



---

## Sachstand

---

## Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der SED-Opferbeauftragten

**Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der SED-Opferbeauftragten**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 064/22  
Abschluss der Arbeit: 09.05.2022  
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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Möglichkeit der informatorischen oder beratenden Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der SED-Opferbeauftragten</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Abgabe von Petitionen an die Opferbeauftragte</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>9</b>

## 1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, ob der Petitionsausschuss des Bundestages eine Vereinbarung mit der Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur (im Folgenden: SED-Opferbeauftragte) über eine Zusammenarbeit schließen könnte, ähnlich der Vereinbarung mit dem Wehrbeauftragten des Bundestages. Dabei geht es auch um die Frage, ob die Zusammenarbeit nur rein informatorisch bzw. beratend sein dürfte oder ob auch eine Abgabe von Petitionen an die SED-Opferbeauftragte möglich wäre.

## 2. Rechtliche Grundlagen

Nach **Art. 17 GG** 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“. Die Norm statuiert unter anderem das Recht der **Petition** gegenüber dem Bundestag.<sup>1</sup> Sie vermittelt einen Anspruch auf Entgegennahme, inhaltliche Prüfung und Verbescheidung der Petition.<sup>2</sup>

**Art. 45c GG** verpflichtet den Bundestag, für die Behandlung der an ihn gerichteten Bitten und Beschwerden einen **Petitionsausschuss** zu errichten. Besondere Befugnisse des Ausschusses gegenüber bestimmten Stellen sind im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages<sup>3</sup> geregelt. Dieses gilt nach Art. 45c Abs. 2 GG allerdings nur für die Behandlung von Beschwerden, nicht für Bitten.

Weitere Regelungen zur Tätigkeit des Petitionsausschusses enthält die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (**GO-BT**) in den **§§ 108 ff.** So werden die Petitionen nach § 109 Abs. 1 Satz 1 GO-BT von der Bundestagspräsidentin an den Petitionsausschuss überwiesen. Gemäß § 112 GO-BT hat der Ausschuss die Pflicht, dem Plenum über die von ihm behandelten Petitionen zu berichten und eine Beschlussempfehlung in einer Sammelübersicht vorzulegen. Nach § 110 Abs. 1 GO-BT erlässt der Petitionsausschuss Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden. Diese **Verfahrensgrundsätze**<sup>4</sup> enthalten Einzelheiten zur Behandlung der Petitionen durch den Ausschussdienst der Bundestagsverwaltung und durch den Ausschuss selbst.

Das Amt des **Wehrbeauftragten** ist verfassungsrechtlich in **Art. 45b GG** statuiert. Danach wird „zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentari-

---

1 Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 50. Edition Stand: 15. Februar 2022, Art. 17 Rn. 20.

2 BVerfGE 2, 225 (230).

3 Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921), zuletzt geändert Gesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 833).

4 Verfahrensgrundsätze vom 8. März 1989, zuletzt geändert durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005, für die 20. Wahlperiode übernommen durch Beschluss vom 11. November 2021, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806).

schen Kontrolle“ ein Wehrbeauftragter berufen. Das Nähere wird durch das **Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages**<sup>5</sup> geregelt. Der Wehrbeauftragte ist Teil der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte und soll sicherstellen, dass die Grundrechte der Soldaten gewahrt werden.<sup>6</sup> Nach § 7 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten können Soldaten Eingaben an den Wehrbeauftragten richten. Auch diese Eingaben werden zu den Petitionen im Sinne des Art. 17 GG gezählt.<sup>7</sup>

