



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
über  
den Antrag festzustellen,**

1. dass die Antragsgegner dadurch gegen die Rechte der Antragsteller aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und gegen deren aus dem Rechtsstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 des Grundgesetzes folgendes Recht auf effektive Opposition verstoßen haben, dass sie es nicht vollständig geimpften Abgeordneten unmöglich machen, gleichberechtigt und diskriminierungsfrei an der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben teilzuhaben,
2. dass die Antragsgegner dadurch gegen die Rechte der Antragsteller aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und gegen deren aus dem Rechtsstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 des Grundgesetzes folgendes Recht auf effektive Opposition verstoßen haben, dass sie es nicht vollständig geimpften Abgeordneten gänzlich unmöglich machen, an der am 27. Januar 2022 stattfindenden Plenarsitzung des Antragsgegners zu 2. zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus teilzunehmen

- Antragsteller:
1. AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag,  
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden  
Dr. Alice Weidel und Tino Chrupalla,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
  2. Stephan Brandner, MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
  3. Joachim Wundrak, MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
  4. Tino Chrupalla, MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

- Antragsgegner: 1. Präsidentin des  
Deutschen Bundestages,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,  
2. Deutscher Bundestag,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

und Antrag, im Verfahren der einstweiligen Anordnung anzuordnen, die am 11. Januar 2022 erlassene Allgemeinverfügung zu Corona-Schutzmaßnahmen im Deutschen Bundestag einstweilig außer Vollzug zu setzen, sofern sie Abgeordnete betrifft

und Antrag der Antragsteller zu 1., 3. und 4., im Verfahren der einstweiligen Anordnung 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 hat

hier: Antrag der Antragsteller zu 1., 3. und 4., im Verfahren der einstweiligen Anordnung 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 hat

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld,

Wallrabenstein

am 26. Januar 2022 beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird verworfen.**

## Gründe:

### A.

Das mit dem hier streitgegenständlichen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob die Antragsgegner durch die Einführung einer 2G+-Regel in der Allgemeinverfügung zu Corona-Schutzmaßnahmen im Deutschen Bundestag und den Ausschluss einer Teilnahme an der Gedenkstunde anlässlich des Tags des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus am 27. Januar 2022 auf den Besuchertribünen des Deutschen Bundestages Rechte der AfD-Fraktion und einzelner ihrer Mitglieder aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG verletzt haben. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zielt vor diesem Hintergrund darauf, anzuordnen, dass die Antragsgegnerin zu 1. nicht vollständig geimpften Abgeordneten Zugang zu der am 27. Januar 2022 stattfindenden Gedenkstunde des Antragsgegners zu 2. zu gewähren hat.

1

### I.

1. Angesichts der erhöhten Infektionsgefahren durch die Omikron-Variante erließ die Antragsgegnerin zu 1. eine novellierte Allgemeinverfügung zur Eindämmung der Corona-Pandemie in den Liegenschaften des Bundestages mit Wirkung ab dem 12. Januar 2022. Als Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung werden das Hausrecht und die Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG angegeben. Die Allgemeinverfügung sieht verschärfte Zugangsregeln für Abgeordnete vor. In den Bereichen des Bundestages, in denen bisher die 3G-Regel galt (Plenum, Ausschüsse, Veranstaltungen) gilt nunmehr 2G+. Dies betrifft räumlich insbesondere den Zutritt zum Plenarsaal. Dieser ist auf Geimpfte und Genesene beschränkt, die zusätzlich einen tagesaktuellen Antigen-Schnelltest oder eine Auffrischungsimpfung („Boosterung“) nachweisen müssen. Nichtgeimpfte Abgeordnete können unter Wahrung des Abstandsgebots an Plenarsitzungen nur bei Nachweis eines negativen Tests auf gekennzeichneten Plätzen der Tribünen teilnehmen, nicht aber auf der unteren Ebene des Plenarsaals. Diese Möglichkeit besteht bei Veranstaltungen des Bundestages grundsätzlich nicht.

2

Die Allgemeinverfügung gilt zunächst bis zum 28. Februar 2022. Mit Mehrheitsbeschluss vom 12. Januar 2022 genehmigte der Deutsche Bundestag gegen die Stimmen der Antragstellerin zu 1. die Allgemeinverfügung (Plenarprotokoll 20/10, S. 476).

3

2. Die Allgemeinverfügung lautet auszugsweise:

4

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:**

[...]

### **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

[...]

