

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Ausschuss für Migration, Justiz
und Verbraucherschutz

59. Sitzung am 31. Mai 2024

Wortprotokoll
zu Teilen von Tagesordnungspunkt 1 und 2
– öffentlicher Sitzungsteil –

Beginn der Sitzung: 10.02 Uhr
Unterbrechungen der Sitzung: 12.36 Uhr bis 13.07 Uhr
17.53 Uhr bis 18.02 Uhr
Ende der Sitzung: 18.23 Uhr

Tagesordnung:**1. Punkt 1 der Tagesordnung:
Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer
Verfassungsgerichtshofgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/9117 –

- dazu: – Vorlagen 7/6058/6107/6243 –
 – Zuschriften 7/3486/3497/3570/3631/3632/
 3651/3668 –
 – Kenntnisnahmen 7/1064/1075/1116 –

hier: mündliches Anhörungsverfahren

Ergebnis:

(S. 5 bis 57)

Anhörung durchgeführt
(S. 5 bis 57)**2. Punkt 2 der Tagesordnung:****a) Thüringer Gesetz zur Neuordnung der
Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der
Migration durch Errichtung einer Zentralen
Ausländerbehörde zur Beschleunigung der
Aufnahme und Rückführung**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/9116 –

(S. 58 bis 143)

Anhörung durchgeführt
(S. 58 bis 143)**b) Thüringer Gesetz zur Neuordnung der
Aufgabenwahrnehmung im Bereich der
Migrations- und Integrationsangelegenheiten
durch Schaffung einer Landesausländerbehörde**Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD
und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Drucksache 7/9422 –

- dazu: – Vorlagen 7/6060-NF/6108-NF76244/6286/
 6397/6572 –
 – Zuschriften 7/3503/3635/3636/3648/3649/
 3658/3659/3662/3663/3664/3669/3670/3671/
 3672/3673/3692/3693/3694/3695/3696/3697/
 3714/3715/3720/3771/3778 –
 – Kenntnisnahmen 7/1074/1077/1110/1112/
 1113/1117/1121/1130/1134 –
 – PowerPoint-Präsentation von MigraNetz e. V.
 – Landesnetzwerk der Migrant*innen-
 organisationen (vgl. Anlage zum Protokoll;
 wurde bildhaft eingescannt)

hier: mündliches Anhörungsverfahren

Sitzungsteilnehmer:**Abgeordnete:**

Möller	AfD, Vorsitzender
Marx	SPD, stellv. Vorsitzende
Beier	DIE LINKE, zeitweise/***, zeitweise
Bilay	DIE LINKE, zeitweise/***, zeitweise
Blechs Schmidt	DIE LINKE*, zeitweise/**, zeitweise
König-Preuss	DIE LINKE*, zeitweise/**, zeitweise
Korschewsky	DIE LINKE*, zeitweise/**, zeitweise
Dr. Martin-Gehl	DIE LINKE, zeitweise
Plötner	DIE LINKE, zeitweise/***, zeitweise
Meißner	CDU
Schard	CDU
Zippel	CDU
Braga	AfD
Mühlmann	AfD
Rothe-Beinlich	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Baum	Gruppe der FDP

* in Vertretung

** Teilnahme nach § 78 Abs. 1 Satz 2 GO

*** Teilnahme nach § 78 Abs. 1 Satz 2 GO analog

Regierungsvertreter:

Denstädt	Ministerin für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Homberger	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Ludwig	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Dr. Steinbrück	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Schenk	Staatssekretärin im Ministerium für Inneres und Kommunales
Eisenträger	Ministerium für Inneres und Kommunales
Remy	Ministerium für Inneres und Kommunales
Zibold	Ministerium für Inneres und Kommunales
Doms	Staatskanzlei
Hausmann	Staatskanzlei

Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:

Heucke	DIE LINKE
Steck	DIE LINKE
Grabow	CDU, zeitweise
Seela	CDU, zeitweise
Dr. Spiegel	CDU, zeitweise
Weinrich	CDU, zeitweise
Claus	AfD
Beusch	SPD
Hohner	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Sauerbrey	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Pagel	Gruppe der FDP

Anzuhörende zu Tagesordnungspunkt 1

(in der Reihenfolge der Anhörung):

Dr. von der Weiden	Thüringer Verfassungsgerichtshof, Präsident
Steinbeis	Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH
Talg	Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH
Prof. Dr. Schorkopf	Georg-August-Universität Göttingen
Prof. Dr. Leisner-Egensperger	Friedrich-Schiller-Universität Jena

Anzuhörende zu Tagesordnungspunkt 2

(in der Reihenfolge der Anhörung):

Alazawe	Flüchtlingsrat Thüringen e. V.
Kruppa	Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge/Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Menacher	MigraNetz Thüringen e. V., Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen in Thüringen
Prof. Dr. Vorländer*	Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Dr. Demut	Evangelisches Büro Thüringen
Krumrey	Gemeinde- und Städtebund Thüringen e. V.
Fähnrich	Thüringischer Landkreistag e. V.

* Teilnahme mittels Videokonferenztechnik

Landtagsverwaltung:

Ruffert	Juristischer Dienst, Ausschusssdienst
Ruhle	Parlamentssekretariat
Thiele	Parlamentssekretariat
Mägdefrau	Plenar- und Ausschussprotokollierung
Bennewitz	Praktikantin bei der Landtagsverwaltung
Retter	Praktikant bei der Landtagsverwaltung

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/9117 –

dazu: – Vorlagen 7/6058/6107/6243 –

– Zuschriften 7/3486/3497/3570/3631/3632/3651/3668 –

– Kenntnisnahmen 7/1064/1075/1116 –

hier: mündliches Anhörungsverfahren

Vors. Abg. Möller:

Meine sehr geehrten Damen und Herren, dann kommen wir zum Tagesordnungspunkt 1, das ist das „Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes“. Da findet heute hier die mündliche Anhörung statt. Ich sehe auch, dass eine ganze Menge Anzuhörende erschienen sind.

Ich würde zunächst mal die Anwesenheit der vertretenen Institutionen abklären. Da haben wir für den Thüringer Verfassungsgerichtshof den Präsidenten Dr. von der Weiden. Guten Morgen. Dann haben wir von der Verfassungsblog gGmbH den Herrn Steinbeis und Frau Talg. Guten Morgen. Dann haben wir von der Universität Göttingen Herrn Prof. Dr. Frank Schorkopf. Guten Tag. Von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Jena, Frau Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger. Guten Tag. Dann sind wir soweit, glaube ich, fertig. Weitere Anzuhörende sind nicht erschienen, wie ich sehe.

Folgende Hinweise vielleicht vorab. Die schriftlichen Statements von den Anzuhörenden kennen wir ja. Ich würde also vorschlagen, wir müssen das jetzt nicht noch mal alles vortragen, sondern, dass man vielleicht zunächst noch mal ein Eingangsstatement macht und dann wird es sicherlich aus dem Rund Fragen geben. So würden wir das einfach hier der Reihe nach abfahren, wenn jetzt keine anderen Vorschläge aus dem Rund kommen. Das sehe ich aber nicht.

Dann starten wir nach meiner Reihenfolge mit dem **Thüringer Verfassungsgerichtshof**. Herr **Präsident Dr. von der Weiden**, Sie haben das Wort.

Dr. von der Weiden:

Sehr geehrte Abgeordnete des Thüringer Landtags, sehr geehrte Damen und Herren, bei mir würde das Statement auch kurz ausfallen, wenn ich es vollständig vorlesen würde, weil der Thüringer Verfassungsgerichtshof in Respektierung der Rolle des Landtags als derjenige, der in Ausfüllung des Artikels 80 Abs. 2 Thüringer Verfassung darüber entscheidet, ob und gegebenenfalls welche und auf welche Art und Weise dem Thüringer Verfassungsgerichtshof weitere Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden, eine solche detaillierte inhaltliche Stellungnahme nicht abgegeben hat. Wir legen als Gremium nur Wert auf einen Aspekt, der auch in der Stellungnahme zum Ausdruck gekommen ist, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes ein enger sein muss, um dem Thüringer Verfassungsgerichtshof, dessen Mitglieder diese Aufgabe ja zusätzlich zu ihren hauptamtlichen Tätigkeiten wahrnehmen, hinreichend Zeit für die Kernaufgaben in der Rechtsprechung zu belassen. Wenn ich den Zusatz machen darf: Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf sehen wir diese Voraussetzung angesichts des engen Anwendungsbereichs als erfüllt. Für Nachfragen inhaltlicher Art könnte ich, weil sich der Verfassungsgerichtshof als Institution auf diese Äußerung beschränkt, nur als Person des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs zur Verfügung stehen, aber nicht für das Gremium Verfassungsgerichtshof, also für die neun Mitglieder und neun stellvertretenden Mitglieder sprechen. Vielen Dank.

