

Ausschussvorlage HAA 20/13
Ausschussvorlage PTA 20/1

Eingegangene Stellungnahmen zu dem

Gesetzentwurf, Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten, Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag, Drucks. [20/5734](#)

und dem

Gesetzentwurf, Fraktion DIE LINKE, Hessisches Petitionsgesetz, Drucks. [20/5743](#)

1.	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah), Wiesbaden	S. 1
2.	Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim	S. 5
3.	Amnesty International, Bonn	S. 9
4.	Landesärztekammer Hessen, Frankfurt	S. 13
5.	Change.org, Berlin	S. 14
6.	Prof. Dr. Rainer Hofmann, Johann Wolfgang Goethe Universität-Frankfurt	S. 23
7.	Ev. Kirchen in Hessen und Nassau und Diakonie Hessen	S. 47
8.	Hessischer Landkreistag, Wiesbaden	S. 51
9.	Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen, Wiesbaden	S. 53
10.	Dr. Markus Linden, Universität Trier	S. 57
11.	Frauenrecht ist Menschenrecht e. V., Frankfurt	S. 60
12.	Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V., Wiesbaden	S. 63
13.	Prof. Dr. Franz Reimer, Justus-Liebig-Universität Gießen	S. 66
14.	Landesärztekammer Hessen, Frankfurt	S. 72
15.	Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS Universität, Wiesbaden	S. 75
16.	openPetition gemeinnützige GmbH	S. 81

agah • Kaiser-Friedrich-Ring 31 • 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss/ Petitionsausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Arbeitsgemeinschaft der
Ausländerbeiräte Hessen -
Landesausländerbeirat

Geschäftsstelle:
Kaiser-Friedrich-Ring 31
65185 Wiesbaden
Tel: 0611/ 98 99 5-0
Fax: 0611/ 98 99 5-18
agah@agah-hessen.de
www.agah-hessen.de

Wiesbaden, den 20. August 2021

Gesetzentwurf
Fraktion der CDU
Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
Fraktion der SPD
Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag
-Drucks. 20/5734-

und

Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE
Hessisches Petitionsgesetz
-Drucks. 20/5743 -

Ihr Schreiben vom 30.06.2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kaufmann,

für die Übersendung der genannten Gesetzentwürfe bedanken wir uns. Gern kommen wir der Bitte um Stellungnahme nach.

Bis zur Einsetzung der Härtefallkommission des Landes Hessen waren oftmals Bitten um Unterstützung einer aufenthaltsrechtlichen Petition an die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen gerichtet worden. Daher konzentrieren wir unsere Ausführungen auf aufenthaltsrechtliche Petitionen, zumal sie einen erheblichen Anteil an der Gesamtzahl von Petitionen ausmachen.

**Gesetzentwurf „Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag“
– Drucks. 20/5734**

Zu § 2 Abs.1:

Im Petitionsgesetz sollte ein niedrigschwelliger Zugang zur Kommunikation sicher gestellt sein. Damit möglichst viele Personen ihr Petitionsrecht nutzen, sollten nebeneinander diverse Formen der Petitionseinreichung zulässig sein.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum neben der schriftlichen Einreichung, der Niederschrift und der Einreichung über Online-Formular nicht auch Eingaben in Textform vorgesehen sind, also per Fax oder per E-Mail, sofern die E-Mail den Absender erkennen lässt. Das Online-Formular für die im Gesetzentwurf genannte elektronische Petition wird am PC ausgefüllt und versendet. E-Mails sind auch für Behörden zum alltäglichen Kommunikationsmittel geworden. Die Möglichkeit einer Eingabe der Petition mittels E-Mail weicht gegenüber dem Online-Formular nicht wesentlich ab. Zudem handelt es sich bei einer Petition um einen weitgehend formlosen Rechtsbehelf.

Zu einem bürgerfreundlichen Verfahren gehört weiterhin, für Menschen, die der deutschen Sprache nicht hinreichend mächtig sind, die Hinzuziehung einer/ eines Sprachmittlers/in anzubieten und sicher zu stellen.

Zwar können Menschen, die die deutsche Sprache nicht ausreichend beherrschen, die Möglichkeit der Niederschrift wahrnehmen. Hierbei könnten sie jedoch Hilfe bei der Übersetzung benötigen. Über die Niederschrift hinaus sollten deshalb für diese Fälle entsprechende Hilfen im Gesetz vorgesehen werden.

Zu § 2 Abs.7

Der Verweis auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags entspricht nicht der Zielsetzung des Gesetzentwurfs, das Petitionsrecht in einem Gesetz transparent und verständlich nieder zu schreiben.

Zusätzlich zu der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags sind Erlasse vorhanden, die die Ausländerpetitionen betreffen und die zu beachten sind. Mit dem Verweis auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags würden damit mehrere, ineinander greifende Regelungen weiter fortbestehen. Wenn die Petitionsanforderungen schwerpunktmäßig in der Geschäftsordnung und in Erlassen zu finden sind, ist die Rechtslage für Interessierte jedoch unübersichtlich.

Inhaltlich sehen die geltenden Erlassregelungen einerseits vor, dass eine Abschiebung bis zum Ende des Petitionsverfahrens - und ggf. eines Härtefallverfahrens - auszusetzen ist.

Dies gilt aber dann nicht, wenn der Landtag im Rahmen einer Eilentscheidung nach § 104 Geschäftsordnung des Hessischen Landtags von einer Intervention gegen eine beabsichtigte Abschiebung abgesehen hat. Diese Entscheidung ist auch dann bereits möglich, wenn eine Petition noch nicht abschließend behandelt wurde.

Im Fall einer solchen Eilentscheidung kann eine Rückführung daher bereits erfolgen, wenn über die Petition an sich noch nicht abschließend entschieden ist.

Das VG Frankfurt hat in einem Beschluss ausgeführt, dass in dieser Konstellation dann auch kein gerichtlicher Eilrechtsschutz gewährt werden kann.

Hierdurch entsteht eine Schutzlücke, insbesondere, wenn sich eine Eingabe an die Härtefallkommission des Landes Hessen anschließen soll.

Durch die gesetzliche Vorgabe, zunächst eine Petition an den Petitionsausschuss des Hessischen Landtages zu richten, bevor eine Eingabe an die Härtefallkommission des Landes Hessen erfolgen kann, besteht zwischen diesen beiden Verfahren eine notwendige Verbindung.

Zwar kann derzeit eine Abschiebung ausgesetzt werden, wenn nach einer entsprechenden Vorprüfung durch die Geschäftsstelle der Härtefallkommission feststeht, dass die Angelegenheit in der Härtefallkommission behandelt wird. Bis zum Abschluss der Vorprüfung gilt dies jedoch noch nicht.

In der dazwischen liegenden Zeitspanne sind aufenthaltsbeende Maßnahmen möglich. Weder die Belange des Eingebenden, noch die Rechte der Kommission sind dann geschützt.

Auf die Auswirkung der Bestimmungen eines Petitionsgesetzes auf ein Härtefallverfahren – da es diesem notwendig voran geht – ist daher besonders zu achten.

Es sollte zum einen unmittelbar im Petitionsgesetz festgelegt werden, dass bei Ausländerpetitionen grundsätzlich aufschiebende Wirkung eintritt.

Dieser grundsätzliche Schutz vor aufenthaltsbeenden Maßnahmen sollte nicht nur für das gesamte Petitionsverfahren festgeschrieben sein, sondern auch noch darüber hinaus andauern. Die Fortdauer der schützenden Wirkung sollte gelten bis zu einer Klärung, ob ein Härtefallverfahren sich anschließt oder nicht und diesen nachgelagerten Zeitraum noch umfassen.

Zum anderen sollten wesentliche Regelungen unmittelbar in das Gesetz aufgenommen werden. Dies würde eine Vereinfachung und Erleichterung bedeuten und zur Transparenz beitragen.

Zu § 5, Abs.5:

Die vorgesehenen Möglichkeiten, einen Ortstermin durchzuführen oder einen runden Tisch einzuberufen, sind zu begrüßen.

Nicht geregelt ist dabei jedoch die Teilnahme der Petentin/ des Petenten. Auch ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen, dass für die/den Einreicher/in einer Petition eine Möglichkeit gegeben ist, zu dem Berichtersteller/in Kontakt aufzunehmen. Dies sollte eingeräumt werden.

Gesetzentwurf „Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz)“ – Drucks. 20/5743**Zu § 3**

Die Gewährleistung der Barrierefreiheit bei der Einreichung von Petitionen wird von der agah begrüßt. Allerdings gilt auch hier, dass Eingaben auch in Textform, per E-Mail oder Fax möglich sein sollten (vgl. oben).

Zu § 7

Die eindeutige Formulierung, wonach bei Ausländerpetitionen aufenthaltsbeendende Maßnahmen zurückzustellen sind, ist zu begrüßen (vgl. vorstehende Ausführungen zu § 2 Abs.7 Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag).

Eine solche eindeutige Regelung stellt den Schutz der Rechte Betroffener, als auch des Ausschusses sicher.

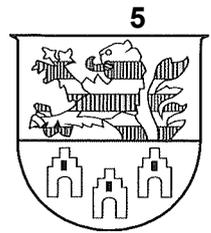
Wir würden uns freuen, wenn unsere Ausführungen Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen
gez.

i. A.

Enis Gülegen
Vorsitzender


U. Bargon
Referentin



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Herrn Vorsitzenden
des Hauptausschusses
des Hessischen Landtages
Christian Heinz, MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

*Bitte an
Auswahlgeschäfts-
führung z.w.V.
C4 13/18*

Abteilung 2.1

Referent(in) Herr Heger/Frau Adrian
Unser Zeichen Hg/Adr/amb

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom 01.07.2021

Datum 29.07.2021

Gesetzentwurf der Fraktion CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag vom 11.05.2021 (Drucks.: 20/5734)

Gesetzentwurf Fraktion die LINKE für ein Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz) vom 11.05.2021 (Drucks.: 20/5743)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung der obigen Gesetzentwürfe mit der Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Zu den Gesetzentwürfen nehmen wir wie folgt Stellung:

Gesetzentwurf der Fraktion CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag vom 11.05.2021 (Drucks.: 20/5734)

Der Hessische Städte- und Gemeindebund lehnt die Schaffung eines hessischen Petitionsgesetzes (HPetG), soweit es die hessischen Städte und Gemeinden betrifft, ab. Das Petitionsrecht eröffnet jeder Person das Recht sich mit Bitten, Forderungen und Vorschläge für ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, an den Hessischen



Landtag zu wenden. Soweit das Recht des Petenten besteht, sich auch mit gemeindlichen Angelegenheiten an das Land Hessen zu wenden, stellt dies ein Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar. Danach bestimmen die Gemeinden und Städte in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung in welcher Form sie die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen. Der Staat beschränkt seine Aufsicht darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird. Die Gemeinden entscheiden über die Art und Weise, sowie das Wie ihrer Aufgabenerfüllung nach eigenem Ermessen. Die Organisationshoheit als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes gibt den Gemeinden die Befugnis, die Angelegenheiten ihrer eigenen Organisation selbst zu regeln. Insofern obliegt es alleine den Städten und Gemeinden, darüber zu entscheiden, ob und in welcher Form sie ihre Bürgerinnen und Bürger einbinden. Aus der Hessischen Gemeindeordnung ergeben sich bereits eine Reihe von Mitwirkungsrechten und –möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger. § 66 Abs. 2 HGO statuiert insoweit eine grundsätzliche Informationspflicht des Gemeindevorstandes. Die Hessische Gemeindeordnung sieht darüber hinaus gem. § 8 a HGO regelmäßige Bürgerversammlungen vor. In § 8 b HGO ist die Möglichkeit eröffnet, über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde einen Bürgerentscheid zu beantragen (Bürgerbegehren). Die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern in Ausschuss und Ortsbeiratssitzungen ist gesetzlich geregelt (§ 62 Abs. 6 HGO, § 82 Abs. 6 HGO i.V.m. § 62 Abs. 5 HGO). Darüber hinaus werden zwischenzeitlich eine Vielzahl von nicht gesetzlich geregelte Projekte, Beiräte, Arbeitsgemeinschaften und Zusammenkünfte organisiert, die ein weitere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Diese Instrumentarien werden von den Gemeinden überaus genutzt und die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, sich unmittelbar „vor Ort“ einzubringen. Die Gemeinden entscheiden hier eigenverantwortlich, in welcher Form sie die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger zulassen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Mitwirkungsrechte offenbar insbesondere nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und aufgrund des allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Drucks in den Kommunen vermehrt angeboten werden. Insofern obliegt es jedoch jeder einzelnen Kommune selbst zu entscheiden, wie sie die vorgesehenen Instrumentarien einsetzt und eine Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht. Ein Petitionsrecht über das Land Hessen würde gegen diese Organisationshoheit der Kommune verstoßen.

Die jetzige Formulierung, dass es den Städten und Gemeinden obliegt die Auskunft zu verweigern, wenn es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt, wird als ist nicht ausreichend angesehen und wälzt die Prüfungslast auf die Kommunen ab mit dem damit verbundenen Mehraufwand. Nach der jetzigen Regelung müssen sich die Städte



und Gemeinden mit der Angelegenheit befassen und eine rechtliche Entscheidung treffen, die justiziabel ist. Die Städte und Gemeinden sind damit im Zweifel Ansprüchen der Petenten ausgesetzt, wenn sie die Bearbeitung der Angelegenheit ablehnen. Hier droht den Kommunen insgesamt eine immense Arbeitsbelastung. Dabei ist davon auszugehen, dass nach Bekanntwerden des Gesetzes verstärkt versucht werden wird, über die Möglichkeit der Petition weiteren Rechtsschutz zu erhalten. Der Hessische Städte- und Gemeindebund fordert deshalb, das Petitionsrecht im Hinblick auf Städte und Gemeinden gänzlich auszuschließen. Eine Petition sollte generell unzulässig sein bzw. es müsste bereits von einer sachlichen Behandlung abgesehen werden (§ 8 des Gesetzentwurfes). Insoweit sollte explizit aufgeführt werden, dass sich der Ausschuss mit der Petition sachlich nicht befasst, sofern es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde handelt.

Daneben sollten auch die Pflichtaufgaben nach Weisung gem. § 4 Abs. 1 HGO ausdrücklich von dem Petitionsrecht ausgenommen werden. Hier ist in der Rechtsprechung streitig, ob die Pflichtaufgaben nach Weisung Selbstverwaltungsangelegenheiten darstellen. Nach der Rechtsprechung des OVG NW sind Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung Selbstverwaltungsangelegenheiten (OVG NW, NVWZ 2003, S. 887). Wohingegen nach der Rechtsprechung des Hess VGH eine Zuordnung der Pflichtaufgaben zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten eher nicht in Betracht kommt. Die Gemeinde sei allerdings bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Trägerin der Verwaltung bzw. selbstständige Rechtspersönlichkeit, so dass sie Weisungen außerhalb der gesetzlichen Ermächtigung nicht rechtschutzlos hinnehmen müsse (Hess. VGH, ESVGH 41 S. 100, 1004). In der Literatur wird zum Teil vertreten, dass es sich bei Pflichtaufgaben nach Weisung weder um Selbstverwaltungs- noch um Auftragsangelegenheiten handele, sondern um Aufgaben „sui generis“ bzw. um ein „Zwischending“ (vgl. Schneider/Dreßler, Hessische Gemeindeordnung, Erl. zu § 4 HGO mit weiteren Nachweisen). Insofern müsste im Gesetz deutlich klargestellt werden, dass sowohl die Selbstverwaltungsangelegenheiten wie auch die Pflichtaufgaben nach Weisung gem. § 4 Abs. 1 HGO nicht dem Petitionsrecht unterliegen.

Ein Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht stellt es auch dar, soweit in § 8 Abs. 2, Nr. 4 des Gesetzentwurfs geregelt ist, dass das Recht des Landtages auf eine mögliche Abänderung einer Ermessensentscheidung der Behörde bestehen soll. Soweit hiervon kommunale Entscheidungen betroffen sein sollen, wäre hiermit die Organisations- und die Verwaltungshoheit der Städte und Gemeinden verletzt.



Generell von einem Petitionsrecht ausgeschlossen sein sollten darüber hinaus Personalangelegenheiten. Auch hier sollte eine entsprechende Ergänzung in § 8 des Gesetzesentwurfes erfolgen oder diese sollten generell von dem Petitionsrecht ausgenommen werden. Bei Personalangelegenheiten sind der persönliche Datenschutz sowie das Persönlichkeitsrecht des Einzelnen im Besonderen zu beachten. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die konkrete Behörde bzw. öffentliche Einrichtung mit der Angelegenheit umfassend unter Beteiligung der mitwirkenden Institutionen, wie z.B. Personalrat, beraten hat, so dass ein Petitionsrecht abwegig erscheint.

Geszentwurf Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens in Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz).

Der Gesetzesentwurf wird aus den obigen Gründen abgelehnt. Ein Ausschluss von Petitionen ist in keiner Form - insbesondere nicht für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten - vorgesehen.

Insgesamt bitten wir im Interesse unserer hessischen Kommunen das Petitionsrecht für den kommunalen Bereich nicht vorzusehen.

Abschließend teilen wir mit, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund an der mündlichen Anhörung teilnehmen wird.

Heger

Geschäftsführer

Andreas Schwantner - Vorstand Finanzen
Mitglied Fachkommission Asyl
Mitglied Härtefallkommission Hessen
Beethovenstr.37, 63263 Neu-Isenburg
T.: 06102 – 249725
E: andreas.schwantner@amnesty.de

SPENDENKONTO . Bank für Sozialwirtschaft
IBAN: DE23 3702 0500 0008 0901 00 . BIC: BFS WDE 33XXX



An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
Herrn Frank-Peter Kaufmann

65022 Wiesbaden

per Mail

Neu-Isenburg, 20.08.2021

STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL

- **Zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, Freien Demokraten über die "*Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag – Drucks. 20/5734"***

sowie

- **Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE "*Hessisches Petitionsgesetz – Drucks. 20/5743"***

Ihr Schreiben vom 30. Juni 2021

Aktenzeichen: I 2.1

Sehr geehrter Herr Kaufmann,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Amnesty International bedankt sich für Ihre Einladung zur mündlichen Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages am 09. September 2021 bezüglich o.g. Gesetzesentwürfe zur Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag. Amnesty International nimmt die Gelegenheit, Stellung zu nehmen, gerne wahr.

Amnesty International begrüßt, dass das bisherige in Hessen per Geschäftsordnung des Landtages sowie Erlassen geregelte Petitionsrecht nunmehr durch ein Gesetz festgeschrieben werden soll. Diese Intention ist beiden vorliegenden Gesetzesentwürfen inne.

Gesetzentwurf von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, Freien Demokraten über die "Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag – Drucks. 20/5734"**Zu § 2 Abs.1**

Amnesty International als Menschenrechtsorganisation setzt sich für Barrierefreiheit ein, da die Zugänglichkeit aller Bereiche, etwa Bildung, Wohnen, Gesundheitswesen, Arbeit, Justiz, Mobilität und Medien, Voraussetzung ist dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Aus diesem Grund bedauert Amnesty International die in § 2 Abs.1 sehr eingeschränkten Form-Möglichkeiten zur Einreichung einer Petition. Aus anfangs erläuterten Grundsätzen sollte die Option, Eingaben schriftlich, in Brailleschrift (Blindenschrift), mündlich (zur Niederschrift, ggf. unter Hinzuziehung von Dolmetscher:innen), per Email, sowie in Gebärdensprache einschließlich lautsprachbegleitender Gebärden einzureichen, gewährleistet sein.

Zu § 2 Abs.7

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE verweist der gemeinsame Gesetzentwurf der anderen Fraktionen an vereinzelten Stellen zwecks näherer Regelungen weiterhin auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages. Dies ist aus Sicht von Amnesty International nicht nachvollziehbar, da es die Praktikabilität, aber auch Transparenz eines neuen Petitionsgesetzes nicht erhöht. Verbindliche Einzelakte (Runderlass, Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche Verträge, Urteile) stehen infolge des Vorrangs der Verfassung und des Vorrangs des Gesetzes in der Rangfolge unterhalb jeder Rechtsnorm. Es wäre daher auch in Hinblick auf Rechtssicherheit wünschenswert, wenn man die Chance, die sich nun durch Neugestaltung per Gesetz ergibt, nutzen würde, und in diesem Gesetz sämtliche notwendigen Verfahrensregeln auch festschreiben würde, ohne dass auch fürderhin ein Rückgriff auf Geschäftsordnung oder Erlasse nötig werden muss.

Amnesty International kritisiert, dass der gemeinsame Gesetzentwurf der einreichenden Fraktionen keine Regelung zur Sicherung des Verfahrens vorsieht, auch wenn in § 2 Abs.7 GE bezüglich des näheren Verfahrens auf die Geschäftsordnung verwiesen wird. Wie oben dargelegt, erreicht ein solcher Verweis nach Ansicht von Amnesty International nicht die notwendige Rechtsklarheit sowie Rechtssicherheit, welche gerade in Fällen, bei denen ein Vollzug der behördlichen Maßnahme während des laufenden Petitionsverfahrens gravierende Konsequenzen für die Petent:innen haben kann, von ganz besonderer Bedeutung ist.



Beim überwiegenden Teil der eingelegten Ausländerpetitionen handelt es sich um solche, die aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe ein gesichertes Aufenthaltsrecht in Deutschland begehren. In Hessen ist das Petitionsverfahren dem Härtefallverfahren vorgeschaltet, in welchem über derlei dringende humanitäre oder persönliche Gründe abschließend beschieden wird. Hieraus resultiert, dass es für den/die betreffende:n Ausländer:in eine unzumutbare Härte bedeuten würde, sollten aufenthaltsbeendete Maßnahmen bereits während des laufenden Petitionsverfahrens vollzogen werden, weil dadurch das durch § 23a AufenthG sowie Hessisches HFKG rechtlich verbürgte Recht zur Einreichung einer Härtefalleingabe möglicherweise verhindert würde.

Mit hessischem Erlass vom 09. Mai 2005 (*durch Schreiben vom 08. August 2005 an die Ausländerbehörden und Regierungspräsidien sowie Antwort des HMI vom 05.10.2016, Drucks. 19/3720 bestätigt*) ist geregelt, dass die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und ggf. des Härteverfahrens auszusetzen ist. In der bisherigen Praxis besteht jedoch eine Regelungslücke, da nach Hessischem HFKG eine Aussetzung der Abschiebung erst dann erfolgen soll, sobald ein Mitglied der Härtefallkommission die Härtefalleingabe aufgegriffen hat. Für den Zeitraum zwischen abschlägiger Bescheidung der Petition und Aufgriff einer Härtefalleingabe sollte daher per eindeutiger Regelung im neuen Gesetz ebenfalls Rechtssicherheit geschaffen werden.

Amnesty International würde es aus diesem Grund sehr begrüßen, wenn dem Gesetzentwurf folgender Paragraph hinzugefügt würde:

"Sicherung des Verfahrens - Richtet sich eine Petition gegen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme, bzw. hat die Petition zum Ziel, einen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe zu erlangen, werden aufenthaltsbeendende Maßnahmen zurückgestellt. Nach Abschluss des Petitionsverfahrens ist die Abschiebung drei Monate auszusetzen, um zu gewährleisten, dass ggf. ein Härteantrag an die Geschäftsstelle der Härtefallkommission gestellt werden kann. Ggf. ist diese Frist bei Vorliegen besonderer Umstände zu verlängern."



Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE "*Hessisches Petitionsgesetz – Drucks. 20/5743*"

Amnesty International begrüßt den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE grundsätzlich, jedoch ebenfalls mit den oben dargelegten Ergänzungen hinsichtlich der Rechtssicherheit zwischen negativer Bescheidung einer Petition und Aufgriff einer Härtefalleingabe durch ein Kommissionsmitglied. § 7 Abs.1 des Gesetzesentwurfes sollte daher ebenfalls ergänzt werden um den Zusatz "*Nach Abschluss des Petitionsverfahrens ist die Abschiebung drei Monate auszusetzen, um zu gewährleisten, dass ggf. ein Härteantrag an die Geschäftsstelle der Härtefallkommission gestellt werden kann. Ggf. ist diese Frist bei Vorliegen besonderer Umstände zu verlängern.*"

Amnesty International würde sich freuen, wenn unsere Ausführungen Berücksichtigung finden könnten.



Andreas Schwantner

(AMNESTY INTERNATIONAL, Mitglied des Vorstandes)



**Stellungnahme zu den Entwürfen des Petitionsgesetzes beim
Hauptausschuss und Petitionsausschuss des hessischen Landtags
anlässlich der Anhörung am 09.09.2021 von
Dr. Christof Stork in Vertretung von Frau Prof. Dr. Alexandra
Henneberg, Mitglied der Härtefallkommission beim hessischen
Innenministerium:**

Als Mitglied der Härtefallkommission mit ärztlicher Expertise steht der Schutz geistig-seelischer und körperlicher Gesundheit im Vordergrund.

Existenzielle Unsicherheiten im Allgemeinen und speziell bei schutzsuchenden Geflüchteten triggern häufig körperliche und geistig-seelische Erkrankungen.

Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus steht für Geflüchtete im Zentrum. Alles Handeln im Alltag kann hierdurch positiv oder auch negativ beeinflusst werden.

Um den Penitent*innen in einem Petitionsverfahren im Rahmen der rechtlichen Klärung des Aufenthaltsstatus aktives Einbringen zu ermöglichen, muss der Aufenthalt der Betroffenen vor Ort gewährleistet und die Gesundheit nicht durch zusätzliche Verunsicherung bedroht sein.

Die Aufnahme des § 7, Absatz 1 des Entwurfs der Fraktion DIE LINKE in das Petitionsgesetz ist hierfür erforderlich.

Im Entwurf der Fraktion DIE LINKE ist § 3 Form der Petition zeitgemäßer bzgl. der digitalen Möglichkeiten und der Verständigungsmöglichkeiten von **Bürgern mit gesundheitlichen Einschränkungen**. Dieser § 3 ist daher aus ärztlicher Sicht im Vergleich zu § 2, Absatz 1 des Entwurfs von CDU, Bündnis90/Die Grünen, SPD und FDP bürgerfreundlicher.