### **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.

Die FFP2-Maske darf im Plenarsaal einschließlich der Tribünen nur von den amtierenden Präsidentinnen und Präsidenten im Sitzungsvorstand sowie von Rednerinnen und Rednern am Redepult und an den Saalmikrofonen abgelegt werden.

[...]

### **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.

Ungeachtet der Einhaltung eines Mindestabstandes besteht die Pflicht zum Tragen einer FFP2-Maske.

[...]

3. Der Allgemeinverfügung ist eine Begründung angefügt, in der es auszugsweise heißt:

5

## **1. Allgemeines**

Die Covid-19-Pandemie hat sich in den vergangenen Wochen weiter verschärft. Während bislang in Europa praktisch alle Infektionen durch die sogenannte Delta-Variante verursacht wurden, nehmen seit einigen Wochen die Infektionen mit der sogenannten Omikron-Variante drastisch zu. Die Variante zeichnet sich laut Robert-Koch-Institut (RKI) durch circa 30 Aminosäureänderungen im Spike-Protein aus, die das Virus ansteckender machen, und führt auch bei Geimpften und Genesenen häufig zu Infektionen, die weitergegeben werden können.

[...]

Die Mitglieder des Expertenrats der Bundesregierung zu COVID-19 gehen in ihrer am 6. Januar 2022 veröffentlichten zweiten Stellungnahme davon aus, dass der durch die Erst- und Zweitimpfung vermittelte Immunschutz bei der Omikron-Virusvariante eingeschränkt ist, so dass Personen erkranken werden, die lediglich einen solchen Erst- und Zweit-Impfschutz aufweisen. Die dritte Impfung (sog. „Booster-Impfung“) reduziert nach Aussage des Gremiums die Ansteckungsgefahr mit der Omikron-Virusvariante dagegen deutlich.

[...]

Der Deutsche Bundestag hat seit Beginn der Pandemie eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um die Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs und damit die Funktionsfähigkeit des Bundestages sicherzustellen. [...]

## **2. Rechtliche Würdigung und Einzelbegründung**

Rechtsgrundlage der Anordnungen bilden jeweils das Hausrecht und die Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestages, Artikel 40 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG). [...] In Ausübung ihres Hausrechts kann die Präsidentin ergänzende Regelungen oder Bestimmungen für den Einzelfall erlassen. [...]

### **2.1. Zugang zu den Gebäuden des Deutschen Bundestages**

Angesichts der steigenden Infektionszahlen auch bei Personen, die im Deutschen Bundestag tätig sind, und der dargestellten Gefahren einer unkontrollierten Ausbreitung der Omikron-Virusvariante wird in Nummer 3 angeordnet, dass nur noch geimpfte, genesene oder negativ getestete Personen Zutritt zu den Gebäuden des Deutschen Bundestages erhalten, soweit diese Regel nicht bereits über § 28b Absatz 1 IfSG für Arbeitgeber und Beschäftigte einer Arbeits-

stätte im Haus gilt, also für Abgeordnete, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Beschäftigten von Fraktionen und Verwaltung sowie von im Haus tätigen Dienstleistern. [...]

#### 2.4. 2G+-Regel bei Plenarsitzungen

[...]

Angesichts der drohenden Gefahr durch die Omikron-Virusvariante ist die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für den Plenarsaal zur Aufrechterhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestags nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich. Nach den derzeitigen Erkenntnissen sind geimpfte oder genesene Personen zwar immer noch wesentlich besser geschützt als nicht immunisierte Personen. Sie können sich aber deutlich leichter als bisher mit der Omikron-Variante infizieren und zum Überträger des Virus werden. Eine signifikante Reduzierung der Infektions- und Ansteckungsgefahr lässt sich nach Aussagen des Expertengremiums der Bundesregierung nur mit einer Auffrischungsimpfung erreichen. [...] Mitgliedern des Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates, die weder vollständig geimpft noch genesen sind, wird bei Nachweis eines negativen Testes eine aktive Teilhabe an der Sitzung auf den Tribünen auf gesondert ausgewiesenen Plätzen ermöglicht. [...]

#### 2.6. Teilnahmevoraussetzungen für Veranstaltungen des Bundestages

An Veranstaltungen des Bundestages dürfen ebenfalls künftig nur geimpfte oder genesene Personen teilnehmen, die negativ getestet oder „geboostert“ sind und eine FFP2-Maske tragen. Eine solche Beschränkung ist erforderlich, um unter den Anforderungen der Pandemie Veranstaltungen überhaupt oder mit der notwendigen Präsenz durchführen zu können. Wenn im Einzelfall ein anderes Format vorzugswürdig erscheint, wird jeweils eine eigene, abweichende Anordnung ergehen.

