Fachbereich WD 3

Petitionsrecht und Selbstorganisationsrecht des Bundestages

© 2026 Deutscher Bundestag

Petitionsrecht und Selbstorganisationsrecht des Bundestages

Aktenzeichen:	WD3-30000-0005-0013
Abschluss der Arbeit:	5. Oktober 2026 (zugleich letzter Abruf der Internetlinks)
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Petitionsrecht (Art. 17 GG) 4
2.1. Inhalt und Reichweite 4
2.2. Petitionsverfahren 6
2.2.1. Erfassung und Vorprüfung 6
2.2.2. Behandlung im Ausschuss und im Plenum 9
2.3. Exkurs: Öffentliche Petitionen 10

3. Petitionsrecht und Selbstorganisationsrecht des Bundestages 12

1. Einleitung

Gefragt wurde, ob zwischen dem Petitionsrecht und dem Selbstorganisationsrecht des Bundestages ein Spannungsverhältnis besteht, welches in der Bearbeitung von Petitionsanliegen in verfassungskonformer Weise ausgeglichen werden muss. Konkret geht es um die Frage, ob sich bei Petitionen, die sich an den Bundestag richten und thematisch sein Selbstorganisationsrecht betreffen, einschränkende Anforderungen an die Bearbeitung ergeben. Entsprechende Petitionen könnten etwa auf die Änderung der Geschäftsordnung, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquete-Kommission gerichtet sein.

Zur Beantwortung sollen zunächst überblicksartig der Inhalt und die Reichweite des Petitionsrechts (unter 2.1.) sowie das Petitionsverfahren bei Petitionen, die den Bundestag betreffen (unter 2.2.), dargestellt werden, bevor das Verhältnis zum Selbstorganisationsrecht des Bundestages in den Blick genommen wird (unter 3.). Einzelfälle werden nicht geprüft.

2. Petitionsrecht (Art. 17 GG)

2.1. Inhalt und Reichweite

Seine Grundlage findet das Petitionsrecht in Art. 17 Grundgesetz (GG)[1]: Danach hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden (sog. Jedermannsrecht). Das Petitionsrecht soll den Petenten losgelöst von formalen verfahrensrechtlichen Anforderungen – also insbesondere jenseits von Verwaltungs-, Rechtsbehelfs- und Gerichtsverfahren – ermöglichen, sich mit ihren Begehren an die zuständigen Stellen und das Parlament zu wenden.[2]

Von Art. 17 GG erfasst sind Bitten und Beschwerden.[3] Ziff. 2.1 Abs. 2 der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)[4] definiert Bitten als „Forderungen und Vorschläge für ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Hierzu gehören insbesondere Vorschläge zur Gesetzgebung.“ Beschwerden definiert Ziff. 2.1. Abs. 3 der Verfahrensgrundsätze als „Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen wenden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen“.[5] Keine Petitionen sind Auskunftsersuchen, bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen oder sonstige Meinungsäußerungen ohne materielles Verlangen (vgl. Ziff.

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

2 Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 17 Rn. 11, Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Vorb.

3 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Rn. 6.

4 Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze); zu den Rechtsgrundlagen noch unter 2.2.

5 Dazu: Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Parlamentsrecht, § 37 Rn. 13.

2.3 Verfahrensgrundsätze). Inhaltlich ergibt sich aus Art. 17 GG grundsätzlich keine Begrenzung der möglichen Petitionsgegenstände.[6] Eingaben können sich also auf alle denkbaren vergangenen, gegenwärtigen und künftigen Geschehnisse und Gegebenheiten innerhalb der öffentlichen Gewalt beziehen und sowohl auf gesetzgeberisches als auch exekutives Handeln gerichtet sein.[7]

Das Petitionsrecht ist gleichsam Abwehr- und Leistungsgrundrecht.[8] In seiner Dimension als Abwehrrecht schützt es gegen Beeinträchtigungen: Petenten dürfen weder an der Vorbereitung von Petitionen gehindert werden (z. B. bei der Sammlung von Unterschriften für eine gemeinschaftliche Eingabe oder bei Werbung für das Petitionsanliegen), noch an der Einreichung beim Petitionsadressaten.[9] In der Dimension als Leistungsrecht vermittelt Art. 17 GG dem Petenten einen Anspruch auf Entgegennahme der Petition durch die in Art. 17 GG genannten Stellen, auf sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition.[10]

