

Stenografischer Bericht

(ohne Beschlussprotokoll)

öffentlich

22. Sitzung – Hauptausschuss
24. Sitzung – Petitionsausschuss

9. September 2021, 10:00 bis 13:00 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Manuela Strube (SPD)

CDU

Hartmut Honka
Michael Ruhl
Armin Schwarz
Tobias Utter
Joachim Veyhelmann
Astrid Wallmann

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Taylan Burcu
Martina Feldmayer
Jürgen Frömmrich
Markus Hofmann (Fulda)
Torsten Leveringhaus
Katrin Schleenbecker
Katy Walther

SPD

Elke Barth
Heike Hofmann
Stephan Grüger
Angelika Löber
Regine Müller (Schwalmstadt)
Günter Rudolph
Oliver Ulloth

AfD

Karl Herrmann Bolldorf
Robert Lambrou
Bernd-Erich Vohl

Freie Demokraten

Yanki Pürsün
René Rock

DIE LINKE

Heidmarie Scheuch-Paschkewitz
Dr. Ulrich Wilken

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU:	Maximilian Gatzer
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Sina Strupp
SPD:	Raphael Oidtmann
AfD:	Jörg Moses
AfD:	A. K.
Freie Demokraten:	Mario Klotzsche
DIE LINKE:	Lisa Glasner

Landesregierung, Rechnungshof, etc.Staatskanzlei

Minister Axel Wintermeyer
Björn Jödicke
Dr. Jonas Prümm
Bianca Schwindt

Hessischer Landtag

Daniela Engelhardt
Susanne Bicking
Sabine Brink

Liste der Anzuhörenden

Institution	Name	Teilnehmer
Sachverständige		
	Rechtsanwalt Thomas Galli	Absage
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim	
	Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider	
Johann Wolfgang Goethe-Universität Institut für öffentliches Recht Frankfurt am Main	Prof. Dr. Rainer Hofmann in Vertretung: Alexander Heger, Moritz Malkmus	teilgenommen

Institution	Name	Teilnehmer
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt , Lehrstuhl für öffentliches Recht, Informations-, Umweltrecht, Verwaltungswissenschaft	Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmann	
Justus-Liebig-Universität Gießen Professur für öffentliches Recht und Rechtstheorie	Prof. Dr. Franz Reimer	teilgenommen
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Institut für Sozialwissenschaften Lehrstuhl Politikwissenschaften II	Prof. Dr. Stefan Marschall	Absage
Philipps-Universität Marburg FB 01 Rechtswissenschaften Professur für Staats- und Verwaltungsrecht Marburg	Prof. Dr. Steffen Detterbeck	Absage
Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der EBS Law School Wiesbaden	Prof. Dr. Matthias Friehe	teilgenommen
Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes Hochschullehrer für Staats- und Verwaltungsrecht	Prof. Dr. Michael Elicker	
Universität Trier Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Regierungslehre	Prof. Dr. Markus Linden	teilgenommen
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt	Dr. Klaus Dienelt	Absage
Kommunale Spitzenverbände		
Hessischer Landkreistag Wiesbaden	Direktor Prof. Dr. Jan Hilligardt	teilgenommen
Hessischer Städte- und Gemeindebund Mühlheim am Main	Ulrike Adrian	teilgenommen
Hessischer Städtetag Wiesbaden		

Institution	Name	Teilnehmer
Anzuhörende		
Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Wiesbaden	Prof. Dr. Alexander Roßnagel	teilgenommen
Diakonisches Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V. Frankfurt	Vertreten durch Karin Diehl	teilgenommen
Evangelische Kirche von Kurhessen-Waldeck	Karin Diehl	teilgenommen
Evangelisches Büro Hessen am Sitz der Landesregierung Wiesbaden	Vertreten durch Karin Diehl	teilgenommen
Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen Wiesbaden	Justiziarin Prof. Dr. Magdalene Kläver	teilgenommen
Amnesty International Sekretariat der deutschen Sektion Büro Bonn Bonn	Andreas Schwantner	teilgenommen
Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah) Wiesbaden	Ulrike Bargon	teilgenommen
Hessischer Flüchtlingsrat Frankfurt am Main	Timmo Scherenberg Jana Borusko	teilgenommen
Hessen-Caritas Wiesbaden		
Landesärztekammer Hessen Frankfurt	Dr. Christof Stork	teilgenommen
Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. Wiesbaden	Merhawit Desta	teilgenommen

Institution	Name	Teilnehmer
Change.org (PBC) Berlin	Ansgar Lahmann	teilgenommen
FIM - Frauenrecht ist Menschenrecht e. V. Beratungs- und Informationszentrum für Migrantinnen und ihre Familien Frankfurt	Encarni Ramirez Vega	
Landesarbeitsgemeinschaft der hessi- schen Frauenbüros Wiesbaden	Inge Runge	
Mehr Demokratie e. V. Landesverband Hessen Langen		
openPetition gGmbH Berlin	CEO Jörg Mitzlaff	teilgenommen
Stiftung Mitarbeit Bundesgeschäftsstelle Bonn		Absage
Transparency International Deutschland Berlin		

Protokollführung: Petra Dischinger, Dr. Ute Lindemann

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie alle sehr herzlich begrüßen zur heutigen gemeinsamen Sitzung des Hauptausschusses und des Petitionsausschusses. Die Begrüßung erfolgt auch im Namen der Vorsitzenden des Petitionsausschusses.

Bevor wir in die gemeinsame Tagesordnung einsteigen, möchte ich aber eine halbe Minute Zeit verwenden und die Mitglieder des Hauptausschusses speziell ansprechen. Wir haben unter den Obleuten eben besprochen, dass wir die für nach der Anhörung geplante Sitzung des Hauptausschusses heute ausfallen lassen. Die Tagesordnung erfordert keine dringlichen Beratungen, und mir haben etliche Kolleginnen und Kollegen mitgeteilt, dass sie Anschlusstermine hätten, was in diesen Zeiten auch nachvollziehbar ist. Da wir für die Anhörung hinreichend Zeit haben wollen, ist der Vorschlag, die anschließende Hauptausschusssitzung ausfallen zu lassen, sofern sich jetzt hier nicht aus den Reihen des Hauptausschusses massiver Widerstand zeigt. – Das sehe ich nicht.

Damit ist diese Sitzung – das wäre die 23. Sitzung des Hauptausschusses – für heute abgesagt; die Tagesordnung wird beim nächsten Mal aufgerufen.

Öffentliche mündliche Anhörung

- 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
– Drucks. [20/5734](#) –
- 2. Gesetzentwurf**
Fraktion DIE LINKE
Hessisches Petitionsgesetz
– Drucks. [20/5743](#) –

HAA, PTA

hierzu:

Stellungnahmen von Anzuhörenden
– Ausschussvorlage HAA 20/13 –
– Ausschussvorlage PTA 20/1

(Teil 1, 2 und 3 verteilt am 31.08., 02.09. und 07.09.2021)

Wir haben sämtliche Stellungnahmen gelesen. Bei den heute mündlich vorzutragenden Stellungnahmen bitte ich daher, nicht das zu wiederholen, was wir schon gelesen haben – damit wird unnötig Zeit verbraucht –, sondern akzentuieren Sie das, was Sie als besonders betonenswert empfinden, bzw. bringen Sie weitere Argumente, die möglicherweise noch auftreten.

Für die Anzuhörenden ist jeweils eine Redezeit von fünf Minuten vorgesehen; das ist für den Landtag schon üppig. Ich bitte auch, dies bei der Stellungnahme möglichst einzuhalten. Wir wollen mit der „Wissenschaft“ – Sie wissen, was ich damit meine – beginnen, weil Wissenschaft verschiedene Blickwinkel hat, die nicht unbedingt interessengeleitet sein müssen. Anschließend kommen die kommunalen Spitzenverbände und Institutionen dran usw. Ich will mehrere Blöcke machen, damit die Abgeordneten zwischendurch fragen können.

Ich beginne die Anhörung mit Herrn Prof. Rainer Hofmann, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt.

Herr **Heger**: Zunächst: Ich bin nicht Prof. Hofmann. Wir sind in Vertretung da. Mein Name ist Alexander Heger; außerdem ist mein Kollege Moritz Malkmus hier.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kaufmann, sehr geehrte Frau Vorsitzende Strube, sehr geehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie haben gesagt, das Gutachten haben Sie gelesen. Aus unserer Sicht bestehen hinsichtlich des Entwurfs der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und FDP keine durchgreifenden oder tiefergehenden verfassungsrechtlichen Problemstellungen. Einige Aspekte empfehlen wir trotzdem noch mal hinsichtlich einer Änderung zu überprüfen.

Das betrifft zunächst die Formulierung der Vertreterregelung in § 2 Abs. 2 im Entwurf auf Drucks. 20/5734. Da empfehlen wir eine andere Formulierung, die sich mehr auf den Aspekt bezieht, dass im Endeffekt keine bürgerlich-rechtliche Vertretungsregelung erforderlich ist, sondern dass man im Jedermann-Grundrecht noch mal klarer positioniert, dass nicht zwingend der Nachweis der Vertretungsbefugnis erforderlich ist.

Unklar bleibt weiterhin der Verweis in § 2 Abs. 7 des Mehrheitsentwurfs – – ich nenne ihn jetzt mal so; verzeihen Sie es mir, wenn es nicht zutreffend ist – auf die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages. Da empfehlen wir, den Verweis generalisierend und allgemeiner zu verfassen, und haben auch im Gutachten vorgeschlagen, ihn in den dritten Teil des Entwurfs zu verschieben. Damit geht die Frage einher, in welchem Verhältnis die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags zum neuen Entwurf eines Petitionsgesetzes steht.

Mit Blick auf § 8 Abs. 2 Nr. 4, der insbesondere das Verhältnis von Petitionen zu gerichtlichen Entscheidungen betrifft, ist es aus unserer Sicht erforderlich, klarzustellen, dass die sachliche Beschlussfassung hinsichtlich der Petition unabhängig von der Einlegung eines entsprechenden Rechtsbehelfs ist. Das Petitionsrecht steht neben möglichen gerichtlichen oder rechtlichen Optionen.

Zudem empfehlen wir eine Klarstellung mit Blick auf die Petitionsberechtigung von juristischen Personen. Da ist die Formulierung in den unterschiedlichen Gesetzen zwar sehr ähnlich, aber nichtsdestotrotz empfehlen wir, sie aus klarstellender Sicht etwas anzupassen.

Hinsichtlich des großen Themas öffentlicher Petitionen erkennen wir, dass der Vorschlag nicht ganz der öffentlichen Petition gleicht, die beispielsweise im Vorschlag der LINKEN, Drucks. 20/5743, enthalten ist, weil keine Mitzeichnungsmöglichkeit im Nachgang besteht. In der bisherigen Regelung bestehen da auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Ich nehme gleich mit Blick auf den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE vorweg, dass auch aus unserer Sicht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Pflicht bestehen, eine solche öffentliche Petition mit Mitzeichnungspflicht zu normieren. Diese Pflicht sehen wir nicht als zwingend gegeben an; aus unserer Sicht ist das mehr eine politische Frage.

Zudem ist zu betonen, dass eine Weiterleitungspflicht bei Unzuständigkeit des Landtags sich wohl aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ergibt. Daher wäre es gegebenenfalls sinnvoll, auch diese noch mal explizit aufzunehmen. Wir haben in unserem Gutachten mehrere Stellen genannt, an denen das möglich ist.

Hinsichtlich der angeregten Position, auch die Sitzungen des Petitionsausschusses öffentlich zu machen, besteht aus unserer Sicht keine verfassungsrechtliche Pflicht, sie öffentlich zu machen. Man könnte überlegen, ob das aus verfassungspolitischen Erwägungen sinnvoll ist, wenn man den Blick auf die Gesetzesbegründung richtet und da insbesondere von Transparenz gesprochen wird. Aber verfassungsrechtlich verpflichtend ist das aus unserer Sicht nicht.

Mit Blick auf den Entwurf der Fraktion DIE LINKE, Drucks. 20/5743, halten wir den Vorschlag aufgrund der Regelung zur Sicherung des Verfahrens, insbesondere mit Blick auf die Aussetzungsbefugnisse aufgrund der aus unserer Sicht abschließenden Regelung des Bundes und damit der Kompetenzsperrung zu einer landesrechtlichen separaten Normierung, für verfassungsrechtlich sehr problematisch.

Zudem haben wir nachfolgend noch einige Änderungsvorschläge, die sich aber im Großen und Ganzen auf formale oder entsprechende Ausführungen beschränken, die wir auch hinsichtlich des Vorschlages der Mehrheitsfraktionen haben.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Auch ich bedanke mich für die Möglichkeit zum Gespräch und beschränke mich auf einige zentrale Punkte.

Zunächst zur Messlatte: Meines Erachtens ist Messlatte für das Gesetzesvorhaben die Gesamtheit der Funktionen des Petitionswesens, also die Interessens- und Rechtsschutzfunktion, die Integrations- und Partizipationsfunktion, die Artikulationsfunktion, die auch Innovationen in die politische Arena aus der Mitte der Gesellschaft bringen kann, und schließlich so etwas wie die Gnaden- oder auch Purgations- bzw. Läuterungsfunktion. All diese Funktionen, die das Petitionswesen gemeinsam erfüllen soll, bedingen meines Erachtens eine größtmögliche Transparenz.

Damit bin ich zugleich bei meinem ersten Verbesserungsvorschlag, der beide Gesetzentwürfe betrifft; ich werde mich zunächst dem Mehrheitsentwurf widmen und dann dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE.

Meines Erachtens bedarf der Aufbau des Gesetzes, die Gliederung, einer viel klareren Fassung; insbesondere sind die Verfahrensregelungen auf unklare Weise innerhalb des Gesetzes, aber auch zwischen Gesetz und Geschäftsordnung – das ist bereits genannt worden; § 2 Abs. 7 des Mehrheitsentwurfes – verteilt. Das ist mein erstes Petikum. Es geht um Bürgerangelegenheiten; deshalb muss das Gesetz auch größtmögliche Bürgerfreundlichkeit aufweisen.

Ein zweiter Punkt ist auch angesprochen worden. Wir brauchen meines Erachtens eine klare und umfassende Regelung der Pflicht zur Weiterleitung bei Unzuständigkeit. Unzuständigkeit ist ein weites Feld. Wir werden gleich das Thema kommunale Selbstverwaltung und Selbstverwaltung überhaupt ansprechen; das nur als Merkposten. Aber ich glaube, die Pflicht zur Weiterleitung bei Unzuständigkeit sollte explizit und umfassend normiert werden.

Mein dritter Punkt ist: Die Nichtöffentlichkeit, die derzeit in § 5 Abs. 6 vorgesehen ist, ist zu starr. Meines Erachtens muss die Möglichkeit bestehen, auch öffentliche Sitzungen durchzuführen, wie es derzeit ja auch der Fall ist. Möglicherweise ist das in der derzeitigen Fassung nicht gewollt. Petitionen haben ja sozusagen zwei Lungenflügel: Es gibt die private, persönliche Petition, also das persönliche Kummernis; dafür ist die nicht öffentliche Sitzung sicher angemessen. Aber es gibt auch die großen, gesellschaftlich relevanten Petitionen von öffentlichem Interesse, von denen die Gesetzentwürfe ja auch sprechen; die dürfen und sollen möglicherweise auch öffentlich behandelt werden. Insofern ist § 5 Abs. 6 meines Erachtens zu starr.

Der vierte Punkt ist: Die Regelungen über die Veröffentlichung von Petitionen müssen meines Erachtens rechtsstaatlicher gefasst werden; das ist § 6 des fraktionsübergreifenden Entwurfes. Das Ermessen in § 6 Abs. 1 halte ich für problematisch, und auch einige der Ausnahmeklauseln erscheinen mir als sehr problematisch. Die müsste man versuchen enger zu fassen, denn die Veröffentlichung ist ein ganz wichtiges und brisantes Thema.

Schließlich der letzte Punkt hinsichtlich des fraktionsübergreifenden Entwurfes: Ich denke, das Instrument der öffentlichen Petition sollte entfaltet werden, genutzt werden und dementsprechend auch reguliert werden. Das ist ein Pfund, mit dem der Landtag meines Erachtens wuchern kann. Einige Bundesländer machen das. Ich glaube, das ist in etlichen Stellungnahmen angesprochen worden. Das sollte nicht ungeregelt bleiben. Es geht also nicht nur um die Veröffentlichung von Petitionen, sondern auch die Möglichkeit öffentlicher Petitionen mit Mitzeichnung.

Das ist wiederum brisant, weil es um die Ökonomie der Aufmerksamkeit geht. Aber besser ein gelenkter Shitstorm, wenn ich das so sagen darf, in der Hand des Landtages als ein Shitstorm abseits des Parlaments und damit in einer Art außerparlamentarischen Opposition.

Zentrale Verbesserungsmöglichkeiten zur Drucksache der Fraktion DIE LINKE:

Erstens. Legistisch müsste einiges besser gefasst werden, vielleicht unter deutlicher Abkopplung vom Berliner Vorbild.

Zweitens. Wie angesprochen, ist § 7 Abs. 1 des Entwurfes kompetenzrechtlich aus meiner Sicht problematisch, jedenfalls der Satz 2 mit Blick auf die Duldung.

Drittens bedarf es meines Erachtens einer Ergänzung um eine Regelung zur Begründung der Entscheidung. Das ist vielleicht ein Punkt, der auch dem Mehrheitsentwurf gut zu Gesicht stünde: eine generelle Begründungspflicht. Der Umfang der Begründung ist sicherlich flexibel, aber ich glaube, eine Behandlung der Petition ohne eine ansatzweise Begründung würde Steine statt Brot bedeuten.

Abschließende Bemerkungen: Erstens. Es gibt nur punktuelle verfassungsrechtliche Zweifel. Im Großen und Ganzen sind beide Entwürfe meines Erachtens verfassungsrechtlich haltbar.

Zweitens. Die Bedenken, die geäußert worden sind, insbesondere von Ihnen, Herr Kollege Friehe, mit Blick auf verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, habe ich nicht ganz so stark. In der Tat muss man sich die Frage stellen, ob dadurch eine Vergerichtlichung des Petitionswesens eintritt, also durch die Überführung aus der Geschäftsordnung in das Gesetz. Ich glaube aber, dass das keinen Juridifizierungsturm auslösen wird. Ich denke, das spricht nicht gegen das Vorhaben insgesamt; auch in den anderen Bundesländern legt das Petitionswesen, soweit ich das sehe, die Verwaltungsgerichte nicht lahm.

Drittens. Das Gesetz bleibt eine Teilregulierung des Petitionswesens. Es geht nur um die Petitionen zum Parlament, zum Landtag. Das ist legitim. Die Bundesländer machen es, wenn ich es richtig sehe, ganz überwiegend so. Aber es bleiben natürlich viele Petitionen, die nicht geregelt sind, nämlich zu den Verwaltungsbehörden. Man kann sich auf die Teilregelung beschränken. Eine umfassendere Regelung wäre ambitionierter, wenn es auch um Aufsichtsbeschwerden etc. geht. Vielleicht sollte man dann aber den Titel präzisieren und sagen: Hessisches Parlamentspetitionsgesetz. Das ist nur eine Klarstellung zum Anwendungsbereich dessen, worüber wir sprechen, und wird schon durch § 1 Abs. 1 deutlich gemacht. § 1 Abs. 1 gibt ja nicht das komplette Petitionsrecht des hessischen Bürgers oder der hessischen Bürgerin wieder, sondern nur den Ausschnitt hinsichtlich der Petitionen zum Parlament. Man kann das für missverständlich halten. Selbstverständlich bleiben auch Petitionen zu den Verwaltungsbehörden verfassungsrechtlich geschützt; sie bleiben aber ungeregelt.

Vorsitzender: Sie müssten zum Schluss kommen, bitte.

Herr Prof. **Dr. Reimer:** Ich würde evaluieren, ohne Verankerung einer Evolutionspflicht oder gar eines Auslaufens des Gesetzes.

Der letzte Punkt ist relativierend zu all dem, was wir heute diskutieren: Der eigentliche Erfolg eines Petitionswesens liegt natürlich in der konkreten Art und Weise der Behandlung der Petitionen. Auch mit einem schlechten Petitionsgesetz kann man ein gutes Petitionswesen betreiben, wenn man es tatsächlich mit Sorgfalt macht.

(Abg. Oliver Ulloth: Das baut auf!)

