewicht muss eine Beeinträchtigung auch Bezug zur Mitwirkung an den parlamentarischen Aufgaben aufweisen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 50).
- 89 Beides ist bei der Zuteilung von Tribünenplätzen im Plenarsaal an Abgeordnete ohne 2G+-Voraussetzungen anstelle der ihnen regelmäßig zugewiesenen Plätze im Plenum der Fall. Die öffentliche Debatte im Plenum ist ein kommunikativer Gesamtvorgang in der jeweils konkreten Plenarsituation, der sich nicht auf einzelne Redebeiträge reduzieren lässt. Für die Teilnahme an diesen kommunikativen Prozessen im Plenum spielt allerdings auch eine Rolle, dass Abgeordnete der parlamentarischen Tradition entsprechend gemeinsam mit den anderen Mitgliedern ihrer Fraktion in einem bestimmten Bereich des Plenums sitzen. Die Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten an dem "Gesamtverhalten" seiner Fraktion ist Teil seiner parlamentarischen Tätigkeit. Die Präsenz des Abgeordneten inmitten seiner Fraktion wirkt sich auch auf die öffentliche Wahrnehmung der parlamentarischen Beratungen aus. Durch die Sitzordnung wird leicht sichtbar, wie eine Fraktion in ihrer Gesamtheit in Bezug auf einen Beratungsgegenstand agiert - ob beispielsweise eine hohe oder nur eine niedrige Zahl ihrer Abgeordneten bei einem bestimmten Beratungsgegenstand anwesend ist oder wie sich eine Fraktion bei einer konkreten Abstimmung verhält. Durch die Zuteilung eines Sitzplatzes auf der Tribüne anstatt im Sitzbereich der Fraktionen im Plenum wurde diese Aufgabenwahrnehmung zwar nicht vollständig ausgeschlossen. Der Antragsteller zu 3. konnte etwa auch von der Tribüne aus mit seiner Fraktion stimmen. Sein Verhalten wurde jedoch anders wahrgenommen. Nicht zuletzt wurde sein - mutmaßlicher - Impfstatus sichtbar. Da die COVID-19-Pandemie und ihre Bekämpfung Gegenstand zahlreicher öffentlicher Debatten war, ist anzunehmen, dass Beobachter den durch die Platzierung vermuteten Impfstatus in Beziehung zu diesen Debatten setzten. Dem Sitzplatz auf der Tribüne kam dadurch ein spezifischer Aussagegehalt zu, den der Antragsteller zu 3. nicht derart selbst beeinflussen konnte wie andere parlamentarische Verhaltensweisen.
- 90 Ohne hinreichende Relevanz für eine Beeinträchtigung in den Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind jedoch die vom Antragsteller zu 3. aufgeführten Unterschiede zu den Bedingungen auf der Plenarebene (kein Zugang zum Wasserspender auf der Plenarebene, keine Tischplätze und kein Austausch in der Lobby auf der Plenarebene etwa mit anwesenden Journalisten). Soweit anfänglich auf der Tribüne eine sekundengenaue Redezeitanzeige fehlte, besteht zwar ein Bezug zum Rederecht der Abgeordneten. Der Antragsteller zu 3. hat jedoch nicht dargelegt, dass dies zu relevanten Nachteilen, etwa der Unterbrechung eines Redners durch die Sitzungsleitung (vgl. § 35 Abs. 3 GO-BT), geführt hätte.

- 91 b) Die Beschränkung der Teilnahme von weder geimpften noch genesenen Abgeordneten auf die Tribüne des Plenarsaals ist gerechtfertigt, ohne dass es einer Entscheidung darüber bedarf, ob die Platzierung auf der Tribüne den Antragsteller zu 3. nur ungleich im Verhältnis zu Abgeordneten auf der Plenarebene behandelte oder ob sie die Qualität einer Einschränkung spezifischer Statusrechte erreichte. Denn sie war verhältnismäßig, weshalb sie auch nicht evident sachwidrig und damit willkürlich war. Die Zuweisung der Tribünenplätze infolge der Zutrittsbeschränkungen auf der Plenarebene erfolgte zu dem Zweck, die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Bundestages auch in der COVID-19-Pandemie zu sichern (aa). Für diesen Zweck war die Regelung angesichts der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie geeignet (bb). Unter Beachtung der den Antragsgegnern zustehenden Einschätzungsprärogative war sie zudem erforderlich (cc). Schließlich war sie auch bei Berücksichtigung der Bedeutung gleichberechtigter Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG angemessen (dd).