Wiesbaden, den 25.08.2021

Dr. Christof Stork

Kinder- und Jugendarzt
Neuropädiatrie - Psychotherapie
Kinder-Pneumologie
Mitglied der Delegiertenversammlung der Landesärztekammer Hessen
stellv. Mitglied der Härtefallkommission beim Hessischen Innenministerium
Bodenschwinghstraße 12
65191 Wiesbaden
E-Mail: Dr.Christof-Stork@t-online.de

Change.org e.V., Dorotheenstr. 33, 10117 Berlin

Hessischer Landtag
Bereich Ausschussgeschäftsführung
Plenardokumentation
Frank-Peter Kaufmann
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Berlin, 27.08.2021

Stellungnahme vom Change.org e.V. zum Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag und zum Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag

Sehr geehrter Herr Frank-Peter Kaufmann, sehr geehrte Frau Dr. Ute Lindemann, sehr geehrte Frau Annette Czech,

wir haben uns sehr über Ihre Anfrage gefreut. Vom Change.org e.V. wird Ansgar Lahmann am 09. September an der öffentlichen Anhörung teilnehmen. Wir begrüßen die von Ihnen beschriebenen Möglichkeiten der Veröffentlichung für die interessierte Öffentlichkeit. Anbei erhalten Sie unsere Stellungnahme zum:

- Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten: Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag – Drucksache [20/5734](#) –
- Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE Hessisches Petitionsgesetz – Drucksache [20/5743](#).

Vorbemerkungen:

Change.org ist die weltweit größte Kampagnenplattform. Wir ermöglichen Menschen die Welt im positiven Sinne zu verändern. Derzeit nutzen mehr als 7 Millionen Menschen in Deutschland die Plattform und verändern so Kampagne für Kampagne ihr Umfeld – lokal, national und global. Der Change.org e.V. ist ein unabhängiger Verein mit Sitz in Berlin und

einer Nutzungsvereinbarung mit dem am Gemeinwohl orientierten, internationalen Sozialunternehmen Change.org PBC. Darüber hinaus hat der Change.org e.V. eine Verbandsvereinbarung mit der Change.org Charitable Foundation, einer gemeinnützigen Stiftung mit Sitz in San Francisco. Mit unserer Expertise im Change.org e.V. unterstützen wir die Kampagnen von Nutzer*innen in Deutschland.

In Zeiten der digitalen Vernetzung kann ein einzelner Mensch Veränderung bewirken. Wir glauben, dass Menschen durch gemeinsames Handeln beginnen, ihren eigenen Möglichkeiten wieder stärker zu vertrauen und die Gesellschaft voranzubringen. Dafür setzen wir uns Tag für Tag ein. Mit der leistungsfähigen Change.org-Plattform und unserer Kampagnenexpertise im Verein unterstützen wir engagierte Menschen, damit sie sich schnell, einfach und zu jedem Zeitpunkt einmischen und miteinander vernetzen können. Weitere Informationen zu unserer Vereinstätigkeit finden Sie unter [Changeverein.org/Transparenz](https://www.changeverein.org/Transparenz) in unseren Jahresberichten veröffentlicht.

Der Change.org e.V. hat als Zweck die Förderung des demokratischen Staatswesens, die Förderung der Bildung und die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements zugunsten der vorgenannten Zwecke. Wir freuen uns, wenn Menschen über Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, aktiv eingebunden werden. Wir wünschen uns eine Mitmach-Demokratie. Daher begrüßen wir Petitionen auf allen Ebenen. Im Interesse der Bürger*innen wünschen wir uns, dass auch Petitionsausschüsse der Parlamente die Unterschriften der privaten Portale anerkennen und den jeweiligen Petitionsstarter*innen ein Anhörungsrecht zugestehen.

Wir möchten auch darauf hinweisen, dass der Change.org e.V. nicht nur die Petitionsplattform Change.org betreibt, sondern auch die [ABSTIMMUNG21](#) – Deutschlands erste bundesweite Volksabstimmung organisiert. Um die Menschen in Krisenzeiten weiterhin für Demokratie zu begeistern, startete der Change.org e.V. 2021 außerdem die neue Plattform [innn.it](#), die das Sammeln von rechtsgültigen Unterschriften für Bürger- und Volksbegehren erleichtert.

Viele Menschen in Hessen nutzen private Petitionsplattformen. Die Petition [“Hessischer Landtag: Geben Sie die NSU-Akten frei! Gemeinsam gegen Rechtsextremismus!”](#) auf Change.org war mit mehr als 130.000 Unterschriften eine der größten Petitionen in der Geschichte des Landes Hessens. Damit die Bürger*innen sich weiterhin für Demokratie begeistern, ist es wichtig, ihre Anliegen ernst zu nehmen. Die Initiator*innen der vorgenannten Petition zur Freigabe der NSU-Akten schlossen ihre Petition am 20. Mai 2021 mit sehr viel Frust wie sie in ihrer [Neuigkeit auf Change.org](#) verkündeten: *“Die Entscheidung, die Freigabe der NSU-AKTEN an die hessische Landesregierung zu übertragen, bedeutet nichts anderes, als denjenigen die Aufklärung zu überlassen, die das größte Interesse an der Vertuschung haben. Die Handlungsmacht für das weitere Vorgehen liegt jetzt bei genau den selben Personen, die damals die Pannen und Fehleinschätzungen verantwortet haben ohne dies je einzugestehen. Da wird sozusagen der Bock zum Gärtner gemacht. Ein polittaktisches Begräbnis und ist für uns völlig inakzeptabel.”*

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten: Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag – Drucksache 20/5734:

- **§ 1 Petitionsrecht, Begriffsbestimmungen:** Hier fragen wir uns, warum die Zahl 30 als Maßstab für Massen- und Sammelpetitionen gewählt wurde.
- **§ 2 Form und Verfahren:**
 - Allgemein: Viele Bürger*innen nutzen private Petitionsportale wie openPetition oder Change.org. Es ist im Sinne dieser Bürger*innen, dass ihre Anliegen, wenn sie von einer kritischen Anzahl von Mitzeichnenden unterschrieben wurde, auch von politischen Verantwortlichen berücksichtigt werden. Hier würden wir uns wünschen, dass Petitionen die bspw. auf Change.org gestartet wurden, im Verfahren berücksichtigt werden.
 - (6) Dies begrüßen wir. Auf Change.org wurde bspw. die [Petition "Isolation ist keine Option!"](#) von Insassen der JVA Straubing in Bayern gestartet, in weiteren JVAs gezeichnet und im Bayerischen Landtag behandelt.
- **§ 3 Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 4 Weigerungsgründe:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 5 Behandlung der Petitionen:**
 - (1) Wir begrüßen Absatz (1) "*Petitionen sind einfach, zweckmäßig und ohne vermeidbare Verzögerung zu behandeln*". Viele Anliegen von Petitionsstarter*innen sind zeitlich kritisch, das hier festgelegte Prozedere ist sicherlich in ihrem Sinne.
 - (4) Wir denken, dass eine Frist von 8 Wochen - wie im vierten Absatz beschrieben - eine zu lange Zeit sind und im Widerspruch zu Absatz 1 steht, keine vermeidbaren Verzögerungen zu schaffen. Zu lange Fristen sind für die Bürger*innen frustrierend, wie die 2021 veröffentlichte [Studie "Engagiert, politisch, digital? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft"](#) nahelegt. Petitionsstarter*innen bezeichneten das Verfahren im Bundestag mehrfach als "*zu bürokratisch [...], unter anderem weil die Bearbeitungszeit zu lang sei [...]*" (siehe Seite 82).
- **§ 6 Veröffentlichung von Petitionen**

- (1): Beim ersten Absatz von Artikel 6 begrüßen wir die Möglichkeit der anonymen Veröffentlichung und empfehlen sowohl die Petitionsstarter*innen als auch Unterzeichner*innen selbst entscheiden zu lassen, ob ihre Daten öffentlich werden. Wir vermuten, dass die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten wie dem Wohnort negative Auswirkungen auf die Anzahl der gestarteten zu veröffentlichenden Petitionen und auf die Anzahl der Mitzeichnungen hat. Auch kann die Veröffentlichung negative Konsequenzen für Petitionsstarter*innen und Mitzeichner*innen haben. Hinweis: Dies haben wir auch im April 2021 in unserer [“Stellungnahme zum zweiten Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen”](#) zu bedenken gegeben.
- (2.2): Beim zweiten Absatz von Artikel 6, Punkt 2, fragen wir uns, ob bereits die namentliche Nennung von politischen Entscheidungsträger*innen im Text von Petitionen eine Nichtveröffentlichung zur Folge hat; falls ja empfehlen wir eine Änderung dieses Punktes, da Petitionen oftmals an politisch verantwortliche Personen adressiert und diese namentlich genannt werden und dies in unseren Augen noch keinen Nichtveröffentlichungsgrund darstellt.
- (2.3): Beim zweiten Absatz von Artikel 6, Punkt 3, fragen wir uns, ob hier geplant ist Unternehmen/Verbände allgemein als Petitionsstarter*innen auszuschließen? In unseren Augen ist dieser Punkt nicht eindeutig formuliert. Zum Vergleich: Beim Bundestag wird die Kommerzialisierung zwar kritisiert, es ist Unternehmen aber - nach unserem Kenntnisstand - nach wie vor erlaubt, Petitionen zu starten (Hier gelangen Sie zum [Protokoll der Bundestagssitzung vom 09. Juni 2021](#), wo u.. die Tätigkeit des Petitionsausschusses debattiert wurde). Auf Change.org können Unternehmen auch Petitionen starten.
- (2.3): Noch kritischer sehen wir beim zweiten Absatz von Artikel 6, Punkt 3, diese Passage *“Eine Veröffentlichung auf der Internetseite ist unzulässig [...] wenn die Petition Links auf andere Web-Seiten enthält”*. Bei Change.org verlinken viele Petitionsstarter*innen in ihrem Petitionstexten auf andere Web-Seiten, oft auf Hintergrundinformationen, wie bspw. Nachrichtenportale oder zu politischen Institutionen, wie Ministerien. Wir fragen uns, ob ein Link, bspw. zu tagesschau.de oder zum hessischer-landtag.de in Ihren Augen ein Grund für eine Nichtveröffentlichung darstellt?! De Facto käme dies sodann einem Link-Verbot gleich, was in unseren Augen im digitalen Zeitalter nicht zeitgemäß ist.
- (3.3) Beim dritten Absatz von Artikel 6, Punkt 3 fragen wir uns vom Change.org e.V., ob der Petitionsausschuss zu viel Deutungsraum in der Auslegung der Belastung vom “sozialen Frieden”, “internationalen Beziehungen” und/oder der “interkulturellen Dialog” hat und ob es nicht weiterer, ergänzender Kriterien bedarf, anhand derer eine Nichtveröffentlichung entschieden wird.
- (4) Beim vierten Absatz von Artikel 6 vermuten wir vom Change.org e.V., dass der Hessische Landtag wesentlich proaktiver und auch auf anderen Kanälen

informieren könnte, um insgesamt mehr Hess*innen zu erreichen.

- **§ 7 Beschlussfassung über Petitionen:**
- (2): Beim zweiten Absatz von Artikel 7 geben wir zu bedenken, dass eine “angemessene Zeit” Auslegungssache ist. Wir bereits erwähnt bezeichneten Petitionsstarter*innen des Bundestages das Verfahren “*mehrfach als zu bürokratisch [...], unter anderem weil die Bearbeitungszeit zu lang sei*” (siehe Seite 82 der [Studie “Engagiert, politisch, digital? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft”](#)). Wir denken, dass sich hessische Bürger*innen mit Blick auf das Petitionswesen beim Landtag über konkretere Formulierungen hinsichtlich der Zeiten/Fristen freuen würden.
- **§ 8 Absehen von der sachlichen Behandlung:**
- (1.2) Hier hinterfragen wir den zweiten Punkt des ersten Absatzes, dass der Ausschuss sich nicht mit der Petition sachlich befassen solle, “wenn (...) es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes gerichtliches Verfahren handelt und das Vorbringen die Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine Abänderung der Entscheidung des Gerichts oder eines gerichtlichen Vergleichs bezweckt”. Wir möchten an dieser Stelle auf folgende Petitionen auf Change.org verweisen, die vom hessischen Petitionsausschuss so nicht behandelt werden würden:
 - die Petition “[Endlich wirkliche Aufklärung im Fall „Jenny Böken“](#)” des Petitionsstarters Uwe Böken oder
 - die Petition “[Bitte verhindern Sie Einstellung des Verfahrens im #Vergewaltigungsfall trotz DNA-Beweisen](#)” der Petitionsstarterin Nina Fuchs als Beispiele nennen,
 - Oder die Petition von Hans von Möhlmann “[Gerechtigkeit für meine ermordete Tochter Frederike: Der Mord muss gesühnt werden können](#)”
- (2.1) Beim ersten Punkt des zweiten Absatzes hinterfragen wir, inwiefern eine Name und die vollständige Anschrift bereits bei der Einreichung vorhanden, leserlich und verständlich sein muss, oder ob die personen bezogenen Daten nicht auch ..
- **§ 9 Ausführung der Entscheidungen über Petitionen:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 10 Umgang mit personenbezogenen Daten:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
-
- **§ 11 Petitionsbericht:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.

- **§ 12 Inkrafttreten:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE Hessisches Petitionsgesetz – Drucks. 20/5743:

- **§ 1 Begriff:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 2 Petitionsberechtigung:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 3 Form der Petition:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 4 Petitionsberechtigung:**
 - Wir begrüßen § 4 (1) Petitionsberechtigung in besonderen Fällen: *“(1) Petitionen von Straf- und Untersuchungsgefangenen sowie von sonstigen Personen in einem Verwahrungsverhältnis sind ohne Kontrolle durch die Anstalt oder verwahrende Einrichtung und verschlossen unverzüglich dem Landtag zuzuleiten. Das gilt auch für den mit der Petition zusammenhängenden Schriftverkehr mit dem Landtag.”* Auf Change.org haben wir die [Petition “Isolation ist keine Option!”](#), die von Insassen der JVA Straubing in Bayern gestartet, in weiteren JVAs gezeichnet und im Bayerischen Landtag behandelt wurde.
 - Inwiefern § 4 (2) kritisch zu bewerten ist, vermögen wir nicht zu beurteilen, möchten wir aber zu bedenken geben.
- **§ 5 Unzulässige Petitionen:** Hier würden wir uns Offenheit wünschen für Petitionen, die auf anderen Portalen wie Change.org oder openPetition gezeichnet werden, und im Hessischen Landtag eingereicht werden. Der Petitionsausschuss sollte im Sinne der Bürger*innen handeln. Viele Bürger*innen nutzen private Petitionsportale wie openPetition oder Change.org. Es ist im Sinne dieser Bürger*innen, dass ihre Anliegen, wenn sie von einer kritischen Anzahl von Mitzeichnenden unterschrieben wurde, auch von politischen Verantwortlichen berücksichtigt werden.
- **§ 6 Benachteiligungsverbot:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 7 Sicherung des Verfahrens:** Absatz (1) des Artikel begrüßen wir: *“(1) Richtet sich eine Petition gegen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme, wird diese zurückgestellt. Das Petitionsverfahren erfordert die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet und stellt einen Grund für eine Duldung dar.”* Wir haben auf unserer Plattform verschiedene

Petitionen, die unter diesen Artikel fallen, wie bspw die Petition [“Abschiebung von Familie Kadyrova stoppen!”](#) in Schleswig-Holstein. Es ist im Sinne der Bürger*innen, dass ihre Anliegen noch bearbeitet werden können und nicht unumkehrbare oder schwierig rückgängig zu machende Tatsachen zu schaffen.

- **§ 8 Zuständigkeit:** Absatz (2): Zum zweiten Absatz merken wir an,
 - dass die Übermittlung der politischen Forderungen an die relevanten Adressat*innen zentral für die Petitionsstarter*innen ist. Erhellend ist hier die 2021 veröffentlichte [Studie “Engagiert, politisch, digital? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft”](#), die als wichtigstes Ziel der befragten Petitionsstarter*innen (bei Change.org, bei openPetition und beim Bundestag) folgendes sieht: *“64% der Befragten gaben an, mit ihrer Petition eine gesetzliche Regelung für ein Problem zu fordern und einen entsprechenden konkreten Lösungsvorschlag selbst erarbeitet zu haben. Dies zeigt, dass die große Mehrheit der [Petitionsstarter*innen] ihre Petitionen als aktive Gestaltung des politischen Prozesses wahrnehmen und sie als Versuch ansehen, eigene Lösungen für von ihnen wahrgenommene Probleme einzubringen.“*
 - dass manche parlamentarischen Prozesse leider zu lange dauern und Anliegen von Bürger*innen so keine Berücksichtigung finden. Hier würden wir Sie ermutigen die “angemessene Frist” im Interesse der Bürger*innen zu konkretisieren.
- **§ 9 Verhältnis zu den Gerichten:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 10 Behandlung von Massen- und Sammelpetitionen:** Hier fragen wir uns, warum die Zahl 30 als Maßstab für Massen- und Sammelpetitionen gewählt wurde.
- **§ 11 Petitionen zur Veröffentlichung.**
 - (1) & (2) Hier fragen wir uns beim ersten und zweiten Absatz wie “das allgemeine Interesse” definiert wird;
 - (3) Beim dritten Absatz fragen wir uns, wie schnell der Petitionsausschuss über die Veröffentlichung entscheidet. Sollte diese Entscheidung lange dauern, so wäre dies als Hemmnis zu werten.
 - (4) Beim vierten Absatz fragen wir uns, ob die namentliche Nennung von politischen Entscheidungsträger*innen im Text von Petitionen eine Nichtveröffentlichung zur Folge hat; falls ja empfehlen wir die Änderung des Absatzes
 - (5.3) Beim 3. Punkt des 5. Absatzes fragen wir uns, ob der Petitionsausschuss ggf. zu viel Deutungsraum in der Auslegung der Belastung vom “sozialen Frieden”, “internationalen Beziehungen” und/oder der “interkulturellen Dialog” hat und ob es nicht weiterer, ergänzender Kriterien bedarf, anhand derer eine Nichtveröffentlichung entschieden wird

change.org verein

- (6) Wir denken, dass die Veröffentlichung ein Eingriff in die Privatsphäre darstellt und dass der Schutz der Persönlichkeit nicht gewährleistet wird. Wir empfehlen sowohl Petitionsstarter*innen als auch Unterzeichner*innen selbst entscheiden zu lassen, ob ihre Daten öffentlich werden. Wir vermuten, dass die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten wie dem Wohnort negative Auswirkungen auf die Anzahl der gestarteten zu veröffentlichenden Petitionen und auf die Anzahl der Mitzeichnungen hat. Auch kann die Veröffentlichung negative Konsequenzen für Petitionsstarter*innen und Mitzeichner*innen haben. Dies haben wir im April 2021 in unserer [“Stellungnahme zum zweiten Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen”](#) zu bedenken gegeben.
- **§ 13 Bericht der Landesregierung:** Bei manchen Anliegen ist ein schnelles Agieren erforderlich, zu viel Zeit und Bürokratie kann da abschreckend wirken. Hier stellt sich die Frage, inwiefern ggf. auch eine kürzerer Frist für dringliche Anliegen ergänzt werden kann.
- **§ 14 Petitionsbericht:** Change.org, openPetition, der Petitionsausschusses des Bundestages und Petitionsausschüsse in einzelnen Ländern (wie bspw Thüringen, hier zB der [Jahresbericht 2019](#)), veröffentlichen schriftliche Jahresberichte; wir empfehlen auch dem Hessischen Landtag einen schriftlichen Bericht.
- Im Bundestag gibt es auch eine jährliche Anhörung; auch hier empfehlen wir dem Hessischen Landtag eine Anhörung.
- Auch verweisen wir auf die Protokolle zu den Debatten im Bundestag, wo Mitglieder des Petitionsausschusses mit weiteren Wünschen zur Aufwertung und Verbesserung der Arbeit des Ausschusses äußern. Hier gelangen Sie zum [Protokoll der Bundestagssitzung vom 09. Juni 2021](#).
- **§ 15 Zuständigkeit des Petitionsausschusses, Verhältnis zum Bürgerbeauftragten:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.
- **§ 16 Weiterleitung und Überweisung:** Zu diesem Artikel haben wir seitens des Change.org e.V. keine Anmerkungen.

Weiterführende Informationen des Change.org e.V.:

- [Transparenz](#)
- [NetzDG](#)
- [Nutzungsbedingungen](#)
- [Richtlinien](#)
- [Datenschutz](#)
- [Stellungnahme für den Thüringer Landtag](#)

Berlin, 27.08.2021



Gregor Hackmack,
Vorstand des Change.org e.V.



Goethe-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaft,
Institut für Öffentliches Recht

Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

Professor für Öffentliches Recht,
Völker- und Europarecht
Theodor-W.-Adorno-Platz 4
60323 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34293
Telefax +49 (0)69-798 34515
E-Mail R.Hofmann@jur.uni-frankfurt.de

Frankfurt am Main, den 27. August 2021

Öffentliche mündliche Anhörung im Hauptausschuss gemeinsam mit dem Petitionsausschuss

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kaufmann,
sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Entwürfen eines Hessischen Petitions-
gesetzes (Drs. 20/5734 sowie Drs. 20/5743), die ich hiermit gerne nutzen möchte.

Anmerken möchte ich noch, dass meine beiden wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Herren Alexander
Heger und Moritz Malkmus, an der Abfassung der Stellungnahme in einem solch entscheidenden Um-
fang beteiligt waren, dass ich dankbar wäre, wenn auf die Stellungnahme als ‚Hofmann/Heger/Mal-
kmus‘ verwiesen werden könnte. Dies gebietet die akademische Redlichkeit.

Bei Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und Freien Demokraten

Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag

- Drs. 20/5734 -

sowie

zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz)

- Drs. 20/5743 -

A. Vorbemerkungen*

Die beiden Gesetzentwürfe (Drs. 20/5734 und Drs. 20/5743) zur Einführung eines Hessischen Petitionsgesetzes verfolgen das Anliegen, das Petitionswesen auf Landesebene, welches bisweilen allein in der Landesverfassung (Art. 16, 94 HV¹) und der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (§§ 38, 98 ff. GO HLT²) seine Grundlage findet,³ in einer sowohl seiner zunehmenden Bedeutung⁴ als auch den stetig gewachsenen Anforderungen entsprechenden Art und Weise neu zu regeln. Hierbei sollen die vorgeschlagenen Regelungen nach dem Entwurf Drs. 20/5734 das Petitionsrecht einerseits „transparent und verständlich“ machen, sowie es andererseits „als solches ausbauen und stärken“ und besser in den öffentlichen Fokus rücken. Entwurf Drs. 20/5743 betont in ähnlicher Weise „das Fehlen einer

* Sofern in der Stellungnahme von der männlichen Form gesprochen wird, dient dies ausschließlich der vereinfachten Darstellung. Selbstverständlich sind alle drei Geschlechter (m/w/d) gemeint.

¹ Die Vorschrift gilt nach Art. 142 GG fort, vgl. *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen, 2007, S. 285 ff.; *Braun/PdK* He A-3, HV Art. 16 1.

² Vom 16. Dezember 1993, GVBl. I S. 628.

³ Vgl. *Guckelberger/Geber/Zott*, Das Petitionsrecht in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 6 (2012), S. 125-172 (127 f.).

⁴ Im vergangenen Jahr (2020) konnte – auch aufgrund der Maßnahmen zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie – ausweislich des Berichts des Vorsitzenden des Petitionsausschusses (Drs. 20/5113, S. 1) ein signifikanter Anstieg der eingegangenen Petition beobachtet werden. Mit insges. 1.421 Eingaben hebt sich das zurückliegende Jahr deutlich von den vorherigen Berichtszeiträumen ab. Zum Vergleich: Im Jahr 2013 waren es 1118 Petitionen, in 2014 1094, in 2015 1220, in 2016 868, in 2017 1144, in 2018 1006 und in 2019 944. Ob sich dieser Trend auch nach Ende der o.g. Maßnahmen fortsetzen wird, bleibt abzuwarten, ändert jedoch wenig an der grundsätzlichen Einschätzung der nicht zu unterschätzenden Bedeutung des Petitionswesens (so auch *Maunz/Dürig/Klein/Schwarz*, 94. EL Januar 2021, GG Art. 17 Rn. 139).

umfassenden gesetzlichen Regelung“, insbesondere hinsichtlich der Rechte des Petitionsausschusses und der Ausgestaltung des Verfahrens.

Vor diesem Hintergrund sollen die beiden vorliegenden Entwürfe eines Hessischen Petitions-gesetzes in dieser Stellungnahme anhand des Maßstabs der bundes- sowie landesverfassungsrechtli-chen Vorgaben und Grenzen beurteilt und, sofern dies dienlich erscheint, mit den einfachgesetzlichen Ausgestaltungen des Petitionswesens des Bundes und der anderen Bundesländer verglichen werden. Im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten sind außerdem europarechtliche Vorgaben zu be-rücksichtigen.

Das Petitionsrecht steht in der Bundesrepublik (Art. 17 GG⁵) sowie in Hessen durch die weit-gehend identische⁶ Regelung des Art. 16 HV im Status eines Abwehr- sowie eines Leistungsgrund-rechts⁷ und lässt sich als „die mit einem materiellen Bescheidungsanspruch versehene Garantie des freien Zugangs des einzelnen zu grundsätzlich allen staatlichen Institutionen mit dem Ziel, durch schriftliche Anträge staatliches Handeln zu veranlassen oder in bestimmte Richtungen zu lenken“⁸ beschreiben. Wesensmerkmal dieses Rechts ist hierbei die niedrighschwellige⁹ Möglichkeit, sich unge-hinderten, unmittelbar und in thematisch unbegrenztem Umfang mit einem Anliegen an staatliche Stel-len¹⁰ wenden zu können. Das so begründete subjektiv-öffentliche Recht auf Erledigung einer Petition gewährt freilich keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung, sondern korrespondiert vielmehr mit einer sog. Erledigungspflicht, begründet also lediglich einen Anspruch auf Entgegennahme, sach-liche Prüfung und Verbescheidung des Petenten, soweit seine Petition nicht die allgemeinen Schranken des Art. 2 Abs. 1 HV verletzt.¹¹ Insoweit ist das Petitionsrecht weniger als plebiszitäres Element,¹² sondern als Kommunikationsgrundrecht¹³ zu begreifen. Dieses Recht steht jedermann von Verfas-sung wegen zu (sog. Jedermann-Grundrecht¹⁴).