Vors. Abg. Möller:

Herzlichen Dank für die Stellungnahme. Gibt es Fragen an Dr. von der Weiden? Bitte, Herr Schard.

Abg. Schard:

Schönen guten Morgen Herr Dr. von der Weiden. Herzlichen Dank erst mal, dass Sie uns in dieser mündlichen Anhörung zur Verfügung stehen. Sie haben gerade ein Stück weit Ihre Beweggründe bzw. auch Ihr Aussageverhalten erläutert. Ich hoffe es ist daher nicht zu vermessen, Ihnen trotzdem mitunter vielleicht detaillierte Fragen zu stellen, weil diese Frage und dieser Gesetzentwurf, die wir hier zu behandeln haben, aus meiner Sicht doch eine sehr weitreichende Wirkung auf Thüringen insbesondere im Zusammenhang mit der Wahl des Ministerpräsidenten hätten, was er ja auch zum Inhalt hat. Es gibt ja schon eine ganze Weile eine Diskussion um zumindest die Auslegung der jetzigen Regelung. Darum dreht sich ja auch unser Gesetzentwurf.

Nur noch mal ganz kurz zur Historie: Es gab Vorschläge, die Verfassung selbst zu ändern, klarzustellen. Das hätte aus meiner Sicht den Vorzug verdient, aber das ist an dieser Stelle ja nicht weiter auszuführen, das hat nicht funktioniert, sodass mit dem Gesetzentwurf – nur noch mal zu unseren Beweggründen – der in meinen Augen vielleicht zweitbeste Weg gewählt wurde, nämlich durch dieses sogenannte Vorabprüfverfahren Klarheit zu schaffen. Nun gibt es ja zumindest in der Sachfrage in der Rechtsprechung, in der Literatur vielleicht weniger, aber ein gewisses uneinheitliches Lagebild, was die Gesamtlage angeht. Es gibt im Nachhinein auch zu diesem von uns vorgeschlagenen Verfahren unterschiedlichste Äußerungen. Die konzentrieren sich nicht darauf, aber es ist ein ganz wesentlicher Einwand, ob das denn eine Entscheidung ist, die im Sinne der jetzt geltenden Vorschriften tatsächlich durch den Verfassungsgerichtshof getroffen werden kann. Deshalb würde ich Ihnen gern die Frage stellen, wie Sie das sehen/interpretieren, ob es hier eine solche Entscheidung wäre, wenn dieses Gesetz umgesetzt werden würde.

Dr. von der Weiden:

Vielen Dank, Herr Schard, für die Frage. Erst eine Vorbemerkung und dann die Antwort auf die Frage. Vorbemerkung: Ich teile die Einschätzung, dass es wünschenswert gewesen wäre, wenn das Parlament mit Zweidrittelmehrheit Unklarheiten in der Frage der Auslegung selbst beseitigt hätte, aber das ist natürlich Ihre Entscheidung als Landtag, ob Sie das tun oder nicht. Deswegen ist es auch aus meiner Sicht die zweitbeste Lösung, aber immer noch eine bessere Lösung als das Nichtstun an der Stelle.

Zur Frage „Entscheidung – ja oder nein“: Ich sage mal so, wir wären nicht Juristen, wenn wir nicht unterschiedliche Meinungen zu dieser und auch zu anderen Fragen hätten. Aus meiner Sicht ist es eindeutig eine Entscheidung. Ich hätte da jetzt auch gar kein Problem gesehen, der Gesetzentwurf formuliert das so, dass es eine Entscheidung ist. Es ist letzten Endes eine verbindliche Klärung einer Auslegungsfrage. Als hauptberuflicher Revisionsrichter würde ich sagen, da wird ein Rechtssatz vom Verfassungsgerichtshof formuliert, der Bindungswirkung hat, der Rechtskraftwirkung hat, der verbindlich ist. Für wen? Für den Adressaten, Präsident des Landtags, Präsidentin des Landtags, der bei der Feststellung des Wahlergebnisses – also ob dann aus diesem Wahlergebnis folgt, dass ein Kandidat für ein Ministerpräsidentenamt gewählt ist oder nicht gewählt ist – an diesen Spruch des Verfassungsgerichtshofs gebunden wäre.

Der Gegenbegriff zur Entscheidung wäre Gutachten. Der Gegenbegriff ist nicht Entscheidung in einem konkreten Rechtsverhältnis, hier Verfassungsrechtsverhältnis. Es gibt Verfahren

auch auf internationaler Ebene beim EuGH, Vorabentscheidungsverfahren, wo Vorabentscheidungen auch auf dieser Rechtssatzebene erfolgen. Das ist zwar ungewöhnlich. Der normale Fall ist, dass es in der Tat dieses Rechtsverhältnis gibt, aber es ist keine begriffliche, schon gar nicht verfassungsrechtlich verortete Begrifflichkeit, die einer solchen Vorabklärung – das könnte man auch als Vorabentscheidung bezeichnen – entgegenstehen würde.

Vors. Abg. Möller:

Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Vielen Dank erst mal für Ihre Informationen, weil eine direkte Stellungnahme haben Sie ja schriftlich in dem Sinne nicht abgegeben. Sie haben ja vor allen Dingen auch darauf verwiesen, dass der Verfassungsgerichtshof ehrenamtlich tätig ist und deswegen auch nur tatsächlich – ich nenne es jetzt mal – wichtige Punkte bearbeiten kann, um das tatsächlich auch in der gebotenen Sorgfalt ausüben zu können. Das ist für mich völlig nachvollziehbar.

Umso schwieriger finde ich den auf der einen Seite engen Anwendungsraum, den Sie ja auch einfordern, weil ich mich frage, ob das nicht zum einen mit dem Gebot kollidiert, dass Gesetze ja möglichst abstrakt generell zu formulieren sind, und sich natürlich die Frage stellt: Wenn Sie das sozusagen schon einmal vorab – ich nenne es jetzt mal – begutachten – auch wenn das sicherlich der falsche juristische Begriff ist, aber da ich keine Juristin bin, sehen Sie mir das vielleicht nach –, ob damit das Gesetz faktisch nicht mehr weiter auslegbar oder diskutabel ist, weil es quasi schon eine vorweggenommene Stellungnahme gegeben hat. Es würde mich interessieren, wie Sie das bewerten.

Und dann natürlich auch die Frage, wie Sie bewerten, wie sich der Gesetzentwurf zu dem Grundsatz verhält, der ja eigentlich aus der Gewaltenteilung folgt – so habe ich es zumindest immer verstanden –, dass die Erstinterpretation grundsätzlich nicht der Justiz obliegen soll. Sehen Sie da Kollisionsgefahr oder eher nicht?

Dr. von der Weiden:

Also zunächst enger Anwendungsbereich: Der enge Anwendungsbereich ist aus meiner Sicht durch zwei Elemente gewährleistet: erstens die Beschränkung des Gegenstandes auf zwei

Artikel der Thüringer Verfassung – 50 und 70 – und zweitens durch das Erfordernis eines objektiven Klärungsinteresses, was durchaus ein Terminus ist, ein Rechtsbegriff, der in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur geläufig ist. Das ist gewissermaßen ein Filter, ähnlich wie ein Rechtsschutzinteresse, um eine – in Anführungszeichen – mutwillige Inanspruchnahme des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu vermeiden.

Zugleich wird durch den zweiten Aspekt mit diesem engen Anwendungsbereich eine Problematik mit der Gewaltenteilung vermieden, weil zum einen betrifft diese Regelung ja nicht das Parlament in seiner Funktion als Gesetzgeber, sondern in seiner Funktion als Kreationsorgan für die Spitze der Landesregierung, eines weiteren Verfassungsorgans, also an einer ganz wichtigen zentralen Stelle im Staatsleben, im Verfassungsleben. Zum anderen ist es dann auch in der Tat nur ein sehr, sehr punktueller Eingriff. Im Übrigen muss man sagen: Natürlich ist die Regelung – so wurde es, glaube ich, auch teilweise formuliert – ein Exot, sie ist ungewöhnlich. Aber dass sie ungewöhnlich ist, bedeutet ja nicht, dass sie unzulässig ist. Der Überprüfungsmaßstab ist die Verfassung, in formeller Hinsicht die Ermächtigung nach § 80 Abs. 2 für den einfachen Gesetzgeber und in materieller Hinsicht Grundsätze, die verfassungsrechtlichen Charakter haben, insbesondere Gewaltenteilungsaspekte. Und dem ist aus meiner Sicht damit Rechnung getragen.

