

Otto-Wels-Saal



IM NAMEN DES VOLKES

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

dass der Antragsgegner zu 1. durch den in seinem Namen durch den Antragsgegner zu 2. gefassten Beschluss vom 22. Mai 2025, den Bundestagssitzungssaal 3S 001 nebst Raum 3S 008 als Fraktionssitzungssaal an die SPD-Fraktion zu vergeben statt an die Antragstellerin und den Bundestagssaal 3N 039 nebst Raum 3N 037 als Fraktionssitzungssaal an die Antragstellerin zu vergeben statt an die SPD-Fraktion, das verfassungsmäßige Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung als Fraktion sowie ihr verfassungsmäßiges Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung verletzt hat

Antragstellerin: A f D - F r a k t i o n i m D e u t s c h e n B u n d e s t a g ,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden
Dr. Alice Weidel und Tino Chrupalla,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

Antragsgegner: 1. D e u t s c h e r B u n d e s t a g ,
vertreten durch die Bundespräsidentin Julia Klöckner,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
2. Ä l t e s t e n r a t d e s D e u t s c h e n B u n d e s t a g e s ,
vertreten durch die Bundespräsidentin Julia Klöckner,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

u n d Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin Kaufhold,

Langenfeld,

Wallrabenstein,

Fetzer,

Offenloch,

Frank,

Wöckel,

Emmenegger

am 27. Januar 2026 gemäß § 24 BVerfGG beschlossen:

1. Der Antrag wird verworfen.
2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird damit gegenstandslos.

Gründe:

A.

Der Organstreit betrifft die Frage, ob die Entscheidung des Ältestenrates des Deutschen Bundestages, den sogenannten Otto-Wels-Saal in der 21. Legislaturperiode erneut an die SPD-Fraktion zu vergeben anstatt an die AfD-Fraktion, die Verfassung verletzt. 1

I.

Im Deutschen Bundestag sind im dritten Obergeschoss des Reichstagsgebäudes rund um den Plenarsaal Sitzungssäle für die Fraktionen angeordnet. Auf der Ostseite befinden sich die beiden größten Sitzungssäle mit 463 m^2 (3N 001) beziehungsweise 462 m^2 (3S 001). Der Saal 3S 001 wird seit Bezug des Reichstagsgebäudes durch den Bundestag von der SPD-Fraktion genutzt und von ihr als „Otto-Wels-Saal“ bezeichnet (Bezeichnung im Folgenden entsprechend verwendet). Zwei Sitzungssäle mittlerer Größe auf der Westseite umfassen 251 m^2 (3N 039) beziehungsweise 240 m^2 (3S 039). Außerdem ist in den vier Ecktürmen des Gebäudes jeweils ein kleinerer Sitzungssaal mit 134 m^2 bis 151 m^2 vorhanden. Alle acht Säle werden auf die Fraktionen verteilt, sodass bei weniger als acht Fraktionen manche zwei Säle erhalten. 2

Im 21. Deutschen Bundestag bildeten sich zu Beginn der Legislaturperiode fünf Fraktionen. Die Fraktion der CDU/CSU besteht aus 208 Abgeordneten, die Fraktion der AfD, die Antragstellerin, aus zunächst 152 und derzeit 151. Der Fraktion der SPD gehören 120 Abgeordnete an, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 85 und der Fraktion Die Linke 64. Die Abgeordneten der AfD bilden damit erstmals die zweitstärkste Fraktion im Deutschen Bundestag. 3

Unmittelbar nach der Wahl formulierten mehrere Parlamentarische Geschäftsführer der Antragstellerin gegenüber Medienvertretern und auf eigenen Social-Media-Kanälen ihren Anspruch auf den Otto-Wels-Saal als Fraktionssitzungssaal. Die SPD-Fraktion erklärte durch ihre Fraktionsvorsitzenden ebenfalls öffentlich, dass sie den Otto-Wels-Saal „nicht hergeben“ wolle. 4

Die Bundestagsverwaltung wurde von den Fraktionen beauftragt, für den Saal 3N 039 Möblierungsvorschläge sowohl für die Nutzung durch die Antragstellerin als auch durch die SPD-Fraktion zu erarbeiten. Sie entwarf mehrere Bestuhlungsvarianten, die zuletzt 238 Sitzplätze vorsahen, davon 154 Tischplätze. Zu allen ließ die Bundestagsverwaltung brandschutztechnische Stellungnahmen erstellen. Diese kamen zu dem Ergebnis, dass aus brandschutztechnischer Sicht gegen die Nutzung des Fraktionssaals 3N 039 mit diesen Bestuhlungsvarianten keine Bedenken bestünden, wenn die unabhängig von der Bestuhlungsvariante geltenden allgemeinen Anforderungen, insbesondere an die Maximalbeladung des dritten Obergeschosses und je Quadrant, beachtet würden. 5

Am 22. Mai 2025 beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, der Antragsgegner zu 2., nach kontroverser Debatte gegen die Stimmen der Vertreter der Antragstellerin, nicht dieser, sondern der SPD-Fraktion den Otto-Wels-Saal mit dem angrenzenden Eckturmsaal 3S 008 mit 146 m² und der Antragstellerin den Saal 3N 039 mit dem daneben liegenden Eckturmsaal 3N 037 mit 151 m² zuzuweisen. 6

II.