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetz.

Nachdem ich die Stellungnahmen durchgesehen habe, glaube ich, dass ich der einzige Anzuhörende bin, der generell ein bisschen skeptisch ist, ob wir dieses Gesetz brauchen. Die erste Frage, die man sich ja stellen kann, ist: Ist eigentlich schon irgendeine Petition im Hessischen Landtag daran gescheitert, dass es kein Petitionsgesetz gibt? Das würde mich mal interessieren. Denn das wäre ein Punkt, der dafür spräche, dass man ein solches Gesetz braucht. Wenn bisher alle Verfahren funktionieren und das Petitionswesen da ist, dann fragt man sich natürlich: Wozu brauche ich dieses Gesetz?

Jetzt zu den Problemen, die durch das Gesetz geschaffen werden können. Da sehe ich schon die Frage der Verrechtlichung und die Frage, ob ich hier Wege in die Justiz eröffne. Da war mein Eindruck, als ich die Begründung gelesen habe, dass diese Frage bisher gar nicht bedacht wurde.

Bisher gibt das Petitionsrecht eine informelle Möglichkeit, Probleme zu klären, und steht damit neben dem ganzen Rechtswegestaat, den wir ja sowieso haben. Dementsprechend haben die Gerichte auch vereinzelt Entscheidungen dazu getroffen, ob und inwieweit das Petitionsrecht justizabel ist. Die Linie des Bundesverwaltungsgerichts, die in jüngerer Zeit noch mal durch ein Urteil klargestellt wurde, war: Man hat ein Recht auf eine diskriminierungsfreie Behandlung der Petition und auf Bescheidung. Das ist es dann auch. Man hat z. B. keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch darauf, dass eine Petition auf der Homepage des Bundestages – das war die konkrete Entscheidung – veröffentlicht wird, und es besteht auch kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch darauf, dass der Petitionsausschuss in einer ganz bestimmten Bescheidungsform entscheidet.

Wenn ich jetzt aber ein solches Petitionsrecht mache, stellt sich natürlich die Frage, ob ich dann in der Klagebefugnis künftig sagen muss: Unmittelbar auf die Verfassung kann ich einen solchen Anspruch zwar nicht stützen. Aber wenn es jetzt in § 7 des fraktionsübergreifenden Entwurfs heißt:

(1) Über Petitionen wird ... in einer der folgenden Weisen entschieden:

1. Die Petition wird für ungeeignet zu einer sachlichen Behandlung erklärt.
2. ... Beschlussfassung des Landtags über einen Gesetzentwurf ...

– die verschiedenen Möglichkeiten, die ja auch schon bestehen –, dann stellt sich aus der Sicht eines Verwaltungsjuristen und eines Verwaltungsrichters die Frage, ob hier ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber entsteht, welche dieser Erledigungsarten durchzuführen ist, und ob einzelne Petenten dann im Anschluss an ein Petitionsverfahren vor Gericht ziehen können und sagen können: Der Landtag hat aber die falsche Entscheidung getroffen, denn er hat

gesagt, die Petition wird für erledigt erklärt. In Wahrheit hatte sie sich aber nicht erledigt; in Wirklichkeit müsste der Landtag noch dies und jenes machen.

Ich glaube, dass eine solche Ausweitung subjektiver Klagerechte dem Petitionswesen nicht guttun würde. Sicherlich ist der Bestand des Landes Hessen völlig ungefährdet durch solche Gerichtsverfahren. Die Gerichte werden diese Verfahren erledigen. Der Hessische Landtag wird sie auch durch entsprechendes Verwaltungspersonal begleiten.

Trotzdem: Was macht das mit dem Petitionsverfahren? Eine Erfahrung mit der Verwaltung ist doch immer ganz klar: Wenn ich in der Verwaltung einen Antragsteller als potenziellen späteren Kläger wahrnehme, dann behandle ich ihn auch anders. Das ist das Risiko, das ich sehe. Das Schöne an dem Petitionsverfahren ist doch gerade, dass hier klar ist: Es besteht zwar vielleicht jetzt kein rechtlicher Anspruch auf eine bestimmte Behandlung, auf eine bestimmte Erledigung, aber wir hören die Petenten an und schauen, ob es vielleicht politisch erforderlich ist, eine Veränderung durchzuführen.

Meine Sorge ist, dass, wenn solche Verfahren ein-, zweimal durchgezogen sind, am Ende des Tages der Petent als „der Petent von heute ist der Kläger von morgen“ wahrgenommen wird. Dann tritt man ihm vielleicht ein bisschen anders gegenüber. Ich glaube, dass das dem Petitionsverfahren nicht guttun würde.

Möglicherweise besteht auch ein Zusammenhang zu dem Gesetz über den hessischen Bürgerbeauftragten; aus der Anhörung dazu kennt mich ja der eine oder andere schon. Damals habe ich bereits angemerkt, dass die Aufgaben des Bürgerbeauftragten unklar sind. Insbesondere ist völlig unklar, was der Unterschied zwischen einem Bürgeranliegen und einer Petition ist und warum man den Bürgerbeauftragten eigentlich braucht und ob eine Konkurrenz beider Institutionen droht.

Das steht nirgendwo drin, aber das wäre meine Frage aus wissenschaftlicher Sicht an Sie: Könnte es sein, dass man, nachdem man ein Gesetz über den Bürgerbeauftragten gemacht hat, den Eindruck hatte: „Jetzt brauchen wir eine gewisse Waffengleichheit; jetzt müssen wir auch ein Gesetz über den Petitionsausschuss haben, obwohl wir eigentlich nicht so genau wissen, ob es irgendein Regelungsanliegen gibt“? Das lasse ich mal so in den Raum gestellt sein.

Meine letzte Bemerkung bezieht sich auf die Sprachfassung des Entwurfs. Das ist eine Sache, die mir generell schon mehrfach aufgefallen ist und die ich hier auch ganz offen ansprechen möchte. Eine inklusive Sprache bedeutet für mich, dass sie erst mal jeder verstehen kann. Wenn man ein Petitionsgesetz macht, dann würde ich mir wünschen, dass auch ein Asylbewerber, der mit viel Fleiß und Mühe gerade ein Niveau von A2 oder B1 – das meine ich gar nicht despektierlich, sondern mit großem Respekt davor; es ist nämlich schwer, ein solches Niveau auf Deutsch zu erreichen – erreicht hat, dem Gesetz entnehmen kann: Was für ein Recht habe ich? Und was muss ich tun, um dieses Recht wahrzunehmen?

Das würde dafür sprechen, mal zu überlegen, ob ich wirklich die Menschheit in männliche und weibliche Formen trennen muss oder ob Menschen am Ende Menschen sind und ob da nicht

einfachere Formulierungen möglich sind. Wir kennen das unter dem Stichwort einfache Sprache; das ist sehr lange auch in den Schulen gemacht worden, um mit einfacher Sprache das Verständnis zu ermöglichen. Das betrifft aber – das will ich ausdrücklich sagen – nicht nur die Frage, ob ich ein solches Gesetz gendern sollte, sondern das betrifft auch andere Fragen, wie z. B.: Muss ein Gesetz so lang sein? Müssen Sätze drei Nebensätze enthalten? Wie ist es mit Partizipien usw.? Da würde ich mir wünschen, wenn man ein solches Gesetz macht, dass es die redaktionelle Leitlinie gibt: leicht verständlich und nicht so, dass ein Petent zunächst ein Rechtsgutachten darüber einholen muss, was er denn tun muss, damit seine Petition hier statthaft ist.

Herr Prof. **Dr. Linden**: Herzlichen Dank für die Einladung, meine Damen und Herren. Ich habe mir die beiden Gesetzentwürfe aus politikwissenschaftlicher Perspektive angeschaut, dabei insbesondere den ersten Gesetzentwurf, den Mehrheitsentwurf, und den zweiten kontrastierend herangezogen.

Ich möchte mich explizit der Stellungnahme von Herrn Reimer anschließen, die mit der schriftlichen Stellungnahme meines Kollegen Marschall einhergeht. Da werden sich viele Dinge jetzt überschneiden; die möchte ich aber aus politikwissenschaftlicher Perspektive noch ein wenig akzentuieren.

In dem Gesetzentwurf steht: Es soll ein transparentes Gesetz sein. Ist es wichtig, ein Petitions-gesetz zu machen? Ich glaube, schon. Das wird der Bedeutung von Petitionen gerecht, weil sie als Massenpetitionen heute eine sehr große Aufmerksamkeit in der politischen Öffentlichkeit genießen. Deshalb halte ich dieses Petitions-gesetz für angezeigt.

Dann sagt der Mehrheitsentwurf: Das Petitionsrecht soll als solches ausgebaut und gestärkt werden sowie besser in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt werden. – Das erfüllt der Gesetzentwurf nicht. In Bezug darauf ist er Etikettenschwindel, weil es ein Status-quo-Gesetz ist und nichts anderes, also der kleinste gemeinsame Nenner.

Eine öffentliche Petition ohne eine öffentliche Anhörung ist keine wirkliche öffentliche Petition; auch das habe ich in einer Stellungnahme gelesen. Das ist auch richtig so. Eine öffentliche Anhörung einer Petition zeigt, dass der Landtag sich ehrlich dafür interessiert und ein mögliches Minderheiteninteresse in seine Überlegungen mit aufnimmt. Das kann ja auch mal ein Mehrheitsinteresse werden. Wenn von Repräsentationslücke als einer Ursache für die Krise politischen Vertrauens die Rede ist, dann kann man das durch mehr Öffentlichkeit und Transparenz im Landtag wettmachen. Was wäre da geeigneter als mehr Publizität im Sinne einer öffentlichen Anhörung, einer öffentlichen Petition?

Es gab schon mal Bedenken gegen zu viele Partizipationsrechte in diesem Bereich. Man sprach vom Overload. Die These stammt aus dem Jahr 1974 von Crozier, Huntington und Watanuki, und sie hat sich bis heute nicht bestätigt. Daher können Sie es ruhig wagen, glaube ich.

Eine öffentliche Petition sollte auf der Homepage des Landtags mitzeichnbar sein. Diese Mitzeichnungen, gerade wenn sie von privaten Plattformen kommen, von denen man sich abgrenzen

sollte – man sollte die Eigenständigkeit des Landtags immer bewahren –, geben natürlich nicht immer Aufschluss darüber, wie viel Unterstützung das Anliegen tatsächlich hat. Sie geben aber Aufschluss darüber, dass dieses Anliegen überhaupt Unterstützung hat. Dann sollte man das Selbstbewusstsein als Landtag besitzen und sich damit auseinandersetzen. Andere Landtage tun das auch. Schleswig-Holstein z. B. finde ich als Vorbild gar nicht schlecht.

Also: erstens öffentliche Anhörungen, zweitens eine Mitzeichnungsmöglichkeit eröffnen und dabei die Unterschriften der privaten Plattformen nicht anerkennen. Beides enthält der Gesetzentwurf der LINKEN; das finde ich in diesem Bereich gut.

Der Gesetzentwurf der LINKEN sieht aber wiederum vor, dass eine öffentliche Anhörung mit Mehrheitsbeschluss des Ausschusses abgelehnt werden können soll. Eine einfache Mehrheit scheint mir da als Hürde zu niedrig zu sein, weil es sich ja gerade auch um Minderheitenanliegen, um Minderheiteninteressen handelt. Wenn Sie mit 51 % oder vielleicht einer relativen Mehrheit das abstimmen können, ist das aus politikwissenschaftlicher Sicht systemwidrig. Das könnte also eine Zweidrittelmehrheit sein, eine qualifizierte Mehrheit.

Eine letzte Bemerkung: Mir scheint, dass hier sehr viel Macht beim Ausschussvorsitz liegt. Der oder die Ausschussvorsitzende bestimmt die Berichterstattung, und die Berichterstattung bleibt auch bei einer Person. Gerade in Zeiten von verfassungsfeindlichen Parteien in Parlamenten scheint mir das nicht angemessen zu sein. Es sollte immer das Vieraugenprinzip bei der Berichterstattung gelten, und es sollte auch ein Kollegium einberufen werden. Das ist arbeitstechnisch schwer, aber parlamentarische Arbeit ist halt Arbeit, und dann muss man eben die Ausstattung erhöhen. Ich glaube, dass da das Vieraugenprinzip eingeführt werden soll und dass ansonsten auch die Vorsitzende sehr viel Macht darüber hat, wer als Berichterstatter in einem spezifischen Verfahren bestellt wird. Da geht es aber spezifischer um Einzelverfahren.

Vorsitzender: Haben Sie vielen Dank. – Gibt es jemanden aus der Gruppe Wissenschaft, der anwesend ist, ohne hier notiert zu sein, und das Wort wünscht? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur ersten Fragerunde, und die erste Wortmeldung kommt vom Kollegen Wilken.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Danke, Herr Vorsitzender, und danke an Sie für die Ausführungen, vor allen Dingen für die schriftlichen Stellungnahmen.

Ich habe zu zwei Komplexen die Bitte, ob Sie uns möglichst konkret eine Hilfestellung geben können. Das eine bezieht sich auf unseren § 7 Abs. 1, von dem wir auch wissen, dass es da Kompetenzschwierigkeiten gibt. Sie wissen und werden vielleicht im weiteren Verlauf der Anhörung hören, dass in größeren gesellschaftlichen Bereichen genau diese aufschiebende Wirkung bei Ausländerpetitionen mittlerweile politisch gewollt ist, sodass wir nach Möglichkeiten suchen

müssen, das auch im Gesetz zu fassen. Daher wäre ich sehr froh, wenn Sie uns Hilfestellung geben könnten, wie man diese Kompetenzwidrigkeit lösen könnte.

Der zweite Bereich, bei dem ich um Hilfestellung bitte, ist der Verweis auf die Geschäftsordnung im Gesetz. Für mich gehört zur Lesbarkeit eines Gesetzes, dass es keine Verweise enthält, sondern dass der Sachverhalt umfassend im Gesetz gefasst ist.

Abg. **Astrid Wallmann:** Ich habe eine Frage zum Thema Klagebefugnis. Das ist mir natürlich schon bei der Durchsicht der Stellungnahmen aufgefallen; das ist sicherlich ein Punkt, den man sich anschauen muss.

Ich habe Herrn Prof. Reimer verstanden, dass das Problem auch darin liegt, dass es jetzt aus der Geschäftsordnung in Gesetzesform gegossen wird. Prof. Reimer hat gesagt, dass er die Problematik nicht als schwerwiegend ansieht, weil es in anderen Bundesländern ja bereits Petitionsgesetze gibt. Jedes Bundesland hat das unterschiedlich geregelt. Sie sagten eben, dass es dort nicht zu einer Klagewelle gekommen sei bzw. es nicht zu einer Situation gekommen sei, dass es nicht mehr handhabbar sei.

Deswegen ist jetzt meine Frage ganz konkret an Herrn Prof. Friehe: Wie bewerten Sie das denn? Ich weiß nicht, ob Sie sich das auch in anderen Bundesländern angeschaut haben. Haben Sie Erkenntnisse, dass es tatsächlich zu vermehrten Klagen kommt?

Herr Friehe, Sie haben gesagt: Wenn man weiß, dass jemand eine Klagebefugnis hat, behandelt die Verwaltung dann jemanden auch anders. – Ich habe viele Jahre im Petitionsausschuss gewirkt. Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, was wir im Verfahren – ich schaue auch mal Frau Strube als Vorsitzende an – anders machen könnten, sodass der Eindruck erweckt würde, man würde jetzt jemanden anders behandeln, weil womöglich eine Klagebefugnis im Raum stehen würde. Vielleicht könnten Sie das noch einmal ausführen.

Abg. **Bernd-Erich Vohl:** Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Linden, der sich für das Vieraugenprinzip ausgesprochen hat, und zwar im Hinblick auf die größere Macht für die Vorsitzende, und dafür, dass man bestimmte Petitionen bestimmten Abgeordneten nicht gibt; er nannte da z. B. verfassungsfeindliche Parteien im Landtag.

Das hätte ich gerne von ihm präzisiert, weil mir nicht bekannt ist, dass im Hessischen Landtag eine verfassungsfeindliche Partei existiert.

Abg. **Robert Lambrou:** Ich hätte von den Experten, die sich in der ersten Runde geäußert haben, gerne eine Stellungnahme zu den Ausführungen von Prof. Dr. Friehe, der gesagt hat, dass aus seiner Sicht ein Petitionsgesetz eventuell gar nicht notwendig sei: Wie stehen Sie zu dieser Meinung?

Herr **Malkmus**: Es wurde hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten nachgefragt. Wie erbeten, in aller Kürze zwei Punkte dazu: Das Problem, das wir an dieser Stelle gesehen haben, lag darin, dass der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in den gerichtlichen Verfahren bereits Regelungen getroffen hat. In § 80 Abs. 1 VwGO ist die Angelegenheit mit der aufschiebenden Wirkung geregelt; da trifft der Gesetzgeber eine grundsätzliche Wertung. – So weit zur aufschiebenden Wirkung, dem sogenannten Suspensiveffekt.

Der zweite Punkt betrifft die Bundeskompetenz in den Angelegenheiten des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer. Das ist zumindest eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG. – So weit zu unseren Bedenken bei der landesrechtlichen Regelung.

Herr **Heger**: Ich möchte auf die Verweisung in dem Gesetz eingehen. Man muss nicht alles, was für das Verfahren im Petitionsausschuss relevant ist, zwingend in ein formelles Gesetz gießen. Nichtsdestotrotz muss dann die Verweisung auf die Geschäftsordnung klar und verständlich sein, und das ist sie nach dem jetzigen Vorschlag nicht. Das will ich jetzt mal als Handwerksfrage bezeichnen.

Ob ein Petitionsgesetz notwendig ist oder nicht, ist im ersten Schritt vielleicht auch eine verfassungspolitische Frage. Transparenz und Niederschwelligkeit sind natürlich wichtige Anliegen, die sich auch in der Verfassung widerspiegeln lassen. Aber insbesondere mit Blick auf die öffentliche Petition ist aus unserer Sicht eine gesetzliche Grundlage notwendig. Da sie in beiden Entwürfen angesprochen ist, wenn auch in dem einen weitergehend als in dem anderen, ergibt sich aus unserer Sicht zumindest schon daraus die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Ich bin insbesondere von Ihnen, Herr Wilken, angesprochen worden: Wie kann man vorläufige Regelungen treffen oder erlauben? Vielleicht unter Rückgriff auf § 7 des bremischen Petitionsgesetzes:

Enthält eine Petition Hinweise auf eine unmittelbar bevorstehende Maßnahme, deren Vollzug die Abhilfe des Anliegens vereiteln oder wesentlich erschweren würde, so kann der Petitionsausschuss die betreffende Stelle um Aufschub der Maßnahme bitten.

Das ist flexibel. Ich denke, es trifft den Kern des Anliegens, ohne ein Kompetenzproblem aufzuwerfen. Vielleicht wäre das ein Weg, auch wenn dies nicht so stark ist wie die von Ihnen vorgeschlagene Regelung.

Ihre zweite Frage bezieht sich auf das schwierige Verhältnis zwischen Gesetz und Geschäftsordnung. Ich plädiere dringend dafür, auch geschäftsordnungsrechtliche Regelungen zuzulassen und der Klarheit halber auf diese Möglichkeit zu verweisen, aber möglicherweise am Ende des Gesetzes alle nicht geregelten Verfahrensfragen zu behandeln.

Alles Wichtige muss im Gesetz geregelt werden, und die eher praktischen Fragen, vielleicht ausschussinterne Geschäftsverteilung und Prozeduren, können in der Geschäftsordnung bleiben. Das sichert dem Ausschuss, dem Landtag die notwendige Flexibilität. Insofern bleibt es bei einer Verschränkung von Gesetz und Geschäftsordnung. Aber man kann es vielleicht ein bisschen besser andeuten als jetzt in § 2 Abs. 7.

Herr Prof. **Dr. Friehe:** Herr Wilken, zu Ihren beiden Fragen: Wie kann ich die Kompetenzwidrigkeit lösen? Die einfachste Möglichkeit ist, indem der kompetente Hoheitsträger eine solche Regelung trifft. Man muss schon sagen, dass Ihre Regelung im Prinzip darauf hinausläuft, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht mehr möglich sind. Es genügt nämlich, dass jemand sagt: „Ich lege jetzt noch eine Petition ein“ – das ist jederzeit möglich –, und dann kann eine aufenthaltsbeendende Maßnahme nicht mehr durchgeführt werden.