Wird eine Petition sowohl an den Bundestag bzw. den Petitionsausschuss als auch an den Wehrbeauftragten gerichtet, sind beide zur Behandlung verpflichtet.<sup>8</sup> Um in solchen Fällen eine unterschiedliche Erledigung zu vermeiden, hat der Petitionsausschuss die „**Verfahrensgrundsätze für die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und dem Wehrbeauftragten**“<sup>9</sup> erlassen.<sup>10</sup> Diese sehen eine **gegenseitige Unterrichtung** vor. Der Petitionsausschuss teilt dem Wehrbeauftragten mit, wenn eine Petition einen Soldaten der Bundeswehr betrifft; der Wehrbeauftragte informiert den Petitionsausschuss, ob bei ihm in derselben Angelegenheit ein Vorgang entstanden ist. Umgekehrt unterrichtet der Wehrbeauftragte den Petitionsausschuss von einem Vorgang, wenn in derselben Angelegenheit erkennbar auch dem Petitionsausschuss eine Petition vorliegt. Sind der Petitionsausschuss und der Wehrbeauftragte sachgleich befasst, so wird der Vorgang grundsätzlich zunächst vom Wehrbeauftragten bearbeitet. Der Wehrbeauftragte und der Petitionsausschuss unterrichten sich von dem Fortgang der Bearbeitung und deren Ergebnis. Eine **Abgabe von Petitionen** oder ein **sonstiges Zusammenwirken** ist **nicht vorgesehen**.

Die Tätigkeit der **SED-Opferbeauftragten** beruht auf dem **SED-Opferbeauftragtengesetz (OpfBG)**<sup>11</sup>. Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Amtes besteht nicht. Die SED-Opferbeauftragte hat nach § 1 Abs. 2 OpfBG unter anderem die Aufgabe, als Ombudsperson für die Anliegen der Opfer der SED-Diktatur zu wirken sowie den Bundestag in Fragen, die die Angelegenheiten der Opfer betreffen, zu unterstützen und zu beraten. Sie wird dabei nach § 1 Abs. 1 OpfBG als Hilfsorgan des Bundestages tätig. Ob die an die SED-Opferbeauftragte gerichteten Anliegen von SED-Opfern entsprechend der für den Wehrbeauftragten geltenden Rechtslage ebenfalls als Petitionen im Sinne

---

5 Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes – WBeauftrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

6 Bartels/Kielmansegg, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 8. Auflage 2021, Stichwort: Wehrbeauftragter.

7 Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45b Rn. 71; Kämmerer/Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 45b Rn. 32.

8 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45b Rn. 75.

9 Anlage zu Ziffer 7.6 der Verfahrensgrundsätze, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806).

10 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45b Rn. 75.

11 Gesetz über die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag (SED-Opferbeauftragtengesetz – OpfBG) vom 9. April 2021 (BGBl. I S. 750, 757).

des Art. 17 GG anzusehen sind, ist den Gesetzesmaterialien<sup>12</sup> nicht zu entnehmen. Auch die juristische Literatur befasst sich mit dieser Frage nicht. Dem Wortlaut des Art. 17 GG nach, wonach „Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung“ umfasst sind, dürften die an die SED-Opferbeauftragte gerichteten Anliegen aber darunterfallen.

### 3. Möglichkeit der informatorischen oder beratenden Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der SED-Opferbeauftragten

Dem Bundestag steht nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG die **Geschäftsordnungsautonomie** bezüglich der eigenen Angelegenheiten zu. Die Geschäftsordnungsautonomie umfasst die Befugnis, den Geschäftsgang, also „das Verfahren für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte“, autonom zu regeln.<sup>13</sup> Aufgrund dieser Autonomie ist der Bundestag berechtigt, zu bestimmen, ob und inwieweit die Organe des Bundestages bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenwirken und sich gegenseitig unterstützen, soweit dies den gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht.<sup>14</sup> Der Petitionsausschuss hat aufgrund der Vorgabe in § 110 Abs. 1 GO-BT als **delegiertes Geschäftsordnungsrecht**<sup>15</sup> seine **Verfahrensgrundsätze** beschlossen, die auch das Zusammenwirken mit dem Wehrbeauftragten umfassen. Im selben Rahmen könnte auch eine Zusammenarbeit mit der SED-Opferbeauftragten normiert werden.

Im Falle einer rein **informatorischen** oder **beratenden Zusammenarbeit** werden keine gesetzlich oder verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben übertragen. Bezüglich der SED-Opferbeauftragten ist zudem bereits in § 1 Abs. 2 Nr. 2 OpfBG normiert, dass diese unter anderem gegenüber dem Bundestag und seinen Ausschüssen beratend tätig wird. Dass der Petitionsausschuss auf Informationen anderer Stellen innerhalb des Bundestages zurückgreift, ist bereits in einem anderen Zusammenhang geltendes Geschäftsordnungsrecht. So holt der Ausschuss nach § 109 Abs. 1 Satz 2 GO-BT eine Stellungnahme eines Fachausschusses ein, wenn die Petition einen Gegenstand der Beratung dieses Fachausschusses betrifft.

