Verfassungsrecht

2 BvE 1/22 - Erfolglose Organklage gegen 2G+-Regeln im Deutschen Bundestag

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat Antr??ge in einem Organstreitverfahren verworfen, die sich gegen die im Januar 2022 wegen der COVID-19-Pandemie erlassenen 2G+-Regeln im Deutschen Bundestag richten.

Die angegriffenen Regeln sahen vor, dass ausschließlich diejenigen Personen Zutritt zur unteren Ebene des Plenarsaals und zu den Sitzungssälen der Ausschüsse sowie zu Veranstaltungen des Bundestages erhielten, die vollständig gegen das Coronavirus geimpft oder von einer COVID-19-Erkrankung genesen und zusätzlich negativ getestet oder „geboostert“ waren (2G+). Im Übrigen konnten Abgeordnete bei Nachweis eines negativen Coronatests nur auf gekennzeichneten Plätzen auf der Tribüne an Plenarsitzungen teilnehmen. Entsprechendes galt für Ausschusssitzungen. Die 2G+-Regel galt auch für die Gedenkstunde am 27. Januar 2022, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, wobei für die Abgeordneten eine Teilnahme auf der Tribüne nicht möglich war.

Die gegen diese 2G+-Regeln gerichtete Organklage blieb ohne Erfolg. Die Regelungen für Plenar- und Ausschusssitzungen berühren zwar die Teilhaberechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (Grundgesetz), waren aber zur Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages in der COVID-19-Pandemie gerechtfertigt. Entsprechendes gilt für die Gedenkstunde am 27. Januar 2022, die angesichts der damaligen Pandemiebedingungen aus konzeptionellen und praktischen Gründen nur auf diese Weise durchgeführt werden konnte.

Der Senat hatte mit der Organklage verbundene Eilanträge mit Beschlüssen vom 26. Januar 2022 (vgl. Pressemitteilung - BVerfG PM 04/2022) und vom 8. März 2022 verworfen.

Sachverhalt:

Angesichts der erhöhten Infektionsgefahren durch die Omikronvariante des Coronavirus erließ die Präsidentin des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2022 eine novellierte Allgemeinverfügung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages. In Bereichen des Deutschen Bundestages, in denen zuvor die 3G-Regel gegolten hatte, galt nunmehr 2G+. Zur unteren Ebene des Plenarsaals und zu den Sitzungssälen der Ausschüsse sowie zu Veranstaltungen des Bundestages erhielten ausschließlich diejenigen Personen Zutritt, die vollständig gegen das Coronavirus geimpft oder von einer COVID-19-Erkrankung genesen und darüber hinaus negativ getestet oder „geboostert“ waren. 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. Zusätzlich war die Möglichkeit einer Teilnahme an Ausschusssitzungen durch Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel vorgesehen. Die Allgemeinverfügung war vom 12. Januar bis 13. Februar 2022 gültig. Am 12. Januar 2022 beschloss der Deutsche Bundestag gegen die Stimmen der AfD-Fraktion die 2G+-Regeln der Allgemeinverfügung als Teil seiner parlamentarischen Ordnung.

Mit Schreiben vom 19. Januar 2022 lud die Präsidentin des Deutschen Bundestages 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 darauf hin, dass für die Gedenkstunde die 2G+-Regel gelte. Zudem teilte sie mit, für die Abgeordneten sei die Teilnahme auf den Besuchertribünen nicht möglich.

Die Antragstellenden – drei Abgeordnete und die Bundestagsfraktion der AfD – machen geltend, die 2G+-Regel im Allgemeinen und konkret die Teilnahmebeschränkung für die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 verletzten ihre Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sowie den Grundsatz effektiver Opposition aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

I. Die Organklage ist nur im Hinblick auf einen der drei Abgeordneten – den Antragsteller zu 3. – überwiegend zulässig. Er trägt vor, weder geimpft noch genesen gewesen zu sein. Die anderen beiden Abgeordneten erfüllten die 2G+-Anforderungen oder haben nicht dargelegt, dass sie sie nicht erfüllten. Die Fraktion hat nicht dargelegt, wie durch die 2G+-Regeln, die sich an die Abgeordneten richtete, Fraktionsrechte oder der Grundsatz effektiver Opposition betroffen sein könnten.