Den anderen Punkt, Frau Rothe-Beinlich, den Sie noch angesprochen haben: Wie verhält sich denn dieses Klärungsvorabentscheidungsverfahren zu einer späteren Inanspruchnahme, wenn wir das also theoretisch klären würden: Der Gesetzentwurf würde Gesetz, wir würden mit einer Frage dazu befasst, würden beim Hof dazu entscheiden, und dann wäre am Ende des Jahres beispielsweise die Wahl des Ministerpräsidenten, da würde auf dieser Grundlage der Landtagspräsident/die Landtagspräsidentin entscheiden. Dann wäre jemand, der das für falsch hält, theoretisch nicht gehindert, den Verfassungsgerichtshof anzurufen. Er wäre vor allem nicht gehindert, aus Aspekten, die im sonstigen Umfeld der Wahl zu verorten sind, die Ordnungsgemäßheit dieser Wahl/dieses Wahlergebnisses im Wege eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung zu bringen.

Im Kern ist es auch so: Diese Bindungswirkung, die entsteht, entsteht für den Präsidenten/die Präsidentin des Landtags. Ob der Verfassungsgerichtshof gebunden wäre, darüber lässt sich streiten, rechtlich gebunden wäre. Rein faktisch würde er natürlich nicht wenige Monate später, nachdem er in einem Vorabentscheidungsverfahren eine dieser beiden Varianten vertreten hat, eine andere Variante vertreten. Ansonsten ist das ein bisschen umstritten in der Literatur. Vom Kern ist es aber so, dass es bei Höchstgerichten, einschließlich den Verfassungsgerichten, keine Bindungswirkung/keine Präjudizwirkung der eigenen

Rechtsprechung gibt, sonst würde das ja auch zu einer Versteinerung der Rechtsprechung führen, die systemwidrig wäre. Es muss auf neue Lagen, auch auf neue Einschätzungen in Literatur und Rechtsprechung reagiert werden können. Denken Sie in Thüringen zum Beispiel an die Frage „plebiszitäre Demokratie“. Da gibt es ja eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus dem September 2001, die nicht nur Zustimmung erfahren hat. Wenn jetzt ein ähnliches Gesetz auf den Weg gebracht wird, müsste man dann sehen, ob der Thüringer Verfassungsgerichtshof das noch mal genauso beurteilen würde wie vor 20 Jahren. Er wäre jedenfalls – so beurteile ich das – nicht im Sinne einer Versteinerung an die damalige Rechtsprechung gebunden.

Oder denken Sie an die Frage aktuell auf Bundesebene: Ist es so zu verstehen, dass bei den Reformüberlegungen bezüglich des Abtreibungsrechts von vornherein gar kein Spielraum besteht, weil das Bundesverfassungsgericht ja zuletzt 1993 über diese Frage entschieden hat? Auch da ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht, würde es erneut damit befasst werden, seine Rechtsprechung fortentwickeln würde. Ich will damit nur verdeutlichen: Ungeachtet der Frage, ob man bei einem Vorabentscheidungsverfahren und einem unmittelbar nachfolgenden Streitentscheidungsverfahren rechtlich gebunden wäre, wäre man sicherlich faktisch gebunden. Ob man auch bei einer Zeitleiste 10, 20 Jahre später gebunden wäre, da gibt es bei Revisionsgerichten teilweise den Satz, der wird auch nicht von allen geliebt: Gefällte Bäume bleiben liegen. Nach dem Motto, das ist eine Frage der Rechtssicherheit, dass sich Rechtsprechung, insbesondere höchstrichterliche Rechtsprechung nicht ständig verändert. Das ist aber ein faktisches Moment, das ist kein rechtliches Moment. Rechtsprechung kann sich natürlich fortentwickeln und die beteiligten Richterinnen und Richter können zu neuen Erkenntnissen, zu neuen Einschätzungen gelangen.

Abg. Rothe-Beinlich:

Vielen herzlichen Dank. Ich muss gestehen, das überzeugt mich gerade nicht. Ich sage mal, warum ich ein Störgefühl habe. Dass sich Rechtsprechung in 10 oder 20 Jahren verändern kann, ist völlig klar, und dass sich da auch ein Gericht fortentwickelt, auch völlig klar, da werde ich bestimmt nicht für eine Versteinerung. Aber die Realität ist doch die – ich gehe jetzt einfach mal von meiner praktischen Perspektive von Abgeordneten aus, die hier über Gesetze entscheiden: Sie haben quasi ein Vorprüfungsrecht, wenn ich das so nennen darf, dann kommt dieses Gesetz gegebenenfalls zur Verabschiedung, und dann entscheide ich mich als Fraktion – das ist ja so die praktische Variante –, eine Normenkontrolle einzureichen. Das ist nicht 10 oder 20 Jahre später, sondern das muss sehr zeitnah passieren, das ist, glaube ich, ein halbes

Jahr. Dann besteht ja schon die Frage, wenn es gerade erst eine Vorprüfung gegeben hat, ob sich der Verfassungsgerichtshof nicht selbst quasi schon in gewisser Weise gebunden hat. Das ist eine Selbstbindung. Wie kann dann der Verfassungsgerichtshof überhaupt noch mal objektiv mit so einer Normenkontrolle umgehen oder welche Chance hat eine Fraktion, denn das ist ja unsere Möglichkeit bei einer Normenkontrolle, dann überhaupt noch auf eine „faire oder freie Verhandlung“, wenn ich es so nennen darf, vor einem Verfassungsgericht, das sich ja vorher selbst schon gebunden hat? Also ich finde das hochproblematisch.

Dr. von der Weiden:

Ich verstehe die Nachfrage. Zunächst, wenn ich darf, eine leichte Korrektur: Es würde sich nicht um eine Normenkontrolle handeln. Deswegen ist es auch keine präventive Normenkontrolle, sondern es würde sich um ein Organstreitverfahren handeln. Wenn man das so sieht, dann wäre es eher jetzt ein präventives Organstreitverfahren, wenn Sie so wollen. Aber der Sache nach ist es gerade der Zweck dieses Vorabentscheidungsverfahrens, wenn ich das richtig sehe, eine verbindliche Auslegung in dieser eminent bedeutsamen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Frage herbeizuführen. Ich kann es noch mal vielleicht ein bisschen prägnanter zusammenfassen: Ungeachtet dessen, ob man den Verfassungsgerichtshof als rechtlich an diesen Spruch gebunden ansieht, den er wenige Monate vorher im Vorabklärungsverfahren getroffen hat, würde er – ich sage das jetzt mal so – natürlich diese Rechtsfragen nicht anders beurteilen. Aber ich sage nur, es ist prozessual möglich, dass noch mal in einem Organstreitverfahren zur Überprüfung zu stellen, und es sind ja auch andere Dinge rund um den Wahlvorgang denkbar, bei denen eben nur diese eine Vorfrage abschließend entschieden ist, und andere Fragen eben noch nicht entschieden sind und sich darauf dann letzten Endes die Prüfung des Verfassungsgerichtshofs erstrecken würde. Also es muss nicht so sein, dass für ein Organstreitverfahren zwingend in dieser maßgeblichen rechtlichen Frage noch mal Entscheidungsspielraum bestehen muss, und dass es ein unfaires Verfahren wäre, wenn es diesen Spielraum nicht gäbe. Rein faktisch wird ein Verfassungsgericht, nachdem es in einem Vorabklärungsverfahren oder auch außerhalb – das gilt für die Fachgerichtsbarkeit genauso – eines Vorabklärungsverfahrens in einem normalen Streitverfahren eine bestimmte Rechtsauffassung vertreten hat, diese Auffassung nicht wenige Monate später korrigieren. Das wäre mit dem Gebot der Rechtssicherheit, das auch ein Aliment höchst richterlicher Rechtsprechung ist, nicht vereinbar.

Vors. Abg. Möller:

Sind Sie durch mit Ihren Fragen, Frau Rothe-Beinlich?

Abg. Rothe-Beinlich:

Ich sage ganz offen, es überzeugt mich nicht. Frau Marx kann vielleicht Erhellung bringen. Ich fühle meine Fragen nicht beantwortet.