- 92 aa) Die mit der 2G+-Regel verbundene Zuweisung von gesonderten Sitzen auf der Tribüne des Plenarsaals stellt sich als Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG) dar (vgl. Drossel/Weber, NVwZ 2022, S. 365 <368 f., 370>; Hilbert/Meier, ZJS 2022, S. 162 <165>; Lange, JURA 2023, S. 1040 <1044>).
- 93 Mit dieser Zutrittsbeschränkung verfolgten die Antragsgegner das Ziel, die Arbeit des Bundestages auch unter den zu diesem Zeitpunkt gegebenen Bedingungen der COVID-19-Pandemie fortzuführen. Die parlamentarischen Abläufe sollten so gering wie möglich eingeschränkt werden. Erhalten bleiben sollte dabei insbesondere die Nutzung der vorhandenen Raumkapazitäten und der regelmäßige Wechsel zwischen einer Sitzungswoche, die in Präsenz grundsätzlich aller Abgeordneten in Berlin abgehalten wird, und einer sitzungsfreien Woche, die die meisten Abgeordneten in ihren Wahlkreisen verbringen.
- 94 Die 2G+-Regel hatte damit den Zweck, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sicherzustellen. Sie diene so einem Rechtsgut von Verfassungsrang, das Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 118, 277 <324>; 130, 318 <352>) und das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 160, 368 <386 Rn. 54>).
- 95 bb) Für diesen Zweck war die 2G+-Regel im Januar 2022 ein geeignetes Mittel.
- 96 Aufgrund der steigenden Infektionszahlen der fünften Infektionswelle durch die Omi-kronvariante des Coronavirus stellte sich für den Bundestag - erneut - die Frage nach verstärkten Infektionsschutzmaßnahmen, um die Fortsetzung seiner Arbeit sicherzustellen. Bis zum Ende des Jahres 2021 galten bereits die 3G-Regel und eine nicht auf FFP2-Standard beschränkte Maskenpflicht. Abgeordnete, die die Anforderungen der 3G-Regel nicht erfüllten, also nicht zumindest einen aktuellen negativen Test vorlegten, waren auf Tribünenplätze verwiesen, auf denen ein Mindestabstand zwischen den Sitzen zu wahren war (vgl. zuletzt Ziffern 5 und 6 der Allgemeinverfügung der Bundestagspräsidentin vom 6. Dezember 2021).
- 97 Demgegenüber bot die strengere Zutrittsbeschränkung auf einen Personenkreis, der geimpft oder genesen und zusätzlich "geboostert" oder aktuell negativ getestet war, einen höheren Schutz vor Infektionen. Nach der wissenschaftlichen Erkenntnislage im Januar 2022 war davon auszugehen, dass geimpfte und genesene Personen sich seltener mit dem Coronavirus infizierten und im Fall einer Infektion weniger und nur für einen kürzeren Zeitraum infektiös waren als Personen, die noch keinen Kontakt mit dem Virus hatten (vgl. dazu BVerfGE 161, 299 <370 Rn. 173> m.w.N.). Die Beschränkung einer Personengruppe in einem Raum oder bei einer Veranstaltung auf Geimpfte und Genesene galt daher als geeignet, um das Infektionsrisiko zu reduzieren. Zusammen mit der Pflicht, eine FFP2-Maske zu tragen, galten zu diesem Zeitpunkt 2G+-Regeln als ein hinreichend guter Schutz vor einer Infektion, sodass auf die Einhaltung von Mindestabständen und "Lockdowns" verzichtet werden konnte.