Weitere Vorgaben zur sachlichen Behandlung der Petitionen lassen sich Art. 17 GG nicht entnehmen. Insbesondere kann der Petent nicht verlangen, dass das Petitionsverfahren in einer bestimmten Art und Weise durchgeführt bzw. das Petitionsanliegen in einem bestimmten Umfang sachlich geprüft wird.[11] Die nähere Ausgestaltung der Verfahrensmodalitäten obliegt vielmehr den Petitionsadressaten, denen innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.[12] Auch einen Anspruch auf Abhilfe, auf Erfüllung des vom Petenten

---

6 BVerwG, Urteil vom 15. März 2017, 6 C 16/16, Rn. 6.

7 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 154: „Die rechtsprechende Tätigkeit mag ebenfalls Gegenstand von Petitionen sein, jedoch ergibt sich hier aufgrund der Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 97 GG) eine nur sehr eingeschränkte Befassungs- und Erledigungskompetenz der Petitionsadressaten."

8 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Vorb.

9 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 111 m.w.N.

10 Guckelsberger, in: Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts Band III, 1. Auflage, 9/2025, § 70 Rn. 18 m.w.N.; Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Rn. 22 mit Verweis auf BVerfG 2, 225 (230); Finger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 26 Rn. 4; Lorenz, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 112.

11 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 184 m.w.N. aus der Rechtsprechung, u. a. BVerwG, Urteil vom 15. März 2017, 6 C 16/16; Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Rn. 22 mit Verweis auf BVerfGE 13, 54 (90).

12 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 GG Rn. 184.

verfolgten materiellen Anliegens oder auf eine bestimmte Sachentscheidung vermittelt Art. 17 GG nicht.[13]

2.2. Petitionsverfahren

Nach Art. 45c GG bestellt der Bundestag einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der an ihn gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt. Die Petitionen müssen unmittelbar an den Bundestag gerichtet sein oder an ihn weitergereicht werden und ein Verhalten der Legislative, Exekutive oder Judikative betreffen, für das eine Zuständigkeit des Bundes besteht.[14] Der Petitionsausschuss ist das einzige Gremium des Parlaments, das Entscheidungen in Petitionsangelegenheiten vorbereitet (vgl. auch § 109 Abs. 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages - GO-BT[15])[16] und wird wie jeder Ausschuss als Spiegelbild des Plenums nach dem Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen besetzt (Art. 38 Abs. 1 GG, § 57 Abs. 1, 2 i. V. m. § 12 GO-BT).[17]

Das Verfahren der Petitionsbehandlung regeln das auf Grundlage von Art. 45c Abs. 2 GG erlassene Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (PetAG)[18], die §§ 108 bis 112 GO-BT, und die auf der Grundlage von § 110 Abs. 1 GO-BT vom Petitionsausschuss aufgestellten Verfahrensgrundsätzen (siehe oben).[19]

2.2.1. Erfassung und Vorprüfung

Die Behandlung einer Petition beginnt mit der Entgegennahme und Erfassung der Petition durch den Ausschussdienst (Ziff. 7.1 Verfahrensgrundsätze).[20] Daran schließt sich eine Vorprüfung des Ausschussdienstes an, während der er etwa Eingaben erledigt, die nach Ziff. 2.3 keine Petitionen

---

13 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 17 Rn. 22 mit Verweis auf BVerfGE 13, 54 (90); BVerwG, Urteil vom 28. November 1975, VII C 53.73, Rn. 15; BVerwG, Urteil vom 15. März 2017, 6 C 16/16, Rn. 7; Guckelsberger, in: Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts Band III, 1. Auflage, 9/2025, § 70 Rn. 18; Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 194.

14 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 15.

15 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 17. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 250), die durch Beschluss d. Bundestages vom 10. Juli 2026 geändert worden ist.

16 Finger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 26 Rn. 2; von einem „Zuständigkeitsmonopol des Petitionsausschusses“ für an den Bundestag gerichtete Petitionen spricht: Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 11; siehe auch: Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 22.

17 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 11 m.w.N.; Guckelberger, in: Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts Band III, 1. Auflage, 9/2025, § 70 Rn. 44.