Die Antragstellerin hat am 4. Juli 2025 Organklage erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. 7

1. Die Antragstellerin macht geltend, sie habe als zweitstärkste Fraktion nach der Bundestagswahl einen Anspruch auf die Zuteilung des zweitgrößten Saals, des Otto-Wels-Saals, wie der Zweitplatzierte eines Wettkaufs auf die Silbermedaille. Demgegenüber seien die Argumente, auf die sich die SPD-Fraktion berufe – bisherige Nutzung, Nähe zum Sitzungssaal des Koalitionspartners und wegen der Eigenschaft als Regierungsfraktion die Teilnahme von Mitarbeitern aus den Ministerien –, unhaltbar. § 11 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: GO-BT) leite als sekundäres beziehungsweise ergänzendes Verfassungsrecht die Raumvergabe an, sodass die Reihenfolge nach

der Stärke der Fraktionen bestimmt sei. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebe sich, dass Fraktionen entsprechend ihrer Stärke zu behandeln seien. Dies gelte selbst dann, wenn der Saal 3N 039 für die Antragstellerin beanstandungslos benutzbar wäre und sein einziger Makel darin bestünde, nur der drittgrößte Saal zu sein.

Für den Fall, dass sich das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsauffassung nicht zu eingen machen sollte, trägt die Antragstellerin weiter vor, dass der Saal 3N 039 für ihre Fraktionsgröße auch ungeeignet sei. Er sei viel zu klein und seine Nutzung durch viel zu viele Personen brand- und arbeitsschutzrechtlich sowie versammlungsrechtlich unzulässig, wie ein von ihr eingeholtes Gutachten belege. Einem AfD-Abgeordneten stünden dort rechnerisch nur $1,66 \text{ m}^2$ zur Verfügung. Würde die SPD-Fraktion den Saal 3N 039 nutzen, wären es $2,09 \text{ m}^2$ für jedes Fraktionsmitglied. Dies sei ebenfalls eine Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen und des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung. Der Organklageantrag sei daher nicht nur abstrakt und prinzipiell, sondern auch konkret und „kleinteilig“ begründet. 9

Zur Begründung ihres Eilantrags weist die Antragstellerin darauf hin, dass sie derzeit nicht arbeitsfähig und „dramatisch“ in ihren parlamentarischen Mitwirkungsrechten eingeschränkt sei. Sie tage mangels Eignung der ihr zugeteilten Säle in einem Saal im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, der ebenfalls den Anforderungen an einen Fraktionssitzungssaal nicht genüge und schon wegen der räumlichen Distanz zum Reichstagsgebäude nicht gleichwertig sei. 10

2. Die Antragsgegner erwideren, der Antragsgegner zu 2. sei durch die Geschäftsordnung des Bundestages nicht gehalten, die Sitzungssäle strikt nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zu vergeben. Wenn zwei Fraktionen kollidierende Ansprüche auf einen Raum erhöben, sei nach § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT der Ältestenrat zur politischen Entscheidung hierüber berufen. Der verfassungsrechtliche Maßstab der Gleichbehandlung der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG binde ihn bei dieser rein organisatorischen Entscheidung nicht an den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Er verbiete lediglich eine gezielte Benachteiligung, die Beteiligungsrechte leerlaufen ließe. 11

Davon könne hier nicht die Rede sein. Der Saal 3N 039 sei für die Fraktionsarbeit der Antragstellerin geeignet und seine Ausstattung gleichwertig. Die Bundestagsverwaltung habe mehrere Bestuhlungsvarianten erstellt, die brandschutztechnisch als unbedenklich bewertet worden seien. Die im Ältestenrat von der SPD-Fraktion vorgetragenen Argumente gingen unabhängig davon, ob sie aus Sicht der Antragstellerin vollends überzeugten, nicht offenkundig fehl. Warum solle ein Verfassungsgericht in diesem Fall eine Mehrheitsentscheidung korrigieren? 12

Im Hinblick auf den Eilantrag habe die Antragstellerin keine besonderen Erschwernisse dargelegt. Sie lehne aus freien Stücken die Nutzung der ihr zugeteilten Sitzungssäle im Reichstagsgebäude ab und habe sich stattdessen entschieden, in einem nur unwesentlich größeren Saal im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus zu tagen. 13

3. Im Einzelnen streiten Antragstellerin und Antragsgegner über die Ausstattung der Säle, insbesondere hinsichtlich der Möblierung (Anordnung der Sitzplätze des Fraktionsvorstandes, ausreichende Verfügbarkeit von Tischarbeitsplätzen, Einhaltung von Mindestabständen zwischen den Tischen) und der Saal- und Sicherheitstechnik (Feuerlöscher, Kabel, Steckdosen sowie Projektions-, Videokonferenz- und Klimatechnik) sowie über die Anordnung der Fluchttüren und über Möglichkeiten, den Eckturmsaal 3N 037 ergänzend zu nutzen. Übereinstimmend halten sie die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für gegeben. 14

III.