Das entspricht möglicherweise dem, was in Teilen politisch gefordert wird; das kann man ja auch diskutieren. Nur wäre der richtige Ort, um über eine Abschaffung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu sprechen, der Deutsche Bundestag, und der richtige Regelungsort dafür wäre das Aufenthaltsgesetz.

Wenn man es als die Möglichkeit formuliert, dass der Petitionsausschuss eine Bitte an die Verwaltung richtet, eine solche aufenthaltsbeendende Maßnahme nicht durchzuführen, dann sehe ich da auch keine Probleme. Das wäre allerdings eine viel schwächere Regelung als die, die Sie jetzt vorgesehen haben.

Was das Verhältnis zwischen Geschäftsordnung und Gesetz anbelangt, wird dieses Problem dadurch geschaffen, dass ein solches Gesetz gemacht wird. Bisher ist eine Petition als etwas verstanden worden, bei dem zwar ein subjektives Grundrecht für den Einzelnen besteht, aber doch ein Vorgang vorliegt, der kein Verwaltungsvorgang ist, sondern zutiefst im parlamentarischen Binnenbereich verwurzelt ist.

Das wird aufgebrochen, wenn ich darüber Gesetze mache. Da stellt sich die Frage: Wird das Parlament in diesem Moment zu einer Art besonderer Verwaltungsbehörde? Das ist letztendlich die Frage, die unmittelbar zu Fragen der Klagebefugnis usw. führt. Deswegen sehe ich ja das Ganze so skeptisch: weil für mich eine Petition etwas grundlegend anderes ist als ein Rechtsmittel, als Verwaltung.

Eine Petition hat für mich wirklich ein Alleinstellungsmerkmal. Sie kommt ja schon aus der Paulskirchenversammlung und hat eine ganz lange parlamentarische Tradition; sie ist etwas Parlamentarisches und nicht etwas Verwaltungsmäßiges. Da ist von vornherein die Frage, ob ein Gesetz dafür der richtige Regelungsort ist.

Das führt mich zu Ihrer Frage, Frau Wallmann; vielen Dank für Ihre Nachfragen. Zunächst will ich klarstellen: Es geht mir nicht darum, irgendeine Klagewelle zu prognostizieren, denn da ist mir das Risiko viel zu groß, dass ich in fünf Jahren feststellen muss: Es gab diese Klagewelle nicht.

Mit Prognosen halte ich mich also zurück. Ich will ausdrücklich sagen: Es steht auch nicht abschließend fest, dass diese Klagebefugnis überhaupt besteht.

Die zentrale Frage ist: Sind aus § 7 des Gesetzes Klagebefugnisse abzuleiten? Ich möchte mich sogar auf den Standpunkt stellen: Nein, das sehe ich nicht so.

Ich habe jetzt schon so viel an diesen Stellungnahmen gearbeitet; ich sollte mal einen Aufsatz zum Komplex „Petitionen und Bürgerbeauftragter“ schreiben; das würde sich langsam lohnen. Ich möchte noch nicht abschließend sagen, was ich da schreiben werde.

Meine Tendenz ist also, eher zu sagen: Nein, subjektive Klagerechte sind damit nicht angedacht, sondern es soll sich nur um objektives Recht handeln. Es soll nur bei dem bleiben, was bisher gilt.

Vielleicht sollte der Landtag einfach mal darüber diskutieren: Was wollen wir eigentlich mit dem Gesetz erreichen? Wollen wir einfach nur sagen: „Man braucht es zwar eigentlich nicht, weil wir ja die hessische Verfassung haben; aber es ist so wichtig, deshalb lasst uns mal ein Gesetz machen; dann können wir hinterher in die Wahlkreise gehen und sagen, wir haben etwas für Bürgernähe getan, wir haben nämlich mal wieder ein Gesetz verabschiedet“? – Das wäre die eine Zielsetzung. Die andere Zielsetzung wäre: Es soll sich tatsächlich materiell etwas am Petitionswesen ändern.

Ich sage einfach nur: Besser wäre, der Landtag diskutiert das, klärt das und bildet sich eine Meinung darüber. Er kann es dann ja auch durch eine Klarstellung im Gesetz regeln. Eine Möglichkeit ist, einen Abs. 4 aufzunehmen: Aus dieser Vorschrift folgen keine subjektiven Klagerechte. – Das ist jetzt ein bisschen ins Unreine formuliert, aber eine vergleichbare Formulierung könnte man ja wählen. Das wäre eine Möglichkeit, um das Problem zu klären. Oder ist es tatsächlich gewollt, dass solche Klagen möglich sind? Das wäre ja auch eine Möglichkeit. Ich würde das skeptisch sehen.

Ihre zweite Nachfrage war, wie es zu verstehen sei, dass man einen möglichen zukünftigen Kläger vielleicht anders behandelt. Dazu will ich sagen: Ich will niemandem unterstellen, dass er zukünftig anders an die Sache herangeht; das soll überhaupt nicht der Fall sein. Dann ist die Frage, ob das wirklich im Petitionsausschuss hinterher ganz anders sein wird.

Nach den Erfahrungen, die ich beispielsweise im Referendariat gesammelt habe, und nach dem, was man hört, wenn man sich umhört, ist es, glaube ich, schon klar: Wenn ich weiß, dass ein Bürger, mit dem man zu tun hat, alles noch einmal vor Gericht klären lassen könnte, werde ich mit einer anderen Ansatzweise an die Behandlung des Anliegens herangehen. Das ist auch gar nicht negativ gemeint, sondern es ist erst mal positiv gemeint. Es ist erst mal gut, dass die Verwaltung weiß: Wenn sie sich falsch verhält, muss sie auch damit rechnen, dass es einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann.

Aber gerade im Petitionswesen wäre es schade, wenn es dazu führen würde, dass man eine Art Schleier zwischen den Abgeordneten und dem Betroffenen hat, der dadurch entsteht, dass man sich als Petitionsausschuss nicht falsch verhalten will und keine Gründe dafür liefern will, um

hinter möglicherweise eine Entscheidung im Klagewege anzugreifen. Es soll ja eigentlich ein Instrument sein, wie man informell ein Problem besprechen kann und bei dem alle Beteiligten wissen: Es ist jetzt eben so; es gibt keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung, aber vielleicht gibt es trotzdem eine Lösung des Problems. – Das ist eigentlich das Schöne am Petitionswesen, und es wäre mir einfach wichtig, das zu erhalten.

Die Nachfrage von Herrn Lambrou richtete sich, glaube ich, eher an die anderen als an mich. Trotzdem hat sie eine eigene Facette: Ist ein Petitionsgesetz notwendig? Ich habe vereinzelt in den Stellungnahmen gelesen, dass ein Petitionsgesetz auch von Verfassung wegen erforderlich sei; das stand, glaube ich, in der Stellungnahme der evangelischen Kirche. Ich habe mich sehr über die Ansicht gewundert, dass von Verfassung wegen eine nähere Ausgestaltung erforderlich sei. Das kennen wir von Freiheitseingriffen. Da gilt der Parlamentsvorbehalt; da brauchen wir formelle Gesetze, um Eingriffe in Freiheitsrechte zu ermöglichen. Aber im Petitionswesen ist es eigentlich bisher nicht Stand der Dinge, dass eine Ausgestaltung durch das Gesetz verlangt würde. Das hat über Jahrzehnte ohne entsprechende Gesetze funktioniert.

Herr Prof. **Dr. Linden**: Ich bin zum Vieraugenprinzip gefragt worden. Ich habe das mit der Verfassungsfeindlichkeit ergänzend als Argument angeführt. Es ist immer wieder spannend, wer sich dann direkt angesprochen fühlt, weil ich ja überhaupt niemanden genannt habe.

Grundsätzlich ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im NPD-Urteil möglich, dass verfassungsfeindliche Parteien, sofern sie nur geringe Bedeutung haben, in deutschen Parlamenten sitzen. Deshalb können immer wieder verfassungsfeindliche Parteien – ich denke z. B. an die DVU in der Bremischen Bürgerschaft; sie hat auch im Petitionsausschuss gewirkt – Petitionen blockieren bzw. einseitig behandeln.

Im konkreten Fall stellt zurzeit die AfD meines Erachtens eine verfassungsfeindliche Partei dar. Sie ist eine rechtsradikale Partei an und auf den Grenzen der Verfassung. Wenn sich in einer Partei ein Drittel der Mitglieder zu einer extremistischen Organisation bekennt, nämlich zum „Flügel“, dann müssten eigentlich alle diejenigen, die auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen, austreten.

Das scheint mir aber auch in den gängigen Berichten des Verfassungsschutzes der Fall zu sein. Deshalb gebe ich nur den Stand der Forschung wieder.

Zum Vieraugenprinzip: Das Vieraugenprinzip ist ein Grundprinzip hoheitlichen Handelns, und der Kritik, die ich hier anbringe, könnte man ja direkt den Wind aus den Segeln nehmen, wenn man hier das Vieraugenprinzip einführen würde. Deshalb halte ich das eigentlich für geboten.

Vorsitzender: Ich möchte darauf hinweisen: Wir machen eine Anhörung zum Petitionsgesetz und diskutieren nicht die Frage verfassungswidriger oder verfassungsfeindlicher Organisationen, an welcher Stelle auch immer. – Herr Lambrou, Sie haben das Wort.

Abg. **Robert Lambrou**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich muss trotzdem auf die Bemerkung des Vorredners mit einer Frage kurz eingehen.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Nein, das machen wir hier nicht!)

Herr Vorsitzender, darf ich?

Vorsitzender: Herr Lambrou hat das Wort.

Abg. **Robert Lambrou**: Danke schön. – Ist Ihnen bekannt, dass der „Flügel“ aufgelöst ist? Ist Ihnen bekannt, dass es kein Urteil des Verfassungsgerichtes über eine Verfassungsfeindlichkeit der AfD gibt? Sie haben das Thema angesprochen, nicht ich.

(Abg. Angelika Löber: Wir haben eine Anhörung zum Petitionsgesetz!)

Vorsitzender: Wir wollen jetzt ganz ruhig bleiben. Ich hatte schon gesagt, dass wir diese Frage hier nicht diskutieren. Insofern dispensiere ich Sie auch von einer Antwort auf diese Frage, weil sie nicht zu unserem Anhörungsgegenstand gehört. – Der Kollege Pürsün hat jetzt das Wort.

Abg. **Yanki Pürsün**: Prof. Friehe, Sie hatten die Überprüfbarkeit von Entscheidungen des Petitionsausschusses angesprochen. Verstehe ich Sie richtig, dass Sie das im Rahmen von Verwaltungsgerichtsverfahren sehen? Oder könnte man auch unabhängig von einem solchen Verfahren einfach eine Entscheidung des Petitionsausschusses angreifen?

Auch an die anderen gerichtet habe ich die Frage, wie sie das einschätzen und ob es da einen Unterschied macht, ob es ein Gesetz gibt oder ob es nur in der Geschäftsordnung des Landtages näher geregelt ist. Wie Sie wissen, entscheidet der Petitionsausschuss, nachdem die Tätigkeit des Berichterstatters abgeschlossen ist, mit Mehrheit, und bei diesen Entscheidungen ist ein weites Ermessen möglich. Also könnte man Entscheidungen des Petitionsausschusses künftig als fehlerhaft – so hatten Sie es, glaube ich, bezeichnet – angehen.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Auf jeden Fall macht es einen großen Unterschied, ob ich das in dem Gesetz regele oder ob ich das in der Geschäftsordnung regele. Denn bei der Geschäftsordnung ist erst mal klar: Das ist Parlamentsbinnenrecht. Die Geschäftsführung verleiht jedenfalls einzelnen Bürgern keine subjektiven Klagerechte vor Verwaltungsgerichten, § 42 VwGO. Insofern kann dann – so hat es auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden – das Klagerecht nur unmittelbar aus dem Grundrecht heraus folgen. Das ist darauf beschränkt, dass ich überhaupt eine

Entscheidung bekomme und dass die Entscheidung diskriminierungsfrei ist. Das waren die beiden Dinge, die das Bundesverwaltungsgericht gesagt hat. Damit ist das Ermessen sehr, sehr weit.

Ein Gesetz dagegen ist erst mal ein Instrument, das grundsätzlich dazu geeignet ist, subjektive Klagerechte für Bürger zu begründen, und typischerweise begründen Gesetze das auch. Das tun sie nicht in jedem Fall, sondern das tun sie dann, wenn das Gesetz bezweckt, nicht nur die Interessen der Allgemeinheit zu schützen, also nicht nur das Petitionswesen zu regeln, sondern wenn das Gesetz auch dem einzelnen Bürger Rechte verleihen soll. Es ist letztendlich eine Frage der Auslegung, ob das so ist.

Das heißt, Stand heute kann man nicht sagen: Es steht fest, dass künftig Verwaltungsgerichte auf der Grundlage von § 7 sagen werden: Das Ermessen ist aber beschränkt darauf, hier die richtige Entscheidung zu treffen. – Aber es wird die Tür dazu geöffnet, dass diese Frage aufpoppt und ein Verwaltungsgericht am Ende zu dem Schluss kommt, dass § 7 dieses Gesetzes das Ermessen stärker lenkt und regelt, als es das Grundrecht tut, und dementsprechend die Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet.

Sie fragen jetzt nach der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Man kann sich natürlich auch die Frage stellen: Ist das nicht von vornherein eine verfassungsrechtliche Frage, die dann unmittelbar vor den Staatsgerichtshof gehören würde? Da würde ich aber sagen, auch nach der Rechtsprechung zu Art. 17 GG, dass der Verwaltungsgerichtsweg hier vorgeschaltet bleibt.

Das heißt tatsächlich, dass der Petitionsausschuss in diesem Sinne ein bisschen nebenher auch Verwaltungsbehörde wird. Das ist ja das, wohinter ich ein kleines Fragezeichen setze. Es folgt aber aus den Grundsätzen der Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität, dass man in den Fällen, in denen nicht unmittelbar zwei Verfassungsorgane miteinander streiten, sondern ein Bürger mit einem Verfassungsorgan, tatsächlich zum Verwaltungsgerichtsweg kommen kann. Das wäre beispielsweise auch in anderen Zusammenhängen der Fall. Diese komische Situation gibt es durchaus. Wenn z. B. der Präsident des Hessischen Landtages eine polizeiliche Maßnahme kraft seiner Polizeigewalt trifft, wäre auch das, obwohl der Präsident des Hessischen Landtages eigentlich Verfassungsorgan ist, eine verwaltungsrechtliche Frage, die zunächst zu den Verwaltungsgerichten kommen würde.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Mir liegt jetzt fast die Bemerkung auf der Zunge, dass juristische Antworten nie ganz kurz sein können. Aber ich will das nicht vertiefen.

Wir haben damit den Bereich Wissenschaft abgeschlossen. Allen, die uns vorgetragen haben, auch denjenigen, die uns etwas geschrieben haben, noch mal herzlichen Dank.

Wir kommen in die zweite Gruppe, zu den kommunalen Spitzenverbänden. Da hat zuerst Herr Prof. Hilligardt vom Landkreistag das Wort. – Bitte sehr.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt**: Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren Abgeordneten, meine Damen, meine Herren! Ganz herzlichen Dank, dass wir für den Hessischen Landkreistag, d. h. die 21 hessischen Landkreise, hier Stellung nehmen dürfen.

Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung. Wir sprechen – zumindest ist es unser Verständnis, aber ich glaube, es ist auch unser aller Verständnis hier –, wenn wir über das Petitionsrecht reden, über ein großes Recht in unserem Staat, in unserer Demokratie. Wenn wir über die Frage sprechen, ob Recht und Gesetz dafür notwendig sind, müssen wir feststellen, dass wir, obwohl es in Hessen kein Gesetz gibt – es gibt einen Petitionsausschuss im Landtag –, ein funktionierendes Petitionswesen haben, und wir haben durch höchstrichterliche Entscheidung auch das Recht jeder Bürgerin, jedes Bürgers, sich in Landkreisangelegenheiten mit einer Petition an ihren Kreistag zu richten, egal, ob Sie das hier regeln oder nicht. Das heißt, wir reden nicht über das Ob, sondern durch das Gesetz über das Wie.

Da finden wir es doch sehr verwunderlich, dass, wenn wir über ein so großes Recht reden, weder von den Landtagsfraktionen, die hier mehrheitlich einen Gesetzentwurf eingebracht haben, noch von der Fraktion DIE LINKE im Vorfeld in irgendeiner Weise ein Kontakt mit den Landkreisen, mit den Städten und Gemeinden gesucht wurde, obwohl dieses Gesetz sehr deutlich auch in die Rechte und in die Aufgaben der Landkreise, Städte und Gemeinden eingreift.

Das hat uns umso mehr verwundert, als es überhaupt nicht der Kultur entspricht, die wir seit Jahren hier haben, sowohl mit der Landesregierung als auch mit nahezu allen Landtagsfraktionen. Das heißt, ein gutes Miteinander hätte es auch im Vorfeld von solchen wichtigen Gesetzesvorhaben ermöglicht, dass man ohne Probleme mit Zustimmung der Spitzenverbände in diese Anhörung hätte gehen können.

Jetzt haben wir die unglückliche Situation, dass wir zumindest für den Hessischen Landkreistag leider diese Zustimmung so nicht vortragen können, sondern gerne drei Aspekte anmerken, die wir vielleicht in Vorgesprächen, im Austausch auf Augenhöhe, ein Stück weit hätten klären können.

Mit diesem Wie, wie Petitionen in Hessen erfolgen sollen, regeln Sie ja auch die Aufgabenbereiche ganz deutlich. Durch die Normierung in einem Gesetz werden sie nicht nur symbolisch, aber auch symbolisch nach außen getragen. Sie machen den Katalog so weit auf, dass alle Aufgaben der Landkreise, Städte und Gemeinden, egal in welcher Zuständigkeit, aber bis hin in die kommunale Selbstverwaltung, mit einer kleineren Regelungs- oder Verweigerungsmöglichkeit, für die Bürgerinnen und Bürger in Richtung einer Petition zugänglich gemacht werden.

Das heißt, wenn man es streng liest und ernst nimmt als Bürgerin oder Bürger, könnte gegen jede nicht erteilte Baugenehmigung, gegen jeden in eigener Wahrnehmung falsch adressierten, falsch berechneten SGB-II-Bescheid, gegen jede Ortsumgehung, gegen jede Idee vor Ort – nicht nur Verwaltungshandeln, sondern politische Idee – eine Petition eingelegt werden.

Da ist für uns die Frage: Ist es richtig oder notwendig, außerhalb der Regelungsmechanismen, die wir ja vor Ort haben – Kommunen, Landkreise, Städte und Gemeinden arbeiten ja nach Recht

und Gesetz, nach Verfahrensgesetzen, nach allen möglichen Rechtsnormen in ihrer Verwaltungsleistung –, noch eine zusätzliche Ebene einzuziehen?

Das Wort „Bürgerbeauftragter“ ist gefallen. Wir haben auch damals schon gesagt: Wir regeln womöglich etwas, wofür es im Sinne der Menschen vor Ort und auch der Umsetzung von Verwaltung gar keinen Bedarf gibt. Ich möchte auch hier noch mal sagen: Wir haben für alle Fragen, die nicht im Sinne der Menschen vor Ort geschehen, vielfältige Regelungsmöglichkeiten: die in den Gesetzen genannten Widerspruchsmöglichkeiten, bis zu den gerichtlichen Möglichkeiten, gegen Entscheidungen vor Ort vorzugehen. Wir haben die Möglichkeit, Petitionen einzulegen. Und wir haben am Ende – das ist der ganz große Unterschied zu einer Landesverwaltung, zu der Sie uns in diesem Gesetz ein bisschen machen – auch noch die Möglichkeit für die Menschen vor Ort, in Direktwahlen der Landrätin, des Landrates oder, wie wir es dieses Jahr hatten, in Kommunalwahlen, wenn eine Verwaltung scheinbar nicht richtig aufgestellt ist, im Sinne der Bürger oder scheinbar in politischen Entscheidungen nicht den richtigen Weg geht, über Wahlen Einfluss zu nehmen.

Da ist für uns wichtig, dass wir miteinander doch einen Weg finden, indem man vielleicht in dem Gesetz nicht die Landkreise, Städte und Gemeinden ausnimmt. Das würde der Realität auch nicht gerecht werden, weil das Petitionsrecht ja für die Menschen besteht.