Vors. Abg. Möller:

Ich würde aber zunächst mal Frau Baum drannehmen, weil sie sich vorher gemeldet hat.

Abg. Baum:

Vielen Dank, Herr von der Weiden, für Ihre Ausführungen. Eine ganze Reihe von meinen Fragen sind schon so ein bisschen mit angeklungen. Ein Thema ist auch zumindest angesprochen worden, sorgt bei mir aber immer noch für Fragezeichen. Das ist das Thema der Einzelfallregelung. Sie selber spitzen ja auch den Anwendungsfall für diese Vorabklärung auf diesen einen Fall zu, also auf die Frage: Ministerpräsidentenwahl erfolgreich oder nicht erfolgreich? Sehen Sie da keinen Konflikt mit der Anforderung an Gesetzgebung, dass die möglichst abstrakt rechtlich zu regeln ist und nicht auf Einzelfälle gemünzt ist?

Dr. von der Weiden:

Ich sehe in der Tat keinen Konflikt und zwar aus zwei Gründen: Zum einen, weil die Einzelfallregelungen verfassungsrechtlich auch nach unserer Thüringer Verfassung, entsprechendes gilt für das Grundgesetz, nur dann rechtfertigungsbedürftig bzw. untersagt sind, wenn sie eben den Grundrechtebereich betreffen, wenn sie also Gesetze betreffen, mit denen Grundrechte eingeschränkt werden. Darum geht es hier nicht, wir sind im Staatsorganisationsbereich. Zum anderen ist es auch so, das wäre ein Einzelfallgesetz, wenn es konkret auf eine bestimmte Wahl mit bestimmten Umständen zielen würde, die Wahlen, die jetzt nach dieser Landtagswahl stattfinden und dies auch in der Formulierung zum Ausdruck gebracht worden wäre. Die Frage ist allgemein formuliert, insofern auch deshalb wäre es, wenn der Anwendungsbereich gegeben wäre, kein Einzelfallgesetz, und es sind ja auch noch andere Auslegungsfragen denkbar. Der Artikel 50 wie der Artikel 70 haben mehrere Absätze, aus denen lassen sich natürlich auch noch andere Rechtsfragen generieren, allerdings dürfte die Anzahl zugegebenermaßen überschaubar und auch weniger bedeutsam sein als diejenigen, über die wir der Sache nach sprechen, was ja auch ganz im Sinne des Verfassungsgerichtshofs ist, der eben einen engen Anwendungsbereich will. Sprich, der enge Anwendungsbereich ist gewollt, er vermeidet eine problematische Annäherung an den

Grundsatz der Gewaltenteilung und ist unter dem Gesichtspunkt eines Einzelfallgesetzes meines Erachtens verfassungsrechtlich völlig unproblematisch.

Vors. Abg. Möller:

Sind Sie durch, Frau Baum? Gut. Dann hätte ich jetzt Frau Marx.

Abg. Marx:

Ich glaube, ich kann vielleicht noch mal erklären, wo der Gap gesehen wird. Wir haben ja hier quasi diese Anfrage im Gesetzentwurf: Auf Antrag entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung. Das ist jetzt eine allgemeine Anfrage und die Verunsicherung kommt ja auch daher, dass es kein formelles Organstreitverfahren ist, das heißt, die ganzen Beteiligungsvorschriften, die ganzen Verfahrensvorschriften sind ja auch jetzt hier gar nicht geklärt. Also wie ist das? Kommt einmal sozusagen ein Schreiben und Sie entscheiden dann? Entscheiden Sie dann, ob Sie den Fragesteller noch mal mündlich anhören, werden dann noch andere gefragt? Das fehlt hier alles und eben weil das fehlt, wäre es eben auch sinnvoll, bzw. ist es auch so, das haben Sie ja schon bestätigt, dass das normale Streitverfahren dadurch ja nicht ausgeschlossen werden kann. Das heißt also, wenn dann eine Wahlentscheidung hier im Landtag getroffen worden ist, kann eben noch jeder und jede – das haben Sie ja auch schon gesagt – klagebefugte Person oder Fraktion dann natürlich das ganz normale Verfahren mit der ex post Überprüfung der getroffenen Wahlentscheidung bei Ihnen anbringen. Deswegen ist halt dann schon die Frage: Wo ist jetzt der Mehrwert? Der ist natürlich schon da, aber vielleicht würde ich jetzt den untechnischen und unjuristischen Begriff der Prognose einführen. Sie haben ja vorher immer gesagt, die Vorabauskunft soll verbindlich sein, aber die Verbindlichkeit kann man ja eigentlich nicht gewährleisten, wenn man das formelle Beteiligungsverfahren, was ja für jede gerichtliche Entscheidung, auch für ein Verfassungsgericht, wichtig ist, jetzt erstens nicht geklärt ist. Ich weiß nicht, ob Sie sagen können, was der Antragsteller hier gemeint hat und ob es nicht eventuell noch verfahrensrechtlicher Ergänzungen bedürfte, wie dieses Fragerecht dann genau ausgestaltet wird. Weil Sie kriegen sonst normalerweise einfach nur einen Zettel: Sagen Sie mal, wie finden Sie das? Und dann sagen Sie: Ja, so ist es. Dann kommt der Wahltag und dann kommen noch mal die Juristen, die sich nicht abschrecken lassen haben, und sagen: Jetzt wollen wir es doch noch mal konkret überprüft haben. Dann läuft dieses Verfahren wieder an – da haben Sie schon gesagt, das ist in Ordnung, das muss so sein – und dann prüfen wir eigentlich, also jetzt theoretisch abstrakt, noch mal. Deswegen ist die Frage: Wo ist der Mehrwert?

Dr. von der Weiden:

Frau Marx, danke für die Nachfrage, insbesondere zu dem ersten Teil: Nach welchen Regularien würden wir denn dieses Verfahren dann betreiben? Ich glaube, das ist der § 13 Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz, da steht es drin, was für alle Landesverfassungsgerichte und auch für das Bundesverfassungsgericht gilt. Ergänzend zu dem im Verfahrensgesetz geregelten Regelungen holen wir uns, das dürfen wir, aus allen Verfahrensordnungen, aus allen Prozessordnungen das raus, was wir hier für das konkrete Verfahren brauchen. Die Verfahrensordnungen für die Verfassungsgerichte sind ja stets nur rudimentär geregelt. Hier liegt es sehr nahe – ich sagte ja vorhin schon, der Sache nach ist das so eine Art vorgezogenes Organstreitverfahren –, natürlich die Regelungen des Organstreitverfahrens heranzuziehen, wobei ich sagen würde – ich meine, ich hätte dann ja als Präsident auch den Zugriff darauf –, natürlich würden wir da auch eine mögliche Verhandlung machen, was wir ja nicht zwingend beim Organstreitverfahren machen würden. Und natürlich würden wir dann nicht Beteiligte, aber Anhörberechtigte, die quasi Beteiligte wären, dazu heranziehen, die sich äußern könnten. Sie könnten sich vorher schriftlich äußern und sie könnten sich natürlich auch in der mündlichen Verhandlung äußern. Im Lichte all der Äußerungen, die da getroffen werden, und natürlich der vorherigen internen Aufbereitung des rechtlichen Stoffes würde dann der Verfassungsgerichtshof seinen Spruch treffen.

Und dann vielleicht auch noch mal der weitere Versuch der Präzisierung, die Bindungswirkung, die wir vorhin – das ist vielleicht schon auch eine schwierige Frage – diskutiert haben: Ist denn der Verfassungsgerichtshof selbst an den Spruch gebunden? Das Entscheidende ist meines Erachtens, dass im Zeitpunkt der Wahl eigentlich Klarheit besteht. Das ist das, was der Gesetzentwurf objektiv bezweckt und, wenn ich das so sagen darf, was auch meine Intention war, das immer öffentlich bei einer Rede anzuregen, wenn es denn nicht zu einer Verfassungsklarstellung in die eine oder andere Richtung kommt. Das heißt, im Zeitpunkt der Wahl/des Wahlaktes kann diese rechtliche Frage nicht – andere Dinge selbstverständlich – medial, politisch, wie auch immer, infrage gestellt werden. Ich vermute auch mal, wenn diese Frage vorab geklärt ist und der Landtagspräsident/die Landtagspräsidentin entsprechend diesem Spruch, an den sie ja gebunden ist – § 25 Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz. Selbst wenn es ihn nicht gäbe, ergibt sich diese Bindungswirkung des gewissermaßen Adressaten dieses Spruchs aus der Funktion des Verfassungsgerichts und aus der Natur als Entscheidung. Da weiß ich nicht, ob es dann überhaupt noch eine Infragestellung in einem anschließenden Organstreitverfahren geben wird. Aber selbst wenn es diese Infragestellung in einem nachfolgenden Organstreitverfahren geben wird – ich sagte das ja vorhin, gefällt die Bäume bleiben liegen –, ungeachtet dessen, wenn wir rechtlich gebunden wären, dann wäre

das eh klar – dieser Ausschnitt –, wahrscheinlich 90 Prozent des Streitstoffes, vielleicht auch 100 Prozent des Streitstoffes, es käme dann darauf an, mindestens faktisch. Das wäre aber schon höchst ungewöhnlich, wenn ein Höchstgericht kurze Zeit, nachdem es vorher dann noch erst recht in einem Vorabklärungsverfahren die Auffassung A oder B vertreten hat, dann anschließend eine umgekehrte Auffassung vertritt und sagt: Da ist aber jetzt ein anderes Ergebnis zu erzielen.