Einem rein informatorischen oder beratenden Zusammenwirken dürften daher **keine rechtlichen Bedenken** entgegenstehen.

### 4. Abgabe von Petitionen an die Opferbeauftragte

Fraglich ist, ob der Petitionsausschuss darüber hinaus auch Petitionen zur Behandlung an die Opferbeauftragte abgeben könnte.

Die **Zuständigkeit** für die Behandlung von Petitionen an den Bundestag liegt allerdings grundsätzlich allein beim **Petitionsausschuss**.<sup>16</sup> Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 45c Abs. 1

---

12 BT-Drs. 19/23709.

13 BVerfGE 44, 308 (315).

14 Vgl. Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 10. EL September 2004, Art. 45c GG Rn. 38.

15 Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 10. EL September 2004, Art. 45c GG Rn. 37.

16 Burkiczak, Petitionsausschuss-Befugnisse-Gesetz, 2. Online-Auflage 2018, Einleitung Rn. 10.

GG, wonach dem Petitionsausschuss „die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt“. „An den Bundestag gerichtet“ sind alle Petitionen, die erkennbar den Bundestag als Adressaten meinen, unabhängig davon, wo sie zunächst eingehen.<sup>17</sup> Eine abweichende Zuständigkeit besteht somit nur, wenn die Petition erkennbar einen anderen Adressaten, etwa den Wehrbeauftragten, hat. Umstritten ist einzig, ob diese Zuständigkeit für die Behandlung auch die **Entscheidung** über die Petition umfasst.<sup>18</sup> In der Staatspraxis sowie nach der GO-BT und den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses wird die Entscheidung über Petitionen nach der Vorarbeit von Ausschussdienst und Ausschuss durch das **Plenum** gefällt. Die Frage, ob auch der Ausschuss selbst über die Petitionen entscheiden könne, ist in der Literatur umstritten. Zumindest teilweise wird darauf hingewiesen, dass dem Wortlaut von Art. 45c GG nach auch die Entscheidung über die Petitionen vom Zuständigkeitsbereich des Petitionsausschusses umfasst sein könne.<sup>19</sup> Art. 17 GG vermittele zudem kein Recht auf Befassung des Plenums mit einer Petition.<sup>20</sup> Dagegen wird eingewandt, dass die Vorbereitung durch den zuständigen Ausschuss und die Entscheidung durch das Plenum der „parlamentstypische Verteilung von Beschlussvorbereitung und Beschluss“ entspreche.<sup>21</sup>

Eine Möglichkeit für die Änderung der Zuständigkeit liegt in der verfassungsrechtlich nicht normierten aber allgemein anerkannten Befugnis des Bundestages, Petitionen an die Bundesregierung oder andere Stellen des Bundes zu **überweisen**.<sup>22</sup> Dieses Verfahren ist in den Ziffern 6.3 und 7.14.1 bis 7.14.4 der Verfahrensgrundsätze geregelt. Der Adressat der Überweisung ist nicht verpflichtet, die Petition nach dem Ersuchen des Bundestages zu erledigen, also eine bestimmte Maßnahme zur Abhilfe zu ergreifen.<sup>23</sup> Die Überweisung verpflichtet ihn aber dazu, die Petition zu prüfen und den Bundestag über die Erledigung des Ersuchens zu unterrichten.<sup>24</sup> Eine solche Überweisung an andere Stellen erfolgt allerdings zum einen nicht durch den Petitionsausschuss selbst, sondern durch (schlichten) **Parlamentsbeschluss**.<sup>25</sup> Zum anderen kann sie nur nach außen an die Bundesregierung, andere Verfassungsorgane des Bundes sowie (bei fehlender Aufsicht der Bundesregierung) sonstige Stellen der Bundesverwaltung gerichtet werden.<sup>26</sup> Eine entsprechende Überweisung **innerhalb des**

---

17 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45c Rn. 23.

18 Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45c Rn. 24.