⁵ Beachte zudem Art. 45 c GG hinsichtlich des Petitionsausschusses, sowie für eine Übersicht über die (historischen) bundes- sowie landesrechtlichen Regelungen die rechtsvergleichenden Hinweise bei Maunz/Dürig/Klein/Schwarz, 94. EL Januar 2021, GG Art. 17. Zum Verhältnis des Art. 17 GG zu den landesverfassungsrechtl. Grundlagen vgl. *ibid.*, Rn. 29.

⁶ Braun/PdK He A-3, HV Art. 16 1.

⁷ BeckOK GG/Brocke, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17.

⁸ Burmeister, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd II, 2. Aufl. 1998, § 32 Rn. 4.

⁹ Drs. 20/5113, S. 1.

¹⁰ Burmeister, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd II, 2. Aufl. 1998, § 32 Rn. 4.

¹¹ BVerfGE 2, 225 (230); StGH Hessen, Beschl. vom 5.11.1975 – P. St. 782, Rn. 18; Braun/PdK He A-3, HV Art. 16 2.

¹² Krings, JuS 2004, 474 (475).

¹³ v. Münch/Kunig/Uerpmann-Witzack/Edenharter, 7. Aufl. 2021, GG Art. 17 Rn. 2.

¹⁴ BeckOK GG/Brocke, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 1; Braun/PdK He A-3, HV Art. 16 3.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen der Entwürfe

Für die Ausarbeitung dieser Stellungnahme wird der Mehrheitsentwurf der Drs. 20/5734 zugrunde gelegt. An den entsprechenden Stellen finden sich jedoch die Querverweise zum Entwurf der Drs. 20/5743. Sofern Unterschiede bestehen, werden diese kenntlich gemacht.

I. Inhalt des Petitionsrechts und Arten der Petition (§ 1 Drs. 20/5734 sowie §§ 2, 10 Drs. 20/5743)

§ 1 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs der Drs. 20/5734 regelt in Übereinstimmung mit Art. 16 HV und Art. 17 GG das Petitionsrecht. Petitionsberechtigt ist ‚jedermann‘. Eine entsprechende Regelung findet sich in § 2 Abs. 1 des Entwurfs der Drs. 20/5743. Die dortige Klarstellung, dass sich die Petitionsberechtigung „unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit“ ergibt, ist keine zwingend notwendige Ergänzung, da dies schon aus den Begriffen „jede Person“ folgt. Gegenstand dieses Rechts können nach § 1 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs der Drs. 20/5734 „Anträge“ und „Beschwerden“ sein. Art. 16 HV spricht in Bezug auf die Möglichkeit der „Bitten“ von Anträgen, § 1 Abs. 1 des Entwurfs der Drs. 20/5743 dagegen von „Bitten und Beschwerden“ und übernimmt damit die Formulierung des Art. 17 GG. Inhaltlich sind die Formulierungen jedoch deckungsgleich.

Anträge werden in § 1 Abs. 1 S. 2, Beschwerden in § 1 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs der Drs. 20/5734 legaldefiniert. Die entsprechenden Begriffsbestimmungen des Entwurfs der Drs. 20/5743 finden sich in § 2 Abs. 1 und 2. Inhaltlich sind auch hier die Formulierungen identisch. Sie entsprechen der Reichweite des Petitionsrechts, da beide Petitionsarten inhaltlich auf ein bestimmtes Verhalten (Tun oder Unterlassen) gerichtet sein müssen.¹⁵ Vom Petitionsrecht nicht erfasst sind somit bloße Mitteilungen, Belehrungen, Hinweise oder Vorwürfe ohne ein erkennbares konkretes Begehren.¹⁶

Beide Entwürfe (§ 1 Abs. 1 S. 1 Drs. 20/5734 bzw. § 2 Abs. 1 S. 2 Drs. 20/5743) regeln in Übereinstimmung mit Art. 17 GG und Art. 16 HV sowohl den klassischen Fall¹⁷ der Einzelpetition als auch die durch die Entwürfe näher ausgestaltete Möglichkeit, gemeinsam zu petitionieren. Gemeinsame Petitionen, die weder Sammel- noch Massenpetitionen sind, finden in § 1 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5734 bzw. § 1 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5743 eine eigenständige Regelung. Ein Unterschied zwischen diesen Regelungen liegt darin, dass § 1 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5734 die zahlenmäßige Grenze der Unterzeichner („weniger als 30 Personen“) ausdrücklich nennt, während sich diese Grenze

¹⁵ Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2013, GG Art. 17 Rn. 32; BeckOK GG/Brocke, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 6.

¹⁶ BeckOK GG/Brocke, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 7.

¹⁷ Vgl. hierzu sowie zu den übrigen Formen der Petition Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 41 ff.

im anderen Entwurf nicht direkt, wohl aber aus einer Abgrenzung zu den in § 10 geregelten Grenzwerten für eine Massen- und Sammelpetition ergibt. Außerdem enthält § 1 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs Drs. 50/5734 eine ausdrückliche Vorgabe bzgl. der Unterrichtung im Fall der ‚einfachen‘ gemeinsamen Petition.

Die besonderen Formen der Sammelpetition (§ 1 Abs. 3 Drs. 20/5734 bzw. § 10 Abs. 2 Drs. 20/5743) sowie die der Massenpetition (§ 1 Abs. 4 Drs. 20/5734 bzw. § 10 Abs. 1 Drs. 20/5743), die beide mindestens 30 Personen erfordern und sich einzig durch den gemeinsamen Urheber bzw. Initiator unterscheiden, sind in den Entwürfen vergleichbar ausgestaltet.

§ 1 Abs. 5 Drs. 20/5734 enthält die Mehrfachpetition, die zwar dasselbe Anliegen betreffen, jedoch individuell abgefasst sind und deshalb als Einzelpetition geführt werden. Eine entsprechende Regelung ist in Drs. 20/5743 nicht enthalten. Diese ist jedoch auch nicht zwingend erforderlich, da sie nur klarstellende Bedeutung hat.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Entwürfen besteht hinsichtlich der Frage der öffentlichen Petition. Hierauf wird noch unter XII. eingegangen.

II. Zur Form der Petition (§ 2 Abs. 1 Drs. 20/5734 bzw. § 3 Drs. 20/5743)

Nach § 2 Abs. 1 Drs. 20/5734 kann die Petition schriftlich, zur Niederschrift der zuständigen Stelle oder elektronisch im Sinne des S. 3 eingereicht werden. Nach Art. 17 GG ist die Petition dagegen nur schriftlich einzureichen, während Art. 16 HV kein Schriftlichkeitserfordernis vorsieht. Ein Verstoß gegen Art. 16 HV kann somit nicht angenommen werden.

Zum anderen verstößt die Festlegung der elektronischen Einreichung - auch unabhängig von Art. 142 GG - nicht gegen Art. 17 GG,¹⁸ da auch technische Veränderungen in der Auslegung berücksichtigt werden müssen und ferner die strenge Auslegung im Sinne einer eigenhändigen Unterschrift aufgrund des Sinn und Zwecks des Petitionsrechts, einen unkomplizierten Zugang zu staatlichen Stellen zu ermöglichen, nicht angezeigt ist.¹⁹ Es genügt daher, wenn die Petition durch Schriftzeichen verkörpert ist und ihren Urheber erkennen lässt.²⁰

¹⁸ Statt aller: *Bauer*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band V, § 117, Rn. 42; *Guckelberger*, DÖV 2008, 85 (87); BeckOK GG/*Brocker*, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 12.

¹⁹ *Guckelberger*, DÖV 2008, 85 (86 f.); BeckOK GG/*Brocker*, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 12.

²⁰ *Dreier/Bauer*, 3. Aufl. 2013, GG Art. 17 Rn. 35.

§ 3 Abs. 1 Drs. 20/5743 sieht auch die Einreichung über Blindenschrift sowie Gebärdensprache vor. Es besteht dabei keine verfassungsrechtliche Pflicht, die Abgabe in Blinden- und Gebärdensprache vorzusehen. Es handelt sich ausschließlich um eine politische Entscheidung, die jedoch aufgrund der breiteren Zugänglichkeit des Petitionsverfahrens grundsätzlich begrüßenswert erscheint.

Mit Art. 17 GG wäre eine solche Regelung zwar aufgrund des Schriftlichkeitserfordernisses nicht vereinbar, da sich der vorliegende Vorschlag der Drs. 20/5743 aufgrund Art. 142 GG jedoch nur an Art. 16 HV – als im Vergleich zu Art. 17 GG weiter gefasste Grundrechtsverbürgung – messen lassen müsste, wäre eine Vereinbarkeit mit der HV nicht ausgeschlossen. Da Art. 16 HV und Art. 17 GG in „Übereinstimmung“²¹ stehen, gilt Art. 16 HV gemäß Art. 142 GG fort.²² Ein bestimmtes Formerfordernis ist somit nicht einzuhalten. Zur weitergehenden Bearbeitung wäre in den genannten Fällen jedoch eine verkörperte Petition notwendig und sinnvoll.

III. Besonderheiten der Vertretung (§ 2 Abs. 2 Drs. 20/5734 bzw. § 3 Abs. 2 Drs. 20/5743)

Wie oben aufgeführt, steht das Petitionsrecht jeder Person zu. Geschäftsunfähigkeit, beschränkte Geschäftsfähigkeit, Betreuung oder ähnliche Hinderungsgründe stehen der Ausübung des Petitionsrechts nicht entgegen. In dieser Hinsicht ist die Aufzählung in § 2 Abs. 2 Drs. 20/5743 ausführlicher als in § 2 Abs. 2 Drs. 20/5734. Da den Aufzählungen jedoch nur klarstellende, nicht rechtsbegründende Wirkung zukommt, bedarf es keiner weiteren Anpassung.

Grenzen der eigenständigen Ausübung werden häufig in der Fähigkeit des Petenten gesehen, sein Anliegen in verständiger Weise an den richtigen Adressaten zu richten.²³ An die Petitionsberechtigung dürfen dabei nicht zu hohe Anforderungen geknüpft werden, da das Petitionsrecht gerade nicht „verprozessualisiert“ werden darf.²⁴ Es steht jedermann zu und soll gerade die niedrigschwellige Zugangsmöglichkeit absichern. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die in § 2 Abs. 2 Drs. 20/5734 getroffene „Vertreterregelung“. Diese ist als äußerst problematisch einzustufen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Vollmacht in § 166 Abs. 2 S. 1 BGB legaldefiniert ist als eine durch Rechtsgeschäft erteilte Vertretungsmacht.²⁵ Folglich wäre die Klammer „Vollmacht“ nach „gesetzlichen Vertretungsbefugnis“ unzutreffend gesetzt.

²¹ Braun/PdK He A-3, HV Art. 16 1.

²² Ein Landesgrundrecht, das über ein Grundrecht des GG hinausgehenden Schutz gewährleistet, fällt noch nicht aus der „Übereinstimmung“ im Sinne des Art. 142 GG heraus, vgl. BVerfGE 96, 345 (365); StGH Hessen JZ 1982, 463, BeckOK GG/Germann, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 142 Rn. 11.

²³ Vgl. Sachs/Pagenkopf, 9. Aufl. 2021, GG Art. 17 Rn. 7; Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2013, GG Art. 17 Rn. 28.

²⁴ BeckOK GG/Brockner, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 2.

²⁵ Sh. dazu auch MüKoBGB/Schubert, 8. Aufl. 2018, BGB § 167 Rn. 1 ff.

Weitergehend fordert die gewählte Regelung den Nachweis der Vertretungsbefugnis „in der Regel“. Unklar bleibt, wann eine Ausnahme von dieser Regel gegeben sein soll. Vielmehr würde in der praktischen Anwendung eine Vertretungsbefugnis immer nachgewiesen werden müssen, um sicherzustellen, dass die Petition auch tatsächlich behandelt wird. Zudem ist die Vertretungsbefugnis auch aus dem Umstand als problematisch anzusehen, dass nicht davon auszugehen ist, dass das Konstrukt der Stellvertretung „im Namen eines anderen“ von allen Petenten gekannt und deshalb eingehalten werden. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass mit Petitionen grundsätzlich auch Fremd- oder Allgemeininteressen geltend gemacht werden können.²⁶ Somit können auch Petitionen mit Bezug zu Drittinteressen in gewissen Fällen ohne Einwilligung des Dritten eingereicht werden.

Die Vertretungsregelung in § 3 Abs. 2 Drs. 20/5743 ist schließlich ebenfalls unklar formuliert. Dort wird der Nachweis der Vertretungsbefugnis ausweislich des Wortlautes nur für die Bekanntgabe des Petitionergebnisses vorgesehen. Diese Regelung läuft jedoch Gefahr, im Einzelfall entgegenstehende Willensbekundungen oder überwiegende gegenläufige Interessen des Dritten außer Acht zu lassen.

Die Verfasser schlagen deshalb folgende Änderung des § 2 Abs. 2 S. 2 Drs. 20/5734 vor, der auch für § 3 Abs. 2 Drs. 20/5743 genutzt werden kann:

„Wird eine Petition für einen anderen eingereicht, kann eine Legitimation verlangt werden. Ist der andere mit der Petition nicht einverstanden, unterbleibt die weitere Behandlung.“

IV. Petitionsberechtigung juristischer Personen (§ 2 Abs. 3 Drs. 20/5734 bzw. § 2 Abs. 3 Drs. 20/5743)

§ 2 Abs. 3 Alt. 1 sowie § 2 Abs. 3 Drs. 20/5743 sind inhaltlich deckungsgleich und begegnen keinerlei rechtlichen Einwänden.

Mit Blick auf die Petitionsberechtigung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 3 Alt. 2 sowie § 2 Abs. 4 Drs. 20/5743) ist anzumerken, dass diese grundsätzlich nicht Träger von Grundrechten sein können.²⁷ Dies gilt jedoch nicht für Religionsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sowie Universitäten, denen das BVerfG die Berufung auf die entsprechenden – deren Tätigkeit betreffenden – Grundrechte gestattet hat.²⁸ In diesen Fällen ist es auch möglich, sich

²⁶ Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 31; Krings, JuS 2004, 474 (475); v. Mangoldt/Klein/Starck/Brenner, 7. Aufl. 2018, GG Art. 17 Rn. 29.

²⁷ Statt aller: v. Mangoldt/Klein/Starck/Brenner, 7. Aufl. 2018, GG Art. 17 Rn. 42.

²⁸ Grundrechtsfähigkeit von staatlichen Universitäten und Fakultäten (BVerfGE 15, 256), öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (BVerfGE 59, 231; 107, 299 (309 f.)) und für Religionsgemeinschaften u.a. BVerfGE 53, 366 (387).

auf das Petitionsgrundrecht zu berufen.²⁹ Die Offenheit der gewählten Formulierung beider Vorschläge ist jedenfalls geeignet, Missverständnisse hervorzurufen, da sie sich auf alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts anwenden ließen.³⁰ Um solche Missverständnisse auszuräumen, bietet sich folgende Änderung an:

“(...) partiell grundrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts insoweit, als die Petition einen Gegenstand ihres Zuständigkeitsbereiches betrifft“

V. Petitionsberechtigung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (§ 2 Abs. 4 Drs. 20/5734)

§ 2 Abs. 4 Drs. 20/5734 regelt die Petitionsberechtigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Eine entsprechende Regelung in Drs. 20/5743 fehlt. Unproblematisch haben Angehörige des öffentlichen Dienstes in nicht-dienstlichen Angelegenheiten ein Petitionsrecht. Gleiches gilt jedoch auch für dienstliche Angelegenheiten, in denen auch eine Petition an die Volksvertretung möglich ist. Dabei greift § 125 BBG nicht ein, weshalb in dienstlichen Petitionsangelegenheiten der Dienstweg nicht einzuhalten ist.³¹ Dies könnte auch durch Einfügung eines Satzes 2 nochmals klarstellend aufgegriffen werden:

„Der Dienstweg braucht nicht eingehalten zu werden.“

VI. Diskriminierungsverbot (§ 2 Abs. 5 Drs. 20/5734 bzw. § 6 Drs. 20/5743)

§ 2 Abs. 5 Drs. 20/5734 regelt ein Diskriminierungsverbot, das verfassungsrechtlich geboten erscheint. Dieses findet sich entsprechend in § 6 Drs. 20/5743.

VII. Petitionsrecht von Straf- und Untersuchungsgefangenen (§ 2 Abs. 6 Drs. 20/5734 bzw. § 4 Drs. 20/5743)

§ 2 Abs. 6 Drs. 20/5734 bestimmt, dass Petitionen von Straf- und Untersuchungsgefangenen grundsätzlich möglich sind. Eine Ausnahme gilt bei gemeinsamen Petitionen, die untersagt werden können, wenn es zur Verhinderung der Kontaktaufnahme mit Mitgefangenen oder der Außenwelt erforderlich

²⁹ v. Mangoldt/Klein/Starck/Brenner, 7. Aufl. 2018, GG Art. 17 Rn. 42.

³⁰ Zum Beispiel für Selbstverwaltungskörperschaften, denen nach hM jedoch – neben Art. 28 Abs. 2 GG – keine Grundrechtsfähigkeit zugesprochen wird, vgl. allgemein, Dreier GG/Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 28 Rn. 79. Für Art. 17 GG: v. Münch/Kunig/Uerpmann-Witzack/Edenharter, 7. Aufl. 2021, GG Art. 17 Rn. 4.

³¹ Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage 2017, BBG § 125 Rn. 4.

ist. Dies stellt einen zulässigen Eingriff in das Petitionsrecht dar und ist auch höchstrichterlich entschieden.³² Die Regelung entspricht von seiner Zweckbestimmung § 29 Abs. 2 StrafvollzugsG. § 4 Drs. 20/5743 entspricht § 2 Abs. 6 Drs. 20/5734 inhaltlich weitergehend.

VIII. Verweis auf die GO HLT (§ 2 Abs. 7 Drs. 20/5734)

§ 2 Abs. 7 Drs. 20/5734 verweist hinsichtlich des näheren Verfahrens auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages. Systematisch bezieht sich dieser Verweis aufgrund seiner Stellung in § 2 auf das Einleitungsverfahren. Diese Stellung birgt jedoch die Gefahr, dass die Vorschrift ausschließlich als Verweisung in Form- und Verfahrensaspekten innerhalb des Einleitungsverfahrens verstanden wird. Auch hinsichtlich der Verweisungsgrundlage ist verfassungsrechtlich darauf zu achten, dass diese Inhalt, Zweck und Ausmaß regelt. Verfahrensaspekte mit Blick auf die Behandlung einer Petition könnten somit nicht mehr Gegenstand der Verweisung sein und könnten damit nicht zur Anwendung gelangen. Es wäre daher geboten, die Verweisung aus § 2 Abs. 7 Drs. 20/5734 herauszunehmen und im dritten Teil des Entwurfs separat zu normieren (entweder in einem eigenständigen Paragraphen oder bspw. als neuer § 5 Abs. 8 Drs. 20/5734). Eine entsprechende Regelung ist in Drs. 20/5743 nicht enthalten.

IX. Zur Behandlung einer Eingabe (§ 3 Drs. 20/5734 bzw. § 20 Abs. 3 Drs. 20/5743)

§ 3 Abs. 1 Drs. 20/5734 normiert Rechte des Berichterstatters gegenüber der Landesregierung und basiert auf § 100 Abs. 3 GO HLT. Die Rechte werden auch auf andere juristische Personen des Landes mit öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit erweitert. § 3 Abs. 3 Drs. 20/5734 normiert Verfahrens- und Formerfordernisse für die Geltendmachung von Akteneinsichtsrechten (S. 1) und Auskunfts- und Zutrittsrechte (S. 2). § 3 Abs. 4 Drs. 20/5734 verpflichtet Gerichte und Verwaltungsbehörden zu Rechts- und Amtshilfe. § 3 Abs. 5 Drs. 20/5734 ermöglicht dem Berichterstatter, den Hessischen Rechnungshof sowie den Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit um Rechts- und Amtshilfe zu bitten. Der Hessische Rechnungshof ist unabhängig (§ 1 Abs. 1 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof). Gleiches gilt für den Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 8 Abs. 2 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz). § 20 Abs. 3 Drs. 20/5743 entspricht der Regelung weitestgehend. Die einfachgesetzliche Normierung von Befugnissen wiederum entspricht dem verfassungsrechtlichen Petitionsinformationsrecht.³³

³² BVerfGE 49, 25 (57 f.); Sachs/Pagenkopf, 9. Aufl. 2021, GG Art. 17 Rn. 16.

³³ Die dogmatische Grundlage ist dabei umstritten, Maunz/Dürig/Klein, 94. EL Januar 2021, GG Art. 45c Rn. 51.

Rechtliche Einwände sind nicht ersichtlich.

X. Verweigerungsgründe (§ 4 Drs. 20/5734)

§ 4 Abs. 1 Drs. 20/5734 regelt entsprechende Verweigerungsgründe. § 4 Abs. 2 Drs. 20/5734 enthält (klarstellend) Verweigerungsgründe, die darüber hinaus für Akteneinsichtsrechte gelten sollen. Diese Differenzierung ist verfassungsrechtlich nicht zwingend.

Gründe für die Verweigerung der Rechte des Berichterstatters können insgesamt der Schutz des gemeinen Wohls sein, insbesondere der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“. Gleichsam kann auch der Schutz privater Interessen, welche sich aus dem verfassungsrechtlich verankerten Recht auf informationelle Selbstbestimmung³⁴ bzw. dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht³⁵ herleiten, eine Verweigerung rechtfertigen.

§ 4 Abs. 3 Drs. 20/5734 regelt Verfahrensaspekte, wonach die oberste Aufsichtsbehörde über die Verweigerung zu entscheiden und diese auch zu begründen hat.

Gegen diese Vorschriften bestehen keine rechtlichen Einwände.

§ 4 Abs. 4 Drs. 20/5734 enthält einen Verweigerungsgrund mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie von Selbstverwaltungskörperschaften.

Verfassungsrechtlich zwingend ist die Regelung nicht, rechtlichen Einwänden ist sie jedoch auch nicht ausgesetzt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Petitionsrecht auch gegenüber der Gemeindevertretung besteht.³⁶

XI. Behandlung von Petitionen innerhalb des Petitionsausschusses (§ 5 Drs. 20/5734 bzw. § 20 Drs. 20/5743)

Die in § 5 Abs. 1 Drs. 20/5734 aufgestellten Verfahrensgrundsätze entsprechen der leistungsrechtlichen Dimension des Petitionsgrundrechts. Basis des § 5 Drs. 20/5734 bilden § 100 Abs. 1, 2 und 4 GO HLT. Es wird zunächst eine Vorprüfungskommission gebildet (§ 5 Abs. 2 Drs. 20/5734). Der Vorsitzende des Ausschusses bestimmt einen Berichterstatter (§ 5 Abs. 3 Drs. 20/5734). Eine vergleichbaren Verfahrensablauf legt § 20 Drs. 20/5743 fest.

³⁴ st. Rspr, BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

³⁵ st. Rspr, BVerfGE 54, 148 (153).

³⁶ Auch wenn die Gemeindevertretung kein Parlament ist, ist Art. 17 GG auf die Gemeindevertretung anwendbar, vgl. BVerwGE 168, 109; BeckOK GG/Brocke, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 20.

In § 5 Abs. 4 Drs. 20/5734 wird erneut das Recht normiert, eine Stellungnahme anzufordern. § 5 Abs. 5 Drs. 20/5734 regelt die Möglichkeit, einen Ortstermin oder einen runden Tisch durchzuführen. Der Berichterstatter entwickelt einen Erledigungsvorschlag, über den in nicht-öffentlicher Sitzung beraten wird (§ 5 Abs. 6 Drs. 20/5734). Ein Anspruch auf eine öffentliche Sitzung besteht verfassungsrechtlich nicht.³⁷

Es ist jedoch zu betonen, dass aus dem Petitionrecht selbst folgt, dass bei Einreichung einer Petition bei einer unzuständigen Stelle diese verpflichtet ist, die Petition weiterzuleiten oder dem Petenten die zuständige Stelle zu benennen.³⁸ Dieser Anspruch besteht auch ohne gesetzliche Normierung. Aus Klarstellungsgründen bietet sich jedoch an, den Anspruch nochmal explizit zu normieren. Eine mögliche Formulierung könnte folgendermaßen lauten:

“Petitionen, für deren Behandlung der Landtag nicht zuständig ist, leitet der Petitionsausschuss an die zuständige Stelle weiter.”

Soll für die Weiterleitung auf § 99 Abs. 2 GO HLT zurückgegriffen werden, so ist auch hier auf die Notwendigkeit verwiesen, die generelle Verweisung anzupassen. Denkbar wäre es auch, § 7 Abs. 1 Drs. 20/5734 um eine Nummer zu ergänzen. Diese könnte wie folgt lauten:

“Eine Petition wird, ohne auf die Sache einzugehen, an eine andere zuständige Stelle weitergegeben.”

§ 5 Abs. 7 Drs. 20/5734 enthält eine Verschwiegenheitspflicht der dort genannten Personen, die verfassungsrechtlich aufgrund des Umgangs mit verschiedenen Daten und Informationen notwendig ist, welche u.a. durch die Rechte nach § 5 bekannt werden. Eine vergleichbare Bestimmung enthält § 22 des Entwurfs 20/5743.