Der Senat hat den Organklageantrag dem Bundespräsidenten, dem Bundesrat und der Bundesregierung zugestellt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. 15

B.

Der Antrag ist nur zulässig, soweit er sich gegen den Antragsgegner zu 2. richtet (I.). Im Übrigen ist er unzulässig (II.). 16

I.

1. Antragstellerin und Antragsgegner sind nach § 63 BVerfGG parteifähig. Die Geschäftsordnung des Bundestages stattet die Antragstellerin als Fraktion des Deutschen Bundestages ebenso wie den Antragsgegner zu 2. als Ältestenrat mit eigenen Rechten aus. 17

2. Der Gegenstand des Antrags kann auch mit einer Organklage angegriffen werden. 18

a) Die Antragstellerin wendet sich gegen die Entscheidung des Antragsgegners zu 2. vom 22. Mai 2025. Zur Abstimmung standen zwei Varianten für die Saalzuteilung. Zunächst lehnte der Antragsgegner zu 2. die Variante ab, den Otto-Wels-Saal und den Saal 3S 008 der Antragstellerin zuzuteilen. Sodann nahm er die Variante an, diese Säle an die SPD-Fraktion und die Säle 3N 039 und 3N 037 an die Antragstellerin zu vergeben. Beide Beschlüsse stellen eine einheitliche Entscheidung über die Saalzuteilung dar. Deshalb kommt es nicht darauf an, ob die Ablehnung der ersten Zuteilungsvariante, die die Antragstellerin eingebracht hatte, als Unterlassen zu qualifizieren wäre. Der Antragsgegner zu 2. hat mit seiner Zuteilungsentscheidung auch nicht nur eine Unterstützungs- oder Koordinierungsaufgabe nach § 6 Abs. 2 GO-BT wahrgenommen, sondern seine Kompetenz nach § 6 Abs. 3 Satz 2

GO-BT ausgeübt. Damit hat er abschließend eine rechtserhebliche Entscheidung (vgl. BVerfGE 140, 115 <139 f. Rn. 59>; 166, 93 <138 Rn. 126> – Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 57 – Beschlussfähigkeit des Bundestages III) getroffen.

b) Die Beteiligten streiten nicht nur über die Einhaltung einfach- und untergesetzlicher Vorgaben, sondern auch über den verfassungsrechtlichen Umfang ihrer Rechte und Pflichten. Letzteres, die Auseinandersetzung über die Gefährdung oder Verletzung von Rechten aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten, kann den Gegenstand eines Organstreits bilden (vgl. BVerfGE 165, 270 <287 Rn. 53> – PartGuaÄndG 2018 – Organstreit; 166, 93 <139 Rn. 129>; 169, 236 <277 Rn. 119> – Bundeswahlgesetz 2023).

Zwar lässt sich die Zuteilung von Räumen an die Mitglieder und Untergliederungen des Deutschen Bundestages wie andere Ressourcenzuteilungen als unterstützende Hilfsstätigkeit ansehen, die dem Verwaltungsrecht zuzuordnen wäre (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. Mai 2012 - LVerfG 15/11 -, S. 11; Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 6 Nr. 7; in Bezug auf die Aufgaben des damaligen Vorsitzenden des Bundestages schon BTDrucks 1/2550, S. 28). Für Streitigkeiten hierüber kommt der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO in Betracht. Dies gilt jedenfalls dann, wenn ein Verfassungsorgan(-teil) in Ausführung eines Gesetzes handelt, das ihm die Gewährung von Leistungen an Verfassungsorgane beziehungsweise Organteile oder an Parteien aufgibt (vgl. BVerfGE 27, 152 <157>; 73, 1 <30 f.>; 118, 277 <318>; 166, 93 <139 Rn. 129>). Ein organstreitfähiges Verfassungsrechtsverhältnis liegt jedoch dann vor, wenn die angegriffene Maßnahme auf der Wahrnehmung von Kompetenzen des Antragsgegners beruht, die diesem durch Verfassungsrecht als Verfassungsrechtssubjekt zugewiesen sind, mithin sein staatsorganisationsrechtliches Können, Dürfen oder Müssen bestimmen (vgl. Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 40 VwGO Rn. 151 <März 2015>).

Dies ist hier der Fall. Ein organstreitfähiges Verfassungsrechtsverhältnis ergibt sich zwar noch nicht unmittelbar aus der Stellung des Antragsgegners zu 2. als Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Seine Aufgaben umfassen sowohl Parlaments- als auch Verwaltungsangelegenheiten (vgl. Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 59). Abzustellen ist daher darauf, was die Antragstellerin im konkreten Fall zum Gegenstand ihres Klageantrags gemacht hat. Sie wendet sich gegen die Entscheidung des Antragsgegners zu 2. zwischen den beiden Zuteilungsvarianten. Die Antragstellerin geht ebenso wie die Antragsgegner davon aus, dass diese Entscheidung auf staatsorganisationsrechtlichen Kompetenzen des Ältestenrates beruht und sich die Bindungen des Antragsgegners zu 2. dabei aus den staatsorganisationsrechtlichen Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben (zur Statusrechtsrelevanz der Saalzuteilung vgl. auch Zeh, Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl. 1979, S. 100; Franke, Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältest-