Aber in der Symbolik, die das Gesetz nach außen abgibt, sollte es doch ein Stück weit den Menschen deutlich machen – wenn es nicht durch den Text des Gesetzes möglich ist, wenigstens in der Begründung und in dem Selbstverständnis, das wir miteinander haben –, dass es nur in besonderen Fällen sinnvoll ist, mit Petitionen zu Themen vor Ort in Richtung Landtag zu gehen – den Bürgerbeauftragten des Landes besprechen wir hier jetzt gerade nicht –, sondern die Wirkmechanismen und Lösungsmöglichkeiten vor Ort zu wählen: Es gibt Beschwerdestellen; es gibt Ombudsleute, um Zugänge in die Verwaltung zu bekommen; es gibt Gerichte; es gibt Petitionsmöglichkeiten.

Dazu gehört unserem Selbstverständnis nach ein zweiter Punkt, den ich ansprechen möchte, neben diesem großen Aufgabenkatalog, den Sie durch dieses Gesetz zugänglich machen; das sind die Rechte des Eingriffs in die öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene, die Sie dem Landtag gewähren.

Das sind Zugriffsrechte im Zusammenhang mit Akten, Einsichtnahmen oder Zugangsmöglichkeiten zu nicht öffentlichen Einrichtungen und Veranstaltungen, die für uns befremdlich sind. Das sind Zugriffsmöglichkeiten in einer Art und Weise, die wir insbesondere im Bereich der Strafverfolgungsbehörden kennen, aber nicht beim Zugang einer Beschwerdestelle des Landes.

Deshalb sagen wir auch hier: Lassen Sie uns das noch einmal zusammen – Landkreise, Städte und Gemeinde – anschauen. Natürlich – das ist ja auch enthalten – gibt es Mitwirkungsrechte und Informationspflichten, wenn Petitionen eingegangen sind, die Landkreisaufgaben betreffen, vielleicht sogar noch verbunden mit Fristen; das ist alles möglich.

Aber diese Zugangsmöglichkeiten und dass die Berichterstatterin, der Berichterstatter Ortstermine ausruft und in kommunale Verwaltungsprozesse und politische Prozesse eingreift, halten wir doch ein Stück weit für befremdlich und nicht verhältnismäßig.

Ob das Verfahren verfassungsmäßig korrekt ist, will ich gar nicht werten. Aber wir möchten darum bitten, die Landkreise, Städte und Gemeinden sich nicht allein zu Landesbehörden in diesem Gesetz entwickeln zu lassen.

Denn dadurch suggerieren Sie den Menschen – das ist zumindest unsere Wahrnehmung –, dass es eine echte Chance über eine Petition gäbe. Dabei will ich jetzt gar nicht die großen Massenpetitionen, wie sie auch genannt werden, ansprechen; es geht vielmehr um die einzelnen Betroffenenfelder – ich hatte sie genannt – wie die nicht erteilte Baugenehmigung oder den vielleicht oder nach Wahrnehmung des Betroffenen falsch berechneten SGB-II-Bescheid.

Wenn Sie diese Themen alle hier annehmen wollten, bauen Sie eine Verwaltung auf, die gar nicht in Ihrem Sinn sein kann, sondern für die es x Regelungsmechanismen vor Ort gibt.

Deshalb unsere Bitte, vielleicht doch noch mal miteinander anzuschauen, ob man Landkreise, Städte und Gemeinden in diesem Gesetz ein Stück weit, und wenn es nur symbolisch ist, anders behandeln kann.

Zum Beispiel machen Sie mit dem Recht der öffentlich Bediensteten, eine Petition an den Landtag zu richten, auch jede aus Sicht der Betroffenen nicht berechnete Höhergruppierung und Ähnliches für alle öffentlich Bediensteten der Kommunen und ihrer Beteiligungen unmittelbar außerhalb des Dienstrechtes für Petitionen zugänglich.

Das kann unseres Erachtens so nicht funktionieren und auch so nicht gewollt sein. Deshalb lassen Sie uns doch mal schauen, ob es Wege gibt, die Rolle der Landkreise, Städte und Gemeinden und auch die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und von Beschwerdemanagement in Hessen miteinander zu regeln.

Ein letzter Satz zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der unmittelbar auf die Verwaltungsarbeit der Landkreise und kreisfreien Städte Einfluss nimmt, indem er im angesprochenen § 7 Abs. 1 auf Entscheidungen der Ausländerbehörden und ihren Vollzug Bezug nimmt. Da teile ich die Meinung des Vorredners. Wenn ich tatsächlich Aufenthaltsrecht regeln möchte, dann muss ich das dort tun, wo es hingehört: im Aufenthaltsgesetz, im Aufenthaltsrecht.

Sie würden jegliche Entscheidung einer Ausländerbehörde, die zu Recht oder vielleicht in der Wahrnehmung auch zu Unrecht, aber dann auch schon ausgeurteilt durch Gerichte ergeht, unter die Möglichkeit des Betroffenen stellen, sich an den Landtag zu wenden und dadurch aufschiebende Wirkung für alle möglichen Maßnahmen zu bekommen.

Das halten wir im Petitionsgesetz für den falschen Ort; das würde die Arbeit der Ausländerbehörden in Hessen unter eine Maßgabe stellen, die ich fast am Rande der Nichtdurchführbarkeit sehe. Mir erschließt sich auch nicht, auf welchen Grundlagen dann ein Petitionsausschuss tatsächlich

in x Fällen anders entscheiden kann als die Ausländerbehörde und auch die Gerichte, die wir in Hessen ja mit dieser Thematik befassen.

Danke schön, hier angehört geworden zu sein. Wie gesagt, wir hätten gern im Schulterschluss argumentiert. Das war aber nicht möglich.

Frau **Adrian**: Wir bedanken uns, dass wir an der Anhörung teilnehmen dürfen, müssen aber auch monieren, dass im Vorfeld keinerlei Einbindung erfolgt ist. Wir kennen das normalerweise anders, wie es Prof. Hilligardt gesagt hat. In kommunalrechtlichen Fragen erfolgt vorher immer eine Abstimmung mit der Geschäftsstelle; es erfolgt eine Diskussion, ob das sinnvoll ist oder nicht. Bei diesem Gesetz ist keine Einbindung erfolgt, sodass wir dafür plädieren, von dem Gesetzentwurf erst mal Abstand zu nehmen, das insbesondere mit den kommunalen Spitzenverbänden einmal zu besprechen und zu schauen, ob das für die Kommunen wirklich leistbar ist.

In unseren Organen wurde der Gesetzentwurf umfassend erörtert, und man war insgesamt der Meinung, dass der Gesetzentwurf aus dem Grunde, den ich eben sagte, aber auch aus anderen Gründen abzulehnen ist. Dabei wurde zunächst festgestellt, dass das hessische Landesrecht bereits eine große Menge von gesetzlichen Grundlagen aufweist, die Einsichts- und Auskunftsrechte vorsehen, zunächst einmal das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz. Da kann ich mich als Betroffener immer an die Kommune wenden und kann Einsichts- und Auskunftsrechte geltend machen.

Zu verweisen ist auf das Umweltinformationsgesetz, das noch gar nicht alt ist, wonach ich mich als jedermann an die Verwaltung richten kann und Umweltdaten abfragen kann.

Zu verweisen ist des Weiteren auf das Informationsfreiheitsgesetz, das erst drei Jahre alt ist, 2018 in Kraft getreten, in dem es einen Zugangsanspruch nach § 80 gibt, der mir auch ermöglicht, Informationen zu erhalten. Dieses Gesetz ist noch in keiner Weise in der Praxis angekommen. Man müsste doch erst mal schauen, ob dieses Gesetz sich bewährt und ein hessisches Petitionsgesetz vielleicht überflüssig macht.

Die Kommunen – das können wir aus der Praxis berichten – sind dran, auch aus politischem und gesellschaftlichem Druck heraus, diese Informationsfreiheitsatzungen zu schaffen, weil die Kommunen selbst sehen, dass sie im Prinzip da Transparenz schaffen wollen. Ich denke, wir sollten den Kommunen die Zeit lassen, auch mal mit diesem Informationsfreiheitsgesetz arbeiten zu können.

Wir hätten jetzt eine weitere rechtliche Grundlage, d. h. für den kommunalen Bereich die vierte rechtliche Grundlage. Das ist für die Kommunen eigentlich nicht nachvollziehbar.

Zudem kommt noch der Rechtsweg dazu. Es besteht ein Anhörungsrecht nach dem VwVfG; es bestehen Widerspruchsrechte nach dem VwVfG. Ich komme zum Widerspruchsausschuss. Es bestehen Klagerechte. Es ist ja nicht so, dass man rechtsschutzlos gestellt ist.

Nicht zuletzt sieht auch die Hessische Gemeindeordnung eine Vielzahl von Mitwirkungsmöglichkeiten vor. Wenn sich jemand länger mit dem Kommunalrecht beschäftigt, ist festzustellen, dass wir viel mehr Einwirkungsmöglichkeiten in der Hessischen Gemeindeordnung haben als vor 20, 25 Jahren. Die reine repräsentative Demokratie, wie es die Hessische Gemeindeordnung eigentlich ursprünglich geregelt hat, ist in mehreren Bereichen durchbrochen. Man denke z. B. an die Bürgerversammlungen, heute auch Einwohnerversammlungen genannt. Man denke an den Bürgerentscheid, das Bürgerbegehren, wo die Bürger sich direkt einbringen können, auch mit ganz individuellen Anliegen. Unsere Erfahrung bei den Bürgerbegehren ist, dass es oft sehr eigene Anliegen sind, mit denen sich die Bürgerschaft an die Kommunen richtet. Man denke an die von der HGO zugelassene Mitwirkung von Einwohnerinnen und Einwohnern in Ausschüssen, Ortsbeiräten, Ausländerbeiräten, Kommissionen.

Die Kommunen haben mittlerweile aus politischem Druck – Direktwahl lässt grüßen – ganz viele Beiräte geschaffen – Seniorenbeiräte, Kinder- und Jugendbeiräte –, die Mitwirkungen vorsehen. Es gibt Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Projektgruppen. Da können sich die Bürger mit ihren individuellen Anliegen einbinden.

Fast jede Kommune – ich würde fast behaupten: jede Kommune – hat mittlerweile Einwohnergesprächsstunden und verfügt über Bürgerbüros. Die Kommunen stellen mittlerweile die Beschlussvorlagen, Niederschriften und sonstige Unterlagen im Internet unter ihrer Homepage ein, sodass auch da Informationen erfolgen können.

Insbesondere nach Einführung der Direktwahl stellen wir fest, dass sich das kommunale Bild völlig verändert hat. Offenbar hat dieser Direktwahldruck auch dazu geführt, dass man sich da öffnet; das muss man einfach feststellen. Früher war das anders in der Handhabung.

Dann darf man auch nicht vergessen, dass wir die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Kommunen haben, § 50 Abs. 2 HGO. Das heißt, viele Mandatsträger werden von den Bürgern oder Einwohnern vor Ort angesprochen, machen sich das dann auch zu eigen und bringen es in die Kommune ein.

Wir sehen deshalb keine Notwendigkeit eines weiteren Gesetzes. Ich denke, wir haben mit den gesetzlichen Normen, die wir derzeit in Hessen haben, ausreichende Möglichkeiten.

Was wir als Problem bei dem Gesetz sehen, ist, dass die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie die Pflichtaufgaben nach Weisung nicht ausgeschlossen sind. Hier ist in § 4 ein Weigerungsrecht der Kommunen vorgesehen, was die Prüfungslast auf die Kommunen abwälzt. Da muss ich sagen: Das ist von den Kommunen nicht mehr zu leisten. Nach der vorgesehenen Regelung müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Angelegenheit befassen, müssen erst mal prüfen: Ist es eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit? Ist es eine Pflichtaufgabe nach Weisung? Ist es eine Auftragsangelegenheit?

Sie müssen datenschutzrechtliche Fragen prüfen. Das ist eine rechtlich sehr schwierige Frage, die von kleineren und mittleren Städten überhaupt nicht geleistet werden kann. Die meisten kleineren und mittleren Städte haben vielleicht juristisch geschulte Bedienstete, aber keine Juristen,

sodass es für die Kommunen eine immense Anforderung ist, solche Prüfungen rechtssicher vorzunehmen.

Wir sind der Meinung, dass die Entscheidung der Kommune auch justitiabel ist. Insofern pflichte ich Herrn Prof. Dr. Friehe bei. In dem Moment, wo ich ein Gesetz habe, in dem steht, die Kommune kann sich verweigern, weil sie sagt, das ist eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit, und der Petent aber anderer Meinung ist, hat er natürlich eine Rechtsschutzmöglichkeit. Warum soll er keine haben? Sein Recht ist ihm ja genommen worden.

Es würde mir nicht einleuchten, hier keine Klagebefugnis zu haben, sodass die Kommunen letztendlich auch Klagen ausgesetzt wären. Insofern ist für uns nicht nachvollziehbar, dass in den Gesetzentwürfen mit einem Halbsatz ausgeführt wird, dass hier keine finanziellen Mehrbelastungen bestehen. Bereits die anderen Einsichtsrechte-Gesetze, die wir haben, führen zu deutlichen Mehrbelastungen bei den Kommunen. Das wird mit möglichen Klageverfahren noch mehr steigen.

Wir würden gerne geregelt haben, wenn wir in ein Gespräch kommen könnten, dass vom Prinzip generell ausgeschlossen wird, in § 8 des Gesetzentwurfes, dass die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie die Pflichtaufgaben nach Weisung ausgeschlossen werden. Dann ist von vornherein klar, dass da das Petitionsrecht nicht greift und dass das nicht auf die Kommunen abgewälzt wird.

Ganz wichtig ist uns, noch einmal auf die Pflichtaufgaben nach Weisung hinzuweisen. § 4 Abs. 1 HGO – das ist ja so eine Zwitterstellung, die wir in Hessen haben – nennt pflichtige Aufgaben, die die Kommune erfüllen muss, bei denen sie sich aber über das Wie selbst Gedanken machen kann. Es ist ja durchaus umstritten, ob das Pflichtaufgaben oder Selbstverwaltungsaufgaben sind, sodass hier auch eine Rechtsunsicherheit für die Kommunen besteht, ob sie das überhaupt verweigern können oder nicht.

Hier wären wir für eine Klarstellung auf jeden Fall dankbar, und zwar in dem Sinne, dass in § 8 des Gesetzes die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie die Pflichtaufgaben nach Weisung ausgenommen werden.

Vorsitzender: Könnten Sie bitte zum Schluss kommen?

Frau **Adrian:** Ja, ich komme gleich zum Schluss. – Generell vom Petitionsrecht ausgenommen werden sollten nach unserer Auffassung Personalangelegenheiten. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso sie einem Petitionsrecht unterliegen sollten. In diesem Bereich sollten die Behörden eigenverantwortlich entscheiden. Dabei ist ja in Personalangelegenheiten gerade bei den Kommunen und den Landkreisen eine Vielzahl von Personen eingebunden. Zuständige Anstellungs- und Personalbehörde ist der Magistrat bzw. der Kreisausschuss. Hier sitzen schon viele Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die sich die Sache gut überlegen.

Dann haben wir noch den Personalrat, der mit eingeschaltet wird, der sich auch noch mit der Sache beschäftigen wird. Daher bestehen für den Betroffenen gute Möglichkeiten, sich zu informieren bzw. Auskünfte zu erhalten. Wir würden es wirklich sehr begrüßen, wenn die Personalangelegenheiten komplett aus dem Gesetz herausfallen würden.

Herr Prof. **Dr. Roßnagel**: Ich möchte mich jetzt nur zum Datenschutz in den Gesetzentwürfen äußern. Ich habe meine Bedenken gegenüber den Initiatoren der Gesetzentwürfe schon im Juni geäußert und mit den Obleuten im Petitionsausschuss und im DDA besprochen und daraufhin zusammen mit der Landtagsverwaltung einen Vorschlag für eine Neufassung der Datenschutzregelungen vorgelegt; das will ich jetzt kurz begründen.

In meinen Augen ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. Juli 2020 zum Petitionsausschuss im Hessischen Landtag stärker zu beachten, als es bisher der Fall ist. Denn nach dem Europäischen Gerichtshof ist der Petitionsausschuss, soweit er Tätigkeiten behördlicher Art ausübt, der Datenschutz-Grundverordnung zu unterwerfen und Verantwortlicher im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung.

An dieses Urteil ist der Hessische Landtag als Partei gebunden, und das hat z. B. für § 10 in dem fraktionsübergreifenden Entwurf Auswirkungen. Ich will diesen Paragraphen kurz durchgehen.

Abs. 1 Satz 1: Wenn die Datenschutzordnung gilt, kann die Datenverarbeitung nur nach Art. 6 DSGVO erlaubt werden. Hier ist Art. 6 Abs. 1 (e) einschlägig. In diesem Fall, in dem es um die Ausübung öffentlicher Gewalt geht, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, müssen die Mitgliedstaaten nach der Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 3 DSGVO die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung festlegen. Abs. 1 ist somit grundsätzlich zulässig, doch müsste dieser Zusammenhang in der Begründung dargestellt werden, damit klar ist, warum Hessen in diesem Gesetz statt der Datenschutz-Grundverordnung einen Erlaubnistatbestand für die Datenverarbeitung festlegen darf.

Allerdings muss der Text präziser sein. Er muss den Verantwortlichen nennen, nämlich den Petitionsausschuss, und er muss den Zweck der Datenverarbeitung festlegen, nämlich nur zur Durchführung von Petitionsverfahren.

Abs. 1 Satz 2 – „Die Petentin oder der Petent ist hierüber zu unterrichten.“ – ist überflüssig und verwirrend, weil nach Art. 13 und 14 DSGVO ohnehin Informationspflichten bestehen, die zudem viel präziser und umfangreicher sind. Hier ist das Missverständnis programmiert, dass nur über Verarbeitungen nach Satz 1 zu unterrichten sei. Dies wäre ein Verstoß gegen die Datenschutz-Grundverordnung. Meine Empfehlung ist, diesen Satz ersatzlos zu streichen.

Abs. 2 der Vorschrift ist okay, nur die Begründung müsste geändert werden, nämlich wieder unter Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 3 DSGVO, die diese Regelung erlaubt.

Abs. 3 Satz 1, der keine Akteneinsicht in Petitionsakten erlaubt, ist okay.

Abs. 3 Satz 2, der festlegt, dass das Auskunftsrecht der betroffenen Person nach Art. 15 DSGVO und § 33 HDSIG unberührt bleibt, ist selbstverständlich, überflüssig und zugleich verwirrend. Nach § 33 HDSIG unterliegt das Auskunftsrecht nämlich Einschränkungen und bleibt somit nicht unberührt. Auch hier ist meine Empfehlung: ersatzlose Streichung.

Stattdessen wäre zu fragen, ob der Missbrauch der Rechte der betroffenen Person nach der Datenschutz-Grundverordnung Einschränkungen erfordert. Denn es ergeben sich mindestens vier Probleme.

Erstens. Es macht keinen Sinn, das Recht auf Akteneinsicht einzuschränken, aber das Recht auf Kopie nach Art. 15 Abs. 3 bestehen zu lassen; das ist widersprüchlich, weil das Recht auf Kopie sogar weitergehend ist als das Recht auf Akteneinsicht.

Der zweite Aspekt, der da zu berücksichtigen ist: Das Recht auf Auskunft und auf Kopie kann überstrapaziert werden, wenn häufig und massenhaft von diesen Rechten Gebrauch gemacht wird. Das kann letztlich zu einer Lahmlegung der Landtagsverwaltung führen.

Es müssen drittens Rechte anderer Personen berücksichtigt werden, die hier verletzt werden könnten.

Viertens sind Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen. Vorsichtige Einschränkungen zum Schutz dieser Interessen nach Art. 23 DSGVO sind möglich. Das erfordert allerdings einen gewissen Aufwand für die Gesetzesbegründung, weil Art. 23 bestimmte Anforderungen stellt, die nachgewiesen werden müssen.

Abs. 4 – „Im Übrigen gelten die datenschutzrechtlichen Regelungen des Landtags.“ – widerspricht diametral der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs. Denn danach gilt nicht die Datenschutzordnung des Landtags, sondern es gilt die Datenschutz-Grundverordnung.