XII. Unterschiede zwischen der Veröffentlichung einer Petition und der öffentlichen Petition (§ 6 Drs. 20/5734 bzw. § 11 Abs. 1 Drs. 20/5743)

Die Veröffentlichungsmöglichkeit des § 6 des Entwurfs der Drs. 20/5734 steht im engen Zusammenhang mit der sog. öffentlichen Petition³⁹, wobei der genannte Vorschlag ohne Mitzeichnungsmöglichkeit ausgestaltet ist und damit – anders als § 11 Drs. 20/5743 – keine echte öffentliche Petition vorsieht.

³⁷ OVG Lüneburg, NordÖR 2008, 118 (119).

³⁸ v. Mangoldt/Klein/Starck/Brenner, 7. Aufl. 2018, GG Art. 17 Rn. 49; BeckOK GG/Brockner, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 24.

³⁹ Vgl. zum Begriff der öffentlichen Petition sowie zu den diesbez. rechtlichen Fragestellungen Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 44 ff.

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient die Vorschrift nur dazu, für „mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Arbeit des Petitionsausschusses“ zu sorgen (S. 8 Drs. 20/5734).

§ 6 Abs. 1 Drs. 20/5734 ist hierbei als Ermessensvorschrift ausgestaltet, sodass kein Anspruch auf Veröffentlichung einer Petition besteht.⁴⁰ Darüber hinaus enthält der Entwurf der Drs. 20/5734 in § 6 Abs. 2 eine Reihe zwingender Gründe, die zur Unzulässigkeit der Veröffentlichung führen, während die Gründe nach § 6 Abs. 3 Drs. 20/5734 nur zu einem Absehen von einer Veröffentlichung führen „sollen“. Nach § 6 Abs. 4 Drs. 20/5734 wird das Ergebnis des Verfahrens einer öffentlichen Petition veröffentlicht.

Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE enthält dagegen eine Regelung zur Einführung einer umfangreichen öffentlichen Petition. Diese zeichnet sich durch die Möglichkeit aus, innerhalb einer bestimmten Frist (6 Wochen, vgl. § 11 Abs. 7 Drs. 20/5743) unmittelbar mitzeichnen zu können (§ 11 Abs. 1 S. 3 Drs. 20/5743).

Eine damit vergleichbare Mitzeichnungsmöglichkeit ist im Entwurf der Drs. 20/5734 nicht enthalten. Es besteht lediglich die Möglichkeit, im Anschluss an die Veröffentlichung eine separate, aber thematisch entsprechende Petition einzureichen. Diese würde dann jedoch auch nicht dazu führen, dass diese Petitionen automatisch als Sammelpetition im Sinne des § 1 Abs. 3 Drs. 20/5734 behandelt werden. Gleiches gilt für die Eigenschaft als Massenpetition (vgl. § 1 Abs. 4 Drs. 20/5734). Dies hat zur Folge, dass selbst die Einbringung einer Vielzahl thematisch entsprechender Eingaben im Nachgang der Veröffentlichung als Einzelpetitionen zu behandeln wären (vgl. auch § 1 Abs. 5 Drs. 20/5734). Zudem existiert keine separate Frist zur Mitzeichnung. Potentiell könnte dies zu einem Mehraufwand des Petitionsausschusses führen.

Ob eine öffentliche Petition eingeführt wird, ist ausschließlich eine politische Frage. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung einer solchen Petitionsform existiert nicht.⁴¹ Entsprechende Regelungen existieren bspw. derzeit in § 9 PetG Freie Hansestadt Bremen, § 14a ThürPetG oder § 103 Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz.

Ob die Einführung öffentlicher Petitionen verfassungsrechtlich problematisch ist, ist umstritten.⁴² Einerseits wird angeführt, dass eine solche Ausgestaltung dem Charakter einer Petition als Bitt- und Beschwerderecht widerspreche.⁴³ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Motivationslage für

⁴⁰ BVerwG 15.3.2017 – 6 C 16/16, juris, Rn. 12 ff.; *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 56.

⁴¹ *Braun/PdK He A-3*, HV Art. 16; *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 52; BeckOK GG/*Brocker*, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 13.2.

⁴² Vgl. *Bauer* in: FS K. Stern, 2012, S. 1211 ff.

⁴³ BeckOK GG/*Brocker*, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 13.1.

eine Petition keine Rolle spiele.⁴⁴ Dafür spricht gerade auch, dass mit einer Petition Interessen eines Dritten oder der Allgemeinheit geltend gemacht werden können, ohne dass eine subjektive Betroffenheit erforderlich wäre. Schließlich enthält das Petitionsrecht nur ein Recht auf Bescheidung, nicht auf Erfüllung des Anliegens.⁴⁵ Auch im Vorhinein darf der Petent alles dafür tun, sein Anliegen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen.⁴⁶ Überdies ist unstrittig, dass die gemeinsame Ausübung des Petitionsrechts in Form einer Sammel- und Massenpetitionen zulässig ist. Art. 17 GG und Art. 16 HV enthalten zudem keine inhaltlichen Vorgaben, an denen sich die Behandlung von Petitionen zu orientieren hat.⁴⁷ Daher sind öffentliche Petitionen mit Art. 17 GG und Art. 16 HV vereinbar.

Problematisch ist jedoch, dass durch die Veröffentlichung erhöhte Erfolgsaussichten einer „öffentlichen Petition“ wegen des besonderen politischen Druckpotentials entstehen können, was eine Grundrechtsbetroffenheit auslösen kann.⁴⁸ Folglich ist es zutreffend, dass die öffentliche Petition nur durch ein formelles Gesetz eingeführt werden darf, das alle relevanten Zulässigkeitsvoraussetzungen enthält.⁴⁹ Beide Vorschläge erfüllen dies, wobei der Vorschlag der Drs. 20/5734 aus Sicht der Verfasser keine vollumfängliche öffentliche Petition darstellt.

XIII. Zur Beschlussfassung des PTA (§ 7 Drs. 20/5734 bzw. § 12 Drs. 20/5743)

Die o.g. Vorschriften betreffen die Beschlussfassung über Petitionen. § 7 des Entwurfs Drs. 20/5734 übernimmt hierbei die entsprechende Regelung des § 101 GO HLT mit einer Ergänzung in § 7 Abs. 1 Nr. 4 und zwei Ergänzungen in § 7 Abs. 2 S. 2 und 3.⁵⁰ Demgegenüber gleicht § 12 des Entwurfs Drs. 20/5743 (mit geringfügigen Änderungen) § 17 ThürPetG. Beide Entwürfe stimmen in ihrer Regelungstechnik insoweit überein, als sie eine Aufzählung der „in der Regel“ zu verwendenden Beschlussfassungen vorsehen. Dies legt gleichzeitig nahe, dass es dem Petitionsausschuss weiterhin möglich sein soll, in bestimmten Ausnahmefällen anderslautende Beschlüsse zu fassen. Trotz ihres unterschiedlichen Wortlauts ähneln sich die Beschlussmöglichkeiten der beiden Entwürfen („für erledigt erklären“, „für ungeeignet erklären“, Überweisung bzw. Weiterleitung).

⁴⁴ Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 49.

⁴⁵ Guckelberger, DÖV 2008 (85); vgl. auch VG Berlin Urt. v. 19.7.2010 – VG 2 K 213.09.

⁴⁶ BVerwG 15.3.2017 – 6 C 16/16, juris, Rn 7.

⁴⁷ BVerwG, 15.3.2017 – 6 C 16/16, juris, Rn. 10.

⁴⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Februar 2014 - 2 BvR 57/13 -, Rn. 11.

⁴⁹ v. Münch/Kunig/Uerpmann-Witzack/Edenharter, 7. Aufl. 2021, GG Art. 17 Rn. 12; Maunz/Dürig/Klein, 94. EL Januar 2021, GG Art. 45c Rn. 69; Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. S. 65; offenlassend: BVerwG 15.3.2017 – 6 C 16/16, juris, Rn. 22; kritisch Krüper, DÖV 2017, 800.

⁵⁰ Sh. Drs. 20/5734, S. 8.

Die gegenüber § 101 GO HLT im Entwurf Drs. 20/5734 vorgenommenen Ergänzungen dienen einerseits der Verfahrensbeschleunigung (§ 7 Abs. 2 S. 2) und stellen andererseits sicher, dass der PTA durch die periodische Wiederberatungspflicht mit Petitionen, die er nicht innerhalb eines Jahres erledigen kann, befasst bleibt (§ 7 Abs. 2 S. 3), und sind insoweit zu begrüßen.

Hinsichtlich der Übernahme des § 101 III GO HLT durch § 7 Abs. 3 des Entwurfs Drs. 20/5734, der die Unterrichtung des Petenten sowie die Begründung der Entscheidung in bestimmten Fällen regeln soll, sei folgendes angemerkt: Die in S. 1 normierte Unterrichtungspflicht sichert das Recht des Petenten, zu erfahren, auf welche Weise seine Eingabe erledigt worden ist,⁵¹ und ist notwendiger Bestandteil des Petitionsverfahrens. Hiervon zu unterscheiden ist die zusätzliche Begründungspflicht des S. 2. Auch wenn sich eine solche Pflicht nach Rspr. des StGH im Petitionsverfahren grds. nicht aus der HV ergibt, der Landtag also “nicht in Form einer sachlichen Auseinandersetzung auf das Begehren des Petenten im Einzelnen einzugehen”⁵² braucht, und auch das BVerfG davon ausgeht, iRd Art. 17 GG genüge ein sachlicher Bescheid, aus dem ersichtlich ist, wie die angegangene Stelle die Petition zu behandeln gedenkt,⁵³ steht es dem Landesgesetzgeber natürlich frei, darüber hinausgehende Begründungserfordernisse einzurichten,⁵⁴ da dies die Position des Petenten stärkt. Angesichts der Kritik⁵⁵ an der (landes-)verfassungsgerichtlichen Rspr., die sich v.a. unter Berücksichtigung des Zwecks des Petitionsverfahrens⁵⁶ sowie unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten für eine gewisse Begründungspflicht ausspricht, ist die Übernahme der Regelung des § 7 Abs. 3 S. 2 in den Gesetzentwurf Drs. 20/5734 (jedenfalls rechtspolitisch) zu begrüßen, auch wenn sie - wie angedeutet - nach Rspr. und Teilen der Literatur rechtlich nicht zwingend erforderlich wäre.

XIV. Wann eine sachliche Behandlung unterbleiben darf (§ 8 Drs. 20/5734 bzw. §§ 5, 8 Abs. 1, 9 Abs. 2 und 3 Drs. 20/5743)

Die Entwurfsvorschriften des § 8 (Drs. 20/5734) und §§ 5, 8 Abs. 1, 9 Abs. 2 und 3 (Drs. 20/5743) regeln Fälle, in denen eine sachliche Auseinandersetzung mit der Eingabe unterbleiben darf. § 8 des

⁵¹ Zu diesem Recht vgl. BVerwGE 158, 208 (210 ff. Rn. 7 ff.); Gröpl/*Windthorst*/von Coelln, StudKomm, 4. Aufl. 2020, GG Art. 17 Rn. 13.

⁵² StGH Hessen, Beschl. vom 07.07.1977 - P. St. 797, Rn. 36; dazu *Braun*/PdK He A-3, HV Art. 16 2.

⁵³ BVerfGE 13, 54 (90); zustimmend Schmidt-Bleibtreu/*Hofmann*/Henneke, GG, 14. Aufl. 2017, Art. 17 Rn. 16; a.A. Maunz/*Dürig*/*Klein*/*Schwarz*, 94. EL Januar 2021, GG Art. 17 Rn. 90 f., die sich für eine gewisse Begründungspflicht aussprechen.

⁵⁴ So auch Gröpl/*Windthorst*/von Coelln, StudKomm, 4. Aufl. 2020, GG Art. 17 Rn. 14.

⁵⁵ Vgl. nur *Braun*/PdK He A-3, HV Art. 16 2; Maunz/*Dürig*/*Klein*/*Schwarz*, 94. EL Januar 2021, GG Art. 17 Rn. 90 m.w.N.

⁵⁶ Nach *Braun*/PdK He A-3, HV Art. 16 2 liegt dieser u.a. darin, “das Vertrauen des Petenten in die Organe der öffentlichen Gewalt zu stärken”.

Entwurfs Drs. 20/5734 übernimmt hierbei den wortgleichen § 102 GO HLT, während § 5 des Entwurfs Drs. 20/5743 seine Entsprechung in § 5 ThürPetG findet. Sowohl § 8 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5734 als auch § 5 des Entwurfs Drs. 20/5743 normieren hierbei, jedenfalls soweit es um formale Aspekte, den ggfs. strafbaren Inhalt der Petition, oder das Fehlen eines neuen Vorbringens geht, vergleichbare Unzulässigkeitsgründe. Auch die u.a. aus Gründen der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit⁵⁷ problematische Frage von Petitionen, die den Gegenstand eines schwebenden Gerichtsverfahrens betreffen, wird durch beide Entwürfe ähnlich behandelt (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs Drs. 20/5734 bzw. § 9 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5743) und einer überzeugenden Lösung - nämlich der Versagung jeglicher Eingriffe - zugeführt.

Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich des Umgangs mit Eingaben im Zusammenhang mit bestandskräftigen Behördenentscheidungen, sowie rechtskräftig abgeschlossenen gerichtlichen Verfahren und parlamentarischen Untersuchungsverfahren. Im erstgenannten Fall kann nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 des Entwurfs Drs. 20/5734 eine sachliche Entscheidung ausbleiben, während sich der PTA in den beiden letztgenannten Fällen nach § 8 Abs. 1 Nrn. 2, 3 des Entwurfs Drs. 20/5734 sachlich gar nicht befassen soll. Demgegenüber wäre nach § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 3 des Entwurfs Drs. 20/5743 eine sachliche Befassung in den beiden erstgenannten Fällen weiterhin möglich, während für den letztgenannte Fall keine Regelung vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang sei an die Natur des Petitionsverfahrens erinnert, das einen "informellen Zugang zum Staat"⁵⁸ gewährleisten soll. *Brenner* betont insoweit, dass das Petitionsrecht nicht an die Erschöpfung des Rechtsweges geknüpft sei und dem Einzelnen die Möglichkeit eröffne, Beschwerden auch gegen bestands- oder rechtskräftige Entscheidungen zu erheben.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls die in § 8 Abs. 2 Nr. 4 des Entwurfs Drs. 20/5734 erfolgte Verknüpfung an die Einlegung eines Rechtsbehelfs als kritisch anzusehen. Es wird empfohlen, dies zu streichen.

XV. (Zwischen-)Berichtspflicht (§ 9 Drs. 20/5734 bzw. § 13 Drs. 20/5743)

§ 9 des Entwurfs Drs. 20/5734 übernimmt - mit einer aufgrund der Einfügung des § 7 Abs. 1 Nr. 4 notwendig gewordenen Ergänzung - die Regelung des § 103 GO HLT und ist jedenfalls hinsichtlich

⁵⁷ Sh. dazu Wissenschaftl. Dienste des BT, Zum Verhältnis von Petitionsverfahren und laufendem Gerichtsverfahren, WD 3 - 3000 - 207/15, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/405696/4fd9cf25d2e21fb71d0bafd1c762a01b/wd-3-207-15-pdf-data.pdf> (22.8.21).

⁵⁸ *Langenfeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2007, § 39 Rn. 9.

⁵⁹ v. Mangoldt/Klein/Starck/*Brenner*, 7. Aufl. 2018, GG Art. 17 Rn. 13.

der in Abs. 1 S. 1 und 2 enthaltenen (Zwischen-)Berichtspflicht der Landesregierung mit § 13 Abs. 1 S. 1 und 2 des Entwurfs Drs. 20/5743 vergleichbar.

XVI. Zum Umgang mit personenbezogenen Daten (§ 10 Drs. 20/5734 bzw. § 17 Drs. 20/5743)

Die Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten werden durch § 10 des Entwurfs Drs. 20/5734 bzw. § 17 des Entwurfs Drs. 20/5743 adressiert. Derzeit werden diese Fragen landesrechtlich durch § 112 VI GO HLT geregelt, der wiederum - wie auch § 10 IV des Entwurfs Drs. 20/5734 - auf die datenschutzrechtlichen Regelungen des Landtages⁶⁰ verweist.

Im Zuge der angestrebten Neuregelung sind auch die Vorgaben umzusetzen, die sich aus der Anwendung unionsrechtlicher Datenschutzbestimmungen, insbesondere der DS-GVO⁶¹, und ihrer Auslegung durch die Rspr. des EuGH⁶² ergeben. So entschied der EuGH im vergangenen Jahr (2020), dass Art. 4 Nr. 7 DS-GVO dahin auszulegen ist,

“dass der Petitionsausschuss eines Gliedstaats eines Mitgliedstaats insoweit, als dieser Ausschuss allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung entscheidet, als ‘Verantwortlicher’ im Sinne dieser Bestimmung einzustufen ist, so dass die von einem solchen Ausschuss vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten in den Anwendungsbereich dieser Verordnung, u. a. unter deren Art. 15, fällt.”⁶³

Insbesondere existiert nach der genannten Verordnung keine Ausnahme für die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Hessischen Landtages.⁶⁴ Mit anderen Worten steht jedem Petenten ein Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO zu.

Die Anwendbarkeit des Art. 15 DS-GVO hat neben dem in Abs. 1 enthaltenen Auskunftsanspruch⁶⁵ u.a. auch das Recht des Petenten auf eine Datenkopie (Art. 15 Abs. 3 DS-GVO) zur Folge. Fraglich ist, wie sich dieses Recht zu dem in § 10 Abs. 3 S. 1 des Entwurfs Drs. 20/5734 enthaltenen

⁶⁰ Diese sind der GO HLT als Anlage 4 beigelegt.

⁶¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 S. 1, ber. L 314 S. 72, 2018 L 127 S. 2 und 2021 L 74 S. 35. Verordnungen haben nach Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat der EU. Sh. allg. zur Wirkung einer Verordnung Calliess/*Ruffert*, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 288 Rn. 16 ff., sowie insbes. zum Auskunftsrecht nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15.

⁶² EuGH, Urt. v. 9.7.2020, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535.

⁶³ EuGH, Urt. v. 9.7.2020, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535, Rn. 74.

⁶⁴ EuGH, Urt. v. 9.7.2020, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535, Rn. 70, 72.

⁶⁵ Zum Inhalt dieses Anspruchs vgl. BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 50.

Ausschluss eines unmittelbaren Anspruchs auf Einsicht in oder Auskunft aus Petitionsakten des Landtages verhält. Dies hängt zunächst davon ab, welchen Gehalt das in Art. 15 Abs. 3 DS-GVO Recht aufweist. Hierüber besteht bisweilen Uneinigkeit.⁶⁶ Folgt man einer extensiven Auffassung⁶⁷, hätte der PTA (als Verantwortlicher iSd DS-GVO) der betroffenen Person (Petent) sämtliche von ihm gespeicherten oder verarbeiteten personenbezogenen Daten in der beim Ausschuss vorliegenden Rohfassung (dies dürfte vielfach Teile der Petitionsakte betreffen) als Kopie zu übermitteln, so dass auf diesem Weg (jedenfalls mittelbar) Einsicht in diejenigen Akten des Petitionsausschusses erlangt werden könnte, die eine Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten enthalten. Einer restriktiveren Auffassung⁶⁸ zufolge könne der in Art. 15 Abs. 3 DS-GVO geregelte Anspruch nicht weiter reichen als die Auskunft in Abs. 1, so dass lediglich eine Kopie der dort genannten Daten verlangt werden könne. Nach *Schmidt-Wudy* herrsche in der Rspr. noch keine Einigkeit, obgleich die obergerichtliche Rechtsprechung zur extensiven Ansicht neige.⁶⁹

Unabhängig davon, welchen Weg die weitere Rechtsentwicklung hinsichtlich der Datenkopien (Art. 15 Abs. 3 DS-GVO) nehmen wird, bleibt zu konstatieren, dass das zu beschließende Landesgesetz ohnehin nicht die Rechte aus der DS-GVO einzuschränken vermag. Sofern also ein Petent auf Grundlage der DS-GVO und in der oben beschriebenen Weise (mittelbar) Einsichtnahme in bestimmte Akten des PTA anstreben würde, stünde diesem Anliegen § 10 Abs. 3 S. 1 des Entwurfs Drs. 20/5734 nicht entgegen, da die Regelung des Art. 15 Abs. 3 DS-GVO Anwendungsvorrang⁷⁰ genießt. Etwaige Rechte der betroffenen Personen nach Art. 15 DS-GVO bleiben deshalb unberührt, wie es § 10 Abs. 3 S. des Entwurfs Drs. 20/5734 klarstellend formuliert.

XVII. Zum Petitionsbericht (§ 11 Drs. 20/5734 bzw. § 14 Drs. 20/5743)

⁶⁶ Eingehend zum Streitstand BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 85.

⁶⁷ *Kremer*, Das Auskunftsrecht der betroffenen Person in der DSGVO, CR 2018, 560 (563 f.); *Gola/Franck*, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 15 Rn. 27-31 *Härtling*, Was ist eigentlich eine „Kopie“?, CR 2019, 219 (221); *Kühling/Buchner/Bäcker*, 3. Aufl. 2020, DS-GVO Art. 15 Rn. 40; *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmman/Dix*, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 15 Rn. 28; *König*, Das Recht auf eine Datenkopie im Arbeitsverhältnis, CR 2019, 295 ff.; *Riemer*, Der Datenauskunftsanspruch als „discovery“ im deutschen Zivilprozess, ZD 2019, 413 (414); sowie diese Auffassung (ohne die Bezüge zum PTA) zusammenfassend BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 85.

⁶⁸ *Dausend*, Der Auskunftsanspruch in der Unternehmenspraxis, ZD 2019, 103 (106 f.); *Paal/Pauly*, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 33; *Wybitul/Neu/Strauch*, Schadensersatzrisiken für Unternehmen bei Datenschutzverstößen, ZD 2018, 202 (203); sowie diese Auffassung (ohne die Bezüge zum PTA) zusammenfassend BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 85.

⁶⁹ BeckOK DatenschutzR/*Schmidt-Wudy*, 36. Ed. 1.5.2021, DS-GVO Art. 15 Rn. 85.

⁷⁰ So allgem. im Fall der Verordnung, vgl. *Calliess/Ruffert*, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 288 Rn. 20 f.

§ 11 S. 1 des Entwurfs Drs. 20/5734 ist wortgleich mit § 14 des Entwurfs Drs. 20/5743. Die Sätze 2 und 3 des erstgenannten Entwurfs erscheinen der Ausschussarbeit dienlich und sind insoweit zu begrüßen.

C. Weitere ausgewählte Fragestellungen

I. Anhörung

Für die Frage, ob dem Ausschuss ein Anhörungsrecht zusteht, enthält der Entwurf Drs. 20/5734 keine eigenständige Regelung. Nach der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages besteht jedoch die Möglichkeit, Anhörungen in den Fachausschüssen durchzuführen, § 93 GO HLT. Der Petitionsausschuss ist ein solcher Fachausschuss, § 50 Abs. 1 GO HLT. Für die Anwendung dieser Vorschrift ist es von entscheidender Bedeutung, dass die GO HLT über eine entsprechende Verweisung zur Anwendung gebracht wird. Hierfür besteht - wie oben ausgeführt - noch Nachbesserungsbedarf.

Der Entwurf Drs. 20/5743 enthält in § 21 eine separate Regelung, welche die Anhörung explizit regelt. Die Regelung begegnet mit der Möglichkeit zur Anhörung keinen rechtlichen Bedenken, da gerade keine Anhörungspflicht normiert wird (§ 21 Abs. 2 Drs. 20/5743).

II. Nicht-erledigte Petitionen

Der Entwurf Drs. 20/5734 enthält im Gegensatz zum Entwurf der Fraktion DIE LINKE (Drs. 20/5743) keine eigenständige Regelung, die anordnet, dass Petitionen, die am Ende einer Legislaturperiode noch nicht abschließend behandelt worden sind, auch innerhalb der darauffolgenden Wahlperiode als eingegangen gelten, ohne dass es einer erneuten Eingabe des Petenten bedarf (vgl. § 19 Drs. 20/5743).

Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags regelt in § 116 Abs. 2 die Wirkung als Ausnahme vom Prinzip der Diskontinuität ebenfalls, so dass eingereichte Petitionen auch in der folgenden Legislaturperiode als eingegangen gelten. Auch hier ist es wieder von entscheidender Bedeutung, dass die Vorschrift über eine entsprechende Verweisung zur Anwendung gelangen kann.

III. Verhältnis zum Bürgerbeauftragten

§ 15 Abs. 2 Drs. 20/5743 enthält eine besondere Regelung über das Verhältnis des Petitionsausschusses zum Bürgerbeauftragten. Danach unterstützt der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss bei Wahrnehmung seiner Aufgaben (S. 1). Zudem kann der Petitionsausschuss dem Bürgerbeauftragten Prüfaufträge erteilen (S. 2).

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass der hessische Landesgesetzgeber ein Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen erlassen hat.⁷¹ Danach hat der Bürgerbeauftragte die Pflicht, Petitionen an den Landtag weiterzuleiten (§ 1 Abs. 4 S. 1 PolBürgBG HE). Die Aufgabenwahrnehmung des Bürgerbeauftragten erstreckt sich somit nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 PolBürgBG HE nur auf Anliegen, die keine Petitionen sind. Zudem ruht während eines Petitionsverfahrens in derselben Angelegenheit das Eingaberecht und das Verfahren bei der oder dem Bürgerbeauftragten, § 1 Abs. 5 S. 1 PolBürgBG HE). § 15 Abs. 2 S. 1 Drs. 20/5743 kann somit keine weitergehende Bedeutung haben als im PolBürgBG HE festgelegt ist. Anderenfalls würde eine widersprüchliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

§ 7 PolBürgBG HE gestattet es, den Bürgerbeauftragten stets zur Beratung in die Ausschüsse hinzuziehen. Gleichsam kann der Bürgerbeauftragte auch zu Amtshilfe verpflichtet werden. Ausweislich der bisherigen Trennung von Bürgerbeauftragten und Petitionsausschuss würde in § 15 Abs. 2 S. 2 Drs. 20/5743 ein Neukonturierung deren Verhältnisses zueinander erfolgen, wobei diese nicht als rechtlich problematisch einzustufen wäre. Petitionsverfahren und Bürgerbeauftragte bleiben dabei auch grundsätzlich unabhängig voneinander.