Ich weise nur auf einen faktischen Aspekt hin, keinen rechtlichen Aspekt: Damit würde sich der Verfassungsgerichtshof wahrscheinlich auch deshalb keinen Gefallen tun, weil dann wiederum politisch, medial, wie auch immer, der Eindruck entstehen könnte: Aha, abstrakt, als noch unklar war, wer als Einzelkandidat, als Ministerpräsident zur Wahl stand, hatten sie die Auffassung A. Jetzt, wo Sie wissen, das ist der Kandidat 1 oder der Kandidat 2 oder der Kandidat 3, kommen sie erstaunlicherweise zu einem anderen Ergebnis. Das wäre wiederum erheblicher Stoff für eine Delegitimierung des Verfassungsgerichts der demokratischen Institutionen etc. – Nur als faktischer Aspekt, nicht als rechtlicher Aspekt.

Vors. Abg. Möller:

Dann habe ich jetzt Frau Martin-Gehl.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Vielen Dank zunächst für Ihr Eingangsstatement und die Klarstellung, die Sie getroffen haben. Das ist natürlich jetzt der Nachteil desjenigen, der jetzt ein bisschen spät fragt, dass schon einiges abgearbeitet ist. Gleichwohl sind noch drei Fragen für mich übriggeblieben. Mit Ihrer Zustimmung, Herr Vorsitzender, würde ich die nacheinander gern stellen wollen, und zwar zunächst die Frage, die man eigentlich am Anfang hätte stellen können und sollen, aber ich stelle sie trotzdem noch mal: Sie haben ja dieses Verfahren, das Gegenstand des Gesetzentwurfs ist, initiiert. Entspricht denn der Gesetzentwurf den Vorstellungen, die Sie mit diesem Vorschlag verbunden haben?

Dr. von der Weiden:

Also über Details kann man sich natürlich immer unterhalten, das ist aber natürlich auch nicht meine Rolle. Meine Rolle damals, meine Idee dabei war – letzten Endes mehr in der Rolle als Staatsbürger denn als Mitglied eines Verfassungsgerichtshofs oder als dessen Präsident – angesichts einer Unsicherheit, die geeignet ist je nachdem, was da alles in diesem Kontext

passieren kann, ein schlechtes, problematisches Bild auf Thüringen zu werfen, auch ein bisschen geeignet ist zur Delegitimierung von staatlichen Institutionen, diese Anregung auf der Wartburg am 25. Oktober zu geben, das war die Absicht natürlich dabei.

Zur konkreten Ausführung: Ich sage, ich persönlich habe mit dem Gesetzentwurf keine Probleme, es scheint mir klar, was der Inhalt ist, und ich habe auch keine Probleme mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er scheint mir, nach einer Klarstellung im Verfassungstext, die zweitbeste Variante zu sein, jedenfalls eine bessere Variante als eine etwaige nachträgliche Klärung im Wege eines Organstreitverfahrens nach einer solchermaßen durchgeführten Ministerpräsidentenwahl.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Danke schön. Dann die zweite Frage: Sie sagten gerade, Sie sehen kein Problem mit diesem Gesetzentwurf, das heißt, Sie sehen auch eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für diesen. Da möchte ich an die Frage von Herrn Schard mal anknüpfen: Er hat gefragt, wie Sie das sehen, ob der Verfassungsgerichtshof für diese Entscheidung berufen, also zuständig ist. So habe ich Sie verstanden, sonst frage ich unabhängig davon, weil ich jetzt gerade sehe, dass Sie das wohl anders gemeint haben. Es geht um die Rechtfertigung gemäß Artikel 80 Abs. 2 der Thüringer Verfassung. Es ging ja um den Begriff der Entscheidung. Hier ist ja die Rede davon, dass dem Verfassungsgerichtshof durch Gesetz weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zugewiesen werden. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sehen Sie ja dieses Verfahren durch diesen Hinweis gedeckt. Nun möchte ich aber doch mal die Frage stellen, wie Sie das denn sehen, dass andere Verfassungen hier anders vorgehen, insbesondere die Bremische Verfassung, die hier eine Unterscheidung zwischen Entscheidungen vornimmt bzw. darauf hinweist, in anderen Fällen kann dem Verfassungsgerichtshof eine Angelegenheit zugewiesen werden. Oder auf Ebene des Bundes: Beim Bundesverfassungsgericht gibt es bei diesen übertragenen Entscheidungen ja auch diese Unterscheidung zwischen Entscheidungen und anderen Tätigkeiten. Weshalb sehen Sie hier dennoch, obwohl diese Entscheidung hier in der Thüringer Verfassung nicht getroffen wurde, was für mich darauf schließen lässt, dass es hier um Rechtsprechungsentscheidungen geht, eine Rechtfertigung durch den Artikel 80 Abs. 2?

Dr. von der Weiden:

Danke für die Nachfrage, Frau Martin-Gehl. Das gibt mir Gelegenheit, es noch mal ein bisschen zu präzisieren. Erstens Bremen: Das dortige Interpretationsverfahren, was mit dem

Vorabklärungsverfahren hier vergleichbar ist, ist auf die dortige Regelung in Artikel 140 Abs. 1 Satz 1 der Bremischen Verfassung gestützt, wo es auch „Entscheidung“ heißt. Diese andere Norm mit anderen Fällen bezieht sich auf die präventive Normenkontrolle. Sie haben eine echte präventive Normenkontrolle, bei der Gesetzentwürfe überprüft werden können.

Das Zweite – Grundgesetz: Es gab ja dieses Gutachtenverfahren in den 50er-Jahren. Ein Gutachten ist eindeutig keine Entscheidung. Eine Vorabentscheidung ist eine Entscheidung. Insofern haben wir da eine andere Situation. Und auch nur am Rande: Das Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz enthält auch Zuständigkeiten für den Thüringer Verfassungsgerichtshof, bei denen man meines Erachtens sogar noch eher an der Entscheidungsqualität zweifeln könnte: Wie ist das – Sie wissen als ehemalige Landesverfassungsrichterin –, wenn ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs aus diesem wegen groben Fehlverhaltens expediert werden soll? Da gibt es eine Rolle. Es gibt andere Zuständigkeiten. Also ganz so eng ist dieser Begriff der Entscheidung nicht zu fassen. Im vorliegenden Fall ist, glaube ich, wirklich nur entscheidend: Hält man gewissermaßen als immanenten Inhalt einer Entscheidung ein Rechtsverhältnis für erforderlich? Das besteht hier nicht, kein konkretes Rechtsverhältnis. Oder sagt man – und so sehe ich das, und ich glaube, so wird das auch überwiegend gesehen, und es gibt ja auch durchaus Vorbilder, insbesondere auf internationalen Ebenen –, man sieht die Verbindlichkeit eines Spruchs als konstitutiv für den Begriff der Entscheidung an. Und diese Verbindlichkeit ist gegeben oder ist maßgeblich gegenüber dem Adressaten. Bei Artikel 50 und 70 ist es schlicht die Landtagspräsidentin/der Landtagspräsident.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Sie haben ja zu Recht gesagt, unter Juristen gibt es immer unterschiedliche Meinungen. Es gibt ja den schönen Spruch: „Zwei Juristen, drei Meinungen.“

Dr. von der Weiden:

Ja.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Aber der Dreh- und Angelpunkt – jetzt komme ich zu meiner dritten Frage –, die Bindungswirkung. Das hatten Sie ja schon angesprochen und mehrfach jetzt betont, dass die Präsidentin an den Spruch des Verfassungsgerichtshofs in dieser Sache gebunden wäre.