tenrat des Bundestages, 1987, S. 103). Soweit die Antragstellerin die Richtigkeit der brandschutztechnischen Stellungnahme, die die Bundesagsverwaltung eingeholt hat, bestreitet und geltend macht, im Saal 3N 039 würden Sitzungen mit 238 Personen außerdem Vorgaben des Arbeitsschutz- und des Versammlungsstättenrechts verletzen, führen diese Argumente nicht zu einer im Kern verwaltungsrechtlichen Streitigkeit. Die Kritik an der Beschaffenheit und Ausstattung der Säle soll erkennbar den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Anspruch auf den Otto-Wels-Saal unterstreichen.

3. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Sie benennt mit dem Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Grundsatz der fairen und loyalen Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages rügfähige Rechtspositionen, deren Verletzung im Organstreitverfahren geltend gemacht werden kann (vgl. BVerfGE 154, 1 <11 Rn. 28> – Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses – eA; 162, 188 <203 Rn. 43> – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag – eA; 170, 1 <26 Rn. 69> – Wahl/Abwahl von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag). Die Antragstellerin zeigt die Möglichkeit auf, dass sie ein Recht darauf habe, als zweitstärkste Fraktion den zweitgrößten Fraktionssitzungssaal zu erhalten.

II.

Im Übrigen ist der Antrag unzulässig, weil der Antragsgegner zu 1., der Deutsche Bundestag, nicht der richtige Antragsgegner ist. Er hat den angegriffenen Beschluss weder gefasst noch zu verantworten (vgl. BVerfGE 118, 277 <322>; 140, 115 <140 Rn. 61>; 170, 1 <29 Rn. 77>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Mai 2025 - 2 BvE 3/20 -, Rn. 53).

C.

Der Antrag ist, soweit zulässig, offensichtlich unbegründet im Sinne des § 24 Satz 1 BVerfGG.

I.

1. Die Rechtsstellung der Fraktionen leitet sich ebenso wie die Rechtsstellung der Abgeordneten (vgl. hierzu BVerfGE 170, 1 <33 Rn. 91 f.> m.w.N.) aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ab. Fraktionen werden als Zusammenschlüsse von Abgeordneten gegründet und im Deutschen Bundestag tätig (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>; 93, 195 <203 f.>; 135, 317 <396 Rn. 153>; 160, 411 <420 Rn. 28> – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages; 170, 1 <34 Rn. 93 f.>). Ihr Wirken ist eine bedeutende Voraussetzung für die Effektivierung der Tätigkeit der in ihr zusammengeschlossenen Mitglieder des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 112, 118 <135>; 170, 1 <34 Rn. 94>). Fraktionen sind daher anerkannte

Einrichtungen des Verfassungslebens und als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages Teil der organisierten Staatlichkeit (vgl. BVerfGE 20, 56 <104>; 70, 324 <362>; 112, 118 <135>; 170, 1 <34 Rn. 94>). Hieraus leiten sich spezifische Mitwirkungsrechte (a), allerdings auch jenseits dessen ein Recht auf Gleichbehandlung (b) ab.

a) Gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG haben die Fraktionen ein Recht auf formal gleiche 27
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>; 160, 411 <420 Rn. 28>; 170, 1 <34 Rn. 95>). Aus der durch Art. 38
Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusam-
menzuschließen, ergibt sich, dass die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und
entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander (vgl.
BVerfGE 112, 118 <133>; 140, 115 <151 Rn. 92>; 170, 1 <34 Rn. 95>).

b) Auch jenseits der Mitwirkung der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse an der 28
parlamentarischen Willensbildung im engeren Sinne und an den Organisationsentschei-
dungen des Deutschen Bundestages bleibt der Deutsche Bundestag dem Grundsatz 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 und ihrer Zusammenschlüsse (vgl.
BVerfGE 160, 368 <383 Rn. 47 f.> – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages – Vor-
schlagsrecht; 160, 411 <420 Rn. 28>; 170, 1 <36 Rn. 98>). Der Gehalt des Gleichheits-
grundsatzes erschöpft sich nicht in einem rein objektiven Rechtssatz. Er prägt den Status
der Abgeordneten beziehungsweise ihrer Zusammenschlüsse und vermittelt ihnen daher
ein Recht, diesem Grundsatz entsprechend behandelt zu werden (vgl. BVerfGE 160, 368
<383 Rn. 47>; 160, 411 <420 Rn. 28>; 170, 1 <36 f. Rn. 98>). Seinen Ausdruck findet dieser
verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsanspruch unter anderem im Recht der Abgeord-
neten und ihrer Zusammenschlüsse auf eine faire und loyale Auslegung und Anwendung
der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (vgl. hierzu BVerfGE 1, 144 <149>; 154,
1 <12 f. Rn. 29>; 160, 368 <389 f. Rn. 61>). Indem sich der Deutsche Bundestag eine Ge-
schäftsordnung gibt, bindet er sich selbst und ist gehalten, von ihm eingeräumte Rechte
gleichmäßig und sachgemäß zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 170, 1 <37 Rn. 98>).

2. Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG kommt es dem Bundestag zu, kraft seiner Geschäftsord- 29
nungsautonomie über seine innere Organisation und sein Verfahren zu entscheiden (a).
Gestaltung, Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
unterliegen einer lediglich eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (b).

a) Zur Wahrnehmung der dem Deutschen Bundestag durch das Grundgesetz übertrage- 30
nen Aufgaben bedarf es eines Ordnungsrahmens, der die Gleichheit aller Abgeordneten
und daraus abgeleitet ihrer Zusammenschlüsse sichert und zugleich der Erhaltung der Ar-
beits- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages dient (vgl. BVerfGE 160, 368
<386 Rn. 54>; 170, 1 <37 Rn. 100>). Die Konkretisierung des hierzu Erforderlichen obliegt

dem Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie zunächst selbst. Bei der Gestaltung seiner inneren Organisation und des Geschäftsgangs kommt ihm ein weiter Spielraum zu (vgl. BVerfGE 10, 4 <19 f.>; 84, 304 <322>; 112, 118 <150>; 140, 115 <155 Rn. 102>; 160, 368 <388 Rn. 58>; 170, 1 <37 f. Rn. 100>). Hierbei sind nicht nur der Erlass, sondern auch die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung grundsätzlich dem Deutschen Bundestag selbst überantwortet (vgl. BVerfGE 160, 368 <389 Rn. 60>; 170, 1 <38 Rn. 100>).

b) Das Bundesverfassungsgericht überprüft, ob die Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie durch den Deutschen Bundestag die verfassungsrechtlichen Grenzen wahrt. Dabei beachtet es die Autonomie des Parlaments bei der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung (vgl. BVerfGE 160, 368 <389 Rn. 60>; 170, 1 <38 Rn. 101>). Einschränkungen der spezifischen Statusrechte der Abgeordneten beziehungsweise ihrer Zusammenschlüsse durch die Geschäftsordnung unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. Sie müssen dem Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang dienen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (vgl. BVerfGE 160, 368 <385 f. Rn. 53>; 170, 1 <38 f. Rn. 102>). Geht es demgegenüber allein um den formalen Status der Gleichheit der Abgeordneten und seiner Zusammenschlüsse aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Form der Teilhabe an Rechtspositionen, die erst die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages einräumt, findet eine verfassungsgerichtliche Überprüfung lediglich dahingehend statt, ob die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung oder ihre Auslegung und Anwendung jedenfalls nicht evident sachwidrig und damit willkürlich sind (vgl. BVerfGE 170, 1 <39 Rn. 103>).

II.

Gemessen hieran sind weder die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Mitwirkungsrechte (1.) noch das Recht der Fraktion auf Gleichbehandlung in Verbindung mit dem Grundsatz der fairen und loyalen Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (2.) verletzt.

1. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht der Antragstellerin kein organschaftliches Recht auf den Otto-Wels-Saal zu.

Es kann offenbleiben, ob Fraktionen überhaupt das Recht auf einen Fraktionssitzungssaal in den Liegenschaften des Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ableiten können (ablehnend Günther, Hausrecht und Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten, 2013, S. 99 f.; vgl. auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. Mai 2012 - LVerfG 15/11 -, S. 9 f.). Denn im 21. Deutschen Bundestag haben alle Fraktionen Säle zur Nutzung erhalten.

Jedenfalls umfasst der verfassungsrechtliche Status der Fraktionen nicht das Recht auf einen bestimmten Fraktionssitzungssaal (vgl. für das Landesverfassungsrecht VerfGH Sachsen, Beschluss vom 10. Dezember 2009 - Vf. 125-I-09 - <e.A.>, BeckRS 2011, 45022,

Rn. 18; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. Mai 2012 - LVerfG 15/11 -, S. 12). Die Ansicht der Antragstellerin, der Otto-Wels-Saal entspreche als zweitgrößter Saal einer Silbermedaille, auf die sie als Zweitplatzierte der Bundestagswahl einen Anspruch habe, geht fehl. Die Wahl zum Deutschen Bundestag ist kein Wettkampf, bei dem der Erfolg einer Partei in der Wählergunst mit Auszeichnungen oder Belohnungen geehrt würde. Vielmehr ist sie ein politischer Wettbewerb um Programme für die Gestaltung der Lebensbedingungen und Belange in der Bundesrepublik Deutschland. Die Wahl bestimmt wesentlich den Einfluss, den die Parteien auf die Willensbildung und die Entscheidungen in den Staatsorganen haben (vgl. BVerfGE 44, 125 <146>). Die organschaftlichen Rechte des Grundgesetzes garantieren daher keine Erfolgsprämien, sondern sichern die Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Willensbildung in den Staatsorganen. Diese hängen nicht von der Zuteilung eines bestimmten Sitzungssaals ab.