IV. Zeugnisverweigerungsrecht für Mitglieder des PTA

§ 18 Abs. 1 und 2 des Entwurfs 20/5743 räumen den dort genannten Personen - ähnlich wie § 12 ThürPetG und § 9 SächsPetAG - ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht ein. § 18 Abs. 3 des Entwurfs 20/5743 enthält zudem ein Beschlagnahmungsverbot. Da der Wortlaut der genannten Entwurfsvorschrift keine weitere Präzisierung vornimmt, ist sie dahin zu verstehen, dass auch die gerichtlichen Verfahren, insbesondere in Straf- und Zivilsachen, erfasst sein sollen.

An der Verfassungsmäßigkeit einer derartigen Regelung bestehen, jedenfalls soweit sie sich auf das Verfahren in Strafsachen bezieht, bereits kompetenzrechtliche Bedenken. In diesem Zusammenhang ist auf den Beschluss des BVerfG vom 28. 11. 1973 zur Verfassungsmäßigkeit des damaligen § 22 Abs. 1 Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse⁷² zu verweisen. Dort heißt es:

⁷¹ GVBl. Nr. 65 vom 18.12.2020, S. 910.

⁷² In der Fassung vom 20. 11. 1958 (GVBl. S. 183).

“Vorschriften über die Befugnis zur Zeugnisverweigerung sind ihrem Wesen nach Bestandteile des Beweiserhebungsrechts der Verfahrensordnungen. Das strafprozessuale Aussageverweigerungsrecht von Angehörigen der Presse gehört deshalb kompetenzrechtlich zum Bereich des gerichtlichen Verfahrens (Art. 74 Nr. 1 GG).”⁷³

Diese Rspr. lässt sich auf das in § 18 des Entwurfs Drs. 20/5743 geregelte Zeugnisverweigerungsrecht für Mitglieder des PTA und die in Abs. 2 genannten Personen übertragen. Folglich steht dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu und die Länder haben damit nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung nur solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Durch § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 StPO hat der Bundesgesetzgeber allerdings bereits für den Strafprozess ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht für Mitglieder eines Landtages über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst,⁷⁴ geschaffen, so dass er von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat und kein Raum für eine landesrechtliche Regelung besteht.

Im Zivilprozess gewährt § 383 Abs. 1 Nr. 6 ZPO solchen Personen, denen kraft ihres Amtes Tatsachen anvertraut sind, deren Geheimhaltung durch ihre Natur oder durch gesetzliche Vorschrift geboten ist, in Betreff der Tatsachen, auf welche die Verpflichtung zur Verschwiegenheit sich bezieht, ein Zeugnisverweigerungsrecht.⁷⁵ Mit Blick auf die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder des PTA, die in § 5 Abs. 7 S. 1 des Entwurfs Drs. 20/5734 bzw. § 22 des Entwurfs Drs. 20/5743 geregelt ist, ließe sich unter den eben genannten Voraussetzungen auch ein Zeugnisverweigerungsrecht der Mitglieder des PTA begründen.

Auch im Rahmen der Beweisaufnahme im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind die zivilprozessualen Vorschriften der §§ 383-390 ZPO über Zeugnisverweigerungsrechte durch den Verweis des § 98 VwGO anwendbar.⁷⁶ Damit gilt das eben gesagte.

Diese Beispiele, in denen der Bund von seiner Regelungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 GG Gebrauch gemacht hat, verdeutlichen, dass für ein derart weit gefasstes Zeugnisverweigerungsrecht, wie es § 18 des Entwurf Drs. 20/5743 enthält, auf landesrechtlicher Ebene kein Raum ist.

⁷³ BVerfG, NJW 1974, 356; BeckOK GG/Seiler, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 74 Rn. 11.1.

⁷⁴ Sh. bzgl. der Reichweite des strafprozessualen Zeugnisverweigerungsrechts für Abgeordnete BeckOK StPO/Huber, 40. Ed. 1.7.2021, StPO § 53 Rn. 21.

⁷⁵ Zu diesem zivilprozessualen Zeugnisverweigerungsrecht vgl. BeckOK ZPO/Scheuch, 41. Ed. 1.7.2021, ZPO § 383 Rn. 21 ff.

⁷⁶ BeckOK VwGO/Garloff, 58. Ed. 1.4.2020, VwGO § 98 Rn. 7.7-8.

V. Maßnahmen zur Sicherung des Petitionsverfahrens

§ 7 Abs. 1 des Entwurfs Drs. 20/5743 soll die Durchführung des Petitionsverfahrens in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten sichern. Der Entwurf sieht in § 7 Abs. 1 S. 1 vor, dass eine aufenthaltsbeendende Maßnahme „zurückgestellt“ wird, wenn sich eine Petition hiergegen richtet. Der Begriff der Zurückstellung ist dem Aufenthaltsrecht jedoch unbekannt. Sofern hiermit die Aussetzung des Vollzugs einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme gemeint ist, sei erstens angemerkt, dass es sich hierbei um eine Regelung auf dem Gebiet des Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer iSd Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG⁷⁷ handelt, so dass dem Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis (Art. 72 Abs. 1 GG) unter dem Erforderlichkeitsvorbehalt des Art. 72 Abs. 2 GG zugewiesen ist.

Zweitens käme, sofern die „Zurückstellung“ aufenthaltsbeendender Maßnahmen mit der Aussetzung der Vollziehung gleichzusetzen ist, der Petition gegen solche Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs Drs. 20/5743 stets ein Suspensiveffekt⁷⁸ zu, der dem Petitionswesen - jedenfalls in dieser allgemeinen Form - nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen fremd ist, denn eine aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt) kommt nach § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO grds. nur den förmlichen Rechtsbehelfen des Widerspruchs und der Anfechtungsklage zu. Bei der Petition handelt es sich aber gerade nicht um einen solchen förmlichen Rechtsbehelf.⁷⁹ Würde man der Einlegung einer Petition gleichwohl und entgegen der Grundregel des § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO ohne Beachtung der im jeweiligen Rechtsbehelfsverfahren geltenden Voraussetzungen einen Suspensiveffekt zukommen lassen, würde dies systematische Spannungen zu den dort niedergeschriebenen Verfahrenserfordernissen erzeugen. Auf diese Weise bestünde die Gefahr der Aushöhlung des durch den Gesetzgeber fein ausdifferenzierten Regimes der Rechtsbehelfe gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen, immerhin stünde es aufgrund der niedrighwelligen Anforderungen an eine Petition zu befürchten, dass die betroffenen Personen die Einlegung einer Petition dem förmlichen Rechtsbehelfsverfahren vorziehen würden, um so die sie betreffende aufenthaltsbeendende Maßnahme „zurückzustellen“. Dies kann vor allem vor dem Hintergrund der oftmals bestehenden Notwendigkeit einer gerichtlichen Überprüfung aufenthaltsbeendender Maßnahmen in diesem äußerst grundrechtssensiblen Bereich - auch unter Rechtsstaatsgesichtspunkten und um den effektiven Rechtsschutz der Betroffenen zu sichern - kaum gewollt sein. Auch ergebe sich ein entsprechender Anspruch auf Aussetzung eines Verwaltungsaktes, insbesondere

⁷⁷ Sh. zu diesem Kompetenztitel im Allgemeinen BeckOK GG/Seiler, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 74 Rn. 18.

⁷⁸ Vgl. eingehend zur etwaigen aufschiebenden Wirkung im Zusammenhang mit der Petitionseinlegung Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 121.

⁷⁹ BeckOK GG/Brockner, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 8.

in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten, nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen, wie etwa *Brocker*⁸⁰ unter Bezugnahme auf die Rspr.⁸¹ anmerkt. Auf der anderen Seite besteht gerade in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten die Gefahr, dass durch den Vollzug einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme vollendete Tatsachen geschaffen und damit weitere Petitionsverfahrensschritte gegenstandslos würden.⁸² Auf derartige Erwägungen wurde bereits im Zusammenhang mit dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren in Bremen hingewiesen.⁸³ Durch Einführung des § 7 PetG⁸⁴ hat der Petitionsausschuss in solchen Fällen nunmehr die Möglichkeit, die betreffende Behörde um Aufschub der Maßnahme zu bitten, so dass die Abwägung zwischen den oben genannten Belangen im Rahmen der behördlichen Ermessensentscheidung im Einzelfall berücksichtigt werden kann.⁸⁵ Eine vergleichbare Regelung ist in § 7 Abs. 2 des Entwurfs Drs. 20/5743 enthalten und ist grundsätzlich auch möglich.

Ähnliche Bedenken sind gegen die Regelung des § 7 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs Drs. 20/5743 vorzubringen. Neben der gleich gelagerten kompetenzrechtlichen Problematik sei daran erinnert, dass der Bundesgesetzgeber die Frage der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung (Duldung) bereits in § 60a AufenthG umfassend geregelt hat. In diesem Zusammenhang besteht zwar nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG ein Anspruch auf Aussetzung einer Abschiebung, solange diese aus rechtlichen Gründen unmöglich ist,⁸⁶ jedoch wird unterschiedlich beurteilt, ob ein laufendes Petitionsverfahren einen solchen Grund darstellt. Während die Rspr.⁸⁷ und ein Teil der Literatur⁸⁸ davon ausgehen, die Einlegung einer Petition könne trotz Art. 17 GG zu keinem Anspruch auf eine Duldung führen, sehen andere Teile der Literatur⁸⁹ die Gefahr, dass die Exekutive durch eine Abschiebung während eines laufenden Petitionsverfahrens in eine dem Parlament vorbehalten Entscheidung eingreift (Gewaltenteilung). Auch Art. 17 GG sei in diesem Fall verletzt.⁹⁰ Trotz dieser berechtigten Zweifel bleibt es bei dem Befund, dass zumindest nach einer weit verbreiteten Auffassung die Einleitung eines Petitionsverfahrens nach höherrangigem Bundesrecht keinen Duldungsanspruch vermittelt, so dass eine anderslautende landesrechtliche Bestimmung hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Bundesrecht auf einer unsicheren Grundlage stünde.

⁸⁰ BeckOK GG/*Brocker*, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 17 Rn. 282.

⁸¹ VGH Kassel DVBl 1996, 216 (Ls.); OVG Lüneburg NdsVBl 2003, 270 (271); OVG RP BeckRS 2019, 18882 Rn. 3.

⁸² *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 122 f.

⁸³ *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 123.

⁸⁴ Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft vom 24. November 2009, Brem.GBl. S. 473.

⁸⁵ Vgl. hierzu *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 123 f.

⁸⁶ Sh. zu diesem Anspruch BeckOK AuslR/*Kluth/Breidenbach*, 29. Ed. 1.1.2021, AufenthG § 60a Rn. 12 ff.

⁸⁷ HessVGH BeckRS 1995, 23028; OVG NRW BeckRS 2009, 31676; NdsOVG BeckRS 2003, 22455.

⁸⁸ BeckOK AuslR/*Kluth/Breidenbach*, 29. Ed. 1.1.2021, AufenthG § 60a Rn. 21.

⁸⁹ NK-AuslR/*Bruns*, 2. Aufl. 2016, AufenthG § 60a Rn. 24.

⁹⁰ NK-AuslR/*Bruns*, 2. Aufl. 2016, AufenthG § 60a Rn. 24.

Aufgrund der oben genannten Bedenken kann die Annahme des § 7 Abs. 1 des Entwurfs Drs. 20/5743 - jedenfalls in der aktuellen Entwurfsfassung - nicht empfohlen werden.

D. Ergebnis

Auf Grundlage der oben stehenden Ausführungen bestehen keine tiefgreifenden rechtliche Bedenken gegen den Entwurf der Fraktionen CDU/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/SPD und FDP - Drs. 20/5734. Gleichwohl wird empfohlen, folgende Änderungsvorschläge zu berücksichtigen:

1. Die Regelungen zur Vertretung bei Einreichung einer Petition (§ 2 Abs. 2) sollten geändert werden. Vorgeschlagen wird folgende Formulierung: „*Wird eine Petition für einen anderen eingereicht, kann eine Legitimation verlangt werden. Ist der andere mit der Petition nicht einverstanden, unterbleibt die weitere Behandlung.*“;
2. die Verweisung aus § 2 Abs. 7 auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages ist in den dritten Teil des Entwurfs zu verschieben;
3. § 8 Abs. 2 Nr. 4 dahin zu ändern, dass die sachliche Befassung mit einer Petition unabhängig von der Einlegung eines entsprechenden Rechtsbehelfs ermöglicht werde;
4. die Formulierung der Petitionsberechtigung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts anzupassen. (§ 2 Abs. 3 Hs. 2 Drs. 20/5734).

Mit Blick auf den Entwurf der Fraktion DIE LINKE - Drs. 20/5743 - halten die Verfasser folgende Regelungen aus den oben genannten Gründen für rechtlich problematisch und empfehlen:

1. § 7 Abs. 1 zu streichen;
2. § 18 zu streichen;
3. § 9 Abs. 1 im Verhältnis zu den Gerichten aufgrund der oben genannten Ausführungen zu überarbeiten.

Darüber hinaus wird empfohlen, folgende Änderungsvorschläge zu berücksichtigen:

1. Änderung der Vertreterregelung in o.g. Sinne;
2. in § 2 sollte klargestellt werden, dass das Recht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, sich mit Petitionen an den Landtag zu wenden, keinen Beschränkungen unterliegt;

3. die Formulierung der Petitionsberechtigung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 4 Drs. 20/5743) sind in obigem Sinne anzupassen.

Heidelberg/Frankfurt am Main, den 30.08.21



Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann



Alexander Heger



Moritz Malkmus

EVANGELISCHES BÜRO HESSEN
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

Ev. Kirche in Hessen und Nassau Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck Ev. Kirche im Rheinland Diakonie Hessen

nur per E-Mail

Der Vorsitzende
des Hauptausschusses
Herrn MdL Frank-Peter Kaufmann
Schlossplatz 3
65183 Wiesbaden

30.08.2021

**Öffentliche Mündliche Anhörung im Hauptausschuss gemeinsam mit dem
Petitionsausschuss zum Gesetzentwurf
über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag der Fraktion
der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der SPD und der
Fraktion der Freien Demokraten**
– Drucks. 20/5734 –

sowie

zum Gesetzentwurf „Hessisches Petitionsgesetz“ der Fraktion DIE LINKE
– Drucks. 20/5743 –

Ihr Schreiben vom 30.06.2021
Aktenzeichen: I2.1

Sehr geehrter, lieber Herr Kaufmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Evangelischen Kirchen in Hessen und die Diakonie Hessen danken Ihnen für die
Möglichkeit, zu den vorgenannten Gesetzentwürfen eine Stellungnahme abgeben zu
können.

I.

**Gesetzentwurf über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag
der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der
SPD und der Fraktion der Freien Demokraten**

Wir begrüßen grundsätzlich, dass das verfassungsrechtliche Petitionsrecht aus Art. 16 der Hessischen Verfassung (HV) nach den bisherigen Regelungen in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages, §§ 38 und 98 ff., sowie dem Erlass zum Verfahren bei Ausländerpetitionen, nunmehr (auch) eine nähere Ausgestaltung in einem Parlamentsgesetz findet, da u. E. das verfassungsrechtliche Petitionsrecht als grundrechtsrelevante Maßnahme dem „Vorbehalt des Gesetzes“ unterliegt. Insoweit wird diesem verfassungsrechtlichen Gebot nunmehr grundsätzlich nachgekommen.

1. Allerdings halten wir die gesetzlichen Regelungen in § 2 des Entwurfs für unzureichend. Nach der vom Bundesverfassungsrecht entwickelten „Wesentlichkeitstheorie“ hat der Gesetzgeber u.a. alle wesentlichen Grundrechtsausübungen durch Parlamentsgesetz selber zu regeln und darf diese nicht der untergesetzlichen Normsetzung überlassen.

Daher halten wir es für angezeigt, auch das Verfahren bei Ausländerpetitionen einschließlich Abschiebungen in den wesentlichen Grundzügen von den Regelungen des Erlasses zum Verfahren bei Ausländerpetitionen und der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages in den Gesetzentwurf zu überführen.

2. Davon unabhängig ist auch der Verweis in § 2 Abs. 7 des Entwurfs auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages unzureichend und unzutreffend.

Zwar regelt die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages aus dem Jahr 1993, zuletzt geändert im Jahr 2019, in § 104 Abs. 1, *dass die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident beschließen kann, die Landesregierung zu bitten, den Vollzug der Maßnahme bis zur abschließenden Beschlussfassung des Landtages über die Petition auszusetzen oder einstweilige Regelungen in Bezug auf den Gegenstand von Petitionen zu treffen.*

In dem Erlass zum Verfahren bei Ausländerpetitionen vom 18.06.2002 in der Form vom 09.05.2005 ist in Ziffer 3.4 geregelt, dass *die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und gegebenenfalls des Härteverfahrens auszusetzen ist.* Auf diesen rechtlichen Aspekt ist noch einmal mit Schreiben vom 08.08.2005 des Ministeriums des Inneren und für Sport an die Ausländerbehörden und an die Regierungspräsidien hingewiesen worden.

Dies hat zur Folge, dass für das Verfahren bei Ausländerpetitionen nicht § 104 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages sondern als Spezialregelung der vorgenannten Erlass einschlägig ist.

Allerdings sollte im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der Behandlung von Petitionen dieser Aspekt folgerichtig auch gesetzlich normiert werden.

Dies insbesondere in Bezug auf § 6a Hess. Härtefallkommissionsgesetz, wonach eine Behandlung von Härtefallgesuchen nur zulässig ist, wenn in den Fällen beim Hessischen Landtag eine Petition abgeschlossen wurde. § 6 Härtefallkommissionsgesetz normiert die Zurückstellung aufenthaltsbeendender Maßnahmen.

In der Härtefallkommission werden nur Fälle behandelt, in denen eine Abschiebung ohne weiteres möglich ist. Wegen des zwingend vorgeschalteten Petitionsverfahrens ist zur Absicherung der Handlungsfähigkeit der Härtefallkommission gesetzlich sicherzustellen, dass keine Abschiebungen während des Petitionsverfahrens durchgeführt werden.

3. Daraus folgt, dass die Evangelischen Kirchen in Hessen und die Diakonie Hessen dafür plädieren, nicht nur den gesetzlichen Verweis in § 2 Abs. 7 des Entwurfs auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages zu korrigieren sondern aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit das Wesentliche im Gesetzentwurf selbst zu regeln.

Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass § 2 des Gesetzentwurfs um einen weiteren Absatz ergänzt würde, etwa wie folgt:

„Eine Abschiebung ist bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens auszusetzen. Nach dem Abschluss des Petitionsverfahrens ist die Abschiebung weitere drei Monate auszusetzen, um zu gewährleisten, dass gegebenenfalls ein Härteantrag an die Geschäftsstelle der Härtefallkommission gestellt werden kann. Gegebenenfalls ist diese Frist bei Vorliegen besonderer Umstände zu

verlängern. Nach dem Aufgreifen des Antrags in der Härtefallkommission gilt für die Aussetzung der Abschiebung § 6 HFKG.“

4. Ergänzen möchten wir noch, dass wir uns im Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 für niederschwellige Kommunikationszugänge aussprechen. Deshalb plädieren wir für eine Erweiterung der schriftlichen Einreichung auch per E-Mail oder Telefax. Außerdem sollten flankierend noch weitere Hilfen für Menschen vorgesehen werden, die beispielsweise der deutschen Sprache nicht hinreichend gewachsen sind, wie dem Angebot von Dolmetschern, sowie Hilfestellungen für Menschen mit Einschränkungen.

II.

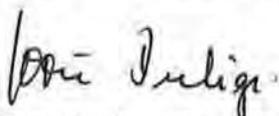
Gesetzentwurf „Hessisches Petitionsgesetz“ der Fraktion DIE LINKE

Wir begrüßen grundsätzlich, dass das verfassungsrechtliche Petitionsrecht aus Art. 16 der Hessischen Verfassung (HV) nach den bisherigen Regelungen in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages, §§ 38 und 98 ff., sowie dem Erlass zum Verfahren bei Ausländerpetitionen, nunmehr (auch) eine nähere Ausgestaltung in einem Parlamentsgesetz finden soll.

Hinsichtlich des § 7 des Entwurfs und der vergleichbaren Bezugnahme auf Verfahrensregelungen aus der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen unter I.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen und die Diakonie Hessen freuen sich, wenn ihre Anregungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Oberkirchenrat Jörn Dulige
Beauftragter der Evangelischen Kirchen
Leiter des Evangelischen Büros Hessen



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Hauptausschusses
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 26.08.2021

Az. : Ru/re/002.47

Gesetzesinitiative über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag

Ihr Schreiben vom 30.06.2021, Az.: I 2.1,
Drucks. 20/5734 und Drucks. 20/5743

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

gerne nimmt der Hessische Landkreistag die ihm eingeräumte Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Folgenden wahr.

Eingangs möchten wir darauf hinweisen, dass es aus unserer Sicht zielführend gewesen wäre, wenn bei einer derart wichtigen interfraktionellen Gesetzesinitiative im Vorfeld eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände stattgefunden hätte. Leider gab es keinen Hinweis darauf, dass eine entsprechende Gesetzesinitiative vorgesehen ist. Dies hätten wir wegen der noch näher auszuführenden Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften, sowie insbesondere auch vor dem Hintergrund des ansonsten gut funktionierenden partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Landtag und Landesregierung zu den kommunalen Spitzenverbänden sehr begrüßt.

Inhaltlich sieht der Hessische Landkreistag insbesondere die auch gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehenen weitreichenden Befugnisse des Berichterstatters bzw. der Berichterstatterin nach § 3 sehr kritisch. So sieht der Gesetzentwurf vor, dass schriftliche Stellungnahmen, Auskünfte, Akteneinsicht sowie Zutrittsgewährung zu geschlossenen Veranstaltungen und Einrichtungen ebenso begehrt werden können wie Ortsbesichtigungen. Diese Rechte gehen aus unserer Sicht zu weit und sind sogar weitergehend als die in der Kommunalverfassung vorgesehenen Einsichtnahme- und Informationsrechte der gewählten Kreistagsabgeordneten: § 50 HGO gewährt lediglich Akteneinsicht durch einen Ausschuss „in bestimmten Angelegenheiten“ und bei abgeschlossenen Vorgängen.

Ebenfalls den in § 4 Abs. 4 vorgesehenen Vorbehalt, dass Städte, Gemeinden und Landkreise die entsprechenden Ersuchen ausschließlich bei Selbstverwaltungsangelegenheiten verweigern können, sehen wir als nicht ausreichend an. Dies droht dazu zu führen, dass für verschiedene etwa bei den Landkreisen angesiedelten Angelegenheiten unterschiedliche Regelungen bestehen, sprich teilweise eine Verpflichtung gegenüber den Berichterstatterinnen und Berichterstatter besteht, dies andererseits jedoch ausgeschlossen werden kann. Dies dürfte insbesondere bei Petitionen zu komplexeren Themen oder Sachverhalten problematisch sein.

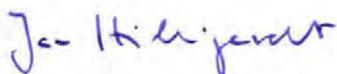
Die Einführung von Petitionsmöglichkeiten bei Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit zumindest auch der Landkreis fallen, halten wir außerdem auch der Sache nach für nicht geboten und erforderlich. So steht den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen, Vereinen und anderen natürlichen und juristischen Personen in den Landkreisen bereits aktuell seit vielen Jahren ein Angebot an Anlauf- und Beschwerdestellen zur Verfügung, bei denen entsprechende Anliegen wie sie mit Petitionen verfolgt werden könnten, vorgetragen werden können. Die Landkreise verfügen über Bürgerbüros, Sprechstunden sowie entsprechende Beschwerdemanagementstrukturen, sodass die im Gesetzentwurf vorgesehenen zusätzlichen Instrumente auf Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften zu nicht erforderlichen und Mehrkosten verursachenden Doppelstrukturen führen würden.

Für die Landkreisverwaltungen ist darüber hinaus unverständlich und zu kritisieren, dass nach § 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfes auch Angehörige des öffentlichen Dienstes Petitionen an den Landtag adressieren können, bei denen sie ausdrücklich keinen Beschränkungen hinsichtlich des ansonsten geltenden Dienstweigerfordernisses unterliegen. Dies würde den Landkreisverwaltungen und ihren politischen Spitzen die Möglichkeit nehmen, entsprechende Begehren erst hausintern zu prüfen und ihnen gegebenenfalls abhelfen zu können. Dies würde zu einem vom Gesetzentwurf und dem Hessischen Landtag kaum gewünschten Mehraufwand auf Landesseite führen und gleichzeitig die kommunalen Ebenen in ihren internen Entscheidungs- und Gestaltungsräumen einschränken.

Aus kommunalrechtlicher Sicht ist des Weiteren, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes daran zu erinnern, dass bereits nach geltender Rechtslage den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit offen steht, in Belangen der Landkreise Petitionen an den jeweiligen Kreistag zu richten. Auch vor diesem Hintergrund ist der im Gesetzentwurf geregelte Teil, der die kommunalen Gebietskörperschaften betrifft, entsprechend zu überarbeiten.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen und Forderungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jan Hilligardt
Geschäftsführender Direktor

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per E-Mail

An den Hessischen Landtag
An den Vorsitzenden des Hauptausschusses
Herrn Frank-Peter Kaufmann
- Petitionsausschuss -

30. August 2021
Az. 7.1.1.0. / KI-fe

**Öffentliche Mündliche Anhörung im Hauptausschuss gemeinsam mit dem
Petitionsausschuss**

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU,

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

Fraktion der SPD,

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag

– Drucks. 20/5734 –

Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

Hessisches Petitionsgesetz

– Drucks. 20/5743 –

Ihr Schreiben vom 30. Juni 2021

Aktenzeichen: I2.1

Sehr geehrter Herr Kaufmann,
Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zu o. g. Gesetzentwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können.

A. Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten

Das Petitionsrecht ist auf Landesebene in Art. 16 Hessische Verfassung und auf Bundesebene in Art. 17 GG geschützt und zugesichert. Wir begrüßen es, dass die bisher in einem Erlass und in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags geregelte Materie nunmehr gesetzlich im Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag geregelt werden soll. Allerdings regen wir an, die nachstehenden Änderungen aufzunehmen.

I. § 2 Abs. 1

Das verfassungsrechtlich abgesicherte Petitionsrecht sollte mit einem umfassenden Kommunikationszugang korrespondieren. Die in § 2 Abs. 1 eingeschränkten Formmöglichkeiten sind deshalb auszuweiten. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Niedrigschwelligkeit des Zugangs und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Daher sollte in Abs. 1 aufgenommen werden, dass die Eingaben schriftlich, in Brailleschrift (Blindenschrift), mündlich (zur Niederschrift, ggf. unter Hinzuziehung von Dolmetschern/Dolmetscherinnen), per E-Mail sowie in Gebärdensprache einschließlich lautsprachbegleitender Gebärden eingereicht werden können.

II. § 2 Abs. 7

Wir halten es für unzureichend, dass in § 2 nicht auf die Aussetzung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bei Petitionen von ausländischen Bürgern eingegangen wird.

In § 2 Abs. 7 wird zwar bezüglich des näheren Verfahrens auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags verwiesen. Aber nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts müssen die im Bereich der untergesetzlichen Normsetzung wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung und Eingriffe durch das Parlament selbst geregelt werden. Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Vorbehalt des Gesetzes bedeutet, dass der Gesetzgeber in Hessen selbst eine entsprechende Regelung in § 2 treffen muss.

Außerdem ist § 2 Abs. 7 für die Aussetzung der Abschiebung nicht weiterführend. Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags stammt in der ursprünglichen Form von 1993. Sie wurde mehrfach geändert, unter anderem 2014/2015 und zuletzt 2019. Regelungen zum Petitionsrecht in der Geschäftsordnung sind gleich geblieben und finden sich in § 38

sowie in §§ 98 - § 105. Nach § 104 Abs. 1 kann die Präsidentin oder der Präsident beschließen, die Landesregierung zu bitten, den Vollzug der Maßnahmen bis zur abschließenden Beschlussfassung des Landtags über die Petition auszusetzen oder einstweilige Regelungen in Bezug auf den Gegenstand von Petitionen zu treffen.

Mit Erlass vom 09. Mai 2005 wurde in Ziff. 3.4 festgelegt, dass die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und ggf. des Härteverfahrens auszusetzen ist. Auf dieser Rechtslage wurde mit Schreiben vom 08. August 2005 noch einmal an die Ausländerbehörden und Regierungspräsidien hingewiesen. In der Antwort des Ministers des Innern und für Sport vom 05.10.2016 (Drucks. 19/3720) wird in der Vorbemerkung ebenfalls auf diesen Erlass hingewiesen, wonach die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und ggf. des Härteverfahrens auszusetzen ist.

Daraus folgt, dass für die Aussetzung der Abschiebung nicht mehr der alte, seit 1993 nicht mehr geänderte § 104 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags maßgeblich ist, sondern dass die in dem Erlass getroffene Regelung heranzuziehen ist.

Daher folgt sowohl nach der Wesentlichkeitstheorie als auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, dass der Verweis in § 2 Abs. 7 des Gesetzentwurfes nicht ausreichend ist. Vielmehr sollte eine entsprechende ausdrückliche Regelung, wie sie nach dem Erlass schon lange gilt, aufgenommen werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Abschiebung nach dem Erlass auch bis zum Abschluss des Härteverfahrens auszusetzen ist, wenn ein solches durchgeführt wird. Nach § 6 HFKG ist die Aussetzung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen während der Dauer des Härtefallverfahrens vorgesehen. Dieses bedarf also keiner gesetzlichen Regelung mehr. Eine gesetzliche Regelung fehlt aber für den Fall, dass das Petitionsverfahren abgeschlossen ist, ein Härtefallantrag an die Geschäftsstelle der Härtefallkommission gestellt wurde und das Härtefallverfahren noch nicht aufgegriffen wurde. Für diesen Zeitraum sollte daher auch eine gesetzliche Regelung in das neue Gesetz aufgenommen werden.

Wir regen daher an, den § 2 des Gesetzentwurfes um folgenden Absatz zu ergänzen: „Die Abschiebung / aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sind bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens auszusetzen. Nach dem Abschluss des Petitionsverfahrens ist die Abschiebung drei Monate auszusetzen, um zu gewährleisten, dass ggf. ein Härteantrag an die Geschäftsstelle der Härtefallkommission gestellt werden kann. Ggf. ist diese Frist bei Vorliegen besonderer Umstände zu verlängern. Nach dem Aufgreifen des Antrags in der Härtefallkommission gilt für die Aussetzung der Abschiebung § 6 HFKG.“

B. Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE

Wir verweisen auf unsere Ausführungen unter A. und begrüßen den Erlass eines Hessischen Petitionsgesetzes. In § 7 enthält der Gesetzentwurf eine Regelung zur Aussetzung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Auch dieses bewerten wir positiv aus den schon unter A. dargelegten Gründen. Wir regen hier aber ebenfalls an, die von uns unter A. vorgeschlagene Formulierung aufzunehmen.

Wir freuen uns, wenn unsere Anregungen Berücksichtigung finden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

i. A.



Rechtsanwältin Prof. Dr. Magdalene Kläver

- Justiziarin des Kommissariats -

Prof. (apl.) Dr. habil. Markus Linden, Universität Trier , den 30.08.2021

Schriftliche Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen des Hessischen Landtags v. 11.05.2021 (in Vorbereitung der mündlichen Sachverständigenanhörung im Hessischen Landtag am 09.09.2021):

(1) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, des Bündnis90/Grüne, der SPD und der FDP: Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag, Landtags-Drucksache 20/5734

(2) Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke: Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz), Landtags-Drucksache 20/5743

I. Vorbemerkung

Aufgrund der ungleich größeren Erfolgsaussichten wird im Folgenden vor allem der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, des Bündnis90/Grüne, der SPD und der FDP kommentiert (im Folgenden **GE I**), während der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke (im Folgenden **GE II**) nur vereinzelt kontrastierend thematisiert wird. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird dabei vor allem auf die demokratiepolitischen Aspekte der Gesetzentwürfe Bezug genommen. Auf die Nennung von Literaturtiteln wird verzichtet. Verwiesen sei auf meine jüngeren Veröffentlichungen zum Thema (jeweils mit weiteren Nachweisen):

- Eine Ökonomisierung des Protests? Kommerzielle Interessen und organisierte Akteure als Herausforderung des deutschen Petitionswesens, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 36. Jg, Heft 1/2021, S. 85–102.
- Masse oder Qualität? Über das Neben- und Gegeneinander von parlamentarischen und privaten Petitionsplattformen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 51. Jg, Heft 3/2020, S. 683–702.
- Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, in: Formwandel der Demokratie, hg. v. Winfried Thaa u. Christian Volk, Baden-Baden 2018: Nomos, S. 223–240.

II. Stellungnahme

In GE I wird richtigerweise konstatiert, dass die Verortung des Petitionsrechts in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags „der wachsenden Bedeutung sowie den gestiegenen Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger an ein modernes Petitionsrecht zunehmend nicht mehr gerecht [wird]“ (Drs. 20/5734, S. 1). **Dieser Problem-analyse ist zuzustimmen.** Das wachsende öffentliche Interesse für Petitionen und

die allgemeinen Möglichkeiten der digitalen Partizipation lassen eine gesetzliche Regelung sinnvoll erscheinen.

Bei Petitionen handelt es sich um eine niedrighschwellige, klassischerweise parlamentarisch (bzw. an hoheitliche Institutionen) angekoppelte Partizipationsform, die einen Wandel erlebt. Neben die hergebrachte Einzelpetition treten seit vielen Jahren vermehrt Sammel- bzw. Massenpetitionen mit erheblichem Politisierungspotential. Der Bundestag hat diese Entwicklung seit 2005 proaktiv gestaltet, indem die (auch digital) mitzeichenbare öffentliche Petition mit anschließender öffentlicher Anhörungsmöglichkeit eingeführt wurde. Einige Landtage sind diesem Beispiel gefolgt. Insgesamt handelt es sich bei der öffentlich mitzeichenbaren Petition um ein Erfolgsmodell parlamentarischer Demokratiepolitik. Nicht zuletzt deshalb haben private Anbieter das Modell kopiert und treten als Konkurrenten der parlamentarischen Petitionsplattformen auf, wobei die Tätigkeiten von privaten Kampagnen- und Petitionsplattformen ineinander übergehen und für BürgerInnen kaum zu unterscheiden sind. Nicht zuletzt deshalb ist eine Stärkung des parlamentarischen Petitionswesens angezeigt.

Laut GE I besteht die Lösung des Problems in einem **transparenten und verständlichen Gesetz. Dieses Ziel wird mit dem Gesetzentwurf weitgehend erfüllt**. Außerdem will man „**das Petitionsrecht als solches ausbauen und stärken sowie besser in den Fokus der Öffentlichkeit rücken**“ (Drs. 20/5734, S. 1). **Dieses Ziel verfehlt der Gesetzentwurf**, da zentrale, mittlerweile bewährte Möglichkeiten nicht genutzt werden.

Im Einzelnen sind folgende Kritikpunkte anzufügen:

(1) Petitionen werden lt. GE I grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung behandelt. Das entspricht dem klassischen Verständnis der Einzelpetition in Form einer individuellen Anregung, Beschwerde oder Bittstellung und sollte für solche Fälle auch beibehalten werden. Der Gesetzentwurf spricht jedoch explizit von Massenpetitionen, die auf der Internetseite des Hessischen Landtags veröffentlicht werden können, wenn sie „für eine öffentliche Diskussion geeignet sind“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 des GE I). Warum eine solche Massenpetition dann in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden soll, erschließt sich nicht. Demokratiepolitisch ist mit einer solchen geheimen Behandlung nichts gewonnen, denn die Publizität gehört gerade im Fall der öffentlichen Sammel- und Massenpetition zu den mittlerweile (auch auf Länderebene) bewährten Grundprinzipien des Parlamentswesens. Es handelt sich bei der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit um ein Einfallstor für Kritik am parlamentarischen Petitionswesen. **Für Sammel- und Massenpetitionen sollte deshalb die Möglichkeit der Anhörung in einer öffentlichen Ausschusssitzung gegeben werden.** Etwaigen Tendenzen zur Deparlamentarisierung auf Landesebene, die durch den Exekutivföderalismus noch verstärkt werden, kann damit wirksam entgegengetreten werden.

(2) Der Gesetzentwurf von CDU, SPD, Bündnis 90/ Grüne und FDP beschreibt im Wesentlichen die bestehende Praxis in Hessen. Es ist nicht ersichtlich, wie alleine

die Schaffung eines neuen Petitionsgesetzes und die (bereits praktizierte) Veröffentlichung von Petitionen auf der Homepage des Landtags zu einer Stärkung des Petitionswesens beitragen sollen. GE II sieht deshalb im Gegensatz zu GE I die (elektronische und analoge) Mitzeichenbarkeit von Petitionen in einer Frist von sechs Wochen vor. **Eine solche Mitzeichenbarkeit von Petitionen auf dem Portal des Hessischen Landtags wäre dringend zu begrüßen**. Natürlich sagt die reine Zahl der MitzeichnerInnen nichts über die Qualität der Petition und mitunter auch nicht zwingend etwas über die tatsächliche öffentliche Unterstützung aus. Jedoch geht daraus zumindest hervor, dass es sich um ein Anliegen mit einigen UnterstützerInnen handelt. Es ist die Aufgabe von Parlamenten, sofern sie denn die Sammel- und Massenpetition als Partizipationsinstrument anerkennen, darüber etwaige Repräsentations- und Diskussionslücken zu füllen. Die Nichteinführung der Mitzeichnungsmöglichkeit würde den privaten Anbietern eine weitere Gelegenheit bieten, sich als „wahre Vertreter des Volkes“ zu profilieren. Hier ist deshalb ein transparentes Verfahren nach Vorbild des Bundestags oder anderer Länder (z.B. Schleswig-Holstein) angezeigt. **Ab einem Mitzeichnungsquorum von ca. 3000 sollte in der Regel eine öffentliche Sitzung bzw. Anhörung anberaumt werden**. Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Linken leuchtet es dann aber nicht ein, diese qua Mehrheitsbeschluss aussetzen zu können, denn die Petition dient ja u.a. gerade dem Minderheitenschutz. Hierfür müssten vielmehr inhaltliche bzw. verfahrensbezogene Gründe angeführt werden.

(3) § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs (GE I) gibt dem jeweiligen **Ausschussvorsitz ein erhebliches Machtpotential**. Diese Regelung sollte aufgrund der Machtkonzentration in einer Person überdacht werden. In Anbetracht der Bedeutung von Petitionen erscheint ein Gremium, welches für die Bestellung von BerichterstellerInnen zuständig ist, geeigneter. Aus denselben Gründen sollte bei der **Berichterstattung über Petitionen im Ausschuss das Vier-Augen-Prinzip** eingeführt werden.

III. Fazit

Insgesamt bleibt der vorliegende Gesetzentwurf der vier Fraktionen CDU, Grüne, SPD und FDP hinter den demokratiepolitisch bewährten Verfahrensmöglichkeiten zur Stärkung von Partizipation und Parlamentarismus zurück. Einige Elemente des modernen Petitionswesens werden zögerlich gesetzlich normiert (Veröffentlichung sowie Massen- und Sammelpetitionen), können jedoch ohne korrespondierende Verfahrensmöglichkeiten (Anhörung in öffentlicher Ausschusssitzung, Mitzeichnung) kaum Wirkung entfalten. Diese Zögerlichkeit und Inkonsequenz ist ein potentielles Einfallstor für durchaus berechtigte Kritik von Seiten der Bevölkerung, die wiederum von interessierten politischen Akteuren gegen den Parlamentarismus selbst in Stellung gebracht werden kann. Die Neuregelung sollte deshalb im Einzelnen überdacht werden. So erfüllt sie ihren Zweck noch nicht.



FRAUENRECHT IST MENSCHENRECHT
Beraten | Informieren | Integrieren

FIM e.V. | Varrentrappstraße 55 | 60486 Frankfurt am Main

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
Herrn Frank-Peter Kaufmann
Schlossplatz 3
65022 Wiesbaden

Encarni Ramirez Vega
Stellvertretende Geschäftsführung
069 / 9709797-29
encarni.ramirez@fim-beratungszentrum.de

Frankfurt, 26.08.2021

**Öffentliche mündliche Anhörung im Hauptausschuss gemeinsam mit dem
Petitionsausschuss**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
der Fraktion der SPD, der Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag
– Drucks. 20/5734 –**

**und dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Hessisches Petitionsgesetz
– Drucks. 20/5743 –**

Sehr geehrter Herr Kaufmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zur Anhörung des Hauptausschusses gemeinsam mit
dem Petitionsausschuss des Hessischen Landtages am 09. September 2021 bezüglich der
Gesetzesentwürfe zur Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag.

FIM kann zu der mündlichen Anhörung leider nicht erscheinen, möchte Ihnen hiermit aber
eine schriftliche Stellungnahme zukommen lassen.



FIM begrüßt es sehr, dass das bisherige nur in Regelungen in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages zusammengefasste Petitionsrecht nun in einem eigenen hessischen Petitionsgesetz verankert werden soll.

**1. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der SPD, der Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag
– Drucks. 20/5734 –**

In dem gemeinsamen Gesetzesentwurf der Fraktionen wird an mehreren Stellen, so auch in § 2 Abs. 7, auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages verwiesen.

Dies halten wir für unzureichend. Gerade in Bezug auf Ausländerpetitionen erachten wir es als dringend geboten, das Verfahren einschließlich Abschiebungen in dem Petitionsgesetz selbst festzuschreiben. Dies würde für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Bisher regelt der Erlass zum Verfahren bei Ausländerpetitionen vom 09. Mai 2005, dass die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und gegebenenfalls des Härtefallverfahrens auszusetzen ist.

Nach dem Hessischen Härtefallkommissionengesetz kann eine Aussetzung der Abschiebung erst erfolgen, wenn ein Mitglied der Härtefallkommission die Härtefalleingabe aufgegriffen hat. Wurde eine Petition negativ beschieden, so muss demnach erst ein Antrag an die Härtefallkommission gestellt werden und ein Mitglied die Eingabe aufgreifen. Für den Zeitraum dazwischen besteht jedoch eine Regelungslücke.

FIM erscheint es daher notwendig, dass das neue Petitionsgesetz hier eindeutig Regelungen festschreibt, die bei Ausländerpetitionen zur mehr Rechtssicherheit führen.

Verweise auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages sollten zugunsten eigener Regelungen im Gesetz herausgenommen werden.

Das neue Petitionsgesetz sollte festschreiben, dass eine Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens ausgesetzt wird sowie ergänzend dazu, dass nach Abschluss eines Petitionsverfahrens die Abschiebung um drei Monate ausgesetzt wird, damit ausreichend Zeit bleibt, um gegebenenfalls einen Antrag an die Härtefallkommission zu stellen.

**2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Hessisches Petitionsgesetz
– Drucks. 20/5743 –**

FIM begrüßt, dass in dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE in § 7 Abs.1 explizit aufgenommen wurde, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen während des Petitionsverfahrens zurückgestellt werden. Der § 7 Abs.1 sollte jedoch um den unter 1. dargestellten Punkt ergänzt werden:



Das neue Petitionsgesetz sollte festschreiben, dass nach Abschluss eines Petitionsverfahrens die Abschiebung um drei Monate ausgesetzt wird, damit ausreichend Zeit bleibt, um gegebenenfalls einen Antrag an die Härtefallkommission zu stellen.

In der Hoffnung, dass unsere Anregungen Berücksichtigung finden,

mit freundlichen Grüßen

Encarni Ramírez Vega

Stellvertretende Geschäftsführung

FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e.V.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Dr. Ute Lindemann
Annette Czech

per E-Mail an: u.lindemann@ltg.hessen.de und a.czech@ltg.hessen.de

Stellungnahme

30.08.2021

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss
gemeinsam mit dem Petitionsausschuss

zum

**Gesetzentwurf der
Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag
– Drucks. 20/5734 –**

und dem

**Gesetzentwurf der
Fraktion DIE LINKE
Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag
(Hessisches Petitionsgesetz)
– Drucks. 20/5743 –**

Ihr Schreiben vom 30.06.2021 (per E-Mail am 01.07.2021 eingegangen)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den o. g. Gesetzentwürfen abzugeben.

Im Koalitionsvertrag vom 20.12.2018 für die 20. Legislaturperiode haben die CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen angekündigt, das Petitionsrecht durch Schaffung eines Petitionsgesetzes zu stärken¹.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (Liga Hessen) begrüßt, dass das Petitionsrecht, aktuell geregelt in den Artikeln 16 und 94 der Hessischen Verfassung sowie in den §§ 38 und 94 – 104 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, nun eigengesetzlich ausgestaltet werden soll. Dadurch wird das Petitionsrecht in seiner Bedeutung als Grundrecht und als Instrument zur Kontrolle der Landesregierung und der Verwaltung gestärkt.

¹ Koalitionsvertrag, S. 66: „Das in unserer Verfassung verankerte Recht, sich mittels einer Petition schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die Volksvertretung zu wenden, werden wir mit der Erarbeitung eines Petitionsgesetzes stärken. Wir wollen Online-Petitionen zeitgemäß weiterentwickeln.“

Form der Petition

Beide Gesetzentwürfe sehen in § 2 Absatz 1 bzw. in § 3 Absatz 1 vor, dass Petitionen zukünftig auch elektronisch eingereicht werden können, wenn das über das Landtagsportal dafür zur Verfügung gestellte Formular verwendet wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKEN lässt für die Einhaltung des Formerfordernisses einer Petition auch die Brailleschrift (international gebräuchliche Blindenschrift) sowie eine mündliche Petition in Gebärdensprache, einschließlich lautsprachbegleitender Gebärden zu.

Diese zusätzlichen Möglichkeiten zur Einreichung einer Petition im Gesetzentwurf der LINKEN hält die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen für sinnvoll und notwendig, um die Rechte von Menschen mit Behinderung zu wahren.

Aus Sicht der Liga Hessen ist die Eingabe von Petitionen niedrigschwellig zu gestalten. Deshalb regen wir an, dass Petitionen auch mündlich (zur Niederschrift) eingelegt werden können. Für Menschen, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, ist die Möglichkeit einzuräumen unentgeltlich einen Dolmetscher*in hinzuziehen, wenn sie eine Petition einreichen möchten.

Aufenthaltsrechtliche Petitionen

Im Jahr 2020 wurden laut Bericht des Petitionsausschusses 88 aufenthaltsrechtliche Petitionen plus 8 Petitionen von Ausländer*innen im Dublin-Verfahren eingereicht². Damit machen diese **12,2 % aller Petitionen** aus und nehmen weiterhin – trotz des insbesondere pandemiebedingten Rückgangs zum Vorjahr (2019: 24,8 %) – **prozentual den größten Stellenwert** im Petitionsbericht ein.

In unserer Stellungnahme legen wir deshalb den Fokus auf aufenthaltsrechtliche Petitionen. Dabei ist es uns wichtig, auf die **Notwendigkeit eines unbedingten Abschiebungsschutzes bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens** hinzuweisen.

Eine Regelung über die Ausstellung einer Duldung für die Dauer des Petitionsverfahrens findet sich nur im Gesetzentwurf der LINKEN-Fraktion. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 wird die aufenthaltsbeendende Maßnahme zurückgestellt, wenn sich die Petition gegen eine Abschiebung richtet.

Als Begründung für den Abschiebungsschutz wird in § 7 Absatz 1 Satz 2 zutreffend ausgeführt, dass das Petitionsverfahren die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordert und einen Grund für eine Duldung darstellt.

Die Liga Hessen begrüßt, dass hier der Abschiebungsschutz des/der Petent*in bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens uneingeschränkt garantiert wird. Dies ist ein relevanter bzw. existenzieller Aspekt für die Petent*innen, die unmittelbar von einer Abschiebung bedroht sind.

Im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf der Regierungsparteien, der SPD und der FDP hingegen findet sich keine gleichlautende Vorschrift. Es gibt in § 2 Absatz 7 lediglich den Verweis auf § 104 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags. Danach kann die Präsidentin oder der Präsident beschließen, die Landesregierung zu bitten, den Vollzug der Maßnahme bis zur abschließenden Beschlussfassung des Landtags über die Petition auszusetzen oder einstweilige Regelungen in Bezug auf den Gegenstand von Petitionen zu treffen.

Diese Ermessensregelung ist unzureichend und garantiert keinen uneingeschränkten Abschiebungsschutz gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Deshalb wurde bisher der Abschiebungsschutz im Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 9. Mai 2005 unter Ziffer 3.4 auf Seite 3 geregelt. Er entstand 2005 zur Schließung einer Regelungslücke, um

² Siehe Zweiter Bericht des Petitionsausschusses des Hessischen Landtages betreffend Tätigkeit in der 20. Wahlperiode, abrufbar unter: <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/PTA-Zweiter-Bericht-20WP-2020.pdf>. S. 14 – 18.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

eine Rechtsgrundlage zu schaffen für die Ausstellung einer Duldung während des Petitionsverfahrens („Petitionsduldung“).

Wir empfehlen dringend eine eindeutige Regelung ins Petitionsgesetz aufzunehmen, die für Petent*innen einen uneingeschränkten Abschiebungsschutz für die Dauer des gesamten Petitionsverfahrens formuliert.

Dies erachten wir als unerlässlich, da nur so das verfassungsrechtlich garantierte Petitionsrecht effektiv gewahrt werden kann und zudem nur nach (negativ) abgeschlossenem Petitionsverfahren ein Antrag bei der Härtefallkommission zulässig ist (§ 6a Absatz 1 des Härtefallkommissionengesetzes).

Aus Sicht der Liga Hessen braucht es außerdem eine Regelung zum Abschiebungsschutz für den Fall, dass:

1. Betroffene nach negativem Abschluss einer Petition einen Härtefallantrag stellen (wollen) und
2. Betroffene einen Härtefallantrag gestellt haben und dieser noch nicht von einem/einer Berater*in der Härtefallkommission aufgegriffen wurde.

In diesen Fällen bzw. Zeitphasen können ohne entsprechende Regelungen zum Abschiebungsschutz aufenthaltsbeendende Maßnahmen von (Ausländer-) Behörden eingeleitet und vollzogen werden.

Wir regen deshalb an, diese Regelungslücke im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf zu schließen. In § 2 Absatz 7 des Gesetzentwurfs könnte geregelt werden, dass nach Abschluss des Petitionsverfahrens Abschiebungsschutz für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten gewährt wird. Alle entscheidenden Stellen wie (Ausländer-) Behörden sind entsprechend zu informieren, damit sie von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen absehen.

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen im Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Lea Rosenberg
Geschäftsführerin des Liga-Arbeitskreises 2
„Migration und Flucht“

Dr. Yasmin Alinaghi
Vorsitzende des Liga-Arbeitskreises 2

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.

JLU • Prof. Dr. Franz Reimer • Hein-Heckroth-Str. 5 • 35390 Gießen

Hessischer Landtag

Hauptausschuss

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Prof. Dr. Franz Reimer

Hein-Heckroth-Str. 5 | 35390 Gießen

Fon: +49 641 99-21180 | Fax: +49 641 99-21189

franz.reimer@recht.uni-giessen.de

www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-forschung/professuren/reimer

Gießen, 30. August 2021

Stellungnahme zu den Entwürfen für ein Hessisches Petitionsgesetz (Drucksachen 20/5734 und 20/5743)

I. Vorbemerkung

Die folgende Stellungnahme behandelt den Entwurf der Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten (Drucksache 20/5734) sowie der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/5743) unter verfassungsrechtlichen und legislativen Gesichtspunkten. Letzteres hat besondere Bedeutung mit Blick auf das Ziel der Entwürfe, das Petitionsrecht zu stärken, d.h. bürgerfreundlich und transparent zu gestalten.