Soweit realisier- und vertretbar, soll die Teilnahme an Veranstaltungen durch die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel ermöglicht werden, auch um niemanden auszuschließen.

[...].

Der Allgemeinverfügung ist als Anlage I ein Auszug aus der Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung – SchAusnahmV) der Bundesregierung vom 8. Mai 2021 (BAnz AT 08.05.2021

6

V1) beigelegt.

## II.

Folgendes Schreiben der Antragsgegnerin zu 1. erging am 19. Januar 2022 an die Mitglieder des Deutschen Bundestages:

7

„Liebe Kolleginnen und Kollegen,

anlässlich des Tags des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus wird der Deutsche Bundestag gemäß der Proklamation des Bundespräsidenten vom 3. Januar 1996

am Donnerstag, dem 27. Januar 2022,

von 10.00 Uhr bis 11.00 Uhr im Plenarsaal

zu einer Gedenkstunde zusammenkommen.

Die Gedenkrede wird Frau Dr. h.c. Inge Auerbacher (New York) halten. Darüber hinaus wird als weiterer Ehrengast der Präsident der Knesset, S. E. Herr Mickey Levy, eine Ansprache halten.

Ich bitte Sie, an dieser Gedenkstunde teilzunehmen.

Für die Teilnahme an der Gedenkstunde wird zur Einhaltung der 2G+-Regel gemäß der geltenden Allgemeinverfügung neben dem Tragen einer FFP2-Maske der Nachweis über eine Grundimmunsierung und eines aktuellen negativen Antigen-Schnelltests vorausgesetzt. Ein Schnelltest ist nicht erforderlich, wenn Sie geboostert sind.

Eine Teilnahme auf den Besuchertribünen ist nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Bärbel Bas“

## III.

Am 25. Januar erklärte ein Sprecher des Antragsgegners zu 2., dass im Deutschen Bundestag nach wie vor ein Genesenenstatus von sechs Monaten gelte (vgl. [www.tagesschau.de/inland/corona-genesenenstatus-bundestag-101.html](http://www.tagesschau.de/inland/corona-genesenenstatus-bundestag-101.html), abgerufen am 25. Januar 2022).

8

## IV.

Am 18. Januar 2022 haben die Antragsteller zu 1. bis 3. den Antrag zu 1. gestellt und den Erlass einer hierauf bezogenen einstweiligen Anordnung begehrt. Mit Schriftsatz vom 20. Januar 2022 hat sich der Antragsteller zu 4. der Hauptsache und dem bereits gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung angeschlossen. Die Antragsteller haben den Antrag in der Hauptsache um den Antrag zu 2. er-

9

weitert. Zudem haben die Antragstellerin zu 1. und der Antragsteller zu 4. den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt gestellt,

das Bundesverfassungsgericht möge anordnen, 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 hat.

1. Zur Begründung der Anträge in der Hauptsache führen die Antragsteller im vorliegend relevanten Zusammenhang aus: 10

Die Anträge seien zulässig und begründet. 11

a) Ihnen werde durch die 2G+-Regel der Allgemeinverfügung der uneingeschränkte Zugang zum Plenum und zu den Ausschusssitzungen verwehrt. Mindestens 42 und damit über 50% der Abgeordneten der Antragstellerin zu 1. seien derzeit ungeimpft. Davon seien 29 Abgeordnete ohne Genesenenstatus. Der Antragsteller zu 4. sei ebenfalls ungeimpft und habe aufgrund der Neubewertung des Robert Koch-Instituts vom 15. Januar 2022 seinen Genesenenstatus buchstäblich über Nacht verloren. 12

b) Für die Einführung der 2G+-Regel durch die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. fehle es an der erforderlichen Rechtsgrundlage, da es sich nicht um eine Maßnahme des Hausrechts oder der Polizeigewalt im Deutschen Bundestag handele. Auch die nachträgliche Billigung der Allgemeinverfügung durch den Mehrheitsbeschluss des Plenums könne nicht zu einer Heilung des Kompetenz- und Formmangels führen. 13