18 Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921), das durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist.

19 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 14.

20 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 15 f.; der Ausschussdienst nimmt insoweit die Aufgabe eines administrativen Hilfsdienstes bei der geschäftsordnungsgemäßen Behandlung von Petitionen wahr.

sind (Ziff. 7.2 Verfahrensgrundsätze). Nach Ziff. 7.3 Abs. 1 Verfahrensgrundsätze werden auch bestimmte mangelhafte Petitionen durch den Ausschussdienst grundsätzlich zur Erledigung durch den Ausschuss nicht vorbereitet (deren Inhalt verworren ist; die unleserlich sind; bei denen die Anschrift oder Unterschrift des Petenten falsch oder gefälscht ist; bei denen Anschrift oder Unterschrift des Petenten ganz oder teilweise fehlen, oder wenn bei elektronischer Verwendung des Web-Formulars die Pflichtfelder nicht korrekt ausgefüllt worden sind; mit denen etwas tatsächlich Unmögliches, eine strafbare Handlung, eine Ordnungswidrigkeit oder eine Maßnahme verlangt wird, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstößt; die beleidigenden, erpresserischen oder nötigenden Inhalt haben).[21] Der Mangel kann aber vom Petenten selbst innerhalb einer angemessenen Frist oder von Amts wegen behoben werden. Erfolgt dies nicht, legt der Ausschussdienst die Petition im Einvernehmen mit dem Ausschussvorsitzenden weg (Ziff. 7.3 Abs. 2 Verfahrensgrundsätze). Zudem kann der Ausschussdienst im Hinblick auf offensichtlich erfolglose Petitionen nach Ziff. 7.10 vorgehen:

> „Ist der Ausschussdienst der Auffassung, dass die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird, kann er dem Petenten die Gründe mit dem Hinweis mitteilen, dass das Petitionsverfahren abgeschlossen werde, wenn er innerhalb von sechs Wochen keine Einwendungen erhebe. Äußert sich der Petent nicht innerhalb dieser Frist, so nimmt der Ausschussdienst die Petition in ein Verzeichnis von erledigten Petitionen auf."

Die Delegation von Vorprüfungsbefugnissen auf den Ausschussdienst wird mit Blick auf Art. 17 und Art. 45c GG zum Teil kritisch gesehen, da eine abschließende Entscheidung über die Behandlung der Petition durch den Ausschussdienst getroffen werde und diese den Petitionsausschuss und das Stadium der parlamentarischen Behandlung damit gar nicht erst erreiche.[22] Im Hinblick auf die Ablehnung einer Petition durch den Ausschussdienst wegen Unzuständigkeit des Bundestages hat das BVerfG eine Verletzung von Art. 17 GG aber jedenfalls abgelehnt:

> „Art und Weise der Erledigung von Petitionen stehen grundsätzlich im parlamentarischen Ermessen. Innerhalb der durch Art 17 GG gezogenen Grenzen kann die Ausübung dieses Ermessens namentlich auch von der Erwägung beeinflußt werden, die ohnedies schon bestehende Arbeitsüberlastung des Parlaments in diesem Bereich sei möglichst gering zu halten; dies um so mehr, als in Anbetracht der großen Zahl beim Bundestag eingehenden Petitionen sachgemäße und zugleich zeitgerechte Bearbeitung ohne Beteiligung von Hilfspersonen nicht möglich ist. Geht es – wie hier – um Petitionen, deren Sachprüfung oder gar Erledigung im Sinne der Wünsche des Petenten dem Parlament aus verfassungsrechtlichen Gründen von vornherein verwehrt ist und die deshalb kraft zwingenden Rechts ausschließlich dahin beschieden werden können, der Petition sei nicht abzuhelfen, dann wäre es bloßer Formalismus, auf einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Petitionsausschusses oder des Plenums zur Prüfung jeder einzelnen Eingabe dieser Art zu bestehen; den Anforderungen des Art. 17 GG ist unter diesen besonderen Umständen schon dann genügt, wenn sich der Petitionsausschuß mit dem streitigen Petitionstypus generell und vorab befaßt und der Zentralstelle [heute: Ausschussdienst[23]] – wie hier –