- 98 Bei Anwendung der 2G+-Regel und einer FFP2-Maskenpflicht im Bundestag konnten Plenarsitzungen weiter ohne Mindestabstände mit der etablierten Sitzordnung stattfinden. Der weit überwiegende Teil der Abgeordneten war im Januar 2022 vollständig geimpft oder genesen. Lediglich für den kleinen Teil der Abgeordneten, die weder geimpft noch genesen waren, musste die

Einhaltung von Mindestabständen realisiert werden. Hierfür bot - wie bereits zuvor - die Tribüne des Plenarsaals geeignete Bedingungen. Sie erlaubte einen großen Abstand zu den Abgeordneten, die die 2G+-Voraussetzungen erfüllten, und ermöglichte zugleich hinreichende Abstände zwischen den Abgeordneten, die lediglich negativ getestet waren.

- 99 cc) Die Zutrittsbeschränkung war auch erforderlich. Mildere, aber gleich wirksame Mittel standen den Antragsgegnern unter Berücksichtigung der ihnen zukommenden Einschätzungsprärogative nicht zur Verfügung.
- 100 Zwar stellte die 2G+-Regel der Antragsgegner nicht die einzige Möglichkeit des Infektionsschutzes dar. Im Januar 2022 waren zahlreiche Infektionsschutzmaßnahmen bekannt und erprobt. Beispielsweise hätte die bereits geltende 3G-Regel lediglich durch die - tatsächlich eingeführte - Verschärfung der Maskenpflicht auf FFP2-Standard ergänzt werden können oder Mindestabstände hätten nicht nur auf der Tribüne, sondern im gesamten Plenarsaal gelten können. Diese Alternativen sind jedoch weder als ebenso geeignet noch als mildere Mittel anzusehen.
- 101 Da nach dem damaligen wissenschaftlichen Erkenntnisstand (vgl. hierzu BVerfGE 161, 299 <323 ff. Rn. 43 ff., 370 Rn. 173>) das Infektionsrisiko in Personengruppen mit nur Geimpften und Genesenen und Gruppen mit Personen ohne diesen Schutz unterschiedlich hoch war, galt die gleiche Infektionsschutzmaßnahme nicht in beiden Gruppen als gleichwertig. In einer gemischten Personengruppe wurde eine Maßnahme wie etwa die Maskenpflicht als weniger effektiv angesehen als die gleiche Maßnahme in einer Gruppe mit nur geimpften und genesenen Personen. In den Sitzungen des Bundestages hätte daher die FFP2-Maskenpflicht bei Beibehaltung der 3G-Regel und damit einer gemischten Personengruppe nicht das gleiche Infektionsschutzniveau bedeutet.
- 102 Zur Beurteilung einer solchen Alternative als hinreichend gleichwertig und als milderes Mittel kommt es jedoch nicht allein auf die epidemiologische Risikoeinschätzung an. Daher kann offenbleiben, inwieweit sie der - nachträglichen - Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts unterliegt. Denn jedenfalls steht dem Bundestag eine Einschätzungsprärogative darüber zu, welche Kombinationen unterschiedlicher Infektionsschutzmaßnahmen angesichts der damit einhergehenden Konsequenzen für die Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages ein milderes, aber gleich wirksames Mittel darstellt.