Materiell-rechtlich greife die Regelung in das Recht der Antragsteller auf freie Mandatsausübung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und auf effektive Opposition aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG ein. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung hierfür bestehe nicht. Daran fehle es schon wegen der mangelnden Geeignetheit und Erforderlichkeit der 2G+-Regelung zur Eindämmung des Infektionsgeschehens und zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. 14

2. Den hier streitgegenständlichen Antrag auf einstweilige Anordnung begründen die Antragstellerin zu 1. und der Antragsteller zu 4. ergänzend wie folgt: 15

a) Da eine Benutzung der Besuchertribünen des Deutschen Bundestages nicht möglich sei, seien die ungeimpften und nicht genesenen Abgeordneten der AfD-Fraktion von der Teilnahme an der Gedenkstunde aus Anlass des Tags des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus am 27. Januar 2022 gänzlich ausgeschlossen. Daher sei der Erlass der einstweiligen Anordnung dringend geboten. Dem stehe vorliegend die faktische Vorwegnahme der Hauptsache nicht entgegen, da der Streitgegenstand durch ein einmaliges Geschehen bestimmt werde, auf das eine Hauptsacheentscheidung keinen Einfluss mehr nehmen könnte. 16

b) Der Antrag in der Hauptsache sei weder von vornherein unzulässig noch offen- 17

sichtlich unbegründet. Die daher gebotene Folgenabwägung müsse zum Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung führen. Bei deren Nichterlass wären viele Abgeordnete der Antragstellerin zu 1., unter anderem der Antragsteller zu 4. als ihr Fraktionsvorsitzender, unwiederbringlich gehindert, an der parlamentarischen Veranstaltung am 27. Januar 2022 teilzunehmen. Gerade angesichts einer gänzlich verzerrten Darstellung der Position der Antragstellerin zu 1. zum Gedenken an den Holocaust in der Öffentlichkeit würden die Antragsteller dadurch nachhaltig in der Erfüllung ihrer Aufgaben im demokratischen Gefüge und der Wahrnehmung ihrer Oppositionsrolle behindert. Die Kommunikationsbeziehung der Abgeordneten zu den Wählerinnen und Wählern werde beeinträchtigt. Eine geschlossene Teilnahme aller Fraktionsmitglieder sei besonders wichtig, da diese sich in den Augen vieler Bürger nicht von selbst verstehe.

Vorliegend müsse beachtet werden, dass dem Eilrechtsschutz auch eine objektive Funktion zukomme. Der Hauptsacheantrag sei offensichtlich begründet. Das Recht auf Zugang der gesamten Fraktion zu der streitgegenständlichen parlamentarischen Veranstaltung folge unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Zwar handele es sich bei der Gedenkstunde nicht um die Alltagsarbeit des Parlaments, aber gleichwohl um eine Plenarsitzung zu einem historischen Thema von überragender Wichtigkeit. Die Versagung des Zugangs zu dieser Veranstaltung stelle eine schwerwiegende Verletzung des Abgeordnetenstatusrechts und des Rechts auf effektive parlamentarische Opposition dar. Den Antragstellern werde dadurch unmöglich gemacht, sich in einer ihrer Oppositionsrolle entsprechenden Weise in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Vielmehr erschienen sie in einem völlig falschen Licht. Der Ausschluss der ungeimpften und nicht genesenen Abgeordneten beinhalte einen Konzeptwechsel von einem parlamentarischen System mit Minderheitenschutz zu einem völlig neuen Zweiklassensystem im deutschen Parlament. Es stünden fundamentale Verfassungsprinzipien auf dem Spiel, deren besondere Qualität eine Verletzung, auch nur für einen vorübergehenden Zeitraum, nicht zulasse.

18

Es sei auch offensichtlich weder erforderlich noch gegenüber der hohen Dignität der Zugangs- und Mitwirkungsrechte der Antragsteller angemessen, Sitze, und seien es Tribünensitze, bei einer Feierstunde aus ästhetischen Gründen freizuhalten oder an Musiker zu vergeben, ohne Gründe hierfür mitzuteilen. Der Schutzzweck der getroffenen Anordnung könne durch die Testung der an der Gedenkstunde Teilnehmenden ebenso gut erreicht werden.

19

3. Mit Schriftsatz vom 25. Januar 2022 haben die Antragsgegner Stellung zum streitgegenständlichen Antrag auf einstweilige Anordnung genommen.