21 Dazu auch: BVerfGE 2, 225 (229); BVerfG, Beschluss vom 21. August 2001, 2 BvR 282/00.

22 Kritisch: Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 18.

23 Anm. d. Verf.

> Anweisungen für die Bescheidung derartiger Eingaben gibt, die klar sind und zumal dann ohne Schwierigkeiten auch im Einzelfall angewandt werden können, wenn die beauftragte Stelle mit rechtlich geschultem Personal besetzt ist.“[24]

Ob das Kriterium der „offensichtlich erfolglosen“ Petitionen diesen Anforderungen entspricht („klare“ Anweisungen, die „ohne Schwierigkeiten auch im Einzelfall“ anwendbar sind), wird in der Literatur zum Teil bezweifelt:[25] Das BVerfG habe eine Delegation auf den Ausschussdienst nur für Fälle gebilligt, in denen der Verwaltung kein Ermessen hinsichtlich der Petitionsbehandlung zukomme.[26] Gerade dies sei aber bei „offensichtlich erfolglosen“ Petitionen nicht der Fall.[27]

Andere Stimmen in der Literatur halten das Vorgehen dennoch für verfassungsrechtlich unproblematisch.[28] So führt etwa *Brocker* aus, dass sich gegen die parlamentarische Praxis keine durchgreifenden Bedenken ergäben, solange die Entscheidungen des Ausschusssekretariats an den Ausschussvorsitzenden und dessen Direktionsrecht zurückgekoppelt werden könne und im Falle der Remonstration des Petenten gegen eine Entscheidung im „Vorprüfungsverfahren“ die Entscheidung des Petitionsausschusses eingeholt werde, da die Eingabe im Sinne von Art. 17 GG so letztlich doch „an die Volksvertretung“ erfolge. Auch dürften die praktischen Bedürfnisse, die für diese Verfahrensweise sprechen, nicht aus dem Auge verloren werden (siehe dazu auch die Ausführungen des BVerfG).[29] Im Übrigen sei das Ausschusssekretariat als Teil der parlamentarischen Hilfseinrichtung Bundestagsverwaltung organisatorisch der Legislative zugeordnet.[30]Auch kritische Stimmen sehen mit Blick auf Art. 17 GG die verfassungsrechtlichen Bedenken zumindest abgemildert, da der Petent Einwände erheben und insofern eine Behandlung durch den Petitionsausschuss erzwingen kann.[31]

Aufgrund dieses letzten Punktes ist auch fraglich, ob sich die vom BVerfG aufgestellten Kriterien ohne weiteres auf das Vorgehen bei „offensichtlich erfolglosen“ Petitionen übertragen lassen.[32]

---

24 BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 1981, 1 BvR 444/78, Rn. 1.

25 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 18; Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 79 m.w.N.

26 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 17 Rn. 186.

27 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 81 m.w.N.

28 Vgl. Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 28; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 45c Rn. 2.

29 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition Stand: 15.08.2026, Art. 45c Rn. 16.1.

30 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition Stand: 15.08.2026, Art. 45c Rn. 16.1.

31 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 81 m.w.N.; siehe auch Finger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Parlamentsrecht, § 26 Rn. 31: Jedenfalls müsse dem Petenten immer die Möglichkeit eröffnet werden, eine parlamentarische Prüfung zu verlangen – was bei den Verfahrensgrundsätzen der Fall ist.

32 Das BVerfG hatte hierüber bislang nicht zu entscheiden.

Denn der Ausschussdienstes entscheidet gerade nicht abschließend über die Behandlung der Petition. Vielmehr wird dem Petenten wie bereits erläutert mitgeteilt, dass sein Begehren voraussichtlich bei Behandlung im parlamentarischen Verfahren erfolglos bleiben würde, woraufhin er die Möglichkeit hat, dies anzunehmen und untätig zu bleiben, was zur Erledigung der Petition führt, oder Einwendungen zu erheben und damit die Behandlung im regulären Petitionsverfahren doch noch durchzusetzen. Gerade angesichts der hohen Eingangszahlen und des weiten Gestaltungsspielraums im Hinblick auf das Petitionsverfahren erscheint dieses Vorgehen mit Blick auf Art. 17 GG zulässig.