Hier stellt sich allerdings die schwierige Frage, ob die Datenschutz-Grundverordnung tatsächlich für den gesamten Landtag gilt. Ich habe für den Landtag ein Gutachten erstellt und im Juni dem Präsidenten des Landtags übermittelt, das zu dem Ergebnis kommt, dass die Datenschutz-Grundverordnung nicht für den parlamentarischen Bereich gilt, der nicht in der Datenschutz-Grundverordnung geregelt ist, sondern in der hessischen Verfassung und der die demokratische Souveränität des hessischen Volkes und seiner Volksvertretung sicherstellen soll.

Wenn man dem folgt, heißt das, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs nur so weit gelten kann, wie der Landtag Tätigkeiten behördlicher Art ausübt. Dann gilt die Datenschutz-Grundverordnung und die Aufsicht durch mich. Soweit der Landtag und die Abgeordneten und die Fraktionen aber Tätigkeiten legislativer parlamentarischer Art ausüben, gilt nicht die Datenschutz-Grundverordnung, sondern die hessische Verfassung, die Geschäftsordnung und die Datenschutzordnung des Landtags. Für diese Kontrollen bin nicht ich zuständig, sondern das Datenschutz-Gremium nach § 11 der Datenschutzordnung.

Daher ist meine Empfehlung für einen neuen Abs. 4, diese diffizilen Probleme der Aufsicht zu regeln. Soweit die Landtagsverwaltung die Datenverarbeitung vornimmt, unterliegt sie der Aufsicht des HBDI; dies betrifft im Wesentlichen die geschäftsführende Tätigkeit des Petitionsausschusses, vor allem etwa die Vorbereitung der Behandlung der Petitionen und die Ausführung der Entscheidungen zu den Petitionen.

Soweit die verfassungsrechtlich gewährleistete unabhängige Tätigkeit der Berichterstattung durch Abgeordnete, wie z. B. in § 3 geregelt, sowie die Beschlussfassung durch den Petitionsausschuss und andere Ausschüsse betroffen sind, unterliegt dies der Kontrolle des Gremiums nach § 11 der Datenschutzordnung.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Damit kommen wir jetzt zur nächsten Runde der Abgeordnetenfragen. – Die erste Wortmeldung stammt von der Kollegin Katy Walther.

Abg. **Katy Walther:** Meine Nachfragen richten sich an den Vertreter und die Vertreterin vom Landkreistag bzw. vom Städte- und Gemeindebund. Ich war, ehrlich gesagt, ein bisschen irritiert über Ihre Ausführungen, weil viele der Dinge, die Sie in Zukunft nicht mehr beim Petitionsausschuss angesiedelt sehen, unser tägliches Geschäft sind. Sie hätten alles, was Verwaltungshandeln betrifft, am liebsten aus unseren Handlungsfeldern herausgenommen. Da wäre die Frage an Sie, ob Sie sich mal mit dem Petitionsbericht beschäftigt haben bzw. was die Fälle sind, die wir bearbeiten, bzw. wie viele da erfolgreich abgeschlossen werden und was genau übrig bleibt, wenn Sie dieses ganze Verwaltungshandeln nicht mehr dem Petitionsverfahren unterwerfen möchten.

Sie hatten sehr darauf rekurriert, dass wir die ganzen Auskunftsrechte schon haben. Da möchte ich gerne von Ihnen wissen, ob Sie meinen, dass sie schon zur Genüge von den kommunalen Verwaltungen umgesetzt werden. Denn genau solche Sachen landen ja auch bei uns: dass Menschen eben keine Auskunft bekommen oder dass Menschen sich in der Entscheidung ungerecht behandelt fühlen.

Gerade die Ortstermine, die Sie auch kritisiert haben, führen oft dazu, dass mit den Verwaltungen einvernehmliche Lösungen für die Bürger gefunden werden. Es interessiert mich jetzt doch mal, was nach Ihren Änderungswünschen überhaupt noch an Tätigkeitsschwerpunkten für den Petitionsausschuss vorgesehen wäre.

Abg. **Jürgen Frömmrich:** Bei Herrn Prof. Hilligardt habe ich mich gefragt: Wo steht das, was Sie jetzt alles kritisieren, in dem Gesetzentwurf? Denn das war schon sehr allgemein und, wie ich finde, auch ein bisschen konstruiert.

Wenn Sie sagen, dass alle Dinge, die den kommunalen Bereich betreffen oder möglicherweise den kommunalen Bereich betreffen, ausgeschlossen sind, dann frage ich mich, ob Sie mal einen Blick in die hessische Verfassung geworfen haben. In der hessischen Verfassung steht unter Art. 16, dem Petitionsrecht, folgender Satz:

Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständigen Behörden oder an die Volksvertretung zu richten.

Da steht nichts, was den kommunalen Bereich betrifft, nichts, was die Städte oder Gemeinden betrifft, nichts, was das Personal betrifft, sondern da steht ein ganz einfacher Satz, dessen Ausgestaltung dazu führen muss, dass wir diesem einfachen Satz, der ja sehr viel beinhaltet, in dem Gesetz, das wir hier machen, Rechnung tragen.

Wenn Sie und auch Ihre Kollegin vom Städte- und Gemeindebund diese Dinge einschränken wollen, möchte ich mal wissen, wo Sie die verfassungsmäßige Zuständigkeit hernehmen, dass wir das derart einfachgesetzlich einschränken.

Zweiter Punkt: Sie haben auch das Aufenthaltsrecht angesprochen. Da möchte ich genauso wie Kollegin Walther einen Blick in die letzten Petitionsberichte empfehlen. Ich glaube, mich erinnern zu können, dass rund 60 % der Verfahren, mit denen sich der Petitionsausschuss des Hessischen Landtags beschäftigt, Angelegenheiten des Aufenthaltsrechts sind und wir sogar ein Verfahren haben, dass ein Petent oder ein Flüchtling oder ein Asylbewerber, der in die Härtefallkommission will, bevor er in die Härtefallkommission kommt, im Petitionsausschuss gewesen sein muss.

Sie sollten also mal über Ihre Kritik nachdenken, dass das Aufenthaltsrecht nichts mit dem Petitionsrecht zu tun hat, nachdem dies bei 60 % der Angelegenheiten, mit denen wir uns beschäftigen, der Fall ist.

Dritter Punkt: Auch heute schon sind Angelegenheiten, die im engeren oder im weiteren Sinne mit der Kommune zu tun haben, Bestandteil der Arbeit des Petitionsausschusses. Auch das kann man gut erfahren, indem man sich einmal die Berichte des Petitionsausschusses anschaut.

Ich war zwei Wahlperioden Obmann im Petitionsausschuss; ich kann mich gut daran erinnern, dass wir seinerzeit schon Vor-Ort-Termine gemacht haben, unter Beteiligung der jeweiligen Behörden, Landesbehörden, kommunalen Behörden, Verkehrsbehörden und anderen, um uns mit Angelegenheiten zu beschäftigen, die die Bürgerinnen und Bürger aus ihrer Sicht kritisch an den Landtag herangetragen haben.

Das sind die Verfahren, mit denen wir uns beschäftigen. Daher wundere ich mich ein bisschen über das, was Sie gerade ausgeführt haben. Zunächst einmal – das glaube ich; da müssten Sie mir vielleicht einen Hinweis geben – steht es nicht in dem Gesetz, wie Sie gesagt haben; zumindest in dem Gesetz, das ich kenne, nicht. Und zweitens ist die Praxis heute schon so, dass wir in den Angelegenheiten, die Sie hier kritisieren, tätig sind und dass ein großer Teil der Arbeit des Petitionsausschusses genau diese Angelegenheiten sind.

Abg. **Yanki Pürsün:** Ich habe Rückfragen an die kommunale Familie, und zwar hatte ich auch den Eindruck, dass Sie sich gar nicht so sehr gegen ein mögliches Gesetz gewandt haben, sondern gegen die Verfassung.

Ich will mal zitieren – ich tippe darauf, dass es die Originalformulierung von 1946 ist –: „Jedermann hat das Recht, ... an die Volksvertretung zu richten.“ Das ist in keiner Weise eingeschränkt, was die kommunale Selbstverwaltung betrifft. Es ist heute auch schon Praxis, dass solche Petitionen an den Landtag gerichtet werden und dann auch bearbeitet werden.

Meine Einschätzung hierzu als Berichterstatter ist, dass Sie da ja auch mitmachen. Wenn Sie der Meinung sind, dass man es, wenn es unberechtigte Petitionen sind und es ein Gesetz gäbe, beklagen könnte, ist mein Verständnis auch aus der Diskussion in der Runde vorher, dass man eigentlich eher den Landtag oder den Petitionsausschuss beklagen könnte, weil man vielleicht mit dem Ergebnis nicht zufrieden ist. Aber wie Sie sich daran beteiligen, muss ja nicht unbedingt eine Auswirkung auf die Entscheidungen des Petitionsausschusses haben.

Dann haben Sie für den öffentlichen Dienst auf das Dienstwege-Erfordernis hingewiesen. Aber verbietet dieses Dienstwege-Erfordernis aus Ihrer Sicht bislang eine Petition? Oder kann eine Petition nicht dazu führen – so, wie es in der Verfassung steht, steht sie ja jedem offen –, dass Sie, wenn Sie von einer Petition erfahren, versuchen können, das Dienstwege-Erfordernis herbeizuführen? Dann könnte die entsprechende Person ja sagen: Die Petition hat sich erledigt, lieber Landtag; wir können das Ding wieder einstampfen.

Wenn Sie für den kommunalen Bereich dafür plädieren, keine Petition zuzulassen, müssten Sie eigentlich dafür plädieren, zu sagen: Es gibt ein Landespetitionsrecht. – Aber dann muss es auch ein kommunales Petitionsrecht geben; sonst würden Sie es ja einschränken, obwohl es in der Verfassung anders steht.

Als letzte Frage bzw. Bemerkung: Sie haben sinngemäß gesagt, die kommunale Familie arbeite ja nach Recht und Gesetz; was soll das Ganze?

Ich war selber Mitglied des Verwaltungsgerichtshofes. Die Verwaltung arbeitet ja auch nach Recht und Gesetz. Aber ich hatte den Eindruck, dass dieses Recht erforderlich ist, dass es eine solche Institution gibt, die mal überprüft, ob alles so optimal läuft. Es ist ja nicht so, dass man unterstellt, dass alles falsch läuft. Aber ab und an ist es erforderlich. Da habe ich die Begründung nicht verstanden, warum man in Fragen der kommunalen Selbstverwaltung das Petitionsrecht einschränken sollte.

Abg. **Oliver Ulloth:** Herr Prof. Dr. Hilligardt, Frau Adrian, vielen Dank für Ihre Stellungnahmen. Wir nehmen es natürlich jetzt auch an, dass Sie sich im Vorlauf der Einbringung dieses Gesetzes nicht mitgenommen gefühlt haben bzw. da keine Kommunikation stattfand.

Sie gestatten mir die Vorbemerkung, dass wir hier als Abgeordnete und Fraktionen des Hauses einen ganz besonderen Weg eingeschlagen haben, da ich glaube, dass es nicht so oft vorkommt,

dass fraktionsübergreifend – über die Regierungs- und Oppositionsbänke hinweg – ein solcher Prozess gestartet wurde, der uns auch schon länger im Hause beschäftigt. Ich möchte mir jetzt nicht selbst auf die Schulter klopfen, aber Sie können sich vorstellen, dass dieser Prozess in der Tat etwas mehr Aufmerksamkeit bedarf.

Wir nehmen Ihre Kritik zur Kenntnis, können Ihnen aber sagen, dass das sicherlich nicht nur gegenüber der kommunalen Familie so stattfand, sondern insgesamt in den folgenden Stellungnahmen so kommen könnte. Ich möchte klarmachen, dass da keine spezielle Benachteiligung der kommunalen Familie stattfinden sollte.

Ich habe jetzt parallel als Mitglied des Petitionsausschusses etwas gemacht, was Sie vielleicht überraschen würde. Daraus ergibt sich eine erste Frage. Ich habe einfach mal recherchiert, wie viele Petitionen seitens eines Magistrats, eines Kreisausschusses oder eines Gemeindevorstandes im Hessischen Landtag eingegangen sind, und habe feststellen müssen, dass zwischen 30 bis 40 Kommunen im Lande Hessen dieses Modell schon genutzt haben, um sich tatsächlich ihrerseits, wie auch immer die Beschlusslage herbeigeführt worden ist, an den Hessischen Landtag als Petenten zu wenden.

Nun möchte ich in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass wir dankenswerterweise auch eine sehr interessante Stellungnahme der Goethe-Universität vorliegen haben. In dieser Stellungnahme haben sich Herr Prof. Dr. Rainer Hofmann, Herr Heger und Herr Malkmus zu der Frage geäußert, inwieweit das überhaupt geht, ob also die Grundrechtsfähigkeit gegeben ist. Wir werden uns wahrscheinlich, auch nach dem, was wir hier besprochen haben, in der Tat als Petitionsausschuss genauer mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob und inwieweit die Grundrechtsfähigkeit einer juristischen Person gegeben ist, sich in dieser anderen Rolle auf dieses Petitionsrecht zu stützen. Das möchte ich an dieser Stelle einwerfen und Sie fragen, ob Ihnen bekannt war, welche für meinen Begriff erhebliche Zahl von Kommunen oder Kreisen sich hier an das Haus gewandt hat.

Immer wieder schwang mit, dass Sie befürchten, dass in der kommunalen Familie aufgrund der Petitionsgesetze, die wir hier diskutieren, eine Mehrbelastung entstehen könnte. Ich glaube, dass das, was wir hier diskutieren, sich tatsächlich schon lange verankert hat. Frau Walther hat zu Recht angedeutet, dass tatsächlich relativ viel „Workflow“ bei uns im Petitionsausschuss aus dem Bereich der kommunalen Familie kommt und wir nicht glauben, dass dies durch die Normierung in einem Gesetz erheblich mehr wird. Daher die Frage: Warum glauben Sie, dass durch das Petitionsgesetz das jetzt deutlich steigt?

Der letzte Punkt, der bei den Vorrednerinnen und -rednern gefehlt hat, ist der Punkt, ob Ihnen aufgefallen ist, dass in dem Gesetzesentwurf der vier Fraktionen das Weigerungsrecht der Kommunen, der Gemeinden und der Landkreise neu hinzugekommen ist, d. h., dass wir jetzt von unserer Seite versuchen, explizit klarzumachen, dass Kommunen gerade bei kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten ein Weigerungsrecht haben, sich in der Sache einzulassen.

Was ich damit andeuten möchte, ist: Das sollte schon ein Weg in die richtige Richtung aus Ihrer Perspektive sein, dass wir respektieren, dass in der Tat die kommunale Selbstverwaltung in Hessen natürlich Gültigkeit hat.

Abg. **Robert Lambrou:** Ich habe eine Frage an Frau Adrian vom Hessischen Städte- und Gemeindebund. Wenn ich es richtig verstanden, haben Sie sich sehr ähnlich wie Prof. Friehe geäußert; Sie haben zusätzlich darauf hingewiesen, dass Sie bei diesen Petitionsgesetzen befürchten, dass es eine Klagewelle gibt, die die hessischen Städte und Gemeinden zusätzlich belastet. Dazu hätte ich gern noch ein paar Ausführungen.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt:** Gestatten Sie mir, dass ich die Stellungnahme zusammenfasse und nicht auf jede Abgeordnete, jeden Abgeordneten einzeln eingehe, mit Ausnahme von Herrn Frömmrich, der fragte: Wo steht denn das, worauf Sie Bezug nehmen? – Natürlich steht in § 2 Abs. 4:

Das Recht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, sich mit Petitionen an den Landtag zu wenden, unterliegt keinen Beschränkungen.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Art. 16!)

Da ist der gesamte kommunale Bereich deklaratorisch mit dabei. In den darauffolgenden und auch in den einleitenden Paragrafen ist klar: Es geht um alle Bereiche, auch der Kommunalverwaltung und nicht nur der Landesverwaltung als solcher.

Ich muss jetzt ein Stück zwischen dem differenzieren, was Frau Adrian vorgetragen hat, und dem, was ich vorgetragen habe. Ich habe für den Landkreistag nicht vorgetragen, dass wir fordern, bestimmte Bereiche komplett auszunehmen oder einzuschränken, weil ich in der Tat meine – das hätten wir in Ruhe besprechen können –, dass es wahrscheinlich gesetzlich gar nicht möglich ist, Einschränkungen vorzunehmen, weil Grundgesetz und Verfassung Wege für die Menschen zulassen, ob man das gut findet oder nicht.

Was ich gesagt habe, ist: Sie normieren das noch mal gesetzlich. Ich habe auch von der Symbolkraft – nicht nur der inhaltlichen Kraft, sondern auch der Symbolkraft – von Gesetzen gesprochen, dass Sie den gesamten kommunalen Bereich einschließlich der Möglichkeiten der Bediensteten dadurch öffnen, transparent machen und dadurch wahrscheinlich ein Stück mehr Zugänge der Menschen zum Petitionsausschuss wahr machen, als es der Sache – da habe ich auf die vielen Beschwerde- und Regelungsmöglichkeiten vor Ort hingewiesen – dienlich ist.

Ich habe auch angemahnt – ich sage es noch mal –: In Kombination mit dem Berichterstatter der Landesregierung, den Sie geschaffen haben, machen wir meines Erachtens, wenn wir das dann

groß und transparent machen, unseren Staat nicht handlungsfähiger, auch nicht bürgerfreundlicher, sondern wir müssen aufpassen, dass wir da nicht ein Stück weit an Handlungsunfähigkeit kommen.

Das heißt, ich habe an dieser Stelle dafür plädiert, noch mal darüber zu reden, ob man – ich hatte es auch so gesagt – wenigstens in der Gesetzesbegründung darauf hinweist, dass es ein gemeinsames Verständnis gibt, dass der Petitionsausschuss des Landtages für ganz besondere Fragen der Menschen vor Ort geschaffen wurde, die sich mit kommunaler Verwaltung befassen, egal, ob Selbstverwaltung oder im Auftrag des Landes, und dass man da eine gewisse Einschränkung vornimmt und auch bei den Bediensteten es nicht ganz öffnet, sondern eine Einschränkung macht, um es greifbarer zu machen.

Beim Thema Aufenthaltsrecht – das haben Sie im Gesetzentwurf der Mehrheitsfraktionen ja gar nicht normiert; ich bin selbst Mitglied der Härtefallkommission und deshalb mitten in dem Geschehen – bleibe ich bei dem, was ich gesagt habe: Wenn man generelle Änderungen im Aufenthaltsrecht möchte, ist meines Erachtens das richtige Gesetz das Aufenthaltsrecht des Bundes und nicht das Petitionsgesetz des Landes Hessen.

Dass Kommunen selbst Petitionen an das Land richten, war mir in dieser Zahl nicht bekannt. Aber dagegen sprechen wir uns ja gar nicht aus. Das ist vollkommen in Ordnung. Noch mal: Es ist bundesgerichtlich normiert, dass die Menschen sich jetzt schon – unabhängig davon, ob es ein hessisches Petitionsgesetz gibt, in dem es steht – an die Vertretungsorgane der Landkreise, Städte und Gemeinden mit Petitionen in Angelegenheit der jeweiligen Gebietskörperschaft wenden können. Das heißt, dieses Recht gibt es auch schon vor Ort, und auch damit müssen wir uns auseinandersetzen.

Zum Thema Mehrkosten habe ich hier nichts aufgeführt, teile aber die Meinung, dass wir aufpassen müssen, dadurch nicht ein Stück mehr Bürokratie zu schaffen und – ich hatte es gesagt – nicht Erwartungen zu wecken, die Sie nachher durch Ihre Entscheidungen gar nicht erfüllen können. Wir müssen daher miteinander aufpassen, dass neben finanziellen Mehrkosten, die entstehen können, nicht ein Stück weit ganz große Enttäuschung entsteht, was Verwaltungshandeln, Entscheidungen und Verantwortung für Verwaltungshandeln angeht, wenn Sie es dann im Petitionsausschuss gar nicht lösen können, sondern wieder weiterreichen müssen. Deshalb sind meines Erachtens Mehrkosten ein Thema. Wir haben es jetzt nicht normiert, würden es aber auch unterstreichen.

Ein allerletzter Satz: Wir verweigern uns ja nicht dem Petitionsrecht und sprechen auch nicht gegen grundgesetzliche Rechte. Wir sagen nur: Lassen Sie uns einen Weg in Hessen finden, der es machbar und wirklich auch für die Menschen vor Ort sinnvoll machbar macht.