Dann möchte ich Sie aber noch mal danach befragen, wie Sie das dann werten, was in der Begründung des Gesetzentwurfs dazu ausgeführt ist. Hier heißt es: „Die zur Feststellung von konkreten Wahlergebnissen oder Mehrheiten jeweils zuständigen Gremien treffen unter Berücksichtigung der Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichtshofs weiterhin eigene, individuell überprüfbare Entscheidungen.“ Also das spricht aus meiner Sicht nicht für eine Rechtsverbindlichkeit. Oder vielleicht noch die Nachfrage: Was für eine Verbindlichkeit soll das sein? Eine Rechtsverbindlichkeit ja wohl nicht nach dieser Interpretation.

Dr. von der Weiden:

Doch.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Aber es gibt natürlich Verbindlichkeiten – ich sage es jetzt mal in Anführungsstrichen –, die sich aus der Autorität des Verfassungsgerichtshofs ergeben oder aus der Verfassungsorgantreue.

Dr. von der Weiden:

Genau.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Das ist natürlich eine andere Verbindlichkeit, aber vielleicht können Sie uns das noch mal erläutern.

Dr. von der Weiden:

Es ist schlicht und einfach die Bindungswirkung aufgrund dieses rechtskräftigen Beschlusses, dieses rechtskräftigen Urteils – je, nachdem – des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, wenn man das will, kann man das, was sich auch aus dem Charakter als Entscheidung, der sich aus dem Wortlaut ergibt, auch bereits ergibt. Wenn man das will, wenn das hilft, um Zweifelsfragen an der Stelle zu vermeiden, könnte man den § 25, der ja die Verbindlichkeit von Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs für alle Thüringer Gerichte, Behörden etc. regelt, noch ergänzen, aus meiner Sicht klarstellend ergänzen. Aber wenn das hilft, könnte man das im Sinne eines Satzes 2 bei diesem Absatz 1 machen: „Das gilt auch für eine

Entscheidung“ oder, wenn man das neutral formulieren will, „einen Spruch des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in einem Vorabklärungsverfahren nach § 52b“, oder so was, wenn man das will. Also das ist schon die rechtliche Verbindlichkeit. Sie haben recht, zwei Juristen, drei Meinungen, und ich sage Ihnen meine Meinung dazu.

Jetzt habe ich vergessen, da war, glaube ich, noch ein zweiter Gesichtspunkt.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Es ging um die Verbindlichkeit. Aber, wenn ich darf, noch eine ganz kurze Nachfrage. Wenn Sie jetzt davon sprechen, das ist eine rechtskräftige Entscheidung, dann frage ich mich: Was wird denn dann mit dem nachfolgenden Organstreitverfahren, das ja zulässig ist in dieser Sache. Dann dürfte doch das Rechtsschutzbedürfnis wegfallen, wenn hier eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt.

Dr. von der Weiden:

Das könnte in der Tat dann sein, wenn es schlicht keinen anderen Vortrag gibt, keine anderen Einwendungen, die gegen das Wahlergebnis als schlicht die Frage – ich bleibe mal in dem konkreten Fall –, ob man mehr Jastimmen als Neinstimmen im dritten Wahlgang haben muss oder nicht. Dann könnte das Rechtsschutzinteresse fehlen. Aber es ist egal, ob man über die Zulässigkeitschürde hinwegkommt. Ich sagte ja, es wird keine andere Sachentscheidung ergehen. Aber auch wenn das Rechtsschutzinteresse nicht fehlt, weil andere Gesichtspunkte noch inmitten stehen, irgendwelche Fehler im Wahlvorgang oder sonst was, die nicht von dieser Vorabklärung entschieden worden sind, dann besteht natürlich das Rechtsschutzinteresse und dann ist man in der Begründetheitsprüfung. Dann wird letzten Endes das Prüfprogramm natürlich am Ende rein faktisch auf diese sonstigen Dinge reduziert werden, weil – ich will mich da jetzt nicht so oft wiederholen – sich der Verfassungsgerichtshof nicht wenige Monate nach seiner Vorabklärung erneut der Frage zuwenden wird, ob denn jetzt in den letzten drei Monaten etwas passiert ist, was ihn zu einer anderen Auffassung als seiner vorher geäußerten veranlassen könnte.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Entschuldigung, jetzt kommt mir doch noch eine Nachfrage – die Selbstbindung des Gerichts. Sie sagten jetzt, das Verfassungsgericht könnte zu einer anderen Auffassung gelangen. Die Selbstbindung insofern sehe ich jetzt mal – untechnisch gesehen – als eine relative. Sie gehen

immer davon aus, es gibt das Vorabklärungsverfahren, die Entscheidung wird getroffen und kurz darauf ist die Wahl. Lassen Sie da mal einen Zeitraum dazwischen sein und dann ist die Selbstbindung ja zumindest zweifelhaft, weil es inzwischen eine neue Zusammensetzung des Verfassungsgerichts geben könnte, wie auch immer. Unabhängig davon: Welchen Mehrwert – Frau Marx hat ja auch schon nachgefragt – hat das Ganze dann, wenn ohnehin noch mal neu entschieden würde, weil wir nicht davon ausgehen müssen, dass immer dieser kurze Zeitraum vorliegt?

Dr. von der Weiden:

Ich fürchte, ich muss mich wiederholen. Bei dem kurzen Zeitraum gäbe es diese faktische Bindungswirkung. Unterstellt, dieser Gesetzentwurf wird zum Gesetz und die Frage stellt sich nicht nach der nächsten Landtagswahl, aber sie stellt sich in 30 Jahren bei unverändertem Verfassungstext, dann könnte dieselbe Situation entstehen, wie ich sie vorhin für die Landesebene in Sachen mehr Demokratie, plebiszitäre Elemente, Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs aus dem September 2001 und für diese Abtreibungsdebatte auf Bundesebene beschrieben habe. Dann könnte sich das in der Tat noch mal neu stellen, aber da reden wir in der Kategorie von vielen jedenfalls mehreren Jahren, aber wir reden nicht in der Kategorie von Wochen oder Monaten.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Danke schön.

Vors. Abg. Möller:

Dann habe ich jetzt Herrn Schard.

Abg. Schard:

Es ist, glaube ich, wichtig, von Frau Martin-Gehl ein Stück zu lernen, nämlich viele Fragen hintereinander zu stellen, dass man drankommt. Ich habe bewusst am Anfang nur eine gestellt, um ein bisschen Platz zu lassen. Aber, Herr von der Weiden, ich will noch mal ganz zurück zum Beginn. Ich hoffe, die Frage ist nicht zu vermessen, aber sie spielte auch in der Vordiskussion hier bzw. auch in den schriftlichen Stellungnahmen, die uns erreicht haben, eine Rolle. Und da komme ich noch mal zurück auf die Notwendigkeit, also aus unserer Sicht bestehenden Notwendigkeit einer Klärung. Auch in der Diskussion um die Einbringung in

diesen Ausschuss ist gesagt worden: Na ja, eigentlich braucht man das alles nicht, wir haben eine sehr eindeutige Rechtslage, eine sehr eindeutige vielleicht auch Literaturlage. Ich bin nicht zu diesem Schluss gekommen, aber, wie gesagt, Sie haben es ja gesagt, zwei Juristen, drei Meinungen reicht ja manchmal nicht. Insofern hoffe ich nicht, dass die Frage zu vermessen ist, Sie zu fragen, wie sich die Sachlage oder die Rechtslage aus Ihrer Sicht darstellt. Wir haben Literaturmeinungen, wir haben – gut – noch keine Entscheidung dazu. Das ist die Frage. Aber das würde mich an dieser Stelle doch mal interessieren, weil, ich glaube, es ist wichtig auch, um die Motivation für uns vielleicht noch mal zu verdeutlichen oder eben auch nicht zu verdeutlichen, warum aus unserer Sicht die Klärung der hier bestehenden zentralen Frage notwendig ist. Wir halten sie für klärungsbedürftig, weil es zwar Meinungen gibt, aber mitunter auch Meinungen, die sich diametral gegenüberstehen. Ja, es gibt auch Meinungen, die vielleicht mehr Anklang finden, aber das ist aus meiner Sicht alles andere, als in irgendeiner Form entschieden.