Gegen die Kritik, dass Petitionen gar nicht den Petitionsausschuss und damit das parlamentarische Verfahren erreichten, spricht auch, dass die Mitglieder des Petitionsausschusses sich in der Praxis stets z. B. wegen einer bestimmten Petition beim Ausschussdienst melden und als Berichterstatter anmelden können. Das Ausschusssekretariat übernimmt für den Ausschuss gerade eine Servicefunktion und wird daher Petitionen nicht gegen den erklärten Willen der Ausschussmitglieder für „offensichtlich erfolglos“ erklären.

2.2.2. Behandlung im Ausschuss und im Plenum

Nach Abschluss des Vorprüfungsverfahrens werden die nicht bereits vom Ausschussdienst erledigten Petitionen mit den zugehörigen Schriftwechseln und dem Ergebnis der Vorprüfung dem Petitionsausschuss vorgelegt. Gleichzeitig werden die vom Ausschussdienst erarbeiteten Vorschläge zur weiteren Sachaufklärung (z. B. die Einholung von Stellungnahmen, wenn diese nicht bereits im Stadium der Vorprüfung eingeholt wurden), für vorläufige Regelungen oder zur abschließenden Erledigung den vom Ausschussdienst für die konkrete Petition benannten Berichterstattern (in der Regel ein Vertreter der Regierungsfraktionen und einer der Oppositionsfraktionen) zugeleitet.[33] Vor der eigentlichen Prüfung und Beratung im Petitionsausschuss werden diese mit den weiteren Ermittlungen zur Aufklärung des Sachverhalts beauftragt und überprüfen die Vorschläge des Ausschussdienstes.[34]

Die Behandlung der Petitionen im Ausschuss mündet in einer Beschlussempfehlung an das Plenum des Bundestages.[35] Der Petitionsausschuss agiert insofern als „vorbereitendes Beschlussorgan des Bundestages“ (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Eine Reihe denkbarer und typischer Beschlussempfehlungen ergeben sich aus den „Vorschläge[n] zur abschließenden Erledigung“ nach Ziff. 7.14 Verfahrensgrundsätze, die die Berichterstatter dem Petitionsausschuss unterbreiten (Ziff. 8.1 Verfahrensgrundsätze).[36] Im Rahmen von Petitionen, welche die Parlamentsautonomie betreffen, ist insbesondere die Beschlussempfehlung nach Ziff. 7.14.5 relevant (Kenntnisgabe der Petition an die Fraktionen, weil sie als Anregung für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint oder um auf das Anliegen des Petenten besonders aufmerksam zu machen). Wenn das Anliegen inhaltlich bereits in der laufenden Wahlperiode behandelt wurde, dem Anliegen nicht

33 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 20; Finger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Parlamentsrecht, § 26 Rn. 35.

34 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 21.

35 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 23.

36 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 23.

entsprochen worden ist, eine Gesetzesänderung oder Gesetzesergänzung nicht in Aussicht gestellt werden kann, der Bitte oder Beschwerde nicht entsprochen werden kann, das Verhalten der Verwaltung nicht zu beanstanden ist oder die Eingabe inhaltlich nicht beantwortet werden kann, lautet die Empfehlung auf Abschluss des Petitionsverfahrens (Ziff. 7.14.6).

Der Bericht über die vom Petitionsausschuss behandelten Petitionen wird dem Bundestag mit einer Beschlussempfehlung in einer Sammelübersicht vorgelegt (§ 112 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 GO-BT).[37] Das Plenum stimmt üblicherweise über die in den Sammelübersichten enthaltenen Petitionen summarisch ab.[38]

Die parlamentarische Petitionsbehandlung endet mit der in § 112 Abs. 3 Satz 1 GO-BT vorgesehenen Mitteilung der Art der Erledigung an den Petenten.[39]

2.3. Exkurs: Öffentliche Petitionen

Als „zusätzliches Angebot“[40] wird Petenten die Möglichkeit einer „öffentlichen Petition“ gewährt. Öffentliche Petitionen sind nach Ziff. 2.2 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze „Bitten oder Beschwerden von allgemeinem Interesse an den Deutschen Bundestag“.[41] Die Einzelheiten regelt neben den Vorgaben der Verfahrensgrundsätze die (ebenfalls auf Grundlage von § 110 GO-BT durch den Petitionsausschuss erlassene) Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen in der Anlage zu Ziff. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze.