2. Die Entscheidung des Antragsgegners zu 2., den Otto-Wels-Saal und den Saal 3S 008 an die SPD-Fraktion und die Säle 3N 039 und 3N 037 an die Antragstellerin zu vergeben, verletzt auch nicht das Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung in Verbindung mit dem Grundsatz der fairen und loyalen Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Weder die Auslegung (a) noch die Anwendung (b) der einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung ist evident sachwidrig und damit willkürlich.

a) Der Antragsgegner zu 2. hat sich bei der Zuteilung der Fraktionssitzungssäle auf § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT gestützt. Er hat vertretbar angenommen, dass er im Beschlusswege mit Mehrheit entscheiden kann (aa). Sein Verständnis, er sei dabei auch inhaltlich frei, wenn für eine Fraktion mehrere geeignete Säle zur Verfügung stehen, kann nicht als evident sachwidrig oder willkürlich beurteilt werden (bb).

aa) Der Antragsgegner zu 2. hat angenommen, er könne im Beschlusswege mit Mehrheit über die Zuteilung der Fraktionssitzungssäle entscheiden. Diese Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT ist nicht zu beanstanden (1). Eine Pflicht, die Fraktionssitzungssäle nach dem Zugriffsverfahren in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen zu vergeben, besteht nicht (2).

(1) Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT verfügt der Ältestenrat über die Verwendung der Räume. Zwar konnte bisher stets Einvernehmen über die Zuteilung der Fraktionssitzungssäle hergestellt werden. Ob dies geboten ist oder ob auch eine Mehrheitsentscheidung getroffen werden kann, ergibt sich weder aus dieser bisherigen Praxis noch aus dem Wortlaut der Geschäftsordnungsbestimmung.

Allerdings spricht die Entstehungsgeschichte dieser Regelung für die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung. Bis zur Geschäftsordnungsreform 1969 war neben dem Ältesten-

rat noch ein Vorstand des Bundestages als zweites Lenkungsorgan vorgesehen (vgl. BTDrucks V/4373, S. 2, 5). Dieser Vorstand verfügte gemäß § 6 Abs. 2 GO-BT 1952 (vgl. BGBl II S. 389 <390>) über Beschlusskompetenzen, die im Wesentlichen denen des heutigen Ältestenrates nach § 6 Abs. 3 und 4 GO-BT entsprachen. Auch die Verwendung der Räume war in diesen Bestimmungen als Kompetenz des Vorstands geregelt. Seine Beschlüsse fasste der Vorstand gemäß § 6 Abs. 2 Satz 3 GO-BT 1952 mit Mehrheit. Mit der Geschäftsordnungsreform 1969 wurde der Ältestenrat als einheitliches Lenkungsorgan ausgestaltet, in dem der vormalige Vorstand mit seinen Befugnissen aufgegangen ist (vgl. BTDrucks V/4373, S. 2, 5).

Zwar genießen Mehrheitsentscheidungen nicht die gleiche Akzeptanz wie einstimmige Entscheidungen. Daher können sie zulasten der Integrationsfunktion des Ältestenrates (vgl. Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 40 Rn. 13) gehen. Als Koordinations- und Lenkungsgremium des Bundestages soll der Ältestenrat über die Besetzung der Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter sowie über den Arbeitsplan des Bundestages eine Verständigung zwischen den Fraktionen herbeiführen (§ 6 Abs. 2 Satz 2 GO-BT). Dies bedeutet, dass der Ältestenrat bei der Wahrnehmung dieser für die Parlamentspraxis wichtigen Aufgaben kein Beschlussorgan ist (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 GO-BT). Vor diesem Hintergrund kann es förderlich sein, auch die Kompetenzen nach § 6 Abs. 3 GO-BT im Einvernehmen auszuüben.

Gleichwohl durfte sich der Antragsgegner zu 2. bei der Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT auch von der Zielsetzung leiten lassen, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern. Hierbei handelt es sich um ein Rechtsgut von Verfassungsrang (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 118, 277 <324>; 130, 318 <348 ff.>; 170, 1 <38 Rn. 102>). Es ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner zu 2. die bewusste Differenzierung zwischen den koordinierenden Aufgaben des Ältestenrates nach § 6 Abs. 2 GO-BT und den begrenzten organisatorischen Kompetenzen nach § 6 Abs. 3 GO-BT so verstanden hat, dass letztere auch zu Mehrheitsbeschlüssen ermächtigen. Er konnte annehmen, dass die Geschäftsordnungsreform von 1969 den Ältestenrat auch gerade dadurch handlungsfähiger machen wollte, als es die Selbstverwaltung des Bundestages bis dahin gewesen war (vgl. BTPlenProt V/240, S. 13328 <D>-13329 <A>).