20

a) Bei der in Frage stehenden Gedenkveranstaltung handele es sich nicht um eine Plenarsitzung des Deutschen Bundestages, sondern um eine Sonderveranstaltung. Die bei dieser Veranstaltung für die Ehrengäste vorgesehenen Hygieneregeln seien strenger als diejenigen für die Abgeordneten. Der Grund dafür liege zum einen in der besonderen Verletzlichkeit der eingeladenen hochbetagten Gäste. Zum ande-

21

ren folgten sie den von der israelischen Delegation geäußerten Wünschen, die auf ein strenges Hygienekonzept ausdrücklich Wert gelegt habe. Da bei dieser Gedenkveranstaltung auf den Tribünen Angehörige besonders vulnerabler Gruppen vertreten sein würden, sei es ausgeschlossen, den Abgeordneten auf den Tribünen des Plenarsaals ebenfalls eine körperliche Präsenz zu ermöglichen.

Die Antragstellerin zu 1. habe im Ältestenrat in der Sitzung vom 16. Dezember 2021 keinen Widerspruch gegen die Zugangsregelungen zu der Gedenkveranstaltung erhoben, obwohl die Anwendung einer 2G+-Regelung für diese Veranstaltung dort ausdrücklich erörtert worden sei. Der Antragsteller zu 2. habe sich als Vertreter der Antragstellerin zu 1. in der Sitzung des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 13. Januar 2022 ausdrücklich mit den beabsichtigten Regelungen einverstanden erklärt. Er habe lediglich darauf hingewiesen, dass einige Abgeordnete seiner Fraktion unter dieser Voraussetzung nicht teilnehmen dürften, und habe daher darum gebeten, die daraus resultierende Abwesenheit eines Teils der Antragstellerin zu 1. nicht „medial auszuschlachten“. Dies habe die Antragsgegnerin zu 1. zugesichert.

22

b) Dem Antrag fehle bereits das Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragsteller hätten seit dem 16. Dezember 2021 Gelegenheit gehabt, sich innerhalb des Deutschen Bundestages oder gerichtlich gegen die Entscheidung zur Wehr zu setzen. Sie hätten die im Schriftsatz vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken in den Willensbildungsprozess des Ältestenrates einspeisen können, um sich so der von ihnen gerügten Beschwerde zu entledigen. Indem sie den streitgegenständlichen Antrag erst eine Woche vor dem Ereignis gestellt hätten, hätten sie die prozessuale Verteidigung der Antragsgegner ohne Not schwerwiegend behindert.

23

c) Dem Antragsteller zu 4. fehle die Antragsbefugnis, da er der Gedenkveranstaltung im Plenarsaal beiwohnen dürfe. Er gelte weiterhin als genesen im Sinne der Allgemeinverfügung, da sich in dieser nach Wortlaut und Systematik lediglich eine statische Verweisung auf die COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung befinde. Die Allgemeinverfügung verweise nicht auf die Verordnung in ihrer jeweils gültigen Fassung. Auch sei der Allgemeinverfügung der zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens gültige Text der Verordnung als Anlage 1 beigelegt.

24

d) Im Übrigen sei der Antrag unbegründet. Eine Folgenabwägung ergebe im vorliegenden Fall keinen schwerwiegenden Nachteil für die Antragsteller. Dies ergebe sich zum einen daraus, dass der in Frage stehende Eingriff in die Rechte der Antragsteller im Rahmen einer Sonderveranstaltung stattfinde, die den Abgeordnetenstatus der Antragsteller nicht grundsätzlich berühre. Zum anderen betreffe das Recht auf Teilnahme an Sonderveranstaltungen jedenfalls nicht den demokratiekonstituierenden Kern der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Insbesondere sei nicht erkennbar, inwieweit das von den Antragstellern bemühte Recht auf Opposition durch die Maßnahme beeinträchtigt werden könnte. Die Abgeordneten besuchten die Veranstaltung in ihrer Eigenschaft als Vertreter des ganzen deutschen Volkes und nicht als Mitglieder von Regierungsmehrheit oder parlamentarischer Opposition. Mit der

25

Durchsetzung der 2G+-Regel bei der Gedenkveranstaltung sei kein Ausschluss von der Parlamentsarbeit verbunden, sondern allenfalls ein kurzer Verlust an Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit.