Die Besonderheit der öffentlichen Petition ist, dass sie – im Einvernehmen mit dem Petenten – auf der Internetseite des Petitionsausschusses bereitgestellt wird, wo sie jedem zur Mitzeichnung oder zur Abgabe eines Diskussionsbeitrags zur Verfügung steht (Ziff. 2.2. Abs. 3 Verfahrensgrundsätze). Findet sie binnen vier Wochen 30.000 oder mehr Mitzeichner, so wird die Petition im Petitionsausschuss mit einem Rederecht des Petenten öffentlich verhandelt (das gilt jedoch generell für Sammel- oder Massenpetitionen, unabhängig von ihrer Veröffentlichung, siehe Ziff. 8.4 Abs. 4 Verfahrensgrundsätze).[42]

Die Entscheidung über die Veröffentlichung trifft nach Ziff. 5 der Anlage zu Ziff. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze der Ausschussdienst, der dabei einen „strenge(n) Bewertungsmaßstab“ anlegt.[43] In der Praxis trifft der Ausschussdienst jedoch lediglich eine Vorentscheidung, welche sie

37 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 24.

38 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 26.

39 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 28.

40 So die einleitenden Anmerkungen in der Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen in der Anlage zu Nr. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze; dazu: Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 29.

41 Persönliche Bitten und Beschwerden sind davon nicht erfasst: Finger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Parlamentsrecht, § 26 Rn. 29.

42 Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Parlamentsrecht, § 37 Rn. 16.

43 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 28.

den Obleuten des Petitionsausschusses vorlegt. Die Entscheidung erfolgt schließlich mehrheitlich durch die Obleuterunde.[44]

Nach Ziff. 1 der Anlage zu Ziff. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze besteht „kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als öffentliche Petition". Von einer Veröffentlichung kann u. a. nach Ziff. 4 lit. e der Anlage zu Ziff. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze abgesehen werden, wenn abgesehen werden kann, dass die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird. Eine Ablehnung der Veröffentlichung führt jedoch nicht zur Ablehnung der Petition an sich, diese wird vielmehr wie eine „normale" Petition entsprechend den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen für Petitionen weiterbehandelt (Ziff. 5 der Anlage zu Ziff. 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze).

In der Literatur wird die Praxis der öffentlichen Petitionen ohne gesetzliche Grundlage und nur gestützt auf die Ermächtigung in der GO-BT zum Teil kritisch gesehen.[45] Auch der weite Entscheidungsspielraum des Ausschussdienstes wird von Teilen der Literatur mit Blick auf Art. 45c GG für bedenklich gehalten.[46] Zumindest letzterem ließe sich jedoch die oben dargestellte tatsächliche Praxis entgegenhalten.

Das BVerwG geht jedenfalls davon aus, dass eine Versagung der Veröffentlichung Art. 17 GG nicht verletze:

> „Denn aus Art. 17 GG folgt kein Anspruch auf eine solche Veröffentlichung, weil die Internetseite keine zusätzlichen Möglichkeiten für das grundrechtlich geschützte Petitionieren eröffnet. Sie stellt kein Angebot für Petenten dar, um Werbung für ihr Anliegen zu betreiben. Wäre die Internetseite hierfür bestimmt, könnte jeder Petent wegen des aus Art. 17 GG folgenden Behinderungsverbots für das Petitionieren verlangen, dass seine Petition nach Maßgabe der technischen Kapazitäten ohne inhaltliche Prüfung des Anliegens veröffentlicht wird […]. Einen derartigen Zugang hat der Petitionsausschuss den Petenten nicht eingeräumt. Vielmehr hat er sich die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis für

---

44 Zu dieser Praxis etwa: Helberg, Abgeordnete widersprechen: Petition zum Migrationspakt nicht gelöscht, correctiv.org vom 26. Oktober 2018; insofern kann durchaus kritisiert werden, dass sich dies nicht unmittelbar aus den Verfahrensgrundsätzen ergibt, dort heißt es nämlich lediglich „Über die Veröffentlichung werden die Sprecher der Fraktionen (Obleute) unterrichtet". Insofern äußerte sich kritisch zur im Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung gemäß § 56a der Geschäftsordnung vom 28. März 2009 (BT-Strs. 16/12509), S. 104 dargelegten damaligen Praxis, dass auch im Falle einer Ablehnung die Obleute informiert wurden, die ggf. die Entscheidung der Verwaltung revidieren konnten: Bauer, Das Petitionsrecht: Eine Petitesse?, in: Der grundrechtsprägende Verfassungsstaat, Festschrift für Klaus Stern, 2012, Fn. 119: „Das mag guter Praxis entsprechen, ist – soweit ersichtlich – geschäftsordnungsrechtlich so aber nicht ausdrücklich vorgesehen."