(2) Der Antragsgegner zu 2. ging auch vertretbar davon aus, für die Verfügung über die Verwendung der Räume nach § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT gelte kein Zugriffsverfahren nach der Reihenfolge der Fraktionen. 43

Aus § 11 Satz 1 GO-BT ergibt sich nichts anderes. Nach § 11 Satz 1 GO-BT bestimmt die Stärke der Fraktionen ihre Reihenfolge. Ausdrücklich greift die Geschäftsordnung diese Reihenfolge bei der Vertretung des Präsidenten aufgrund längerer Verhinderung auf (vgl. § 7 Abs. 6 Satz 3 GO-BT). Darüber hinaus wirkt sich die Reihenfolge der Fraktionen

bei Zugriffsverfahren aus, die sich in der Parlamentspraxis des Bundestages für Wahlvorschlagsrechte etabliert haben. So schlägt nach der Tradition des Bundestages die stärkste Fraktion den Präsidenten des Bundestages vor (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GO-BT, § 11, Anm. 1.a <Okt. 1986>). Vor allem gilt das Zugriffsverfahren für die Ausschussvorsitze, wenn im Ältestenrat keine Einigung zwischen den Fraktionen hierüber erzielt werden kann (vgl. BVerfGE 170, 1 <8 f. Rn. 14>, nunmehr § 58 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Demgegenüber enthält § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT keinen Verweis auf § 11 GO-BT. Da bislang stets Einvernehmen über die Zuteilung von Fraktionssitzungssälen erzielt wurde, hat sich auch in der Parlamentspraxis kein Zugriffsverfahren hierzu etabliert.

Soweit im Schrifttum darüber hinaus der Reihenfolge der Fraktionen entsprechend ihrer Stärke grundsätzliche Bedeutung beigemessen wird, steht dies im Zusammenhang mit § 12 GO-BT (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GO-BT, § 11, Anm. 1.a <Okt. 1986>). Hiernach ist die Stärke der Fraktionen bei der Bestimmung der Stellenanteile der Fraktionen, etwa bei der Zusammensetzung der Ausschüsse, maßgeblich. Allerdings folgen hieraus keine unmittelbaren Zugriffsrechte auf eine begehrte Position (vgl. für Ausschussvorsitze BVerfGE 170, 1 <42 ff. Rn. 110 ff.>).

Auch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich nicht, dass § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT zwingend im Sinne eines Zugriffsrechts der Fraktionen auf die Sitzungssäle nach der Reihenfolge ihrer Stärke zu interpretieren wäre. Zwar ließen sich damit Abstimmungsentscheidungen vermeiden. Dies kann ein sinnvoller Zuteilungsmodus sein, wenn kein Einvernehmen erzielt werden kann und zugleich die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gebotene Beteiligung von Minderheitsfraktionen gesichert werden soll. Denn Abstimmungen erfolgen regelmäßig entlang politischer Mehrheiten und können daher den Einfluss von Minderheiten verringern. Allerdings folgt hieraus lediglich, dass ein Zugriffsverfahren auf die Fraktionssitzungssäle verfassungsrechtlich zulässig sein dürfte. Ein verfassungsrechtliches Gebot lässt sich damit jedoch nicht begründen. Zwar wirken sich das im Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG wurzelnde Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>), und der Grundsatz effektiver Opposition (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 Rn. 90>) auch bei der Auslegung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem hierdurch garantierten Status der Freiheit und Gleichheit der Fraktionen aus (vgl. BVerfGE 165, 270 <290 Rn. 61>). Das Grundgesetz begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 Rn. 91>). Es sieht vielmehr ausdrücklich Minderheitenrechte vor, damit die Opposition ihre parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann (vgl. BVerfGE 142, 25 <57 Rn. 90>). Ausdrückliche Zugriffsrechte kennt das Grundgesetz ebenso wenig wie explizite Garantien von Fraktionssitzungssälen. Ein Zugriffsverfahren auf die Fraktionssitzungssäle könnte daher verfassungsrechtlich allenfalls dann geboten sein, wenn zur Wahrung des Gebots effektiver Opposition die von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

45

46

geforderte gleiche Mitwirkung aller Fraktionen an der parlamentarischen Arbeit anders nicht gesichert werden könnte. Hierfür fehlen jedoch erkennbare Anhaltspunkte.

bb) Der Antragsgegner zu 2. hat außerdem angenommen, er müsse bei seiner Mehrheitsentscheidung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT lediglich sicherstellen, dass alle Fraktionen einen geeigneten Fraktionssitzungssaal erhalten, darüber hinaus sei er in seiner Verteilungsentscheidung frei und insbesondere nicht an einen Proportionalitätsgrundsatz gebunden. Dass diese Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT evident sachwidrig und damit willkürlich wäre, ergibt sich entgegen der Annahme der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls nicht.

47

Aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und der Repräsentationsfunktion des Bundestages wird zwar im Schrifttum ein Proportionalitätsprinzip abgeleitet, nach dem die Stärke der Fraktionen bei Verteilungsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen sei (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 187; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 197; Butzer, in: Eppling/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 220 <Nov. 2025>). Allerdings wirkt sich ein solcher Grundsatz je nach dem zu verteilenden Gut unterschiedlich aus. So kommt dem Proportionalitätsprinzip bei der Verteilung der Redezeiten nur eine eingeschränkte Bedeutung zu. Nach § 28 GO-BT bestimmt der Präsident des Bundestages – der die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten hat (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GO-BT) – die Reihenfolge der Redner. Dabei soll er sich lediglich unter anderem an der Stärke der Fraktionen orientieren. Außerdem soll er auch Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und auf Rede und Gegenrede nehmen. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht, solange ein solches an sich legitimes Mittel nicht missbräuchlich benutzt wird (vgl. zur Beschränkung der Redezeit BVerfGE 10, 4 <13>).