Frau **Adrian**: Zu der Behauptung, dass wir uns generell dem Gesetz versperren würden, muss ich sagen: Dann bin ich falsch verstanden worden. Wir sind der Meinung, dass die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Pflichtaufgaben nach Weisung nicht Gegenstand

sein dürfen. Das sind sie ja auch nicht; hier besteht ein Weigerungsanspruch der Kommune, was ja erfreulicherweise in das Gesetz eingebaut wurde. Ich würde es auch anders für nicht zulässig erachten, weil das kommunale Selbstverwaltungsrecht sagt, dass ich das Ob der Handlung sowie das Wie eigenständig ausführen darf – Organisationshoheit.

Wenn jetzt ein Petitionsausschuss kommt und mir meinen Behördenhandeln abnimmt, greife ich in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Deswegen, meine ich, ist aus gutem Grund das kommunale Selbstverwaltungsrecht herausgenommen worden. Ich denke, das ist klar.

Alle anderen Sachen, die Auftragsangelegenheiten, die der Bürgermeister als verlängerter Arm des Staates durchzuführen hat, sind natürlich vom Petitionsrecht umfasst; dagegen werden wir auch nichts sagen. Aber die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten – zu denen ich jetzt auch mal die Pflichtaufgaben nach Weisung zähle, was aber in der Tat ein bisschen strittig ist, muss ich sagen – müssen meines Erachtens ausgenommen werden. Auch verfassungsrechtlich müssen sie ausgenommen werden, weil dies das Recht der Kommune, die eigene Organisationshoheit der Kommune darstellt.

Sofern der Abgeordnete Ulloth gesagt hat, dass dazu schon etwas im Gesetz steht, stimmt das. Das Weigerungsrecht ist enthalten. Aber da hatte ich gesagt, dass wir es besser finden würden, wenn es schon im Ansatz stehen würde, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht außen vor ist, und das nicht erst bis zur Kommune läuft und die Kommune am Schluss sagt: „Nein, aber es geht nicht“ oder so.

Daher würden wir es im Ansatz besser finden, wenn vorne für den Bürger schon klar wäre, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht darunterfällt, und es nicht erst bei der Kommune landet. Da bin ich schon der Meinung, dass hier ein justitierbares Recht auch direkt gegenüber der Kommune besteht, denn wieso soll ich nicht auch einen gesetzlichen Klageanspruch gegen die Kommune haben, wenn im Gesetz steht, dass die Kommune sich verweigern kann? Das ist eine interessante Rechtsfrage, aber ich würde sie nicht ausschließen.

Wenn es um die Qualität der Entscheidungen geht, möchte ich noch eines sagen: Genau das ist es, was wir auch feststellen. Ich bin seit 25 Jahren im Städte- und Gemeindebund. Die Qualität der Entscheidungen ist möglicherweise nicht besser geworden. Das hängt damit zusammen, dass die kleineren und mittleren Kommunen einfach das Geld nicht mehr haben, viele Leute zu beschäftigen, und die Kommunen geschrumpft sind und viel mehr Aufgaben auf die Kommunen zugekommen sind.

Das ist ja genau das Problem, weshalb wir sagen: Jetzt kommt wieder eine neue Aufgabe auf die Kommunen zu. Das ist die Befürchtung, die wir haben. Wir haben das Vertrauen in die Gerichte. Das können Sie uns wirklich glauben: Wir haben viele Widersprüche vor Ort zu bearbeiten und uns damit zu beschäftigen. Wir haben beste Erfahrungen mit unseren Verwaltungsgerichten gemacht, ob es die VGs sind, ob es der VGH ist. Da kommen vernünftige Entscheidungen zustande. Ich weiß nicht, warum das nicht bestehen bleiben soll. Wir haben wunderbare Anhörungs- bzw. Widerspruchsausschüsse, die oft auch schon im Vorfeld etwas abfedern. Wir haben die Bürgerbüros. Wir sehen die Notwendigkeit nicht.

Aber, wie gesagt, das betrifft nur die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten. In diese staatlichen Angelegenheiten wollen wir uns nicht einmischen. Da mag das durchaus sinnvoll sein. Nur um das klarzustellen: Das betrifft nicht eine generelle Ablehnung des Gesetzes, sondern lediglich für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Aus der Tatsache, dass es 30 bis 40 Petitionen von Kommunen gab, ergibt sich für mich noch nicht, welche Angelegenheiten das waren, ob das Auftragsangelegenheiten waren. Ich weiß nicht, was der Hintergrund war. Ich kann dazu jetzt nichts sagen.

Sofern gefragt wurde, ob wir eine Klagewelle befürchten: Ich habe, glaube ich, nicht gesagt, dass wir eine Klagewelle befürchten. Wir sehen aber die Justiziabilität dieser Verweigerung, die kommen könnte, und damit schon die Möglichkeit, dass die Kommunen Ansprüchen ausgesetzt sind. Ich bin kein Prophet und weiß nicht, ob es eine Klagewelle gibt. Aber natürlich ist es wieder eine zusätzliche Belastung und bedeutet möglicherweise auch zusätzliche Rechtsstreitigkeiten.

Vorsitzender: Vielen Dank, liebe Kolleginnen und Kollegen. Alle gestellten Fragen scheinen mir beantwortet, sodass wir diesen Block verlassen können.

Wir kommen zum nächsten Anhörungsblock. Damit rufe ich zunächst die Kirchen auf. Für den Gesamtkomplex mehrerer evangelischer Organisationen ist Frau Diehl benannt. Bevor ich ihr das Wort gebe, möchte ich mich aber als Person von Ihnen verabschieden, weil jetzt Kollegin Strube als Vorsitzende des Petitionsausschusses die Sitzungsleitung übernehmen wird. Ich bitte Sie, ihr genauso freundlich zu folgen, wie Sie es bisher bei mir getan haben.

Jetzt hat Frau Diehl das Wort.

Frau Diehl: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Die evangelischen Kirchen auf dem Gebiet des Landes Hessen und die Diakonie Hessen danken für die Möglichkeit der Stellungnahme und der Anhörung zu den Gesetzentwürfen des Petitionsgesetzes. Wir haben jetzt schon viel gehört, und deshalb möchte ich mich in meiner Stellungnahme auf den Schwerpunkt unserer Ausführungen fokussieren.

Das Gesetz sieht vor, dass in Bezug auf die Sicherung des Verfahrens, was gerade im ausländerrechtlichen Bereich erforderlich ist, keine eigenständige Regelung erfolgt, sondern das Gesetz hat im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf einen Verweis auf die Geschäftsordnung des Landtages vorgenommen. Wir haben vorhin gehört: 60 % der Petitionen sind Petitionen aus dem Bereich Aufenthaltsrecht, und bislang hat jede Petition im Bereich des Aufenthaltsrechts auch faktisch die aufschiebende Wirkung.

Gleichwohl wird in Hessen durchaus abgeschoben. Wir haben vorhin gehört, dass durch eine Petitionseinlegung Abschiebungen auf Dauer verhindert werden könnten. Dem ist nicht so.

Allerdings ist der Verweis auf die Geschäftsordnung nicht ausreichend, um die Sicherung dieser Petitionsverfahren zu ermöglichen, denn letztlich haben wir seit vielen Jahren in diesem Bereich eine Erlasslage, die das regelt.

Wenn diese Erlasslage besteht, dass während eines laufenden Petitionsverfahrens keine Abschiebungen durchgeführt werden sollen, sondern die Personen die Möglichkeit haben sollen, diese Verfahren im Inland abzuwarten, halten wir es für folgerichtig, dass dann auch diese Regelung, wenn schon das Petitionsverfahren insgesamt aus der Geschäftsordnung in ein Gesetz überführt wird, in ein Gesetz mit überführt wird.

Wir haben dazu aus besonderem Grund einen expliziten Vorschlag gemacht, nämlich im Hinblick auf die Verbindung von Petitionsverfahren und Härtefallverfahren im hessischen Bereich. Wir haben, wie wir es vorhin auch schon gehört haben, im hessischen Härtefallkommissionsgesetz die Vorgabe, dass eine Petition im Aufenthaltsrecht abgeschlossen sein muss, bevor sich der Petent an die Härtefallkommission wenden kann. Er kann es vorher nicht; das ist ein Ausschlussgrund.

Nun müssen Sie aber wissen, dass in der Härtefallkommission nur aussichtslose Fälle im Sinne des Verwaltungsrechts behandelt werden. Das sind also Personen, die vorher im Aufenthaltsrecht gar keine Möglichkeit hatten, ein Aufenthaltsrecht zu erhalten. Wenn also jetzt diese Verfahren nicht mit den zwingend vorgeschalteten Petitionsverfahren abgesichert sind, besteht unseres Erachtens die Gefahr, dass die Handlungsfähigkeit der Härtefallkommission vollständig ins Leere läuft, und das möchten wir gerne verhindern.

Wir haben daher im Rahmen unseres Vorschlags noch einen weiteren Aspekt eingeführt, dass es nicht nur für die Dauer des Petitionsverfahrens die Möglichkeit des Absehens von der Abschiebung geben soll, also Duldung, sondern auch über einen gewissen Zeitraum hinaus, da zwischen dem Ergebnis, das der Petent vom Petitionsausschuss erhält, und der Einreichung des Härtefalls eine gewisse Zeitspanne liegt, der Petent entsprechende Informationen haben muss und auch den Antrag an die Härtefallkommission vorbereiten muss. Das halten wir daher für erforderlich.

Zur vorhin angesprochenen Kompetenzwidrigkeit möchte ich nur kurz darauf hinweisen: 2005, als das Zuwanderungsgesetz eingeführt wurde, hatte der Bundesgesetzgeber eigentlich die Duldung gar nicht mehr einführen wollen. Es war gedacht, entweder die Personen bekommen einen Aufenthalt, oder sie werden abgeschoben. Der Bundesgesetzgeber hat sich aber letztlich doch entschieden, einen materiellen Suspensiveffekt mit der Duldung einzuführen. Wenn wir die Duldungsgründe in § 60a sehen, bin ich der Auffassung, dass er auch landesrechtliche Normen einschließt. Wir haben schließlich auch die Lage, dass in vielen Bundesländern im Rahmen eines Petitionsverfahrens keine Abschiebungen durchgeführt werden.

Auch im Gebiet des Aufenthaltsrechts kennt die Rechtsprechung Verfahrensduldungen. Das ist sicherlich ein kleines inhaltliches Gebiet, aber in Bezug auf die Petition hat es doch eine große Bedeutung; deswegen führe ich das ein bisschen aus. Das bedeutet: Auch der Rechtsprechung ist bewusst, dass es bei Verfahren, die keinen Suspensiveffekt nach der VwGO haben, dennoch einen Anspruch geben muss, diesem Personenkreis eine Duldung zu geben, wenn der Antrag

Aussicht auf Erfolg hat. Aus diesen Gründen sehe ich die Problematik der Kompetenzwidrigkeit nicht so sehr.

Zum Thema wiederholter Petitionen: Auch wiederholte Härtefallanträge schützen nicht vor Abschiebung.

Aber insgesamt sind wir der Auffassung, dass im Rahmen eines Petitionsgesetzes diese Fragestellungen mit geregelt werden können, auch mit dem Blick auf Klarheit und Öffentlichkeit.

Frau Prof. **Dr. Kläver**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende Strube, sehr geehrte Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, hier für die katholischen Bistümer in Hessen eine Stellungnahme abgeben zu können.

Zunächst möchte ich zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und FDP kommen. Ich begrüße es ausdrücklich, dass die verfassungsrechtlich abgesicherte Petition nunmehr in Gesetzesform gegossen wird. Allerdings halte ich bestimmte Änderungen für erforderlich, und sie gehen stark in Richtung der evangelischen Kirchen, wie wir das gerade schon gehört haben.

Zunächst sollte das Petitionsrecht mit einem umfassenden Kommunikationszugang korrespondieren. Wichtig sind hier insbesondere die Niedrigschwelligkeit des Zugangs und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Wie das in § 2 Abs. 1 aufgenommen werden könnte, habe ich schriftlich ausgeführt; ich habe ausgeführt, was dort angeführt werden könnte, um das abzusichern.

Ich halte es für völlig unzureichend, dass in § 1 nicht auf die Aussetzung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bei Petitionen eingegangen wird. § 2 Abs. 7 – er war heute ja schon öfter Thema – verweist bezüglich des näheren Verfahrens zwar auf die Geschäftsordnung, aber nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts müssen wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung durch das Parlament selbst geregelt werden. Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Vorbehalt des Gesetzes bedeutet, dass der Gesetzgeber in Hessen selbst eine Regelung treffen muss.

Insoweit will ich hier einem Sachverständigen widersprechen – er ist nicht mehr da –, der angeführt hat, dieser Vorbehalt würde nur bei Eingriffen gelten. Meiner Auffassung nach bedeutet die Wesentlichkeitstheorie, dass bei allen Grundrechtsausübungen der Vorbehalt des Gesetzes zu beachten ist.

Zu bedenken ist außerdem, dass der Hinweis auf die Geschäftsordnung nicht weiterführend ist. Die Geschäftsordnung stammt aus dem Jahr 1993; sie ist zwar immer wieder geändert worden, zuletzt 2019, aber die Regelungen zum Petitionsrecht selbst sind nicht geändert worden. Es gibt einen Erlass aus dem Innenministerium vom 9. Mai 2005, und dort wurde ausdrücklich festgelegt, dass die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und gegebenenfalls des Härtefallverfahrens auszusetzen ist.

Auf diese Rechtslage wurde auch noch einmal ausdrücklich in einem Schreiben hingewiesen, das an die Ausländerbehörden und Regierungspräsidien gegangen ist, und es erfolgte auch ein ausdrücklicher Hinweis auf genau diese Rechtslage in der Antwort des Innenministers Beuth vom 05.10.2016 auf eine Kleine Anfrage zur aufschiebenden Wirkung bei Petitionen.

Daraus folgt meiner Ansicht nach, dass für die Aussetzung der Abschiebung die in dem Erlass getroffene Regelung heranzuziehen ist. Deshalb sollte die Aussetzung der Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens und gegebenenfalls des Härtefallverfahrens auch in dieses Gesetz aufgenommen werden. Petitionen haben auch in anderen Bundesländern eine solche aufschiebende Wirkung, z. B. in Baden-Württemberg, in Hamburg oder Berlin.

Zu berücksichtigen ist jetzt – da möchte ich kurz auf das eingehen, was wir von der evangelischen Kirche schon gehört haben –, dass wir einen Zeitraum haben zwischen Abschluss des Petitionsverfahrens und Beginn des Härtefallverfahrens, für den eigentlich keine Regelung besteht. Wir haben für das Härtefallverfahren eine gesetzliche Regelung in § 6 HFKG, wonach diese aufschiebende Wirkung ausgesetzt wird. Für den Zeitraum dazwischen fehlt eine Regelung; das sollte hier noch ausdrücklich aufgenommen werden, damit das sichergestellt ist, was wir in dem Erlass von 2005, 2016 bestätigt, vorfinden.

Ich hatte Ihnen einen Vorschlag gemacht, wie eine solche gesetzliche Regelung aussehen könnte, was man aufnehmen könnte, um den gesamten Zeitraum vom Beginn des Petitionsverfahrens bis zum Abschluss des gegebenenfalls danach durchzuführenden Härtefallverfahrens abzusichern.

Zu den Bedenken im Hinblick auf Kompetenzstreitigkeiten möchte ich darauf hinweisen: Im Härtefallverfahren kennen wir ja schon lange eine solche Regelung, nämlich in § 6 HFKG. Das heißt, hier ist das verwirklicht worden, was der politische Wille war; es war also möglich.

Meiner Meinung nach ist auch ganz wichtig, dass das Petitionsverfahren immer Voraussetzung für die Durchführung des Härtefallverfahrens ist. Wenn das Härtefallverfahren eine aufschiebende Wirkung kennt, dann ist es systemwidrig und unlogisch, wenn das Petitionsverfahren eine solche aufschiebende Wirkung nicht kennt. Deshalb ist das meiner Meinung nach zwingend erforderlich.

Zum Gesetzentwurf der LINKEN kann ich auf meine schon gemachten Ausführungen verweisen. § 7 bewerte ich natürlich positiv, aber ich möchte auch hier auf den Vorschlag meiner Formulierung verweisen.

Herr **Schwantner**: Sehr geehrte Damen und Herren! Auch Amnesty International bedankt sich sehr herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich versuche, es etwas kürzer zu machen. Sie werden jetzt sicher sehr viel Gleichlautendes hören. Amnesty begrüßt auch, dass es ein Petitionsgesetz geben soll, das das Petitionsverfahren, das bislang in verschiedenen Erlassen und Geschäftsordnungen geregelt ist, neu zusammenfasst; vermisst allerdings in dem fraktionsüber-

greifenden Entwurf tatsächlich auch die Konsequenz, nämlich, dass immer wieder auf die Geschäftsordnung oder Ähnliches verwiesen wird. Im Hinblick auf das, was ein Kollege der Wissenschaft vorhin gesagt hat, dass wir sehr viel mit ausländerrechtlichen Petitionen zu tun haben, und er die Sprache bemängelt hat, die nicht verständlich sei, würde ich auch sagen, dass es schwierig ist für uns Bürgerinnen und Bürger, sich in der Vielzahl von Gesetzen, Geschäftsordnungen und Erlassen usw. zurechtzufinden.

Amnesty setzt sich auch für Barrierefreiheit ein, da wir der Auffassung sind, dass nur dann Menschen mit Behinderung ihre Menschenrechte wahrnehmen können, wenn sie auch einen barrierefreien Zugang zu allen Bereichen ihres Lebens haben. Das schließt die Justiz selbstverständlich mit ein. Auch hier würden wir uns wünschen, dass die Formvorschriften, wie eine Petition eingelegt werden soll, erweitert werden sollen – so, wie ich es in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe.

Zu dem großen Komplex „Regelungen zur Sicherung des Verfahrens“ kann ich nur auf meine Vorrednerinnen, Frau Diehl und Frau Prof. Dr. Kläver, verweisen und mich darauf beziehen; diese Standpunkte teilen wir als Organisation voll inhaltlich mit. Die Fragen hinsichtlich einer Kompetenzschwierigkeit oder von Kompetenzkonflikten zu §§ 60a ff Aufenthaltsgesetz sehe auch ich, wie gerade angesprochen, so, dass letztlich wir im Härtefallkommissionengesetz, jedenfalls im hessischen, eine entsprechende Regelung haben und diese ohne Weiteres nach meinem Dafürhalten auch im Petitionsgesetz umzusetzen wäre. Es wäre für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, die sich zwangsläufig in ein Petitionsverfahren begeben müssen, um in einen Härtefall zu kommen, oft eine unzumutbare Härte, würden sie während des Petitionsverfahrens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bedroht werden.

Vielleicht nur als Ergänzung vonseiten meiner Organisation zu diesem Punkt, ohne mich dann zu allem anderen zu wiederholen: Amnesty setzt sich seit Jahren für Menschen ein, die aufgrund ihrer Rückführung ins Herkunftsland von schwerwiegenden Gefahren bedroht sein könnten oder bedroht sind. Es gibt durchaus auch in der Härtefallkommission oder vorgeschaltet in Petitionsverfahren Menschen, die aus unterschiedlichsten Fallkonstellationen bei Rückführungen in ihr Herkunftsland bedroht werden oder bedroht sein würden.

Ich möchte an diesem Punkt nicht missverstanden werden, auch nach meiner Auffassung, oder nach Auffassung von Amnesty International ist natürlich weder der Petitionsausschuss noch die Härtefallkommission eine Revisionsinstanz zum BAMF und auch nicht zu den Gerichten. Das ist so nicht vorgesehen. Hinter dieser Intention steht Amnesty International auch. Aber es ist genau der Grund, warum sich Amnesty International auf deutscher Sektionsebene dazu entschieden hat, an Härtefallkommissionen mitzuwirken, soweit dies möglich ist, weil wir genau diese Menschen mit im Blick haben, die trotz alledem aus verschiedensten Gründen durchs Raster gefallen sind und bei ihrer Rückführung um ihr Leib und Leben fürchten müssen. Das kann und darf natürlich nicht vorrangig sein in diesem Verfahren. Es ist aber ein Teilaspekt. – Vielen Dank.