Die Stellungnahme sieht in beiden Entwürfen Vorschläge, die den betroffenen grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen (neben Art. 16 HV insbes. auch Art. 12a, 65, 76 und 94 HV) im Grundsatz gerecht werden, und beschränkt sich daher auf die problematischen Einzelgesichtspunkte.

II. Entwurf Drucksache 20/5734

Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz – HPetG)

Der Langtitel macht deutlich, dass es nicht um die Regelung des vollständigen Petitionsrechts (wie es Art. 16 HV oder Art. 17 GG garantieren), sondern nur um das Recht der Behandlung von an den Landtag gerichteten Petitionen geht. Eine umfassende Regelung wäre wünschenswert, wenn auch ambitioniert. Die gegenständliche Begrenzung lässt der Kurztitel nicht erkennen; sie wäre an einem Titel wie „Hessisches Parlamentspetitionsgesetz“ ablesbar.

Aufbau des Gesetzes

Verfahrensregelungen sind in einer sich mir nicht voll erschließenden Weise auf den Ersten Teil („Petitionsrecht, Form und Verfahren“) und den Dritten Teil („Verfahrensregelungen“) verteilt. Zugleich enthält der Dritte Teil mit den §§ 7-9 m.E. mehr als nur Verfahrensregelungen. Die Platzierung des Zweiten Teils sollte überdacht werden: Die dem Dritten Teil vorgreifenden Regelungen ließen sich organisch in die Verfahrensregelungen des Dritten Teils integrieren.

§ 1 Petitionsrecht, Begriffsbestimmungen

Amtlicher Titel und Absatz 1:

Der vorgeschlagene amtliche Titel könnte mit seinem ersten Bestandteil (wie auch die derzeitige Formulierung des Absatzes 1 Satz 1) eine umfassende Statuierung des Rechts auf Petition suggerieren. Klarer wäre m.E. „§ 1 Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen“ mit einer entsprechenden Umformulierung des Absatzes 1 Satz 1:

„Dieses Gesetz gilt für Anträge und Beschwerden, die eine Person allein oder gemeinsam mit anderen in eigener Sache, für andere oder im allgemeinen Interesse an den Hessischen Landtag richtet (Petitionen).“

Absätze 2 ff.:

Die Absätze enthalten neben den Begriffsbestimmungen auch gehaltvolle Verfahrensregelungen, insbesondere zur Kommunikation zwischen Landtag und Petentinnen/Petenten. Daher käme m.E. eine Auslagerung der Verfahrensregelungen in einen eigenen Paragraphen im Anschluss an die Regelung zur Petitionsberechtigung in Betracht

Absätze 3 und 4:

Das Kriterium des „wortgleichen oder im Wesentlichen wortgleichen Anliegen“ ersetzt augenscheinlich die bisherigen Formulierungen „demselben Anliegen“ (§ 98a Abs. 2 Satz 1 GOHLT) bzw. „identischen Anliegen“ (§ 98a Abs. 3 Satz 1 GOHLT). Damit wird auf den Inhalt abgestellt. Demgegenüber scheint mir das Abstellen auf ein „im Wesentlichen wortgleiches Anliegen“ im Ergebnis unklarer.

In Abs. 3 Satz 4 sollte die Wendung „ebenfalls über“ durch „ebenfalls an“ ersetzt werden.

§ 2 Form und Verfahren

Amtlicher Titel und Struktur:

Der Paragraph behandelt neben der Form der Einlegung der Petition vor allem die Petitionsberechtigung; letztere sollte m.E. in den amtlichen Titel aufgenommen und in den ersten Absätzen behandelt werden, weil sie gegenüber den Form- und Verfahrensfragen vorrangig erscheint. Da Verfahrensfragen im Dritten Teil gebündelt werden sollten, wäre der Amtliche Titel mit „Petitionsberechtigung und Form der Einlegung“ m.E. klarer gefasst.

Absatz 1:

Die begrüßenswerte (und verfassungsrechtlich auch gebotene¹) Möglichkeit der Petitionseinlegung zur Niederschrift in Satz 1 sollte hinsichtlich der „zuständigen Stelle“ genauer gefasst werden (etwa wie in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Bremischen Petitionsgesetzes: „zur Niederschrift bei der Geschäftsstelle des Petitionsausschusses“ o.ä.).

Die vergleichsweise enge Festlegung des Satzes 2 zur elektronischen Petition erscheint angesichts der nicht auf schriftliche Petitionen beschränkten Garantie des Art. 16 HV als landesverfassungsrechtlich problematisch. Geboten erscheint die Öffnung für Petitionen durch Email, sinnvoll auch die Einräumung der Möglichkeit öffentlicher elektronischer Petitionen (zur elektronischen Mitzeichnung) sowie von Mischformen.

Absatz 6:

Satz 1 erscheint mir missverständlich formuliert, insofern eine Einschränkung des Petitionsrechts

¹ Zur eindeutigen Entscheidung des Verfassungsgebers gegen das Schriftformerfordernis *Barbara Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 288 f., die i.E. ein Schriftformerfordernis mit der bedingten Möglichkeit zur mündlichen Petitionseinlegung kombinieren will (S. 290 f.).

nicht schon gerechtfertigt ist, „wenn dies zur Verhinderung der Kontaktaufnahme mit Mitgefangenen oder mit der Außenwelt erforderlich ist“, sondern erst dann, wenn auch diese Verhinderung erforderlich ist (klarer also: „wenn eine Verhinderung ... erforderlich ist“).

Absatz 7:

Die Regelung ist als Verweis auf § 99 GOHLT gedacht (Drucksache 20/5734, S. 7), aber unklar und systematisch ungünstig platziert. Sie sollte in den Dritten Teil aufgenommen werden.

Zweiter Teil Maßnahmen und Befugnisse des Petitionsausschusses

Die Platzierung dieses Teils sollte überdacht werden (s.o.)

§ 3 Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt**Absätze 4 und 5:**

Wenn Hessischer Rechnungshof und Hessische/r Beauftragte/r für Datenschutz und Informationsfreiheit aufgrund ihrer Unabhängigkeit im Gegensatz zu den in Abs. 4 erwähnten „Verwaltungsbehörden“ nicht zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet sein sollen, müsste dies deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Die Weigerungsgründe des § 4 dürften Probleme einer Rechts- und Amtshilfepflicht der beiden genannten Stellen entschärfen oder entfallen lassen.

Dritter Teil Verfahrensregelungen

Der Teil enthält mit den §§ 7 ff. auch gewichtige materiell-rechtliche Bestimmungen und sollte deshalb m.E. aufgespalten werden. Dabei könnten die anderen Verfahrensregelungen (aus § 1 Abs. 2-4 zur Unterrichtung der Petentinnen/Petenten) integriert werden.

§ 5 Behandlung der Petitionen**Absätze 2 und 3:**

Empfiehl sich hier wirklich eine gesetzliche Regelung, oder sollten diese ausschussinternen Fragen zur Sicherung von Flexibilität in der GOHLT geregelt bleiben?

Absatz 5:

Redaktionelle Ersetzung von „den beteiligten Behörden“ durch „der beteiligten Behörden“.

Absatz 6:

Satz 1 enthält eine strikte Pflicht zur Endberatung in nichtöffentlicher Sitzung; damit entfällt die Möglichkeit der Öffnung nach § 89 Abs. 3 GOHLT. Dies erscheint als zu starr.

Absatz 7:

Sätze 1 und 2 enthalten – wie § 22 des Alternativentwurfs, Drucksache 20/5743 – eine sachlich und zeitlich weitreichende, nur entfernt mit § 11 Abs. 2 Datenschutzordnung (Anlage 4 zur GOHLT) vergleichbare Verschwiegenheitspflicht. Diese wird durch Satz 3 nur partiell und auf wenig bestimmte Weise gelockert („ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen“). Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis trägt u.a. Art. 12a HV Rechnung, erscheint aber als intensiver Eingriff in die ungehinderte Mandatsausübung unter dem Gesichtspunkt des Abgeordnetenstatus (Art. 76 HV) verfassungsrechtlich problematisch.

Allgemein:

Die in der Sache weitgehend bejahte, zum Teil sogar verfassungsrechtlich unterfütterte Pflicht des Landtags zur Weiterleitung einer Petition, für die der Landtag nicht zuständig ist, an die zuständige Stelle sollte – über die Andeutung der Entscheidungsmöglichkeiten in § 7 des Entwurfs hinaus – im Petitionsgesetz verankert werden (etwa wie in § 8 Abs. 3 Alternativentwurf).

§ 6 Veröffentlichung von Petitionen

Absatz 1:

Die Einräumung eines nicht näher angeleiteten Veröffentlichungsermessens („können“) erscheint angesichts der potentiell weitreichenden Bedeutung einer Internetpublikation als problematisch. Auch wegen der differenzierten Gegengründe der Absätze 2 und 3 erscheint eine Pflicht zur Veröffentlichung überzeugender, die allerdings an ein Antragserfordernis (so Drucks. 20/5743, Vorschlag § 11 Abs. 1) zu verbinden wäre („Auf Antrag der Petentin oder des Petenten sind Petitionen vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 anonymisiert auf der Internetseite...“).

Absatz 3:

Das Wort „insbesondere“ ist unabhängig von der Ausgestaltung des Absatzes 1 funktionslos und sollte gestrichen werden.

Der Tatbestand der Nr. 3 („die Petition geeignet erscheint, den sozialen Frieden, die internationalen Beziehungen oder den interkulturellen Dialog zu belasten“) ist unbeschadet der Verwendung im Bremischen Petitionsgesetz, wiederum angesichts der weitreichenden Bedeutung einer Internetpublikation, zu vage und wohl auch inhaltlich zu weit gefasst. Eine Alternativformulierung könnte darauf abstellen, ob die Petition verfassungsfeindlichen Zielen Vorschub leistet.

Absatz 4:

Es sollte klargestellt werden, dass nur das Ergebnis veröffentlichter Petitionen veröffentlicht wird.

Allgemein:

Eine Weiterentwicklung des Instruments, etwa durch elektronische Mitzeichnungsmöglichkeit (wie im Entwurf Drucksache 20/5743), fehlt. Sie erscheint verfassungspolitisch, wenn nicht gar verfassungsrechtlich geboten.

§ 7 Beschlussfassung über Petitionen

Absatz 3:

Die Bescheidungs- und Begründungspflicht sollte wegen ihrer Bedeutung in einen eigenen Paragraphen gegossen werden (dabei könnte § 8 Abs. 3 integriert werden). Die auf vier der Fallgruppen beschränkte Begründungspflicht des Satzes 2 sollte im Interesse der Befriedungsfunktion des Petitionsrechts² auf alle acht Fallgruppen ausgeweitet werden, zumal eine Begründung im Umfang flexibel ausfallen, sich also ggf. auf einen Zweizeiler beschränken darf.

§ 10 Umgang mit personenbezogenen Daten

Absatz 1:

Es sollte klargestellt werden, dass die Verarbeitung nur für den Zweck der Bearbeitung der Petition erfolgen darf (vgl. § 10 Abs. 3 Datenschutzordnung: „Die Daten werden nur für den Zweck der Bearbeitung der Petition gespeichert.“).

III. Entwurf Drucksache 20/5743

Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz)

Allgemeines

Das Gesetz nutzt zum Teil nur die männliche Form (bspw. § 3 Abs. 2, § 6, § 10 u.a.).

² Ein verfassungsrechtlicher Begründungsanspruch besteht nicht: StGH, Beschl. vom 7.7.1977 – P. St. 797; Löhr (Fn. 1), S. 289.

§ 1 Begriff

Absätze 1 und 2:

Die Terminologie sollte an Art. 16 HV angepasst werden („Anträge oder Beschwerden“).

§ 2 Petitionsberechtigung

Absatz 1 Satz 2:

Die Formvorschriften sollten in § 3 gebündelt behandelt und inhaltlich abgestimmt werden (insbes. hinsichtlich der Möglichkeit der mündlichen Einlegung).

Absatz 2:

Der im BGB entfallene Begriff der „Entmündigung“ sollte vermieden werden.

Absatz 4:

Die dem Wortlaut nach vorgesehene Begrenzung der Petitionsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf einen Gegenstand „ihres sachlichen Zuständigkeitsbereiches“ leuchtet nicht ein; auch örtliche Unzuständigkeit sollte die Petitionsberechtigung entfallen lassen.

§ 3 Form der Petition

Absatz 1:

Für mündliche Petitionen bedarf es m.E. einer näheren Regelung (z.B. „zur Niederschrift bei...“, s.o.). Das Verhältnis der in Satz 3 genannten Voraussetzungen (Nr. 1-3) zueinander sollte klargestellt werden.

§ 7 Sicherung des Verfahrens

Absatz 1:

Die Norm dürfte angesichts der §§ 60a ff. AufenthG kompetenzwidrig sein. Sie würde wohl auch zu einer Veränderung der Natur der Petition (Zweckentfremdung) führen.

Absatz 2:

Die Beschränkung auf das Bekanntwerden „in anderen Verfahren“ leuchtet nicht ein.

§ 8 Zuständigkeit

Absatz 1:

Die – rechtspolitisch heikle – Vorschrift bedarf der sprachlichen Ergänzung („berechtigt, des Landtages“).

§ 9 Verhältnis zu den Gerichten

Absätze 3 und 4:

Die – dem Berliner Petitionsgesetz entlehnten – Vorschriften sind anzupassen („Senat“, „Senatsmitglieder“).

§ 11 Petitionen zur Veröffentlichung

Absatz 3:

In Satz 1 besteht sprachlicher Korrekturbedarf („Ausschussgeschäftsordnung“).

Absatz 6:

Die obligatorische Mitveröffentlichung von Name und Wohnort der Petentin/des Petenten erscheint trotz des vorgeschlagenen Antragserfordernisses (Abs. 1 Satz 2) bedenklich, weil potentiell abschreckend.

§ 12 Beschlüsse des Petitionsausschusses

Eine Regelung zur Begründung der Entscheidungen fehlt, soweit ersichtlich, hier und anderweitig.

§ 19 Nicht erledigte Petitionen

Der Vorschrift bedarf es nicht, weil Petitionen nicht der Diskontinuität unterliegen.

§ 22 Verschwiegenheitspflicht

Die weitgehende Verschwiegenheitspflicht erscheint verfassungsrechtlich problematisch (s.o.).

IV. Abschließende Bemerkungen

1. Beide Entwürfe begegnen nur punktuellen verfassungsrechtlichen Zweifeln und sind geeignet, das Recht der Petitionen zum Hessischen Landtag zu einem Gutteil aus der GOHLT in ein eigenständiges Gesetz zu überführen.
2. Eine m.E. nicht klar beantwortete Querschnittsfrage ist die nach der künftigen Verteilung der Regelungen auf das Petitionsgesetz einerseits und die GOHLT andererseits. Der Entwurf aus Drucksache 20/5473 vergesetzlicht insgesamt weitergehend. Hinsichtlich des Themenkomplexes „Sicherung des Verfahrens“ (derzeit § 104 GOHLT) überzeugt dies. Hinsichtlich des internen Ausschussverfahrens (§ 100 Abs. 1 und 2 GOHLT, § 5 Abs. 2 f. des Entwurfs aus Drucksache 20/5734) leuchtet eine Vergesetzlichung weniger ein.
3. Eine Weiterentwicklung der Online-Petitionen ist eher im Entwurf aus Drucksache 20/5743 (§ 11 Abs. 6-8) als im Entwurf aus Drucksache 20/5734 zu sehen. Sie erscheint als verfassungspolitisch wichtig, wenn nicht als verfassungsrechtlich geboten.
4. Einer Vorschrift zum Außerkrafttreten bedarf es m.E. nicht (nach dem Leitfaden zum Vorschriften-Controlling der Hessischen Staatskanzlei, der auf die vorgelegten Entwürfe – da aus der Mitte des Landtags kommend – keine Anwendung findet, wäre eine Befristung auf sieben Jahre angezeigt). Dennoch sollte das beschlossene Petitionsgesetz nach einigen Jahren evaluiert werden. Eine solche Evaluationspflicht ließe sich in den Schlussparagrafen zum Inkrafttreten integrieren.



Prof. Dr. Franz Reimer.



Landesärztekammer Hessen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Landesärztekammer Hessen, Hanauer Landstr. 152, 60314 Frankfurt a. M.

Per E-Mail:

u.lindemann@ltg.hessen.de

a.czech@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag

Frau Dr. Ute Lindemann

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

- Rechtsabteilung -

Hanauer Landstr. 152 - 60314 Frankfurt am Main

Postfach 60 05 66 - 60335 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 97672 - 0 Durchwahl - 113/ - 163

Telefax: (069) 97672 - 169

E-Mail: rechtsabteilung@laekh.de

Internet: www.laekh.de

Ihr Zeichen:

I 2.1

Unser Zeichen:

V/1/woa/scs

R 2043/2021

Datum:

30. August 2021

- 1) **Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten - -Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz - HPetG)**
- 2) **Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE - Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu oben aufgeführten Gesetzentwürfen danken wir Ihnen.

Die Landesärztekammer Hessen begrüßt, dass der gesteigerten Bedeutung der Petitionen der hessischen Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen und dieser gesellschaftlich wichtige Bereich gesetzlich geregelt wird. Zu besseren Orientierung werden wir jeweils gesondert zu den Gesetzesentwürfen Stellung nehmen.

1. Gesetzesentwurf „Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz - HPetG)“

§ 2 Abs. 6

Inakzeptabel ist aus ärztlicher Sicht die sprachliche Gleichstellung von inhaftierten und untergebrachten Personen in S.2 dieser Vorschrift. Nach dem PsychKHG untergebrachte Personen unterliegen aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation grundrechtlichen Einschränkungen, nicht aufgrund einer Straftat. Um einer – weiteren – Stigmatisierung psychischer Erkrankungen vorzubeugen ist nach Ansicht der Landesärztekammer Hessen eine sprachliche Differenzierung an dieser Stelle dringend geboten. Auch ist ein Krankenhaus keine „Anstalt“.

Wir schlagen daher vor, den Begriff „untergebrachter“ durch „im Maßregelvollzug befindlicher“ zu ersetzen und einen zusätzlichen Absatz einzufügen, der wie folgt lauten könnte:

„Petitionen von nach dem PsychKHG Hessen untergebrachten Personen sind verschlossen und ohne vorherige Kontrolle durch die Klinikleitung dem Landtag zuzuleiten.“

§ 4 Abs. 4

Das Verweigerungsrecht der Städte, Gemeinden und Landkreise wird ausweislich der Entwurfsbegründung auf den besonderen Status der kommunalen Selbstverwaltung zurückgeführt, die innerhalb der rechtlichen Schranken frei von staatlicher Aufsicht sei.

Die Landesärztekammer Hessen gibt zu bedenken, dass bei den berufsständischen Kammern eine vergleichbare Situation vorliegt, da diese ebenfalls in Selbstverwaltungsangelegenheiten tätig sind. Die berufsständischen Heilberufekammern unterliegen auch lediglich der Rechtsaufsicht des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration nach § 20 Heilberufsgesetz. Die Aufnahme der hessischen Heilberufekammern in den § 4 Abs. 4 ist daher aufgrund von systematischen Erwägungen dringend geboten.

§ 5 Abs. 4

Sofern die Petition von einer nach dem PsychKHG Hessen untergebrachten Person eingereicht wird, sollte nach Ansicht der Landesärztekammer Hessen eine Klärung der Sach- und Rechtslage durch eine Besuchskommission nach § 13 PsychKHG Hessen erfolgen. Eine Besuchskommission verfügt aufgrund Ihrer Tätigkeit und personellen Zusammensetzung über die erforderliche Sachkenntnis, um dem Petitionsausschuss eine fundierte Einschätzung zu den Umständen in den Krankenhäusern, in denen Bürgerinnen und Bürger nach PsychKHG untergebracht sind, zu geben.

Eine solche Einbeziehung der Besuchskommissionen ist mit Blick auf die im Rahmen der Unterbringung möglichen Grundrechtseingriffe geboten. Der Bericht der Besuchskommission sollte in diesen Fällen sowohl an das Hessische Ministerium für Soziales und Integration als auch an den Petitionsausschuss erfolgen.

Grundsätzlich erscheint es aus Sicht der Landesärztekammer Hessen sinnvoll, für Bereiche, in denen Bürgerinnen und Bürger außerhalb des Strafvollzuges Zwangsmaßnahmen ausgesetzt sein können, vergleichbare Besuchskommissionen einzurichten, die dem Petitionsausschuss Bericht erstatten.

§ 8 Abs. 2 Nr. 1

Das Absehen von einer sachlichen Prüfung einer Petition, wenn diese unverständlich ist, begegnet die Landesärztekammer Hessen mit Skepsis. Psychisch kranke Bürgerinnen und Bürger in Hessen, gerade wenn sie nach dem PsychKHG untergebracht sind, können Probleme haben, sich eindeutig verständlich auszudrücken. Sofern deren Petitionen aus verwaltungsökonomischen Erwägungen nicht bearbeitet werden, würden diese hessischen Bürgerinnen und Bürger, die sich gravierenden Grundrechtseingriffen ausgesetzt sehen, von der Möglichkeit einer Petition an den Hessischen Landtag ausgeschlossen. Dies würde dem Sinn des Petitionsrechts nachhaltig widersprechen.

Wir regen daher an, dass zumindest die Petitionen von nach dem PsychKHG untergebrachten Bürgerinnen und Bürgern an die Besuchskommissionen weitergeleitet werden, damit diese denen nachgehen und dem Petitionsausschuss Bericht erstatten können.

2. Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz)

§ 5

Auch in diesem Entwurf ist nach Ansicht der Landesärztekammer Hessen die Gefahr gegeben, dass Petitionen von nach dem PsychKHG untergebrachten Bürgerinnen und Bürgern nicht bearbeitet werden. An dieser Stelle sollte auch ein Verweis der Petitionen an die Besuchskommissionen nach § 13 PsychKHG erfolgen.

§ 8 Abs. 1

Die berufsständischen Kammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bereich der Selbstverwaltung tätig und unterliegen der Rechtsaufsicht des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration. Dies sollte unseres Erachtens auch in der Verfahrensbeschreibung Berücksichtigung finden und eine Differenzierung zwischen der Verwaltung, die der Fachaufsicht unterliegen und den berufsständischen Kammern geben.

Bitte ermöglichen Sie uns über unsere Stellungnahme von heute hinaus eine Einbeziehung in die aktuelle weitere Entwicklung dieses Gesetzesvorhabens. Gerne stehen wir Ihnen für weitere Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

i.A.



Manuel Maier
Syndikusrechtsanwalt
Justitiar – Juristischer Geschäftsführer

Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
www.ebs.edu

EBS Law School

**Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht**
Prof. Dr. Matthias Friehe
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
Deutschland
Phone +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

Office Management:
Julia Schönemann
Phone +49 611 7102 2229
julia.schoenemann@ebs.edu

EBS Universität // Gustav-Stresemann-Ring 3 // 65189 Wiesbaden

An den Hauptausschuss
des Hessischen Landtages

per Email

30. August 2021

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

- **Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und der Freien Demokraten, Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag, Drucks. 20/5734**
- **Fraktion DIE LINKE, Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag, Drucks. 20/5743**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Äußerung zu den vorgenannten Gesetzentwürfen bedanke ich mich und nehme wie folgt Stellung:

A. Einführung

Das Petitionsrecht ist als Jedermann-Grundrecht in Art. 16 HV und in Art. 17 GG garantiert. Das Grundrecht vermittelt verfassungsunmittelbar ein „Recht auf Antwort“ (*Bauer* in Dreier GG Art. 17 Rn. 43). Verfahrensrechtlich wird man darüber hinaus dem Grundrecht einen Anspruch zu entnehmen haben, dass die Petition entgegengenommen wird, dass sich der Adressat damit inhaltlich befasst und die Petition schließlich beschieden wird (*Krings* JuS 2004, 474 [477]). Umstritten ist, welche inhaltlichen Prüfpflichten mit dem Petitionsrecht verbunden sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer jüngeren Grundsatzentscheidung zum Petitionsrecht verlangt, dass die Petition auf nachvollziehbare und diskriminierungsfreie Weise erledigt wird. Darüber hinaus seien aus Art. 17 GG keine inhaltlichen Vorgaben herzuleiten (BVerwGE 158, 208 [Rn. 9 ff.]).

Die vorgelegten Gesetzentwürfe zielen darauf ab, das Petitionsverfahren nunmehr einfachgesetzlich näher auszugestalten. Eine solche Ausgestaltung ist zwar möglich, aber von Verfassungs wegen nicht geboten. Bisher war das Petitionsverfahren in den §§ 98 ff. GOLT näher ausgestaltet.

Ein Unternehmen der SRH

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH
Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 32 489 22255
Universitätsleitung: Professor Dr. Henning Werner (Vorsitzender Präsidialrat) // Geschäftsführung: Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26
BIC: GENODE51RGG

In meiner Stellungnahme beziehe ich mich hauptsächlich auf den fraktionsübergreifenden Entwurf und werde abschließend kurz auf einige Besonderheiten des Entwurfs der Fraktion DIE LINKE eingehen.