Würde das Bundesverfassungsgericht dem Eilantrag stattgeben, könnte die Gedenkveranstaltung nicht mehr mit dem abgesprochenen und den Gästen zugesagten Hygienekonzept stattfinden. Die Antragsgegner hätten nur die Wahl, Gäste auszuladen oder auf die Gedenkveranstaltung zu verzichten. Dies würde einen gravierenden Verlust der Möglichkeit institutioneller Selbstdarstellung bedeuten. Dadurch würde die verfassungsrechtlich geschützte Möglichkeit des Bundestages zur Repräsentation des Staates empfindlich eingeschränkt werden. 26

4. Die Antragsteller haben daraufhin erklärt, die Anträge aufrechtzuerhalten. Die CDU/CSU-Fraktion habe die Antragsgegnerin zu 1. bereits aufgefordert, die Deutung der Allgemeinverfügung als statische Verweisung auf die COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung unverzüglich rückgängig zu machen. Sie sei materiell auch nicht haltbar. Die aktuelle Presseberichterstattung über diese neue Deutung der Allgemeinverfügung sei durchweg sehr ablehnend, ja geradezu feindselig gewesen. Es werde daher für sehr gut möglich gehalten, dass die neue Zugangsregelung für „Genesene“ noch vor der Gedenkstunde wieder rückgängig gemacht werde. 27

5. Mit Schriftsatz vom 26. Januar 2022 hat sich der Antragsteller zu 3. dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 20. Januar 2022 angeschlossen. Er sei weder geimpft noch genesen. 28

## **B.**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird verworfen. 29

### **I.**

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <63 Rn. 11>; 155, 357 <373 Rn. 37>). Die Gründe müssen so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfGE 151, 152 <161 Rn. 24>; stRspr). 30

Im Organstreitverfahren ist dabei zu berücksichtigen, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans bedeutet (vgl. BVerfGE 106, 253 <261>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>). Das Ver- 31

fahren nach § 32 BVerfGG ist zudem nicht darauf angelegt, möglichst lückenlosen vorläufigen Rechtsschutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen zu bieten (vgl. BVerfGE 94, 166 <216>; 150, 163 <166 Rn. 10>).

2. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG gehört eine den Anforderungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG entsprechende Begründung (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 32 Rn. 33 m.w.N.). Insbesondere bedarf es einer substantiierten und nachvollziehbaren Darlegung, dass dem Antragsteller für den Fall, dass eine einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, ein schwerer Nachteil droht (vgl. BVerfGE 156, 335 <337 f. Rn. 4>) und deren Erlass aus diesem oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Daneben hat der Antragsteller substantiiert darzulegen, dass der Antrag in der Hauptsache weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet ist und dass bei der in diesem Fall gebotenen Folgenabwägung die besseren Gründe für den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung sprechen (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 32 Rn. 33 m.w.N.).

32

## II.

Nach diesen Maßstäben ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung der Antragsteller zu 1., 3. und 4. zu verwerfen. Der Antrag ist unzulässig, weil es jedenfalls an einer substantiierten Darlegung fehlt, dass den Antragstellern für den Fall, dass eine einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, ein schwerer Nachteil droht.

33

1. Hinsichtlich des Antragstellers zu 4. ist ein schwerer Nachteil durch den gänzlichen Ausschluss von der Teilnahme an der Gedenkstunde des Deutschen Bundestages nicht ersichtlich. Seine Behauptung, hiervon wegen des Wegfalls seines Genesenenstatus ausgeschlossen zu sein, geht fehl.

34

Der Antragsteller zu 4. begründet den Wegfall seines Genesenenstatus mit der Verkürzung der Gültigkeitsdauer des Genesennachweises durch das Robert Koch-Institut von sechs auf drei Monate am 15. Januar 2022. Dadurch habe er seinen Genesenenstatus über Nacht verloren.

35

Demgegenüber haben die Antragsgegner dargelegt, dass für die Bestimmung des Genesenenstatus im Deutschen Bundestag Ziffer 2 Buchstabe c der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. eine statische Verweisung auf die COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung enthalte. Danach gelte unverändert eine Frist von sechs Monaten. Dementsprechend sei der Antragsteller zu 4. als genesene Person im Sinne der Allgemeinverfügung anzusehen. Die Auslegung der Allgemeinverfügung im Sinne der Fortgeltung einer Frist von sechs Monaten für die Bestimmung des Genesenenstatus hat ein Parlamentssprecher öffentlich bestätigt (<https://www.tagesschau.de/inland/corona-genesenenstatus-bundestag-101.html>, zuletzt abgerufen am 25. Januar 2022). Es ist daher davon auszugehen, dass die Antragsgegner diese Auslegung ihrem Handeln zugrunde legen.