Vorsitzende: Vielen Dank. – Wir kommen jetzt zur Fragerunde.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Vielen Dank für die Ausführungen, vor allen Dingen für die für mich sehr schlüssige Argumentation, warum wir doch recht haben mit der aufschiebenden Wirkung bei Ausländerpetitionen. Ob das wirklich eine politische Mehrheit findet, sei dahingestellt. Sie wissen uns da an Ihrer Seite.

Ich habe noch eine Nachfrage, insbesondere an den Vertreter von Amnesty. Ich hatte in der ersten Fragerunde schon darauf hingewiesen, welche Schwierigkeiten ich mit dem Verweis auf die Geschäftsordnung habe. Sie argumentieren aber jetzt mit ganz großem Kaliber gegen diesen Verweis. Ich zitiere aus Ihrer Stellungnahme. Sie stellen nicht nur Praktikabilität und Transparenz infrage, sondern sehen sogar die Rechtssicherheit gefährdet. – Entweder habe ich es nicht richtig verstanden, oder Sie schießen mit einer ganz großen Kanone. Deswegen noch einmal die Nachfrage: Können Sie das insbesondere mit der Rechtssicherheit noch einmal nahebringen. Ansonsten reichen mir die Argumente, die ich bisher habe, um den Verweis auf die Geschäftsordnung zu problematisieren.

Herr **Schwantner:** Das kann ich ganz kurz präzisieren. Danke für die Nachfrage. Es ist nun einmal so, dass verbindliche Einzelakte, wie ich sie auch beschrieben habe, Runderlasse, Verwaltungsakte, Verwaltungsvorschriften und Ähnliches, nicht unbedingt justiziabel sind. Ein Petitionsgesetz wäre es auf jeden Fall. Aus diesem Grund finde ich den Rückgriff innerhalb eines Gesetzes mit Verweisen auf Geschäftsordnungen und Erlasse relativ unsicher. Zudem muss man dazu auch noch sehen, dass Geschäftsordnungen und insbesondere Erlasse eines jeden Landtags jederzeit geändert werden können und auch relativ schnell geändert werden können, während es bei einem Gesetz relativ kompliziert ist, im Wege des Gesetzgebungsverfahrens Vorschriften hinein- oder hinaus zu deklinieren.

Aus diesem Grund halte ich es für die Rechtssicherheit – ich meine den Begriff „Rechtssicherheit“ jetzt nicht in einem hoch juristischen Sinne; so hoch wollte ich das Kaliber auch nicht bringen. Ich meine durchaus, dass ein Gesetz per se eine größere Rechtssicherheit entfaltet als Verordnungen, Erlasse und ähnliche Vorschriften, da diese sehr schnell änderbar sind.

Vorsitzende: Jetzt kommen wir in die nächste Runde. Frau Ulrike Bargon für die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen.

Frau **Bargon:** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Möglichkeit der Stellungnahme bzw. auf die Stellungnahme, die die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte abgegeben hat, ergänzend einzugehen und möchte einige Aspekte herausgreifen.

Zunächst zu dem Mehrheits-Gesetzentwurf – ich übernehme diese Begrifflichkeit jetzt von den Vorrednern. In der Zielsetzung des Gesetzentwurfs steht, dass das Petitionsrecht „in einem Gesetz transparent und verständlich niedergeschrieben werden [soll].“

Wesentliche Regelungen sollten sich aus unserer Sicht daher in einem Gesetz finden, dies gilt auch für Regelungen zum Abschiebeschutz im Gesetz, die sind dort nötig. Momentan sehen geltende Erlassregelungen, auf die über die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags zu gelangen ist, vor, dass eine Abschiebung bis zum Ende des Petitionsverfahrens und gegebenenfalls eines Härtefallverfahrens auszusetzen ist.

Im Härtefallkommissionsgesetz sind Schutzmaßnahmen vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen direkt enthalten. Diese Erlassregelungen sind seit Langem bestehende und bewährte Regelungen, um somit die Rechte der Betroffenen, aber auch des Ausschusses zu wahren; ansonsten würden Tatsachen geschaffen, wenn eine Person abgeschoben wird, der aber möglicherweise doch ein Aufenthaltsrecht zugestanden worden wäre. Sobald sie das Land verlassen hat, ist das ohne Weiteres nicht mehr machbar oder zu gewähren.

Damit ist während des Petitionsverfahrens eigentlich Abschiebeschutz gewährleistet. Aus unserer Sicht ist es aber besonders wichtig, in einem Gesetzgebungsverfahren, oder in dem Gesetzentwurf, sicherzustellen, dass keine Schutzlücken entstehen.

Es gibt nämlich die Situation, dass dann, wenn eine Petition eingereicht wurde, im Rahmen einer Eilentscheidung dennoch von dem Schutz vor Abschiebemaßnahmen abgesehen werden kann, d. h. die Person könnte abgeschoben werden, obwohl über ihre Petition an und für sich noch gar nicht entschieden ist. Eine Rückführung kann vorgenommen werden. Mir sind solche Fälle auch tatsächlich bekannt.

Das VG Frankfurt hat in einem Beschluss ausgeführt, dass in einer solchen Konstellation auch kein gerichtlicher Eilrechtsschutz möglich ist. Es entsteht daher aus unserer Sicht eine Schutzlücke. Diese Schutzlücke wirkt sich insbesondere auch aus, wenn die betreffende Person eine Eingabe an die Härtefallkommission des Landes Hessen hätte richten wollen. Sobald die Abschiebung vollzogen ist, ist das nicht mehr möglich.

Von Frau Prof. Dr. Kläver wurde ebenfalls schon darauf hingewiesen, dass dieses Ineinandergreifen der Schutzmaßnahmen ein ganz wichtiger Aspekt ist, der durch Aufnahme entsprechender Regelungen im Gesetz sichergestellt werden sollte. Im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ist dies entsprechend vorgesehen und findet demzufolge auch unsere Zustimmung.

Wir haben weitergehend auch von den Abschiebeschutzmaßnahmen in der Stellungnahme noch darauf verwiesen, dass zu einem bürgerfreundlichen Verfahren auch gehören würde, Hilfsmaßnahmen für Menschen vorzusehen, die der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtig sind und gegebenenfalls einen Sprachmittler hinzuziehen müssten. Es besteht zwar die Möglichkeit der Niederschrift; sofern aber die Hilfe eines Sprachmittlers nötig wäre, ist dazu nichts geregelt. Derlei Maßnahmen sollten im Sinne der Bürgerfreundlichkeit ebenfalls aufgenommen werden.

Im Übrigen verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme und bedanke mich.

Herr **Scherenberg**: Sehr geehrte Damen und Herren! Wir haben schon relativ viel zu der Frage der Sicherung des Verfahrens gehört. Ich möchte ein paar zusätzliche Gedanken dazu einbringen, auch auf die Frage von Herrn Wilken hin, wie man das vielleicht regeln könnte.

Zum ersten Mal wurde in Hessen am 08.10.1991, also vor ziemlich genau 30 Jahren, ein Verfahren eingeführt, dass während des laufenden Petitionsverfahrens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen abzusehen ist. Das heißt, es ist eine gute Tradition, dass das so ist. Aus unserer Sicht sollte es auch, wenn das Petitionsrecht jetzt in Gesetzesform gegossen wird, dort enthalten sein und nicht, wie bisher, auf dem Erlasswege geregelt werden, auch wenn dem Vernehmen nach geplant ist, auch weiterhin Erlasse, die dies zum Inhalt haben, aus dem Innenministerium herausgeben zu lassen, um das Aufenthaltsrecht während des Petitionsverfahrens zu sichern.

Kurze Anmerkung dazu: Sollte es weiterhin, wie in dem fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf vorgesehen, auf dem Erlasswege passieren, dann wäre es auf jeden Fall zu begrüßen, wenn dieser Erlass öffentlich wäre, damit die Betroffenen wissen, womit sie es zu tun haben. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport verzichtet bislang darauf, jedwede Erlasse auf seiner Homepage oder in einer anderen Form zu veröffentlichen, was sehr ärgerlich ist.

Zurück zum Verfahren und wie man das machen kann. Die Duldung kennt verschiedene Duldungstatbestände. Es gibt einerseits den Abschiebestopp durch das Landesinnenministerium, dann gibt es die Duldung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen und dann gibt es auch noch die Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen, oder wenn erhebliche öffentliche Interessen die Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.

Der letztere Duldungsgrund, also die humanitären oder persönlichen Gründe und öffentlichen Interessen, war, als das Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 eingeführt worden ist – die Kollegin hat gerade schon darauf abgestellt –, gar nicht vorgesehen, ist dann spät wieder reingekommen. Deswegen hat dieser Duldungsgrund auch den kleinen a-Buchstaben hintendran. Den gab es vorher im alten Ausländergesetz. Das war auch die Grundlage für die Erlasse in den 1990er Jahren. Später fiel er weg.

Das hessische Innenministerium hat einen formalen Abschiebestopp für Leute eingelegt, für die eine Petition eingereicht worden war. Dieser Abschiebestopp hatte eigentlich eine maximale zeitliche Begrenzung von sechs Monaten. Das steht so im Gesetz, diese Frist ist vor ein paar Jahren noch einmal auf drei Monate verkürzt worden. Länger darf ein Landesinnenministerium keinen Abschiebestopp aussprechen. Es ist trotzdem weiterhin die geltende Regelung in Hessen.

Sauberer wäre es, wenn man auf den § 60a Abs. 2 Satz 3, nämlich auf die dringenden humanitären oder persönlichen oder die erheblichen öffentlichen Interessen Bezug nehmen würde. Diese gibt es seit dem Jahr 2007 wieder im Aufenthaltsgesetz. Das heißt, der Erlass war eine Art Notlösung, ist aber eigentlich gar nicht mehr notwendig in der Form, in der er erlassen worden ist. Wir haben eigentlich ein viel besseres Instrument. Auch dafür gibt es durchaus im Gesetz andere Beispiele, wie darauf verwiesen wird.

So hieß es z. B. 2015 in der Vorgängerregelung der jetzigen Ausbildungsduldung – Sie kennen sie vielleicht, es ist eine 3+2-Regelung: Wenn geduldete Menschen eine Ausbildung machen, dass sie nicht abgeschoben werden sollen –: Wer eine Ausbildung angefangen hat, soll eine Duldung aus eben genau diesen Gründen bekommen, aus humanitären oder persönlichen Gründen.

Wenn es möglich ist, dass man in einem Gesetz darauf verweist, näher definiert, wie diese Gründe aussehen, dann sollte man das doch auch im Petitionsgesetz hinbekommen, dass man sagt: Eine eingelegte Petition ist ein Duldungsgrund im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz. Damit hätte man eigentlich gut formuliert eine Lösung gefunden, wie man über die Klippe Kompetenzwirrwarr kommt.

Ich möchte noch ein paar kleinere Punkte ansprechen.

Vorsitzende: Bitte wirklich klein. Sie haben die Redezeit schon überschritten.

Herr **Schereberg:** Ja, wirklich klein.

Erstens. Eine solche Duldung würde nämlich auch dazu führen, dass klargestellt ist, dass es ein eigener Duldungsgrund ist. Die Leute hätten eine Arbeitserlaubnis. Die Arbeitserlaubnis ist sehr relevant, weil in Härtefallverfahren die Lebensunterhaltssicherung durch eigene Erwerbstätigkeit auch eine Grundvoraussetzung ist. Da haben wir derzeit häufig die Situation, dass es nicht ganz klar ist, ob die Leute die Arbeitserlaubnis bekommen oder nicht. Wenn das so klargestellt ist, dann wäre auch dieses Problem gelöst.

Was wir uns wünschen ist, dass klarere Regelungen zu folgendem Sachverhalt gefunden werden, dass die Leute über den Abschluss der Petition zeitgleich oder vor der zuständigen Ausländerbehörde informiert werden. Uns sind Fälle zur Kenntnis gekommen, da ist die Ausländerbehörde deutlich vor den Betroffenen informiert worden, sodass Abschiebeversuche stattgefunden haben, bevor sie das Schreiben aus dem Landtag bekommen haben – im Mai kam das Schreiben, dass die Petition abgelehnt ist – der Abschiebeversuch war Anfang April. Auch das kommt derzeit mitunter vor. Das ist sehr ärgerlich und sollte geregelt werden.

Die Kollegin hat es gerade schon angesprochen, wir wünschen uns auch eine Regelung wann eine Petition in das Eilverfahren nach § 104 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags überwiesen wird, wenn schon aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet worden sind. Auch da würden wir uns etwas Klarstellung wünschen, in dem Sinne, dass von diesem Fall dann auszugehen ist, wenn die Leute von der Polizei abgeholt werden und nicht bereits vorher, weil die zentrale Ausländerbehörde irgendjemanden auf eine Liste geschrieben hat oder Ähnliches, sondern wenn mit der konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahme begonnen worden ist, in dem Sinne, dass die Polizei da ist, die Leute abholt, dann können wir darüber reden, dass dann auch das Eilverfahren durchgeführt wird, ansonsten nicht. – Danke schön.

Vorsitzende: Jetzt kommen wir zur Fragerunde.

Abg. **Yanki Pürsün:** Zu dem Erlass hätte ich eine Frage. Ist dieser Erlass bei den Institutionen, die auch in der Härtefallkommission mitarbeiten, allgemein bekannt? Auch im Petitionsausschuss ist er nicht herausgegeben worden. Wir haben Hinweise bekommen, was in dem neuen Erlass stehen könnte. Gibt es auch Ihrer Sicht berechtigte Gründe des Innenministeriums, diesen Erlass nicht öffentlich zu machen?

Abg. **Robert Lambrou:** Ich habe eine Frage an Herrn Scherenberg und an Frau Bargon. Wir hatten in der ersten Runde von Herrn Friehe gehört, dass er es insbesondere bei dem Gesetzentwurf der LINKEN einschätzt, dass hiermit ein Daueraufenthaltsrecht geschaffen wird, indem man einfach eine Petition eingibt und dann Widerspruch einlegt. – Dazu würde ich gerne Ihre Meinung hören, inwieweit diese Gefahr droht und dadurch andere gesetzliche Regelungen de facto ausgehebelt werden.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ist es richtig, dass nicht nur Erlasse, Verfügungen usw. des Innenministeriums, sondern auch des Justizministeriums grundsätzlich nicht öffentlich sind? Herr Scherenberg, ich habe Sie, glaube ich richtig verstanden, dass genau deswegen die gesetzliche Regelung notwendig ist, weil wir nicht wissen, was genau im Erlass steht?

Abg. **Oliver Ulloth:** Wir müssen bei einer Anhörung immer darauf achten, dass wir als Abgeordnete nicht in Kommentierungen einsteigen. Gleichwohl, Herr Wilken, möchte ich dazu einen Satz sagen. Wir haben eine Anhörung anberaumt, im Wissen dessen, dass viele im Raum das, was im Hintergrund steht, nicht kennen. Das ist uns allen bekannt. Gleichwohl möchte ich das Signal geben, dass das für die Fraktionen, die den Entwurf gemeinsam eingebracht haben, ein sehr entscheidender Punkt war, um ein deutliches Signal in dieser Frage zu setzen.

Insofern ist das, was heute Erlasslage ist, seit 2005 gültig. Aber in Zukunft soll es in diese Richtung etwas geben, um das auch hier im Raum einmal unmissverständlich zu sagen.

Ich würde gerne noch einmal das aufnehmen, was erstmals Frau Diehl zu Recht gesagt hat. Darüber sind wir sehr dankbar. Sie haben den Punkt benannt, der nach dem Petitionsabschluss sehr entscheidend wird, das kurze Zeitfenster – das aber auch möglicherweise zu lang ist – und in der Tat eine Gefahr für die Betroffenen darstellt, dass sie von einer Abschiebung getroffen sind, obwohl sie in dieser Härtefallkommission durchaus – wir alle wissen, welche Fälle in einer Petition möglicherweise keine Chance haben – realistische Chancen haben. Dieser Punkt sollte Ihrer Meinung nach gesichert werden.

Es wäre gut, wenn Sie das noch einmal ganz deutlich machen. Das ist für uns ein ganz entscheidender Punkt, jenseits dessen, was ich gerade über den Erlass angedeutet habe. Sie als Mitglied der Härtefallkommission sind auch mit Erfahrungswerten ausgestattet. Was denken Sie, was ein geeignetes Zeitfenster ist, um das Verfahren zu sichern?

Vorsitzende: Der Block von Frau Diehl ist eigentlich schon abgeschlossen. Ich würde Sie, wenn das für alle in Ordnung ist, nach Herrn Lambrou und Herrn Scherenberg noch einmal aufrufen.

Abg. **Robert Lambrou:** Ich möchte meine Frage noch einmal präzisieren. Es geht nicht um den Widerspruch. Es geht einfach um die Strategie, wenn der Gesetzentwurf der LINKEN beschlossen werden sollte, dass ein Petent ganz einfach seine Petition in leicht abgewandelter Form immer und immer wieder einreicht, sodass er dadurch de facto erreicht, dauerhaft im Bundesgebiet bleiben zu können. Inwieweit sehen Sie diese Gefahr?

Herr **Scherenberg:** Erst einmal zu der Frage des Erlasses. Den aktuellen Erlass, der dem Vernehmen nach schon existiert, kenne ich nicht. Deswegen kann ich auch dazu keine Stellung nehmen.

Den alten Erlass aus dem Jahr 2005 kennen wir. Wir kennen auch den Erlass aus dem Jahr 2002. Früher war es durchaus üblich, dass man Erlasse vom Ministerium zur Verfügung gestellt bekommen hat. Das ist in den letzten Jahren deutlich eingerissen. Es gibt Ministerien in anderen Bundesländern, auch Innenministerien, die von sich auch ihre Erlasse zum Aufenthaltsrecht auf die Homepage stellen. Das würden wir uns in Hessen wünschen. Das ist aber nicht Teil dieses Prozesses hier.

Zur Frage des Daueraufenthaltsrechts. Nein, die Gefahr, wenn man das als Gefahr bezeichnet, besteht meiner Meinung nach nicht. Wenn ich eine Petition einreiche und sie dann abgeschlossen ist und ich sie mit leicht abgewandelten Inhalt wieder einreiche, bekomme ich sie sofort zurück. Diese Petition wird nicht angenommen. Das ist unsere Erfahrung. Das haben schon viele versucht. Das, was Sie befürchten, müssen Sie nicht befürchten.

Es ist ein Petitionsverfahren, das zur Sicherung des Verfahrens angestrengt wird. Das kann auch einmal ein paar Monate dauern. Aufenthaltsrechtliche Fragestellungen sind durchaus komplizierterer Natur. Es ist auch nicht so, als würden alle aufenthaltsrechtlichen Petitionen nur als Zugangsvoraussetzung zum Härtefallverfahren eingelegt werden. Einige haben durchaus auch das Ansinnen, über das Petitionsverfahren selbst eine aufenthaltsrechtliche Klärung des Status zu erreichen. Wir hatten das relativ viel, wenn Ausländerbehörden nicht reagieren oder keine Entscheidungen treffen, Ausbildungsduldungen zu Unrecht verweigern etc., dass dann über Interventionen aus dem Petitionsausschuss Aufenthaltsrechte erwirkt werden konnten.

Es geht nicht immer nur um den Zugang zur Härtefallkommission, der übrigens, auch das muss hier noch einmal gesagt werden, ein hessischer Sonderweg ist und auch erst seit 2014 im Gesetz steht. Vorher war das nicht so, dass für den Zugang zur Härtefallkommission die Petition Grundvoraussetzung ist. In den meisten anderen Bundesländern ist das keine Voraussetzungen.

Von daher, wenn wir das so haben mit dieser Verschränkung Petitionsverfahren – Härtefallverfahren, dann sollte es auch eine rechtssichere und klare Regelung geben, dass während des Petitionsverfahrens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen und auch darüber hinaus – also den Zeitraum, den Frau Diehl und andere genannt haben – genug Zeit gegeben werden sollte, um den Härtefallantrag zu stellen.

Frau Diehl: Um es noch einmal zu präzisieren. Im Moment haben wir eine Regelungslücke. Die Petition ist entschieden und ein Härtefallkommissionsverfahren beginnt erst, wenn ein Mitglied der Härtefallkommission einen Fall aufgerufen hat. Vor dem Aufruf erfolgt die Eingabe an die Härtefallkommission, die Vorprüfung durch die Geschäftsstelle. Das nimmt einige Zeit in Anspruch. Wie lange zwischen dem Abschluss des Petitionsverfahrens und dem Aufruf des Antrags des Härtefallgesuchs liegt, wissen wir oft nicht. Wir bekommen als Mitglieder der Härtefallkommission die Gesuche über die Geschäftsstelle zugeleitet. Wir haben in unserer Stellungnahme einen Zeitraum von drei Monaten vorgeschlagen, weil wir denken, dass ein Zeitraum zwischen Abschluss des Petitionsverfahrens und Stellung eines Härtefallgesuchs möglich sein müsste, damit der Petent in die Härtefallkommission kommen kann.