45 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 30; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 36.

46 Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 32; Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 106 führt aus, dass die relativ weiten Kriterien jedenfalls keine klaren, im Einzelfall ohne weitere Schwierigkeiten anwendbare Vorgaben im Sine der oben genannten Rechtsprechung des BVerfG darstellen. Es ist aber bislang auch unklar, ob sich diese Kriterien auf die Entscheidung des Ausschussdienstes über die Veröffentlichung übertragen lassen. Zu beachten ist auch, dass Art. 45c GG in erster Linie eine organisatorische Verfassungsnorm ist, die keinen subjektiven Anspruch des Petenten begründet. Seine maßgeblichen Rechte folgen aus Art. 17 GG.

> Veröffentlichungen auf der Internetseite vorbehalten. Daraus ist zu schließen, dass diese Entscheidungen Bestandteil der dem Petitionsausschuss obliegenden Prüfung von Petitionen sind. Veröffentlichungen sollen dem Petitionsausschuss Informationen über das mit der Petition verfolgte Anliegen verschaffen. Sie kommen dem Petenten tatsächlich zugute, weil sie die Aufmerksamkeit auf sein Anliegen lenken und dessen Erfolgsaussichten verbessern können. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Petition aufgrund der Veröffentlichung das für eine Anhörung in öffentlicher Ausschusssitzung erforderliche Quorum von 50 000[47] mitzeichnenden Unterstützern findet […]. Dabei handelt es sich jedoch um tatsächliche Auswirkungen, die außerhalb der durch Art. 17 GG geschützten Rechtsstellung des Petenten liegen. Ablehnende Entscheidungen über die Veröffentlichung dürfen den Petenten nicht diskriminieren und müssen nachvollziehbar sein. Darüber hinaus entziehen sie sich einer inhaltlichen Nachprüfung und Bewertung anhand rechtlicher Maßstäbe. Sie sind ebenso wenig justiziabel wie andere Entscheidungen des Petitionsausschusses, die die Art und Weise der Behandlung einer Petition betreffen […].“[48]

Dies wird in der Literatur teilweise bestätigt,[49] teilweise kritisch gesehen.[50] Jedenfalls bei willkürfreier, transparenter und die partizipative Funktion von Art. 17 GG hinreichend berücksichtigender Anwendung sollen die verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch in der Regel gewahrt werden.[51]

3. Petitionsrecht und Selbstorganisationsrecht des Bundestages

Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, ob sich bei Petitionen, die das Selbstorganisationsrecht des Bundestages betreffen, einschränkende Anforderungen an die Bearbeitung ergeben, weil insofern ein Spannungs- oder Ausschlussverhältnis besteht.

Eine inhaltliche Beschränkung des Petitionsrechts gemäß Art. 17 GG ergibt sich insofern jedenfalls nicht. Die Norm sieht wie erläutert keine Begrenzung der möglichen Petitionsgegenstände vor. Petitionen dürfen sich inhaltlich auch auf Vorhaben beziehen, welche das Selbstorganisationsrecht des Bundestages betreffen, wie z. B. die Änderung der Geschäftsordnung, die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen etc. Dies zeigt sich auch daran, dass solche Petitionen bereits das parlamentarische Verfahren durchlaufen haben.[52] Umgekehrt greifen Petitionen, welche Vorhaben betreffen, die der autonomen Entscheidung des Parlaments unterliegen, nicht in die Parlamentsautonomie des Bundestages ein, da Art. 17 GG nur die Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition garantiert, nicht jedoch auch ihre inhaltliche Umsetzung. Das

---

47 Inzwischen genügen 30.000 Unterstützer, siehe Ziff. 8.4 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze.

48 BVerwG, Urteil vom 15. März 2017, 6 C 16/16 Rn. 14 f.

49 Dazu, dass die Entscheidung über die Veröffentlichung im Kern eine politische sei, etwa: Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition, Stand: 15.08.2026, Art. 17 Rn. 13.3; Art. 45c Rn. 15.