36

Demgemäß ist der Antragsteller zu 4. nicht daran gehindert, an der Gedenkstunde persönlich teilzunehmen. Die von den Antragstellern geltend gemachten Einwände vermögen hieran nichts zu ändern. Soweit sie darauf verweisen, § 2 Nr. 5 SchAusnahmV sei als dynamische Verweisung konzipiert, stellt dies den Vortrag der Antragsgegnerin zu 1. nicht in Frage. Insbesondere ergibt sich daraus nicht, dass die Antragsgegnerin zu 1. beabsichtigt, den Genesenenstatus des Antragstellers zu 4. in Zweifel zu ziehen und ihm deshalb die Teilnahme an der Gedenkstunde zu verweigern. Soweit die Antragsteller äußern, angesichts der Presseberichterstattung und angeblicher Forderungen aus der CDU/CSU-Fraktion sei es gut möglich, dass die Antragsgegnerin zu 1. ihre Auffassung zur Bestimmung des Genesenenstatus ändert, handelt es sich um eine bloße Vermutung. Diese vermag keinen ernsthaften Zweifel daran zu begründen, dass der Antragsteller zu 4. nicht gehindert ist, an der Gedenkstunde teilzunehmen. Den insoweit vorgelegten Nachweisen und Bezugnahmen auf Erklärungen von Vertretern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kann nicht entnommen werden, dass eine Neuinterpretation der von den Antragsgegnern vertretenen Auslegung der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin zu 1. vor Beginn der Gedenkstunde zu erwarten ist. Daher ergibt sich aus dem Sachvortrag der Antragsteller nicht, dass dem Antragsteller zu 4. ein schwerer Nachteil im Sinne des § 32 BVerfGG droht, zu dessen Abwehr der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung dringend geboten ist.

37

2. Auch hinsichtlich der Antragstellerin zu 1. ist ein schwerer Nachteil nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

38

Die Antragstellerin zu 1. macht insoweit geltend, der Ausschluss ungeimpfter und nicht genesener Abgeordneter von der Teilnahme an der Gedenkstunde stelle einen schwerwiegenden Eingriff in ihr Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und auf effektive Opposition aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG dar. Dies genügt den Anforderungen an die begründete Darlegung eines schweren Nachteils im Sinne von § 32 BVerfGG nicht.

39

a) Insoweit hätte es zunächst einer Einordnung der Bedeutung von Gedenkstunden für die Wahrnehmung des freien Mandats und die politische Willensbildung bedurft (vgl. zum Parlament als Ort des Gedenkens Schönberger, Der Staat 56 <2017>, S. 441 ff. <443>). Gedenkstunden unterscheiden sich deutlich von der sonstigen parlamentarischen Arbeit. Abgeordnete nehmen daran regelmäßig als bloße Zuhörer teil. Ein unmittelbarer politischer Austausch zwischen den Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestages findet in Gedenkstunden normalerweise nicht statt. Vor diesem Hintergrund wäre eine Auseinandersetzung mit der Frage geboten gewesen, welche Bedeutung der Teilnahme an Gedenkstunden für die Wahrnehmung des freien Mandats und die Teilhabe an der politischen Willensbildung zukommt.

40

b) Darüber hinaus ist in Bezug auf die Antragstellerin zu 1. in Rechnung zu stellen, dass der größere Teil der ihr angehörenden Abgeordneten an der Gedenkstunde teil-

41

nehmen kann. Die Antragstellerin zu 1. trägt vor, dass lediglich 29 ihrer Abgeordneten weder geimpft noch genesen seien. Wenn aber der überwiegende Teil ihrer Mitglieder von der Teilnahme an der Gedenkstunde nicht ausgeschlossen und damit eine sichtbare Präsenz der Antragstellerin zu 1. gewährleistet ist, hätte es näherer Erläuterung bedurft, warum der Ausschluss der übrigen Mitglieder einen so schwerwiegenden Nachteil für die Antragstellerin zu 1. bedeutet, dass zu dessen Abwehr der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung dringend geboten ist.