Vorsitzende: Wir kommen jetzt zum nächsten Block. Als nächsten Redner rufe ich Herrn Dr. Christof Stork für die Landesärztekammer auf.

Herr Dr. Stork: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme. Ich sitze hier als Kinder- und Jugendarzt und bin gewohnt, über mehrere Generationen zu denken. Es gibt von der Landesärztekammer zwei Stellungnahmen, die eine ist von unserem Justiziar, Herrn Maier, gezeichnet, und hat auch einige rechtsspezifische Inhalte. Ich habe eine kurze Stellungnahme aus ärztlicher Sicht abgegeben.

Zu der Stellungnahme von Herrn Maier ist zu sagen, dass in dem fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf in § 2 Abs. 6 Strafgefangene und psychisch Erkrankte in einen Topf geworfen werden. Um eine zusätzliche Stigmatisierung zu vermeiden, ist es wichtig, dass das differenziert wird. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag ist in dem Schreiben von Herrn Maier ausgeführt.

Das andere ist, dass es bei Ablehnung von Petitionen, die wirr oder vielleicht unverständlich sind, im Bereich psychisch erkrankten Mitmenschen wichtig ist, dass eine fachkundige Besuchskommission analog § 13 Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz sinnvoll ist.

Ein praktisches Beispiel: In einer schriftlich verfassten Eingabe kann sowohl ein bizarrer Wahn als auch ein realer Vorfall, der Anlass der Beschwerde ist, enthalten sein. Dafür braucht es ein fachkundiges Hinsehen.

§ 4 Abs. 4 des fraktionsübergreifenden Gesetzentwurfs betrifft das Verweigerungsrecht der Städte, Gemeinden und Landkreise. Die Landesärztekammer weist darauf hin, dass die Heilberufekammern auch nur der rechtlichen Aufsicht unterliegen und schlägt vor, ein Verweigerungsrecht im gleichen Sinne wie für Städte, Gemeinden und Landkreise zu regeln.

Im Gesetzentwurf der LINKEN ist die Möglichkeit, eine Petition einzubringen – das habe ich in meiner kurzen Ausführung auch erwähnt – breiter dargestellt, also barriereärmer. Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen haben damit weniger Schwierigkeiten.

Das wichtigste und das Schwerpunktthema im Gespräch mit unserem Menschenrechtsbeauftragten und mit Frau Prof. Henneberg, auch Mitglied der Härtefallkommission, und auch in meiner Funktion als stellvertretendes Mitglied der Härtefallkommission, ist die Sicherung des Aufenthalts im Land während des Petitionsverfahrens. Dazu wurde schon ausführlich und differenziert juristisch Stellung genommen.

Als Arzt möchte ich dazu sagen: Ein hohes Unsicherheitsniveau im Aufenthaltsrecht, insbesondere bei Familien mit Kindern oder heranwachsenden Jugendlichen, die davon betroffen sind – es sind besonders schutzbedürftige Menschen und traumatisierte Menschen, die in diesen Verfahren sind – hat ein sehr hohes Retraumatisierungsrisiko, insbesondere auch für Kinder – auch, wie vorhin beschrieben, Abschiebeversuche, die nicht koordiniert und nicht rechtzeitig angekündigt wurden, können junge Menschen nachhaltig für ihr Leben schädigen. Das möchte ich zu bedenken geben bei der Formulierung einer Rechtssicherheit während des Petitionsverfahrens, dass auch die Betroffenen das im Land durchführen können. – Danke schön.

Frau **Desta**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen bedankt sich für die Möglichkeit, ihre Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen im Rahmen dieser Anhörung zu vertreten.

Bereits im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien angekündigt, dass sie das Petitionsrecht durch Schaffung eines Petitionsgesetzes stärken wollen. Das begrüßt die Liga ausdrücklich. Das Petitionsrecht wird dadurch in seiner Bedeutung als Grundrecht und als Instrument zur Kontrolle der Landesregierung und der Verwaltung gestärkt.

Im Folgenden möchte ich mich auf zwei Punkte beschränken. Einmal auf das Formerfordernis der Petitionen. Dazu haben meine Vorrednerinnen und Vorredner bereits schon einiges gesagt. Deshalb möchte ich diesen Punkt kurzhalten und nur darauf hinweisen, dass die Liga der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt, dass die Rechte von Menschen mit Behinderung im Gesetzentwurf der LINKEN Berücksichtigung findet. Die Erweiterung, eine Petition elektronisch einzureichen, wird ebenfalls begrüßt.

Des Weiteren empfehlen wir, die Gestaltung des Zugangs niedrigschwellig zu halten, sodass auch Menschen mit Sprachbarrieren die Möglichkeit haben, eine Petition einzureichen. Und wir empfehlen die Zurverfügungstellung eines unentgeltlichen Dolmetschers oder einer Dolmetscherin.

Zweiter Punkt. Hier werden Sie einige Wiederholungen entdecken, das werde ich Ihnen jetzt nicht ersparen können. Ich vertrete sechs Wohlfahrtsverbände. Deshalb bitte ich um Verständnis und Geduld.

Im Jahr 2020 wurden laut Bericht des Petitionsausschusses 88 aufenthaltsrechtliche Petitionen plus acht Petitionen von Ausländerinnen und Ausländern im Dublin-Verfahren eingereicht. Damit nimmt die aufenthaltsrechtliche Petition einen beachtlichen Raum ein, insbesondere, wenn man den Vergleich zum Vorjahr berücksichtigt. Herr Frömmrich hat vorhin schon darauf hingewiesen, dass sie prozentual einen großen Stellenwert im Petitionsbericht einnimmt.

In unserer Stellungnahme legen wir deshalb den Fokus auf diese aufenthaltsrechtlichen Petitionen. Es ist uns wichtig, auf die Notwendigkeit eines unbedingten Abschiebeschutzes bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens hinzuweisen. Eine Regelung, das wurde bereits mehrfach schon gesagt, findet sich im Gesetzentwurf der LINKEN. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 wird die aufenthaltsbeendende Maßnahme zurückgestellt, wenn sich die Petition gegen eine Abschiebung richtet. Als Begründung wird zutreffend ausgeführt, dass das Petitionsverfahren die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordert und einen Grund für eine Duldung darstellt. Mein Vorredner hat bereits auf mögliche Auswirkungen für die Betroffenen hingewiesen.

Die Liga Hessen begrüßt, dass hier der Abschiebeschutz des Petenten oder der Petentin bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens uneingeschränkt garantiert wird. Das ist ein relevanter existenzieller Aspekt aus unserer Sicht. Im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf der Regierungsparteien findet sich leider keine gleichlautende Vorschrift. Deshalb bedanken wir uns für den Hinweis, dass da vorgedacht wurde und es eine Regelung dazu geben soll auf dem Wege des Erlasses. Dennoch möchten wir darauf hinweisen, dass es wichtig ist, dringend eine eindeutige Regelung ins Petitionsgesetz aufzunehmen, die für die Betroffenen einen uneingeschränkten Abschiebeschutz für die Dauer des gesamten Petitionsverfahrens formuliert.

Herr Scherenberg hat schon auf die aktuelle Erlasslage hingewiesen. Diese Regelungslücke wird aktuell im Erlasswege sichergestellt und eine Duldung für die Dauer dieses Verfahrens ermöglicht.

Auch der Hinweis im Hinblick auf das Härtefallkommissionsverfahren ist bereits gefallen. Ich möchte auf zwei Aspekte hinweisen. Den einen Aspekt hat meine Kollegin, Frau Diehl, bereits erörtert, nämlich die Regelungslücke zwischen abgeschlossenem Petitionsverfahren und der Möglichkeit, einen Härtefallantrag zu stellen. Eine zweite Regelungslücke besteht aus unserer Sicht, wenn ein Härtefallantrag gestellt wurde, bis eine Berichterstatterin oder ein Berichterstatter in der Härtefallkommission diesen aufgreift.

In diesen Fällen bzw. Zeitphasen können ohne entsprechende Regelungen zum Abschiebeschutz aufenthaltsbeendende Maßnahmen von Ausländerbehörden eingeleitet und vollzogen werden. Wir regen deshalb an, diese Regelungslücke im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf zu schließen. In § 2 Abs. 7 des Gesetzentwurfs kann geregelt werden, dass nach Abschluss des Petitionsverfahrens Abschiebeschutz für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten gewährt wird. Alle entscheidenden Stellen, wie Ausländerbehörden, sind entsprechend zu informieren, damit sie von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen absehen können. – Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit ist dieser Block auch fast abgeschlossen. Gibt es hierzu Fragen? – Das ist nicht der Fall. Herzlichen Dank. – Dann kommen wir jetzt zum nächsten Block. Nächster Redner ist Herr Ansgar Lahmann von Change.org.

Herr **Lahmann:** Danke allen Abgeordneten für die Einladung und auch allen Vorrednerinnen und Vorrednern. Mein Name ist Ansgar Lahmann. Ich vertrete den Change.org als Verein. Das ist in der Anmeldung schiefgelaufen.

Der Verein hat als Zweck die Förderung des demokratischen Staatswesens und die Förderung der Bildung und des bürgerschaftlichen Engagements. Das ist mir sehr wichtig, zu sagen. Wir freuen uns natürlich, wenn Menschen über Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, aktiv eingebunden werden. Daher freuen wir uns auch über Petitionen auf allen Ebenen und in allen Bereichen, so auch hier in Hessen.

Für uns ist es ganz wichtig, dass im Interesse der Bürgerinnen und Bürger auch die Petitionsausschüsse der Parlamente, die Unterschriften und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, die private Portale nutzen, ernst nehmen und gegebenenfalls auch annehmen oder ihnen auch ein Anhörungsrecht zugestehen.

Wir haben die zwei Gesetzentwürfe detailliert kommentiert. Ich werde natürlich nicht auf alle Punkte eingehen – das ist schon eine sehr lange Sitzung –, aber auf einige Punkte, die noch nicht angesprochen wurden.

Ich beginne mit dem Gesetzwurf der CDU, der GRÜNEN, der SPD und der FDP. Dort haben wir schon eine Anmerkung zu Art. 2, Form und Verfahren. Das ist das, was ich gerade schon erwähnt habe, dass viele Bürgerinnen und Bürger private Plattformen nutzen und es in deren Sinne ist, wenn ihr Anliegen von einer kritischen Anzahl von Mitzeichnern unterschrieben wurde, im Landtag gehört zu werden.

Zu Art. 5, Behandlung der Petition haben wir auch eine Anmerkung. Wir begrüßen den Abs. 1, Petitionen sind einfach, zweckmäßig und ohne vermeidbare Verzögerung zu behandeln. Uns ist es ganz wichtig, im Interesse der Petitionsstarterinnen und -starter zu sagen, dass viele Anliegen zeitlich kritisch sind und das festgelegte Prozedere in ihrem Sinne ist, aber der Abs. 4 widerspricht

dem, denken wir. Dort steht, dass eine Frist von acht Wochen eingehalten werden soll. Das kann sogar schon eine vermeidbare Verzögerung sein.

Da verweisen wir auf die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, die genau das, das bürokratische Prozedere bei Petitionsausschüssen als eine große Frustrationsquelle bei den Petitionsstarterinnen und -startern entdeckt hat, also die zeitliche Frage, wie schnell Anliegen behandelt werden. Wir möchten Sie darauf hinweisen, dass vielleicht zu konkretisieren oder zu verschlanken oder zu beschleunigen.

Viele Anmerkungen haben wir zu Art. 6, Veröffentlichung von Petitionen. Ich werde nicht auf alle Punkte eingehen. Beim ersten Absatz begrüßen wir die Möglichkeit der anonymen Veröffentlichung und beim zweiten Absatz haben wir uns gefragt, ob die namentliche Nennung von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in den Petitionen schon ein Grund sein kann, dass die Petition nicht veröffentlicht wird.

Zum Art. 6 Abs. 2 haben wir uns auch gefragt, ob die Formulierung „Eine Veröffentlichung auf der Internetseite ist unzulässig, wenn die Petition ... Links auf andere Webseiten enthält“ in ihrem Sinne ist. Bei Change.org ist es so, dass viele Petitionsstarterinnen und -starter oft verlinken. Sie finden Links zu Nachrichtenportalen oder beispielsweise zu Ministerien. Wenn jetzt eine Petition an den Hessischen Landtag gerichtet würde, und eine Hintergrundinformation zur Tagesschau oder sogar zum Landtag selbst per Link steht, dann stellt sich die Frage, ob das schon ein Grund ist, die Petition nicht zu veröffentlichen.

In unserer Stellungnahme haben wir einen Satz nicht ausgeschrieben, das möchte ich noch vervollständigen, das ist bei Art. 8, Absehen von der sachlichen Behandlung. Da steht beim ersten Punkt des zweiten Absatzes: „hinterfragen wir, inwiefern ein Name und die vollständige Anschrift bereits bei der Einreichung vorhanden, leserlich und verständlich sein muss, oder ob die personenbezogenen Daten nicht auch ...“ Dann bricht der Satz ab.

Wäre es nicht auch möglich, dass die Anschrift nachgereicht werden könnte? Oder dass der Name und die Anschrift in Ausnahmen nicht veröffentlicht werden muss? Da haben wir Erfahrungsfälle, wo Petitionsstarterinnen und -starter aus Schutzgründen gerne anonym ihr Anliegen vertreten. Es gab Fälle, dass Menschen sich in ihrer eigenen Wohnung nicht mehr sicher fühlen konnten. Deswegen möchte ich das hier mit zu bedenken geben.

Zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE überspringe ich alles, was auch schon bei dem anderen Gesetzentwurf gesagt wurde. Auch hier wünschen wir uns natürlich die Offenheit für Petitionen auf Portalen wie Change.org oder openPetition. Wir haben hier allerdings noch einmal bei Art. 11 die Anmerkung bzw. die Frage, wie das „allgemeine Interesse“ definiert ist und ob es nicht zu restriktiv ausgelegt werden kann.

Beim 6. Abs. denken wir, dass die Veröffentlichung ein Eingriff in die Privatsphäre darstellen kann und dass der Schutz der Persönlichkeit nicht gewährleistet wird. Wir empfehlen sowohl Petitionsstarterinnen als auch Unterzeichnern selbst entscheiden zu lassen, ob ihre Daten öffentlich werden.

Ein letzter Punkt. Es steht im Gesetzentwurf nicht, dass die Petitionsberichte veröffentlicht werden, obwohl Sie es werden. Es wurde auch schon angesprochen, dass eine Anhörung eine Aufwertung des Petitionswesens per se ist und der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sehr wichtig ist. Das fand noch keine Berücksichtigung in den Gesetzestexten, wäre aber auch in unseren Augen sehr wünschenswert. – Ich danke Ihnen.

Herr **Mitzlaff**: Guten Tag! OpenPetition gibt es jetzt seit zehn Jahren, als private Initiative gegründet, und ist jetzt eine gemeinnützige GmbH mit inzwischen zehn Mitarbeitern in Berlin und wird aus Kleinspenden finanziert. Im letzten Jahr haben 100.000 Menschen, die die Arbeit, die wir machen, damit honoriert. Das macht uns unabhängig von Politik oder Wirtschaft und damit auch von gelenkten Interessen. Unsere Mission ist, digitale Werkzeuge für die Demokratie zu bauen und zur Verfügung zu stellen. Was sehr erfolgreich funktioniert, ist eine Petitionsplattform – aber tatsächlich würde ich das eher als Sammelplattform für Onlineunterschriften nennen. Wir wollen keine Konkurrenz. Es wird immer wieder gesagt, es gibt eine Konkurrenz zwischen privaten und staatlichen Trägern. Das sehen wir nicht so. Wir sind vorgelagert eine Sammelplattform für Unterschriften. Die Einreichung, Behandlung und Bescheidung wird natürlich in den Ausschüssen vorgenommen.

Ich würde hier auch gerne werben dafür, was bereits einige angesprochen haben. Wir finden es gut, dass die Petitionen veröffentlicht werden sollen, dass sie öffentlich einsehbar sind. Aber tatsächlich wäre für mich auch der logische Schritt, dass die Mitzeichnung möglich ist. Das würde dem Anspruch gerecht werden, was Sie sich von dem neuen Petitionsgesetz erhofft haben, dass die gestiegenen Ansprüche an ein modernes Petitionsrecht erfüllt werden sollen.

Der ehemalige Präsident Kartmann sagte: Petitionen sollen helfen, die Demokratie mit Leben zu erfüllen. – Ich glaube, das wäre an dieser Stelle eine gute Chance, Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, sichtbar zu werden, sich für Anliegen einzusetzen und gehört zu werden von Ihnen, den Abgeordneten, und den Respekt und die Anerkennung und Aufmerksamkeit für ihr Thema zu bekommen; im besten Fall mit einer öffentlichen Anhörung und mit Quorum hier vortragen können.

Wir haben auch einen Vorschlag gemacht für die Höhe des Quorums. Im Gesetzentwurf der LINKEN liegt der Vorschlag bei 1.500 Unterschriften. Herr Linden hat das Quorum bei 3.000 angesetzt. Wir würden es relativ hoch ansetzen; das sind die Erfahrungen, die wir gemacht haben. Wir setzen uns selbst auch ein Quorum für die Anfrage von Stellungnahmen von Abgeordneten, die wir dann auf unserer Plattform veröffentlichen. Ich hatte eine Liste geschickt, auf der Sie entnehmen können, wie viele das betreffen würde. Das wären ungefähr vier Petitionen im Jahr. Das ist eine Größenordnung, mit der Sie arbeiten könnten.

Ich würde auch noch ein bisschen dafür werben, dass die Unterschriften von zivilgesellschaftlichen Plattformen hier auch am Ende anerkannt werden, dass die Bedingungen, die Sie an Unterschriften stellen auch von den Privaten erfüllt werden. Das ist die Voraussetzung. Sie müssen

das Verfahren festlegen, nach welchen Grundlagen Unterschriften anerkannt werden. Sie müssen sagen, wo Unterschriften geleistet werden, welche Attribute, welche Daten vorhanden sein müssen, um sicherzustellen, dass Unterschriften auch nachvollziehbar sind.

Dafür gibt es heute auch technische Möglichkeiten, technische Verfahren, wie das möglich ist. Jeder von uns hat wahrscheinlich ein Zertifikat auf seinem Handy, mit dem er nachweisen kann, dass er geimpft ist. Solche digitalen Signaturen würden sehr ähnlich laufen. Es gibt eine staatliche Stelle, die das Zertifikat ausgegeben hat. Das ist ein Schlüssel, es gibt öffentliche und private Schlüssel. Das führt jetzt alles zu weit, es gibt jedenfalls die technischen Möglichkeiten, wie man nachvollziehbar dezentral Unterschriften sammeln kann und nachvollziehbar machen kann. Wenn Bedarf da ist, kann ich das gerne noch weiter ausführen. Ich wollte nur ausführen, dass man keine eigene Plattform bauen muss, um solche öffentlichen Mitzeichnungen zu ermöglichen, sondern man auf Know-how zurückgreifen und die neuen technischen Möglichkeiten nutzen kann.

Vorsitzende: Vielen Dank, das war eine Punktlandung. – dann kommen wir jetzt zur Fragerunde. Gibt es hierzu Fragen? – Das ist nicht der Fall. Jetzt will ich zur Sicherheit noch einmal fragen, ob alle anwesenden Anzuhörenden auch zu Wort gekommen sind, oder ob wir irgendjemanden übersehen haben? – Das ist auch nicht der Fall.

Sann darf ich die Sitzung jetzt schließen. Ich danke Ihnen allen recht herzlich für Ihr Interesse an dieser Anhörung und für die Abgabe der Stellungnahme und für Ihr persönliches Erscheinen. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag. – Vielen Dank.

Wiesbaden, 7. Oktober 2021

Vorsitz Hauptausschuss

Vorsitz Petitionsausschuss

Für die Protokollierung

Abg. Frank-Peter Kaufmann

Manuela Strube

Dr. Ute Lindemann