Das Zweite ist, worum ich Sie bitte, vielleicht noch mal einen kurzen Schwenk zu machen, nämlich zu der Frage der bundesrechtlichen Verfahren, die es auch mal gab vom Verfassungsgericht etc., ob das mit diesen Verfahren vergleichbar ist oder vergleichbar wäre. Danke schön.

Dr. von der Weiden:

In aller Kürze, weil, ich will ja auch die Zeit für die anderen Anhörpersonen nicht zu sehr verkürzen: 1. Natürlich werde ich mich nicht – und das tue ich nicht nur hier nicht, sondern auch sonst nicht – zu meiner persönlichen Einschätzung in der Auslegung des Artikels 70 äußern. Ich kann nur so viel sagen, dass es in den 15 Jahren, seitdem mir die Frage zum ersten Mal begegnet ist – bei dem ersten Zugriff – gleichgeblieben ist, was nicht für alle Akteure in dem Bereich gilt. Manchmal trägt vielleicht auch eine veränderte Konstellation zu einer Änderung der Rechtsposition bei. Das ist nicht meine Position, aber natürlich bin ich auch offen für die intensive Prüfung, sei es, wenn es bei einer Vorabentscheidung oder einem nachträglichen Organstreitverfahren dann notwendig wäre.

Der Sache nach selbst – das habe ich ja versucht, auf der Wartburg mit dem Fußballvergleich zu verdeutlichen, der nicht überall auf Freude gestoßen ist: Es ist schon so, dass natürlich Literaturstimmen wichtige Funktionen haben in dem Diskurs, wie sich auch Rechtsprechung entwickelt. Es ist allerdings nun mal tatsächlich so, dass für die Landtagspräsidentin/den Landtagspräsidenten – und damit auch für alle anderen Akteure – Klarheit eben nur entsteht, wenn entweder der Wortlaut unzweifelhaft ist, die Dinge nicht bestritten sind – hier sind sie

bestritten – oder wenn es Einspruch des Verfassungsgerichts oder des sonst an anderer Stelle zuständigen Gerichts gibt.

Diesen Spruch des Verfassungsgerichts kann es – und da komme ich zur Frage „Sinnhaftigkeit“ – naturgemäß ohne ein solches Vorabklärungsverfahren nur nachträglich geben. Darüber haben wir uns ja schon ausgetauscht, dass ich glaube, dass es nicht wünschenswert ist, dass es zwar grundsätzlich reicht – dieser nachgängige/nachträgliche Rechtsschutz –, dass es aber bei einer so zentralen Frage, wie dem Wahlakt für den Ministerpräsidenten im Kurationsakt, für die Landesregierung schon sinnvoll ist, das im Wege einer Vorabklärung zu regeln.

Zu der Frage „Vergleichbarkeit mit dem Gutachtenverfahren auf Bundesebene“ kann ich mich kurzfassen: Es ist kein Gutachten, es ist eine Entscheidung. Auch die Konstellation auf Bundesebene – beim Bundesverfassungsgericht – zwei Spruchkörper, zwei Senate mit unklaren Verschränkungen: Was bedeutet denn das für die Bindung gegenüber dem einen Senat, dem anderen Senat für nachfolgende Verfahren, auch mit der Möglichkeit – was ja auch in den 50er-Jahren genutzt wurde und dann anschließend mit zur Abschaffung dieses Verfahrens geführt hat –, das taktisch einzusetzen durch die antragsberechtigten Organe auf Bundesebene. All dieses ist nicht vergleichbar. Also die Vergleichbarkeit besteht – wenn man das so will – mit einem Normeninterpretationsverfahren nach der Bremischen Verfassung. Sie besteht mit einem Vorabentscheidungsverfahren nach § 267 AEUV zum EuGH. Sie besteht vielleicht auch mit der vorbeugenden Unterlassungs- und Feststellungsklage im Verwaltungsprozess, wo auch vorgängig abschließende Regelungen getroffen werden können, anders als bei einer normalen einstweiligen Anordnung, über die wir ja auch als Instrument im Verfassungsgericht verfügen, wo aber nur vorläufige Regelungen getroffen werden können. Also die Vergleichbarkeit mit diesem Gutachtenverfahren sehe ich nicht.

Vors. Abg. Möller:

Frau Marx, bitte.

Abg. Marx:

Ja, also ich komme jetzt noch mal auf die Bindungswirkung, das ist, glaube ich, hier der Knackpunkt. Jetzt stelle ich mal hier eine steile These auf: Also ich glaube, die Bindungswirkung, die Sie in dem Gesetz sehen oder gern haben wollen, schränkt den Rechtsweg ein – den normalen Rechtsweg, den normalen Verfassungsrechtsweg, aus meiner

Sicht, so, wie Sie das jetzt interpretiert haben. Deswegen ist die Frage, ob der Artikel 80 Abs. 2 in der Thüringer Verfassung das dann noch deckt, also so etwas festzustellen. Sie haben dann noch selbst gesagt, die Bindungswirkung, na ja, sie steht vielleicht nicht so direkt drin. Aufgrund des von Frau Martin-Gehl vorgehaltenen Zitats könnte man vielleicht noch konkretisieren, aber je mehr Bindungswirkung Sie einmal hier verbal – das ist ja nun Ihr eigener Vorschlag, deswegen wollen wir es ja auch von Ihnen immer so genau wissen – ...

Dr. von der Weiden:

Die Idee, aber nicht der Vorschlag.

Abg. Marx:

Ja, die Idee, gut. Den Vorschlag hat die CDU dann umgesetzt – alles gut, also wer hier was . Also mir ist auch übrigens egal, welche Frage ich stellen kann oder noch stellen kann, Hauptsache, die Fragen werden geklärt. Aber bei der Bindungswirkung sind wir noch nicht so richtig am Ziel. Wie gesagt, wenn ich jetzt diese straffe Bindungswirkung habe – und so haben Sie das jetzt auch erklärt, ich breche das mal sprachlich ein bisschen runter –, dass, wenn jetzt das normale Verfahren noch hinterher käme – nach einer getroffenen Wahlentscheidung –, können praktisch höhere andere Sachen geltend gemacht werden, aber nicht mehr die Rechtsfrage. Also meinetwegen kommt dann noch das Organstreitverfahren über die Frage, ob da überhaupt richtig ausgezählt wurde – ja, im Landtag, das wäre nicht erfasst, das könnte noch geklärt werden.

Dr. von der Weiden:

Zum Beispiel.

Abg. Marx:

Aber ist das nicht ein bisschen wenig? Also ich habe immer noch das Problem, dass ich glaube, die Bindungswirkung, die Sie sehen – jetzt schon in dem Vorschlag – oder vielleicht sogar noch konkreter festgeschrieben haben wollen, konterkariert den normalen ordentlichen Verfassungsgerichtsrechtsweg. Was sagen Sie denn dazu?

Dr. von der Weiden:

Was habe ich zu meiner Verteidigung zu sagen? Nein, also die Frage, Frau Marx, wäre nur dann --- Oder: Das Problem wäre, nur dann hätte ich ein Problem, wenn damit eine Einschränkung des Rechtsschutzes insgesamt verbunden wäre. Ich sagte ja vorhin schon, wie wir das verfahrensrechtlich behandeln würden, und es steht ja auch im Gesetzentwurf drin: Auf Antrag der im Organstreitverfahren und im abstrakten Normenkontrollverfahren Antragsberechtigten kann das Verfahren eingeleitet werden. Sie wären dann Beteiligte/Anhörpersonen in diesem Verfahren bei uns beim Verfassungsgerichtshof. Es wäre keinerlei Rechtsschutzverkürzung, es wäre nur eine Vorverlagerung. Insofern ist das aus meiner Sicht völlig unproblematisch. Die Akteure sind nicht dadurch beschwert – in Anführungszeichen –, dass diese Klärung dieser Verfassungsfrage zu einem früheren Zeitpunkt losgelöst von einer konkreten Wahl eines Ministerpräsidenten erfolgen würde. Es gibt keine Beschwer, weil ihre Rechte nicht verkürzt werden. Derjenige, der im Organstreitverfahren das nachträglich geltend machen kann, kann seine Position in diesem Vorabentscheidungsverfahren auch einbringen und deutlich machen.

Abg. Marx:

Das steht so jetzt auch noch nicht drin, das haben Sie vorhin nur sozusagen auf Frage – entschuldigen Sie – gesagt. Das müsste dann selbstverständlich so sein, aber das steht hier so nicht drin.