c) Soweit die Antragstellerin zu 1. demgegenüber geltend macht, angesichts einer gänzlich verzerrten Darstellung der Position der AfD zum Gedenken an den Holocaust in der Öffentlichkeit sei eine geschlossene Teilnahme der Mitglieder der Antragstellerin zu 1. an der Gedenkstunde besonders wichtig, da sich dies in den Augen vieler Bürger nicht von selbst verstehe, ist auch damit ein „schwerer Nachteil“ im Sinne von § 32 BVerfGG nicht dargelegt. Es erschließt sich nicht, wie durch den Ausschluss einzelner Abgeordneter der Antragstellerin zu 1. von der Gedenkstunde des Deutschen Bundestages aus Gründen des Infektionsschutzes und der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments Missverständnisse hinsichtlich der Position der AfD zum Gedenken an den Holocaust ausgelöst werden können. Auch ist die Antragstellerin zu 1. nicht gehindert, dahingehenden Befürchtungen unter Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit entgegenzutreten oder die Teilnahme sämtlicher Mitglieder der Fraktion an der Gedenkstunde unter Inanspruchnahme der bestehenden medialen Angebote zu dokumentieren. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht ersichtlich, inwieweit der Ausschluss einzelner Mitglieder der Antragstellerin zu 1. von der Teilnahme an der Gedenkstunde zu einer Störung ihrer Kommunikationsbeziehungen zu den Wählerinnen und Wählern führen kann.

42

d) Ebenso genügt der Verweis der Antragsteller auf die Beeinträchtigung der Möglichkeit zur Ausübung effektiver parlamentarischer Opposition den Anforderungen an die substantiierte Darlegung eines schweren Nachteils nicht. Im Hinblick auf die Gedenkstunde wird nicht deutlich, inwieweit diese einen Rahmen für die über die bloße repräsentative Anwesenheit hinausgehende Wahrnehmung effektiver Opposition bieten könnte. Es erscheint eher fernliegend, dass der Ausschluss einzelner Abgeordneter der Antragstellerin zu 1. von der Teilnahme an der Gedenkstunde des Deutschen Bundestages am 27. Januar 2022 diese bei der Wahrnehmung ihrer Oppositionsrolle behindern kann.

43

e) Nach dem Vortrag der Antragsgegner waren der Antragstellerin zu 1. die konkret beabsichtigten Zugangsregelungen bereits am 16. Dezember 2021 bekannt. Sie habe diesen nicht widersprochen. Des Weiteren haben die Antragsgegner das Protokoll der Sitzung des Ältestenrates vom 13. Januar 2022 vorgelegt. Daraus ergibt sich, dass der Antragsteller zu 2. als Vertreter der Antragstellerin zu 1. sein Einverständnis mit dem Hygienekonzept erklärte und darauf hinwies, dass einige Abgeordnete der Antragstellerin zu 1. danach nicht an der Veranstaltung teilnehmen könnten. Dies spricht dafür, dass jedenfalls zu diesem Zeitpunkt der Ausschluss einzelner Mitglieder der Antragstellerin zu 1. von der Teilnahme an der Gedenkstunde von dieser

44

selbst nicht als ein schwerwiegender, nicht hinnehmbarer Eingriff in ihre Rechtsstellung gewertet wurde. Dass sich daran etwas geändert hätte und nunmehr ein schwerer Nachteil im Sinne von § 32 BVerfGG drohte, lässt sich dem Sachvortrag der Antragsteller nicht entnehmen.

3. Hinsichtlich des Antragstellers zu 3. ist ein schwerer Nachteil ebenfalls nicht dargelegt. Der Schriftsatz vom 26. Januar 2022 enthält lediglich den Hinweis auf den Status als nicht geimpfter und nicht genesener Abgeordneter. Es ist schon nicht vortragen, dass der Antragsteller zu 3. an der Gedenkstunde teilnehmen möchte. Jedenfalls ist ihm im Rahmen der Gedenkstunde keine aktive Rolle zugeordnet. Vielmehr könnte er lediglich als Zuhörer an der Veranstaltung teilnehmen. An der Kenntnisnahme der Inhalte der Gedenkstunde ist er nicht gehindert, da diese unter anderem im Parlamentsfernsehen und im Internet auf [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) übertragen wird. Dass gleichwohl der Ausschluss der persönlichen Anwesenheit des Antragstellers zu 3. von der Gedenkstunde einen schweren Nachteil darstellt, hätte vor diesem Hintergrund einer Begründung bedurft.

45

König	Huber	Hermanns
Müller	Kessal-Wulf	Maidowski
Langenfeld		Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. Januar 2022 -  
2 BvE 1/22**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. Januar 2022 - 2 BvE 1/  
22 - Rn. (1 - 45), [http://www.bverfg.de/e/es20220126\\_2bve000122.html](http://www.bverfg.de/e/es20220126_2bve000122.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2022:es20220126.2bve000122