- 103 Die von den Antragsgegnern gewählte 2G+-Regel erlaubte den Verzicht auf Mindestabstände zwischen dem größten Teil der Abgeordneten und damit die Weiternutzung der verfügbaren Räume ohne größere Beeinträchtigungen. Jedoch zwang sie dazu, einem kleinen Teil der Abgeordneten besondere Sitzplätze auf der Tribüne zuzuweisen. Dies war für die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht risikolos. Da die meisten der hiervon betroffenen Abgeordneten einer Fraktion - der Antragstellerin zu 1. - angehörten, konnte die Regelung als gegen sie gerichtet wahrgenommen werden und zu Auseinandersetzungen im Parlament führen. Ein Verzicht auf die Trennung zwischen Abgeordneten nach der 2G+-Regel hätte demgegenüber entweder ein geringeres Infektionsschutzniveau für die geimpften und genesenen Abgeordneten bedeutet oder die Einführung von Mindestabstandsgeboten erfordert. Abstandsgebote hätten die Arbeits- und Funktionsfähigkeit wegen der räumlichen Beschränkungen beeinträchtigt. Der Verzicht hierauf um den Preis einer höheren Infektionsgefährdung hätte sich ebenfalls auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages durch eine größere Zahl abwesender Abgeordneter - sei es wegen einer Infektion mit dem Coronavirus oder wegen der individuellen Entscheidung, dieses Infektionsrisiko zu vermeiden - auswirken können. Ob angesichts dieser unterschiedlichen Auswirkungen die 2G+-Regel oder eine 3G-Regel das mildere Mittel zur Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages darstellte, entzieht sich einer eindeutigen Beurteilung und obliegt damit der Einschätzung des Bundestages.
- 104 dd) Die 2G+-Regel war auch angemessen. Die Beeinträchtigung der nicht geimpften und nicht genesenen Abgeordneten in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG war zumutbar.
- 105 Die 2G+-Regel war zunächst auf einen Monat befristet und erkennbar auf die konkrete Pandemiesituation beschränkt. Es bestand daher kein Anlass, die Regelung als den Beginn einer generellen Zuteilung der Abgeordneten anzusehen. Auch die Möglichkeit, Rückschlüsse auf den persönlichen Impfstatus der Abgeordneten zu ziehen, führt nicht zur Unzumutbarkeit der 2G

+/-Regel im Bundestag. Dies gilt unabhängig davon, wie das Sichtbarwerden des persönlichen Impfstatus der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der verbreiteten Anwendung der 2G+/-Regel im Alltag zu bewerten ist. Denn Abgeordnete stehen in besonderer Weise in der Öffentlichkeit.

- 106 Der Antragsteller zu 3. übt Kritik gerade auch an der Wirkung von 2G+/-Regeln im Allgemeinen. Er schreibt ihnen eine stigmatisierende Wirkung mit nachteiligen Auswirkungen auf die Gesellschaft zu. Für die im Organstreitverfahren zu beurteilende Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte kommt es hierauf jedoch nicht an. Zwar sind Diskriminierungen, wie insbesondere die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten, auch im parlamentarischen Bereich verboten. Eine Unterscheidung zwischen Abgeordneten kann jedoch zur Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages auch dann gerechtfertigt sein, wenn die gleiche Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern im Alltag einen Gleichheitsverstoß darstellte. Umgekehrt kann eine allgemeine Differenzierung mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein, aber den Anforderungen des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht genügen.
- 107 c) Die durch die 2G+/-Regel für Ausschusssitzungen vorgesehenen Beschränkungen der Teilnahme an den Sitzungen der Ausschüsse sind aus den gleichen Erwägungen gerechtfertigt.
- 108 2. Die Einladung zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 mit der Begrenzung des Teilnehmerkreises auf Abgeordnete, die die 2G+-Voraussetzungen erfüllten, beschränkt das Recht des Antragstellers zu 3. aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (a). Sie ist jedoch gerechtfertigt (b).
- 109 a) Zum Recht des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zählt die gleiche Teilhabe an der Vertretung des ganzen Volkes. Diese Repräsentationsfunktion des Bundestages nimmt der einzelne Abgeordnete gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments wahr (vgl. BVerfGE 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 84, 304 <321>; 130, 318 <342>; 140, 115 <149 f. Rn. 91>; 160, 368 <381 Rn. 42>). Nur wenn dem Abgeordneten grundsätzlich ein Recht zur Teilnahme an einer parlamentarischen Veranstaltung eröffnet ist, kann er diese wirkungsvoll als Teil der eigenen Willensbildung und -bekundung nutzen (vgl. für das Landesverfassungsrecht VerfGH Sachsen, LVerfGE 22, 433 <440>).