II. Soweit die Organklage zulässig ist, ist sie unbegründet.

1. Die allgemeine 2G+-Regel verletzte die Rechte des Antragstellers nicht.

a) Sie betrifft ihn in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

Zwar war er nicht daran gehindert, bei den Plenarsitzungen anwesend zu sein. Er konnte auch sein Rede-, Antrags- und Stimmrecht ausüben. Die aufgeführten Unterschiede zu den Bedingungen auf der Plenarebene (kein Zugang zum Wasserspender auf der Plenarebene, keine Tischplätze und kein Austausch speziell in der Lobby auf der Plenarebene etwa mit anwesenden Journalisten) sind für eine Rechtsbeeinträchtigung ohne hinreichende Relevanz. Soweit anfänglich auf der Tribüne eine sekundengenaue Redezeitanzeige fehlte, hat der Antragsteller relevante Nachteile, etwa die Unterbrechung eines Redners durch die Sitzungsleitung, nicht dargelegt.

Gleichwohl war der Antragsteller durch die Beschränkung, nur auf der Tribüne an der Plenarsitzung teilnehmen zu können, im Vergleich zu den die 2G+-Anforderungen erfüllenden Abgeordneten ungleich betroffen. 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 auch eine Rolle, dass Abgeordnete der parlamentarischen Tradition entsprechend gemeinsam mit den anderen Mitgliedern ihrer Fraktion in einem bestimmten Bereich des Plenums sitzen.

b) Diese Beschränkung ist aber gerechtfertigt. Denn sie war verhältnismäßig.

Die Zuweisung der Tribünenplätze infolge der Zutrittsbeschränkungen auf der Plenarebene erfolgte zu dem Zweck, die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Bundestages auch angesichts der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie zu sichern. Hierfür war die Regelung im Januar 2022 geeignet. Nach der damals aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnislage 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. Die Beschränkung einer Personengruppe in einem Raum oder bei einer Veranstaltung auf Geimpfte und Genesene galt daher als geeignet, um das Infektionsrisiko zu reduzieren.

Zur Beurteilung, ob alternative Schutzmaßnahmen hinreichend gleichwertig waren und als mildere Mittel in Betracht kamen, kommt es nicht allein auf die epidemiologische Risikoeinschätzung an. Denn dem Bundestag steht 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.

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 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 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.

Schließlich war die Regelung auch bei Berücksichtigung der Bedeutung gleichberechtigter Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung angemessen. 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 Zweiteilung der Abgeordneten anzusehen. Auch die Möglichkeit, Rückschlüsse auf den persönlichen Impfstatus der Abgeordneten zu ziehen, führt nicht zur Unzumutbarkeit der 2G+-Regel im Bundestag.

c) Die durch die 2G+-Regel für Ausschusssitzungen vorgesehenen Beschränkungen sind aus den gleichen Erwägungen gerechtfertigt.

2. Auch die Einladung zur Gedenkstunde am 27. Januar 2022 mit der Beschränkung auf Abgeordnete, die die 2G+-Voraussetzungen erfüllten, verletzte nicht die Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

a) Die Einladung unter 2G+-Voraussetzungen beschränkt das Recht des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

Das Recht des Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an der Vertretung des ganzen Volkes 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. Hierzu zählt auch die jährliche Gedenkstunde am 27. Januar, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus. Durch seinen Ausschluss von der Veranstaltung war der Antragsteller in diesem Teilhaberecht betroffen. Er war jedoch nicht darin beeinträchtigt, seine Position zum Gedenken an den Holocaust zum Ausdruck zu bringen. Bei der Gedenkstunde waren Redebeiträge einzelner Abgeordneter oder unmittelbarer politischer Austausch nicht vorgesehen.

b) Der Ausschluss des Antragstellers ist gerechtfertigt.

Die Teilnahmebeschränkung diente dem Ziel, die Gedenkstunde am 27. Januar 2022 überhaupt durchführen zu können. Ihrer Zweckrichtung entsprechend nahmen an der Gedenkstunde zahlreiche Gäste mit besonderem Bedürfnis nach einem möglichst hohen Infektionsschutzniveau teil. Insbesondere Zeitzeugen des Holocaust zählten wegen ihres hohen Alters zur Gruppe der besonders vulnerablen Personen. Die Tribüne war für die Gäste, insbesondere auch Überlebende des Holocaust reserviert, sodass Abgeordnete, die die 2G+-Voraussetzungen nicht erfüllten, dort nicht platziert werden konnten. Da unter den Pandemiebedingungen im Januar 2022 die Gedenkstunde 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. Die Abwägungsentscheidung zugunsten der Gedenkveranstaltung und zulasten der Gleichbehandlung der Abgeordneten war in dieser Situation verhältnismäßig.

BVerfG-Beschluss vom 9. Juni 2026 - 2 BvE 1/22 - BVerfG PM 44/2026

LogIn zum Volltext