B. Entscheidung für eine gesetzliche Regelung und ihre Folgen für die Klagebefugnis im Verwaltungsstreit

Die Entscheidung dafür, das Petitionsrecht näher auszugestalten, wirft die Frage auf, ob damit eine Ausweitung subjektiver Klagerechte vor den Verwaltungsgerichten verbunden ist. Für eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO ist grundsätzlich erforderlich, dass der Kläger geltend machen kann, in subjektiven öffentlichen Rechten verletzt zu sein. Dabei muss es sich nach der Schutznormtheorie um Rechte handeln, die nicht nur dem öffentlichen Interesse dienen, sondern zumindest auch dem Interesse des Klägers zu dienen bestimmt sind (vgl. nur *Schmidt-Kötters* in BeckOK VwGO § 42 Rn. 143 ff.). Die GOLT kommt als Parlamentsbinnenrecht hierfür nicht in Betracht. Wie gesehen, hat das Bundesverwaltungsgericht ein verfassungsunmittelbares Klagerecht aus Art. 17 GG restriktiv ausgelegt. Konkret hat das Gericht in seiner Entscheidung einen klagbaren Anspruch darauf verneint, dass eine Petition auf der Internetseite des Bundestages veröffentlicht wird (aaO Rn. 13). Hingegen könnte zukünftig nach dem vorliegenden fraktionsübergreifenden Entwurf eine solche Klagebefugnis aus § 6 des Entwurfs folgen. Der Vorschrift könnte nämlich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Veröffentlichung einer Petition auf der Internetseite zu entnehmen sein. Dieser Anspruch kann dann mit der Verpflichtungsklage verfolgt werden.

Als noch bedeutsamer könnte sich die Frage erweisen, ob auch die §§ 7 und 8 subjektive öffentliche Rechte verleihen, die im Wege der Verpflichtungsklage verfolgt werden können. So könnten Petenten den Landtag nach § 7 auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine bestimmte Erledigungsart in Anspruch entnehmen. Die Gerichte könnten im Einzelfall sogar eine Ermessensreduzierung auf Null annehmen. Der Landtag könnte also dazu verpflichtet werden, die Petition nach einer bestimmten Erledigungsart zu bescheiden. Außerdem könnten Gerichte damit befasst werden, ob der Landtag nach § 8 von einer sachlichen Befassung mit der Petition absehen durfte.

Aus Petentensicht wäre eine solche Ausweitung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle über das Petitionsverfahren vordergründig ein Mehr an Rechtsschutz. Ob eine Verlagerung von Petitionsangelegenheiten in Gerichtssäle dem Anliegen des Petitionsrechts auf Dauer gerecht wird, ist aber eine andere Frage. Zum einen könnte dies für den Landtag mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Zum anderen könnte der eigentliche Zweck des Petitionsverfahrens gefährdet werden, das auf eine eher „informelle“ und schlichtende Konfliktlösung ausgerichtet ist.

Zu diesen Fragen verhält sich, soweit ersichtlich, der vorliegende Entwurf nicht. Womöglich ist die Problematik übersehen worden. Deswegen sollte der Landtag prüfen, ob eine Ausweitung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Petitionsverfahren beabsichtigt ist. Sollte das nicht der Fall sein, könnte entweder auf das Gesetz verzichtet oder zumindest klargestellt werden, dass kein Anspruch auf eine bestimmte Behandlung der Petition besteht.

C. Sprachfassung

Das Petitionswesen gilt als gelebte und institutionalisierte Bürgernähe des Parlaments. Dies veranlasst mich zu einer Bemerkung zur Sprachfassung des Entwurfs. Der Gesetzentwurf folgt, wie in Hessen inzwischen üblich, redaktionellen Vorgaben zu einer angeblich „geschlechtergerechten“ Sprache.

Dieses Ziel wird indes mit den binären Doppelnennungen gründlich verfehlt. Lässt man sich einmal auf die verquaste Grundannahme ein, dass das grammatische Genus eines Wortes eine Aussage über das Geschlecht der angesprochenen Person enthalten soll, so ist bereits nicht nachvollziehbar, was an „jede Person“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs, weibliches Genus, laut Gendersprachenlogik also nur auf Frauen bezogen) gendergerechter sein soll als das schlichte Pronomen „jeder“.

Nach den Regeln der deutschen Grammatik, wie ich sie vor noch nicht allzu langer Zeit in der Schule gelernt habe, kann aus dem grammatischen Genus nicht auf das natürliche Geschlecht des Adressaten geschlossen werden. So bezeichnen wir mit „das“ Mädchen einen Menschen weiblichen Geschlechts, „die“ Person kann auch ein Mann sein, während „der“ Stein kein Mann, sondern eine unbelebte Sache ist. Wenn es für Personenbezeichnungen im Deutschen maskuline und feminine Doppelformen wie „Bürgerin“ und „Bürger“ gibt, so hängt die Bedeutung von „Bürger“ vom Kontext ab. Ohne Zusatz bezeichnet „Bürger“ eine Eigenschaft, für die es glücklicherweise völlig egal ist, welchem Geschlecht die Person angehört. Erst dann, wenn in einem Satz zusätzlich „Bürgerinnen“ auftauchen, wird der Bedeutungsgehalt von „Bürger“ in diesem Satz verschoben und bezieht sich aufgrund der Doppelnennung nur noch auf Männer. Dies demonstriert beispielsweise der Satz: „In Hessen gibt es mehr Bürgerinnen als Bürger“.

Doppelnennungen sind deswegen für das Anliegen, Gesetzestexte geschlechtergerecht zu formulieren, nicht geeignet. Denn Doppelnennungen lassen sich nicht konsequent durchhalten. Wenn in einem Text durch ständige Doppelnennungen alle Personenbezeichnungen in einen rein männlichen Kontext gestellt werden, wirft dies an allen Stellen, wo dies nicht geschieht, die Frage auf, ob die Vorschrift insoweit auch für Frauen gilt. Das gilt im vorliegenden Entwurf beispielsweise für § 2 Abs. 2 S. 2, wo auf einmal nur noch von der Petition im Namen „eines anderen“ die Rede ist. Vor allem aber schließen Doppelnennungen Menschen diversen Geschlechts von vornherein aus. Das ist bei einem Gesetz über Petitionen besonders misslich, weil das Petitionsrecht seit jeher dazu dient, dass sich Minderheiten Gehör verschaffen können. Dem wird ein binärer Sprachduktus, der nur Frauen und Männer kennt, nicht gerecht.

Der binäre Sprachduktus führt in einen Genderzirkel, weil jedes „Urheberinnen“, „Unterzeichnerinnen“ und „Petentinnen“ die Begriffe „Urheber“, „Unterzeichner“ und „Petent“ erst männlich sexualisiert und damit ihrer geschlechtsneutralen Bedeutung beraubt. Das ist aber keine Naturkraft, die über den Gesetzgeber hereinbricht, sondern ein Karussell, dass der Gesetzgeber durch seine Wortwahl selbst andreht. Die Entwicklung im Englischen zeigt, dass man aus diesem Karussell wieder aussteigen kann, bevor einem darauf schwindelig wird. Wie im Deutschen lassen sich auch im Englischen aus Personalsubstantiven mit einem Suffix („ess“) feminine Formen ableiten, zum Beispiel teacher → teacheress. Diese Form (die es tatsächlich gab) ist inzwischen aus dem Gebrauch gekommen. Obwohl der Suffix „er“ ursprünglich auch im Englischen ein grammatisches Maskulinum andeutet, ist der Begriff „teacher“ heute allgemein für Personen jedweden Geschlechts akzeptiert. Die Formenbildung petitioner → petitioneress ist nur (noch) Theorie.

So einfach können wir es auch im Deutschen haben, wenn wir zum generischen Maskulinum zurückkehren. Die herkömmliche deutsche Grammatik ist in jeder Hinsicht geschlechtergerecht, weil das generische Maskulinum gerade keine Aussage über das natürliche Geschlecht (weder

sex noch gender) der damit bezeichneten Person macht. Ein Gesetz über das Petitionswesen ist dafür ein guter Anfang. Denn die Gendersprache entfremdet den Gesetzgeber von den Bürgern, die in großer Mehrheit Gendersprache ablehnen. Niemand spricht im Alltag so, wie es der vorliegende Gesetzentwurf tut.

Stattdessen sollte der Gesetzgeber künftig auf **einfache Sprache** achten. Dieses Anliegen geht weit über die Vermeidung von Gendersprache hinaus. Grundsätzlich sollten Gesetze so formuliert sein, dass sie jeder verstehen kann. Dies schließt ausdrücklich auch Nicht-Muttersprachler ein. Wir können als Gesellschaft nicht auf der einen Seite Spracherwerb als Voraussetzung für eine gelungene Integration einfordern, aber auf der anderen Seite Nicht-Muttersprachler damit entmutigen, dass wir Deutsch noch komplizierter machen, als es ohnehin schon ist. Ein gelungenes Petitionsgesetz ist so formuliert, dass es auch ein Asylbewerber verstehen kann, der sich mit viel Fleiß und Anstrengung ein Deutschniveau auf A2 oder B1 erarbeitet hat. Er sollte dem Gesetz selbst entnehmen können, dass er ein Petitionsrecht hat und was er dafür tun muss, um dieses Recht wahrzunehmen.

Insbesondere die Doppelnennungen erschweren das Textverständnis an mehreren Stellen des Entwurfs erheblich. Besonders deutlich wird dies in § 1 Abs. 3 und 4. Ich möchte aber auch positiv hervorheben, dass der Gesetzentwurf vielfach kurze Sätze verwendet und Substantivierungen weitgehend vermeidet. Dies erleichtert das Verständnis. Als Beispiel für eine besonders gelungene Formulierung möchte ich § 1 Abs. 5 hervorheben: „Niemand darf wegen der Tatsache, dass er sich mit einer Petition an den Landtag gewandt hat, benachteiligt werden“. Dieser Satz ist besonders wichtig für Petenten, die andernorts schon erleben mussten, dass man sich mit Beschwerden Probleme einhandeln kann. Deswegen ist es gut, dass diese Klarstellung in einfachem und klarem Deutsch und nicht in Gendersprache verfasst ist.

D. Verhältnis des Petitionsausschusses zum Bürgerbeauftragten

Das Verhältnis des Petitionsausschusses zum Bürger- und Polizeibeauftragten, den der Landtag mit Gesetz vom 11.12.2020 (GVBl. S. 910) eingeführt hat, ist auch mit dem vorliegenden Gesetz ungeklärt. Diesbezüglich erhalte ich die Kritik aus meiner Stellungnahme zum damaligen Gesetzentwurf vom 10.9.2020 (Ausschussvorlage HAA 20/9 und INA 20/25) aufrecht. Bürgeranliegen i. S. v. § 1 Abs. 1 des Bürger- und Polizeibeauftragten-Gesetzes einerseits und Petitionen i. S. v. Art. 17 GG bzw. Art. 16 HV andererseits sind der Sache nach identisch. Das führt zu einem ungelösten Kompetenzkonflikt zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem. Vordergründig ist es zwar konsequent, wenn im vorliegenden Entwurf das Verhältnis zum Bürgerbeauftragten nicht näher behandelt wird. Denn nach § 4 Abs. 4 des Bürger- und Polizeibeauftragten-Gesetzes ist der Bürger- und Polizeibeauftragte nur subsidiär zuständig. Im Zweifel ist die Angelegenheit als Petition zu behandeln und dem Petitionsausschuss zuzuleiten. Da der Bürger- und Polizeibeauftragte bei konsequenter Anwendung dieses Grundsatzes aber praktisch beschäftigungslos wäre, wird es darauf hinauslaufen, dass der Bürger- und Polizeibeauftragte als weitere Anlaufstelle in Konkurrenz zum Petitionsausschuss tritt. Angezeigt ist, die Arbeit des Bürger- und Polizeibeauftragten zeitnah unabhängig daraufhin zu evaluieren, ob für eine solche Einrichtung neben dem Petitionswesen überhaupt Bedarf besteht.

E. Datenschutz-Grundverordnung

Der EuGH hat, wie Ihnen vielleicht bekannt ist, in einem Verfahren, das den hessischen Petitionsausschuss betraf, grundsätzlich die DSGVO für anwendbar erklärt (EuGH ECLI:EU:C:2020:535). Das VG Wiesbaden hat den Hessischen Landtag in der Folge aufgrund von Art. 15 DSGVO zu einer Auskunft über personenbezogene Daten aus einem laufenden Petitionsverfahren verpflichtet (VG Wiesbaden, Urt. v. 31.8.2020, 6 K 1016/15.WI).

Nach meinem Dafürhalten spricht einiges dafür, dass die EuGH-Entscheidung ultra vires ergangen ist. In aller Kürze mache ich hier nur darauf aufmerksam, dass nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung die Union nur innerhalb der Kompetenzen tätig werden kann, die ihr die Mitgliedstaaten übertragen haben (Art. 5 Abs. 1, 2 EUV), während die übrigen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben (Art. 4 Abs. 1 EUV). Die Union hat keine Kompetenz-Kompetenz, weil die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“ bleiben (BVerfGE 89, 155 [190]; 123, 267 [349]). Zu den gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 integrationsfesten Verfassungsprinzipien gehört über das Bundesstaatsprinzip auch die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Verfassungsautonomie. Deswegen hat Deutschland der Union keine Kompetenzen zur Regelung der parlamentarischen Binnenorganisation des Bundestages und der Landtage übertragen und könnte dies auch gar nicht.

Die EuGH-Entscheidung greift tief in die binnenparlamentarische Selbstorganisation ein. Insbesondere Auskunftspflichten des Landtages berühren seine unabhängige Stellung als Gesetzgeber, weil politische Kompromissfindung darauf angewiesen ist, dass eine vertrauliche Arbeit der Abgeordneten möglich bleibt. Das gilt gerade auch in Petitionsangelegenheiten. Aus diesem Grund hat der Hessische Landtag die Geltung des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes bisher auf das Verwaltungshandeln des Landtags beschränkt (vgl. § 30 Abs. 1 HDSIG). Diese Beschränkung droht nun auf unionsrechtlichem Wege umgangen zu werden. Der überfraktionelle Entwurf trägt der EuGH-Entscheidung in § 10 Abs. 3 S. 2 Rechnung. Wie sich die EuGH-Rechtsprechung weiter auf die Arbeit des Landtages und seiner Mitglieder auswirkt, ist derzeit noch nicht voll absehbar.

F. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drs. 20/5743)

Der separate Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE verfolgt im Kern das gleiche Anliegen wie der fraktionsübergreifende Entwurf. Die §§ 1-6 regeln im Wesentlichen das gleiche wie die §§ 1 und 2 des fraktionsübergreifenden Entwurfs. Die Formulierungen weichen teils vom fraktionsübergreifenden Entwurf ab, wobei in diesem Bereich des Entwurfs keine substantiellen inhaltlichen Unterschiede bestehen. So stellt der LINKEN-Entwurf zwar ausdrücklich klar, dass die Petitionsberechtigung unabhängig von der Staatsangehörigkeit besteht (§ 2 Abs. 1 S. 1). Dieser Klarstellung bedarf es indes nicht, weil auch im fraktionsübergreifenden Entwurf das Petitionsrecht als Jedermann-Recht ausgestaltet ist (§ 1 Abs. 1 S. 1). Das ist schon von Verfassungswegen zwingend (Art. 16 HV).

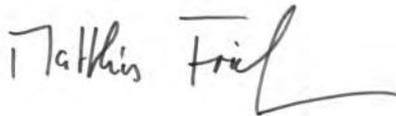
§ 7 des LINKEN-Entwurfs regelt ein Abschiebehindernis, wenn sich die Petition gegen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme richtet. Der Vorschlag ist kompetenzwidrig. Der Bundesgesetzgeber hat Abschiebehindernisse und Duldung abschließend in den §§ 60 ff. AufenthG geregelt, sodass für eine ergänzende landesrechtliche Regelung kein Raum ist (Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG). In der Sache läuft der Vorschlag hinaus, dass sich Ausreisepflichtige allein dadurch, dass sie eine Petition einreichen, ein faktisches Aufenthaltsrecht verschaffen können. Da eine Petition fristungebunden jederzeit und wiederholt eingelegt werden kann, wäre eine Abschiebung gegen den Willen des Betroffenen gar nicht mehr möglich.

G. Abschließende Empfehlung

Abschließend möchte ich dem Hessischen Landtag empfehlen,

- zu prüfen, ob er die Ausweitung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Petitionsverfahren beabsichtigt und wenn nein, auf den Beschluss eines entsprechenden Gesetzes zu verzichten oder eine Klarstellung aufzunehmen, dass mit dem Gesetz kein Anspruch auf eine bestimmte Behandlung des Petitionsbegehrens verbunden sein soll, der über die Gewährleistung von Art. 16 HV hinausgeht,
- ggf. den fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf in einer überarbeiteten Fassung in einfacher Sprache zu verabschieden.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Matthias Friehe)

Stellungnahme zu dem geplanten Hessischen Petitionsgesetz von Jörg Mitzlaff, Geschäftsführer openPetition gemeinnützige GmbH

auf Grundlage des Gesetzentwurfs "Gesetz zur Regelung des Petitionsverfahrens im Hessischen Landtag"(Drucksache 20/5743) der Fraktion DIE LINKE sowie des Gesetzentwurfs "Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag" (Drucksache 20/5734) der Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten.

Berlin, den 30.08.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

die zivilgesellschaftliche Petitionsplattform openPetition begrüßt das Engagement der Fraktionen CDU, SPD, Freie Demokraten, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie DIE LINKE des Hessischen Landtages der gewachsenen Bedeutung von Petitionen im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger mit einem modernes Petitionsrecht gerecht zu werden und dies mit der Hilfe von Sachverständigen und Anzuhörenden auszugestalten.

Ein modernes Petitionsrecht muss die Entwicklung von der klassischen Einzelpetition hin zu öffentlichen Online-Petitionen abbilden, um den Erwartungen der Menschen an diese neue Form der politischen Beteiligung gerecht zu werden.

Petition sollten als eine Chance zum Dialog zwischen Politik und Bürgern genutzt werden. Wenn Petenten die Erfahrung machen, dass sie trotz großer Mobilisierung oder trotz konkreter Lösungsvorschläge überhaupt nicht wahrgenommen werden, dann führt das zu einer negativen Wahrnehmung der Politik, so das Fazit einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung vom April 2021 "[Digitale Zivilgesellschaft – E-Petitionen als Form des digitalen Engagements](#)".

Empfehlungen für ein Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag

1. Möglichkeit der Mitzeichnung über Unterschriftenlisten, online oder in Papierform mit öffentlicher Anhörung ab einem Quorum von 5.000 Unterschriften. Eine nichtöffentliche Mitzeichnung muss möglich sein.

Begründung: Wenn Menschen sich in hoher Zahl für ein Anliegen einsetzen muss dieses Engagement von der Politik gewürdigt werden und ernst genommen werden. Der Petitionsausschuss als Mittler zwischen Politik und Bürgern sollte diese Anliegen ohne parteipolitischen Hintergrund vorurteilsfrei und lösungsorientiert verstehen und beraten.

Petitionen lassen Rückschlüsse auf politische Meinungen einer Person zu. Durch Internetrecherche des Namens und des Wohnortes einer Person können Dritte die Person identifizieren. Folglich dient es dem Schutz der Persönlichkeitsrechte des Petenten und der Unterstützenden, dass der Klurname nicht angezeigt werden muss.

Beispiele: In Bremen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Thüringen und beim Bund werden öffentliche Anhörungen öffentlicher Petitionen ab einem bestimmten Quorum von Mitzeichnern durchgeführt. Eine nichtöffentliche Mitzeichnung ist beim Bund möglich.

Diese 22 openPetition Petitionen zwischen 2011 und 2021 hätten mit einem Quorum von 5.000 eine öffentliche Anhörung bekommen (bei einem Quorum von 1.500 wären es im gleichen Zeitraum, 60 Petitionen gewesen):

2011	Besserer Schutz der Bevölkerung des Rhein-Main-Gebietes vor Fluglärmbelastung	23.123
2012	G9 an Gymnasien in Hessen auch für bestehende Klassen 5 und 6	21.084
2012	Open Trails Hessen - Mountainbiker gegen ein Bikeverbot in Hessens Wäldern	20.620
2013	Protest gegen das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG)	19.495
2013	Windkraft,ja aber...Keine Windkraftträder in schützenswerter Natur. Sinnvolle Standortplanung!	10.453
2015	Keine Stellenstreichung an Hessischen Schulen	27.261
2015	Weiterförderung von Schulsozialarbeit in Hessen	9.763
2016	Kostenfreies Schülerticket für ganz Hessen	13.867
2016	Schluss mit den Sonderopfern der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Hessen!	10.197
2017	Feld statt Beton! Stoppt das Bauvorhaben der Stadt Frankfurt für den Erhalt von Natur und Klima	15.891
2017	Rettet den Edersee	15.540
2018	Abschaffung der Straßenbeiträge in Hessen	26.785
2018	Wir fordern: Bauen in Hessen nur noch barrierefrei	21.786
2018	KiföG - so geht's! Qualität hat Vorfahrt	10.531
2018	Kostenfreies Hessenticket für alle Schüler bis Ende der 13.Klasse	6.144
2018	Forderung zur Rückkehr Hessens in die Tarifgemeinschaft des Bundes und der Länder	5.689
2020	Schulstart für die 4. Klassen in Hessen am 18.05.2020	11.806
2020	Hessen braucht ein Konzept für den Unterricht unter Pandemiebedingungen	11.106
2020	Einzelunterricht für Musikschulen ermöglichen	5.403
2021	Verhindert das Verbot von u.a. Microsoft Teams für hessische Schülerinnen und Schüler	16.056
2021	Petition an den Hessischen Landtag zur Rücküberführung des UKGM in öffentliches Eigentum	7.281
2021	Öffnung ALLER Impfzentren in Hessen am 19.01.2021	6.713

2. Neue Beschlussfassung “Öffentliche Befassung im Parlament” mit der Mehrheit der Stimmen des Petitionsausschusses, wenn z.B. ein vorheriger Beschluss zur Berücksichtigung bzw. Erledigung des Anliegens des Petenten in einer angemessenen Frist keine Beachtung fand

Begründung: Petitionen mit hoher Legitimation, Dringlichkeit oder Kontroversität haben einen besonderen Bedarf des Dialogs zwischen Politik und Bürgern. Sie verdienen die Öffentlichkeit des ganzen Parlamentes. Der neue Beschlussfassungstyp stärkt den Petitionsausschuss gegenüber der Landesregierung.

Beispiele: Bayern und Thüringen erwähnen die Beratungen im Plenum in dem Fall, dass die Landesregierung einem Beschluss des Petitionsausschusses nicht nachkommt.

3. Aktuelle Stunde “Öffentliche Petitionen im Parlament”. Die drei unterschrittenstärksten, eingereichten Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern aus Hessen werden quartalsweise im Rahmen der Sitzungswoche in einer aktuellen Bürgerstunde öffentlich im Parlament beraten.

Begründung: Unterschriftenstarke, öffentliche Petitionen zeigen einen gesellschaftlichen Redebedarf auf, der durch das parlamentarische System zuvor vernachlässigt wurde. Genauso wie Lobbyarbeit durch organisierte Verbände Eingang in die parlamentarische Arbeit findet, müssen sich in Sammelpetitionen organisierte Bürger im parlamentarischen Alltag wiederfinden.

Beispiele: Im Paulskirchenparlament hatten Petitionen eine hervorgehobene Bedeutung: Die Verfahrensvorschrift des § 48 der „*Geschäftsordnung für die constituirende Nationalversammlung*“ schenkte dem Petitionsrecht 1848 eine ungewöhnlich hohe Bedeutung: *„Dem Petitions-Ausschusse ist ein bestimmter Tag in jeder Woche zur Vorlegung seiner Berichte einzuräumen. Erst nach völliger Erledigung dieser Berichte kann zur anderweitigen Tagesordnung übergegangen werden.“*

4. Aussetzung des Vollzugs einer Maßnahme, die der Erfüllung eines laufenden Petitionsanliegen schaden

Begründung: Im Sinne der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive sollte die Exekutive keine Maßnahmen durchführen, die Gegenstand einer Petition sind, die an die Legislative gerichtet ist.

Beispiele: In verschiedenen Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Thüringen) existieren – teilweise auf bestimmte Bereiche (z.B. Ausländerrecht) bezogene – Absprachen mit der Exekutive (z.B. „Stillhalteabkommen“), wonach während eines anhängigen Petitionsverfahrens angeordnete Maßnahmen grundsätzlich nicht vollzogen werden.

5. Veröffentlichung von Zwischenberichten, Beschlüssen und Berichten über die Umsetzung von Beschlüssen zur Berücksichtigung bzw. Erwägung. Veröffentlichung der Gründe für eine Nichtveröffentlichung von Petitionen.

Begründung: Durch die Veröffentlichung der Berichte und Beschlüsse wird die Arbeit und die Wirkung der Petitionsausschüsse für die Bürger nachvollziehbarer. Nicht nur der Petent hat das Recht auf eine Antwort. Im Falle von veröffentlichten Petitionen, Sammelpetitionen oder Massenpetitionen besteht ein allgemeines öffentliches Interesse, auf die Berichte und Beschlüsse zugreifen zu können.

Beispiele: Der Petitionsausschuss Schleswig-Holstein veröffentlicht vier Tätigkeitsberichte pro Jahr und geht auf jede Petition einzeln ein.

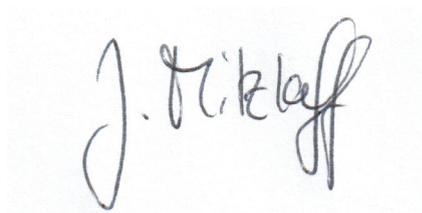
Ein intransparentes Vorgehen bei der (zunächst) Nichtveröffentlichung der Petition "Global Compact for Migration" beim Bundestagspetitionsausschuss 2020 behinderte die Arbeit des Ausschusses erheblich.

Fazit

Das Petitionsrecht verpflichtet dazu, sich mit jeder Eingabe auseinanderzusetzen und zu bescheiden. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Jede eingereichte Petition geht den Weg durch das Petitionsverfahren und wird durch den Bundestag beschieden.

Petitionen werden zu einem Instrument der Bürgerbeteiligung, wenn wir aus dem schriftlichen Verfahren Elemente des Dialogs mit den Petenten und Unterstützern einbauen und wenn Bürger ein Recht darauf haben, wenn es genügend Unterstützer auf ein Anliegen vereinen kann. Die Anzahl der Unterstützer ist jedoch nicht das alleinige Kriterium. Ausschussmitglieder können und sollten vermehrt den Dialog mit den Petenten initiieren.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Mitzlaff, Gründer und Geschäftsführer von openPetition