- 110 Die Teilhabe an der Vertretung des ganzen Volkes nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst nicht nur Debatten und Abstimmungen im Bundestag, sondern auch weitere Veranstaltungen, in denen der Bundestag in seiner Gesamtheit die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert. Dies gilt insbesondere für Staatsakte und andere repräsentative Veranstaltungen.
- 111 Die jährliche Gedenkstunde am 27. Januar, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, im Plenarsaal des Deutschen Bundestages, deren Mittelpunkt die Gedenkrede bildet, ist eine solche Veranstaltung des Bundestages. Ihr Ziel besteht darin, Erinnerung und Verantwortung für diesen wesentlichen Teil der deutschen Geschichte sichtbar zu machen (vgl. S. Schönberger, Der Staat 56 <2017>, S. 441 <insb. 468 ff.>). An der Gedenkstunde nehmen Gäste und Vertreter der Verfassungsorgane teil. Auch die Gesamtheit der Mitglieder des Bundestages ist auf ihren üblichen Plätzen entsprechend der Sitzordnung anwesend (vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff: Vor 25 Jahren: Einführung des "Tages des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus" am 27. Januar, Stand: 12. Januar 2021; S. Schönberger, Der Staat 56 <2017>, S. 441 <450 ff.>). Ist ein Abgeordneter von dieser Veranstaltung ausgeschlossen, ist ihm die Teilnahme an der hier sichtbar erfolgenden Repräsentation des Volkes versagt. Dies trifft auf den Antragsteller zu 3. zu.
- 112 Demgegenüber war der Antragsteller zu 3. durch den Ausschluss nicht darin beeinträchtigt, seine Position zum Gedenken an den Holocaust zum Ausdruck zu bringen. Bei der Gedenkstunde sind keine Redebeiträge einzelner Abgeordneter vorgesehen. Die in parlamentarischen Debatten üblichen Zwischenrufe oder das Bekunden von Missfallen entsprechen nicht den Gepflogenheiten dieser Gedenkstunde. Auch der Ausdruck von Zustimmung etwa durch Klatschen erfolgt nicht nach den Üblichkeiten der politischen Auseinandersetzung. Generell ist unmittelbarer politischer Austausch zwischen den Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestages - wie auch bei anderen Gedenkveranstaltungen - nicht vorgesehen (vgl. bereits BVerfGE 160, 191 <205 Rn. 40>; siehe auch VerfGH Sachsen, LVerfGE 22, 433 <440 f.>). Daher konnte der Antragsteller zu 3. seine Position nicht schon dadurch zum Ausdruck bringen, dass er an der Gedenkstunde teilnahm; er musste sich hierfür vielmehr ergänzend erklären. Dies stand ihm frei und war von der Teilnahme selbst unabhängig. Er konnte sich auch - für die Herausbildung sei-

ner Position - über die Veranstaltung durch ihre Übertragung im Bundestagsfernsehen informieren (vgl. BVerfGE 160, 191 <207 f. Rn. 45>).

- 113 b) Der Ausschluss des Antragstellers zu 3. ist gerechtfertigt. Die Teilnahmebeschränkung auf Abgeordnete, die den 2G+-Voraussetzungen entsprachen, diente dem Ziel, die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 überhaupt durchführen zu können (aa). Der damit verbundene Ausschluss der Abgeordneten, die weder geimpft noch genesen waren, war geeignet (bb), erforderlich (cc) und angemessen (dd).
- 114 aa) Die Einladung zur Gedenkstunde unter Ausschluss von Abgeordneten, die wie der Antragsteller zu 3. weder geimpft noch genesen waren, diente dem Ziel, die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 unter den Anforderungen der COVID-19-Pandemie überhaupt abhalten zu können.