19 Magiera, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 45c Rn. 8, Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 45c Rn. 24.

20 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 50. Ed. 15. Februar 2022, Art. 17 Rn. 25; Burkiczak, Petitionsausschuss-Befugnisse-Gesetz, 2. Online-Auflage 2018, Einleitung Rn. 10.

21 Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45c Rn. 27.

22 Siehe dazu etwa Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45c Rn. 41.

23 Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 50. Ed. 15. Februar 2022, Art. 45c Rn. 8.2.

24 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 45c Rn. 26; Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45c Rn. 43.

25 Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45c Rn. 43.

26 Siehe Ziffer 6.3 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses.

**Bundestages ist nicht vorgesehen.** So ist etwa auch eine Überweisung an den Wehrbeauftragten in diesem Rahmen nicht möglich.

Zur Frage der **Zuständigkeit innerhalb des Bundestages** heißt es in der Literatur:

„Diese Aufgabenzuweisung [an den Petitionsausschuss] ist exklusiv, begründet also für den Ausschuss ein verfassungsrechtliches Monopol, das der Disposition durch die GOBT entzogen ist; einer Regelung durch die GOBT ist der Petitionsausschuss nur insoweit zugänglich, als seine verfassungsrechtlich (und anderweitig gesetzlich) geregelte Rechtsstellung davon unberührt bleibt [...]. Wegen des verfassungsrechtlichen ‚Petitionsbehandlungsmonopols‘ kann sich das Plenum des Bundestages weder die ‚Behandlung‘ der Petitionen selbst vorbehalten noch Petitionen statt an den Petitions- an einen Fachausschuss überweisen.“<sup>27</sup>

Eine **Abweichung** von diesem Grundsatz wurde **nur in sehr engem Umfang** für **verfassungsrechtlich zulässig** erachtet: Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Frage befasst, ob das zunächst erfolgende Vorprüfungsverfahren **durch den Ausschussdienst** der Bundestagsverwaltung nach Ziffer 7 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.<sup>28</sup> Die dagegen geäußerten Bedenken beziehen sich insbesondere auf die Befugnis des Ausschussdienstes, **mangelhafte und offensichtlich erfolglose Petitionen vollständig selbst zu erledigen**.<sup>29</sup> Problematisiert wird diesbezüglich, dass der zur Behandlung der Petitionen Verpflichtete nach Art. 17 GG der Bundestag ist, die Petition also von Abgeordneten behandelt werden muss.<sup>30</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorgehensweise der Erledigung durch den Ausschussdienst im bestehenden begrenzten Umfang allerdings als verfassungsrechtlich zulässig erachtet, da es nur um Petitionen gehe, bei denen ohnehin eine **Erledigung im Sinne der Wünsche des Petenten nicht möglich** sei. Bei diesen würde es reiner Formalismus sein, auf einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Petitionsausschusses oder des Plenums zur Behandlung der Petition zu bestehen. Den Anforderungen von Art. 17 GG sei in diesen Fällen bereits genügt, wenn der Petitionsausschuss dem Ausschussdienst generelle und klare Anweisungen für die Bescheidung derartiger Petitionsarten erteile, die von rechtlich geschultem Personal auch im Einzelfall angewandt werden könnten.

Da dieser verfassungsrechtlich als zulässig angesehene Ausnahmefall sich nur auf einen eng begrenzten Kreis von Petitionen bezieht, dürfte darüber hinaus eine **Abgabe von an den Bundestag gerichteten Petitionen** zur Behandlung an andere Stellen als den Petitionsausschuss **nicht in Betracht** kommen.

---

27 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 45c Rn. 22.

28 BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 1981, 1 BvR 444/78, nicht veröffentlicht, abgedruckt bei Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 45c Rn. 29 Fn. 127.

29 Vgl. Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45c Rn. 17 f.; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 45c Rn. 29.

30 Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 10. EL September 2004, Art. 45c GG Rn. 41.



## 5. Ergebnis

Eine rein informatorische oder beratende Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der SED-Opferbeauftragten wäre unproblematisch möglich. Eine Abgabe von Petitionen an die SED-Opferbeauftragte durch den Petitionsausschuss dürfte hingegen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht kommen.

\* \* \*