48

Für die Verteilung von Fraktionssitzungssälen kommt Proportionalität in dem Sinne, dass die Saalgröße proportional zur Fraktionsgröße sein müsste, schon deshalb nicht in Betracht, weil der Ältestenrat nach § 6 Abs. 3 Satz 2 GO-BT lediglich über die Verwendung der vorhandenen Räume verfügt. Da sich diese tatsächlichen Begebenheiten vorbehaltlich etwaiger Umbaumaßnahmen grundsätzlich nicht ändern, Anzahl und Größe der Fraktionen hingegen variieren, wäre Proportionalität in diesem Sinne nicht zu erreichen.

49

Auch eine Pflicht, die Säle den Fraktionen in der Reihenfolge entsprechend ihrer Größe zuzuordnen, sodass die zweitgrößte Fraktion den zweitgrößten Saal erhielte, lässt sich Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entnehmen. Um gleichberechtigt an der parlamentarischen Willensbildung sowie insgesamt an den Aufgaben des Bundestages mitwirken zu können, ist eine solche Verteilung nicht erforderlich. Fraktionen müssen lediglich die für die Mitwirkung notwendigen Tätigkeiten – insbesondere die Abstimmung einer gemeinsamen Position im Rahmen von Fraktionssitzungen – ausüben können. Erhalten alle Fraktionen

50

hierfür Sitzungssäle in den Räumlichkeiten des Bundestages, muss dies für alle Fraktionen in ihrem jeweiligen Sitzungssaal möglich sein. Ist dies der Fall, kommt es zur Wahrung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht darauf an, ob die Sitzungssäle der anderen Fraktionen größer oder kleiner sind.

b) Der Antragsgegner zu 2. hat die Geschäftsordnung auch im konkreten Fall zur Anwendung gebracht, ohne evident sachwidrig und damit willkürlich zu handeln. Er durfte bei seiner Entscheidung, den Otto-Wels-Saal und den Saal 3S 008 der SPD-Fraktion und die Säle 3N 039 und 3N 037 der Antragstellerin zuzuweisen, davon ausgehen, dass auch der Saal 3N 039 als Fraktionssitzungssaal für die Antragstellerin geeignet ist (aa). Die konkrete Saalausstattung ist dabei nicht von Belang (bb).

aa) Nach der brandschutztechnischen Stellungnahme, die die Bundestagsverwaltung für die Nutzung des Saals 3N 039 bei einer Bestuhlung mit 238 Sitzplätzen eingeholt hatte, durfte der Antragsgegner zu 2. davon ausgehen, dass beide Säle – der Otto-Wels-Saal wie auch der Saal 3N 039 – sowohl für die SPD-Fraktion als auch für die Antragstellerin als Fraktionssitzungssäle geeignet sind.

Die Antragstellerin zeigt mit ihrer Organklage nichts anderes auf. Das von ihr eingeholte Gutachten zieht arbeitsschutzrechtliche Vorgaben heran. Aus dem Protokoll der Sitzung des Ältestenrates ergibt sich jedoch, dass es hierauf nicht ankommt. Der Direktor des Deutschen Bundestages hat auf entsprechende Bedenken der Vertreter der Antragstellerin hin erläutert, dass es sich nicht um Büroarbeitsplätze handele. Die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolge vielmehr in einer Versammlungsstätte und die brandschutztechnische Stellungnahme nehme ausdrücklich auch auf die geltende Versammlungsstättenverordnung Bezug (vgl. Kurzprotokoll der 2. Sitzung des Ältestenrates am 22. Mai 2025, S. 8 f.).

Es ist auch nicht von Belang, ob die Gesichtspunkte, die die SPD-Fraktion oder andere Mitglieder des Ältestenrates vorgebracht haben, sachlich überzeugen. Eine missbräuchliche Nutzung der Entscheidungsmacht über die Verwendung der Räume lässt sich aus ihnen jedenfalls nicht ableiten. Denn es fehlen hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass der Saal 3N 039 aufgrund seiner Größe für die Antragstellerin ungeeignet wäre. Aus der Größe des Saals ergibt sich bei der Anzahl der Fraktionsmitglieder der Antragstellerin eine verfügbare Fläche von 1,66 m² für jedes Fraktionsmitglied. Dies ist mehr als in der 18. Legislaturperiode jedem der 311 Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Saal 3N 001 rechnerisch zur Verfügung stand, nämlich lediglich 1,49 m².

bb) Die Einzelheiten der Saalausstattung sind für die Frage, ob der Antragsgegner zu 2. willkürlich von der Eignung der Säle ausgegangen ist, nicht von Belang. Sie stehen nicht in untrennbarem Zusammenhang mit ihrer Größe und lassen sich gegebenenfalls durch eine Anpassung der Raumgestaltung ändern.

D.

Mit der Ablehnung des Antrags im Organstreitverfahren wird der Antrag auf Erlass einer 56 einstweiligen Anordnung gegenstandslos.

Kaufhold

Langenfeld

Wallrabenstein

Fetzer

Offenloch

Frank

Wöckel

Emmenegger