- 115 Mit der Gedenkstunde kommt der Deutsche Bundestag der Proklamation des Bundespräsidenten vom 3. Januar 1996, die den 27. Januar zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus erklärte (BGBl I S. 17), nach, indem er dem Erinnern eine Form gibt, die in die Zukunft wirken soll. Sie ist für die Selbstdarstellung der Bundesrepublik (vgl. Krüdwagen, Die Selbstdarstellung des Staates, 2002, S. 29, 94 ff.) nach innen und außen von grundlegender Bedeutung. Das bewusste Absetzen von der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus hat für die Bundesrepublik eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung (vgl. BVerfGE 124, 300 <328>). Das Abhalten der Gedenkstunde zählt damit zu den Aufgaben des Bundestages.
- 116 bb) Die Teilnahmebeschränkung nach der 2G+-Regel war eine geeignete Maßnahme, um die Gedenkstunde unter den im Januar 2022 bestehenden Bedingungen der COVID-19-Pandemie durchzuführen. Ohne Infektionsschutzmaßnahmen hätte zu diesem Zeitpunkt die Veranstaltung nicht stattfinden können. Für die Gedenkstunde waren die Anforderungen besonders hoch, weil an ihr wegen ihrer Zweckrichtung zahlreiche Gäste mit besonderem Bedürfnis nach einem möglichst hohen Infektionsschutzniveau teilnahmen. Insbesondere Zeitzeugen des Holocaust zählten wegen ihres hohen Alters zur Gruppe der vulnerablen Personen. Sie galten als besonders gefährdet, weil auch für die Omikronvariante des Coronavirus die Annahme galt, dass die Risiken einer Infektion mit zunehmendem Alter und mit Vorerkrankungen stiegen (vgl. dazu BVerfGE 161, 299 <365 f. Rn. 161 f., 367 Rn. 164> m.w.N.).
- 117 cc) Der Ausschluss von Abgeordneten, die die 2G+-Voraussetzungen nicht erfüllten, war auch erforderlich. Insbesondere konnten sie - anders als bei den regulären Plenarsitzungen - nicht auf der Tribüne platziert werden.
- 118 Die Tribüne war für die Gäste, insbesondere auch Überlebende des Holocaust reserviert. Andere Sitzplätze kamen für diese nicht in Betracht. Ihre Platzierung im Plenarsaal selbst hätte dessen Umgestaltung verlangt. Damit wäre die reguläre Sitzordnung, deren Beibehaltung für die bildlichen Aussagen der Gedenkveranstaltung von Bedeutung ist (vgl. S. Schönberger, Der Staat 56 <2017>, S. 441), nicht möglich gewesen. Der Bundestag hätte auch seine regulären Plenarsitzungen nicht am Vortag bis abends und am gleichen Tag im Anschluss an die Gedenkstunde (vgl. BTPlenProt 13/20, S. 858 <C>; BTPlenProt 14/20, S. 879 <A>) abhalten können.
- 119 dd) Die Beschränkung der Einladung nach der 2G+-Regel war schließlich auch unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte der ausgeschlossenen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Durchführung der Gedenkveranstaltung ist ein Belang, der Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich die Waage halten kann, und auch im konkreten Fall war die Entscheidung für die Gedenkstunde unter 2G+-Bedingungen angemessen. Da unter den Pandemiebedingungen im Januar 2022 die Gedenkstunde aus konzeptionellen und praktischen Gründen nicht unter Einbeziehung der Abgeordneten ohne vollständige Impfung oder Genesenenstatus hätte stattfinden können, wäre zur Wahrung der Gleichbehandlung aller Abgeordneten allein die Absage der Veranstaltung in Betracht gekommen. Angesichts der Möglichkeit, durch die 2G+-Regel ein hohes Infektionsschutzniveau bieten zu können, hätte dies eine Priorisierung der Gleichbehandlung der Abgeordneten unabhängig von ihrem Impf- beziehungsweise Genesenenstatus zulasten des öffentlich sichtbaren und für die Bundesrepublik Deutschland identitätsprägenden Gedenkens an die Opfer des Holocaust bedeutet. Die Abwägungsentscheidung zugunsten der Gedenkveranstaltung und zulasten der Gleichbehandlung der Abgeordneten war angemessen.

D.

- 120 Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (zum Maßstab vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>