50 Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 45c Rn. 30.

51 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 103.

52 Siehe beispielhaft (öffentliche Petitionen): Petitionen: Petition 118975; Petitionen: Petition 103745.

Petitionsrecht führt also nicht dazu, dass eine Entscheidung des Bundestages in irgendeiner Form „erzwungen“ werden kann.

Entsprechend sind Petitionen, die das Selbstorganisationrecht betreffen, grundsätzlich ebenso zu behandeln wie andere Petitionen, die sich an den Bundestag richten, und aufgrund der oben dargestellten Normen zu prüfen. Allein die Zuordnung zum Selbstorganisationsrecht führt auch nicht etwa dazu, dass sie als „offensichtlich erfolglos“ zu bewerten sind. Vielmehr kommt es auf die Prüfung des konkreten Einzelfalls an.

Eine gewisse Besonderheit ergibt sich allenfalls im Hinblick auf die Beschlussempfehlungen des Petitionsausschusses an das Plenum. Während bei Petitionen, die ein Handeln der Regierung fordern, der Gewaltenteilungsgrundsatz zu beachten ist,[53] sodass das Parlament darauf beschränkt ist, mittels seines Petitionsüberweisungsrechts politischen Einfluss auszuüben und Lösungen anzuregen,[54] stellt sich für Petitionen, die z. B. die Änderung der Geschäftsordnung, die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquete-Kommission betreffen, das Selbstorganisationsrecht des Bundestages als entsprechende „Grenze“ dar. Letztlich ist es nämlich Sache des Parlaments bzw. der antragsberechtigten Minderheiten (nicht des Petitionsausschusses), die entsprechenden Anträge zu stellen. Verfassungsrechtlich, einfachgesetzlich und geschäftsordnungsrechtlich sind hierfür jeweils fest umrissene Verfahren vorgesehen. Diese können nicht im Wege des Petitionsverfahrens umgangen werden – weder Art. 17 GG noch Art. 45c GG wirken kompetenzbegründend.[55] Daher ist es ständige Praxis des Petitionsausschusses, sich nicht mit einer eigenen Beschlussempfehlung an die Stelle des Parlaments zu setzen, sondern den Fraktionen zu überlassen, ob sie eine entsprechende Initiative ergreifen. Das „höchste“ Votum ist daher, den Fraktionen des Deutschen Bundestages die Petition zur Kenntnis zu geben.

Dies betrifft aber das Verhältnis des Petitionsausschusses zum Plenum und nicht das Verhältnis von Selbstorganisations- und Petitionsrecht. Denn letzteres gewährt ohnehin lediglich die sachliche Prüfung und Auseinandersetzung mit der Petition – was auch bei einer Beschlussempfehlung zum Abschluss des Verfahrens oder zur Kenntnisgabe an die Fraktionen gewahrt ist. Einen Anspruch auf Abhilfe, Erfüllung des vom Petenten verfolgten Anliegens oder auf eine bestimmte Sachentscheidung vermittelt Art. 17 GG wie erläutert gerade nicht.

Ein gewisses „Spannungsverhältnis“ zwischen Art. 17 GG und der Verfahrensautonomie des Bundestages gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich somit (unabhängig vom Gegenstand der Petition) allenfalls bei der Ausgestaltung des Petitionsverfahrens. Solange sich die entsprechenden Regelungen jedoch innerhalb des weiten, (verfassungs-)gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Gestaltungs- und Ermessensspielraum bewegen[56] und die Gewährleistungen des

53 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 91.

54 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 91; BVerfG, Beschluss vom 27. Dezember 2005, 1 BvR 2354/05, Rn. 6.

55 Lorenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 45c Rn. 90 m.w.N.

56 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition, Stand: 15.08.2026, Art. 45c Rn. 15 m.w.N.

Art. 17 GG berücksichtigen, lässt sich diese jedoch auflösen (zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Ausgestaltung des Verfahrens unter 2.2.1. und 2.3.).

***