Dr. von der Weiden:

Gut, wobei – ich sage mal –, der Normtext ist das Entscheidende. Die Gesetzesbegründung konkretisiert das, was der Gesetzgeber damit will. Man kann all dieses natürlich noch reinschreiben, wenn man das will. Bei der Bindungswirkung – § 25 Thüringer Verfassungsgerichtshof – haben wir das schon gesagt: Man könnte hier auch mehr reinschreiben. Aus meiner Sicht kann man das machen, aber man muss es nicht von Rechts wegen. Das Ganze ist kein Torso, was nicht vollziehbar wäre ohne ergänzende gesetzliche Regelungen, sondern das ist eine Vollregelung, mit der der Verfassungsgerichtshof arbeiten könnte.

Vors. Abg. Möller:

Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Mir haben sich auch noch mal ein paar Fragen aufgetan: Sie haben ja sehr deutlich gesagt – auch schon einleitend –, dass Sie sich – so zumindest habe ich Sie verstanden – eigentlich eine Regelung in der Verfassung gewünscht hätten. Das wäre am klarsten – in Anführungszeichen – gewesen.

Jetzt sind wir kurz vor Ende der Legislatur, deswegen drängt sich mir die Frage auf: Wie sinnvoll – ich sage es so direkt – ist es denn jetzt, ein solches Gesetz zu verabschieden? Wäre es nicht viel besser, dann dem quasi neuen Landtag – von dem ich ja ausgehe, dass er sich nach September irgendwann konstituiert – die Möglichkeit zur Verfassungsänderung zu geben?

Und eine zweite ganz praktische Frage: Wie lange rechnen Sie denn mit einer Verfahrensdauer bei solchen – es sind keine Prüfungen – objektiven Klärungsinteressen?

Dr. von der Weiden:

Danke für beide Fragen. Erstens: Wäre es nicht besser, das dem neuen Landtag zu überlassen? Vom Zeitlauf bräuchten Sie sicherlich erst eine Wahl eines Ministerpräsidenten, bevor Sie sich in das aufwendige Verfahren mit mehreren Lesungen einer Verfassungsänderung stürzen würden, vermute ich jetzt mal, aber das ist natürlich Sache des Parlaments. Wenn Sie den Umstand, dass es jetzt in fünf Jahren nicht gelungen ist, sich auf eine Lösung zu verständigen, nicht zum Anlass nehmen zu sagen, das klappt in der nächsten Wahlperiode zu Beginn auch nicht, dann kann man das so bewerten. Wenn Sie erlauben, wäre ich da eher skeptisch.

Zu der Frage, wie würden wir die Dinge denn behandeln, sage ich Ihnen: Wir bereiten uns natürlich darauf vor. Wir werden uns darauf vorbereiten – egal, ob das Vorabentscheidungsverfahren kommt oder nicht kommt –, dass wir mit der Frage befasst werden, und egal, wie wahrscheinlich das ist. Es weiß ja nun am Ende keiner, ob die Wahl des Ministerpräsidenten im ersten oder im zweiten Wahlgang erfolgen wird, und wenn sie im dritten Wahlgang erfolgen wird, ob es nur einen Kandidaten gibt, und wenn sie im dritten Wahlgang mit einem Kandidaten durchgeführt wird, ob der mehr Ja- als Neinstimmen kriegt. Das wissen wir alles nicht, und deswegen werden wir uns dann natürlich vorher vorbereiten. Deshalb würde die Zeit der Befassung, sowohl bei einem Vorabentscheidungsverfahren als auch bei einem nachgängigen Organstreitverfahren, nicht die üblichen – sage ich jetzt mal –

mindestens vier bis sechs Monate dauern. Man stelle sich das vor: Wahl eines Ministerpräsidenten, rein nachgängiges Verfahren, und wir würden vier bis sechs Monate die Frage in der Schwebe lassen mit all den legitimatorischen Effekten – ich will sie gar nicht an die Wand malen –, das kann natürlich nicht sein. Wir würden das schnellstmöglich verhandeln, beraten, entscheiden, aber auch da müssten wir mit einem Minimum, um die Minderheitenrechte, die Beteiligtenrechte nicht zu verletzen, um dem Hof Gelegenheit zu geben zu beraten, auch Gelegenheit zu geben für Sondervoten, die dann möglicherweise ja dann auch zu erwarten sind – unter zwei Monaten wäre das sicherlich nicht zu schaffen.

Ich sage es jetzt mal ganz auf den Punkt gebracht: Wenn das Vorabentscheidungsverfahren jetzt noch käme, wären wir ganz sicher in der Lage, in der zweiten Jahreshälfte vor einem mutmaßlichen Zeitpunkt einer Ministerpräsidentenwahl die Entscheidung zu treffen. Und wenn es danach kommt und wird an uns herangetragen, wäre der Zeitlauf ungefähr gleich, weil die prozessrechtlichen Regelungen, die wir anwenden würden, und das Maß der Vorbereitung auch gleich sind, und – ich darf das sagen – diese Rechtsfrage völlig unabhängig davon ist, welcher Kandidat zur Wahl steht und welcher Fraktion er angehört.

Abg. Rothe-Beinlich:

Dann erlaube ich mir mal die Anmerkung, dass Sie offenkundig schon gut vorgearbeitet haben und das Ganze sich bereits in der Schublade befindet. So hat sich das für mich ...

Dr. von der Weiden:

Nein, haben wir nicht, aber wir würden es tun – natürlich, das ist unsere Verantwortung. Wir können nicht gucken, ob im Dezember oder im Januar der Antrag an uns kommt, und dann brauchen wir ein halbes Jahr. Das, glaube ich, würde unserer Funktion als Landesverfassungsgerichtshof nicht gerecht werden.

Abg. Rothe-Beinlich:

Okay, das nehmen wir so zur Kenntnis. Ansonsten: So sehr ich den/die zukünftige Ministerpräsidentin – wie auch immer – wertschätze oder auch eine eingefrorene Regierung – je nachdem, was wir haben mit Blick auf eine Konstituierung des Landtags oder auch eine Verfassungsänderung –, tut diese oder dieser nichts zur Sache, also das muss man einfach ganz klar sagen.

Dr. von der Weiden:

Ja, wenn ...

Abg. Rothe-Beinlich:

Das nur einschränkend zu dem ...

Dr. von der Weiden:

Wenn es zu einer Verfassungsänderung auch jetzt noch kommt, ich wäre der Letzte, der dagegen Einwände hätte – zu einer verfassungsrechtlichen Klarstellung, in welche Richtung auch immer.

Vors. Abg. Möller:

Sind Sie durch, Frau Rothe-Beinlich? Dann Herr Blechschmidt, bitte.

Abg. Blechschmidt:

Danke, Herr Vorsitzender. Ich entschuldige mich auch gleich bei den Nachfolgenden, dass ich sozusagen mit Fragen hier unseren Präsidenten des Verfassungsgerichts noch mal löchern will. Ich will vorwegschicken: Ich halte dieses Gesetz für problematisch und für nicht notwendig. Darauf bauen sich jetzt meine Fragen für Sie auf.

Ausgangspunkt meiner Fragestellung ist die umfassende Anhörung, die wir im Verfassungsausschuss zur Problematik „MP-Wahl – dritter Wahlgang“ hatten. Dort hat es ja unterschiedliche Auffassungen gegeben, wobei, wenn ich sie mehrheitlich qualifizieren müsste, mehr für die Handhabung der Thüringer Verfassung gesprochen haben als die, dass sie geändert werden müsste. Aber meine Frage, die ich eigentlich konkret in dem Zusammenhang stellen würde: Es war ja nur einer. Man spricht immer von den berühmten Müttern und Vätern der jeweiligen Verfassung, es war nur ein Vater da, der deutlich gemacht hat, was bezweckt werden sollte mit der einfachen Mehrheit im dritten Wahlgang – die Handlungsfähigkeit einer Thüringer Regierung. Darauf würde ich sozusagen die erste Frage richten: Haben Sie die Diskussion aus dem Verfassungsausschuss oder innerhalb des Verfassungsausschusses zur Kenntnis genommen?

Das Zweite: Woraus leiten Sie konkret die verfassungsrechtlichen Gründe ab, ein Vorabgesetz zu installieren? Sind es Erfahrungswerte in Thüringen? Wir haben acht Wahlen von Ministerpräsidenten gehabt. Hat es da einen entsprechenden Konflikt gegeben? Ich meine, dann im Wahlgang.

Zweitens: Sind es diese unterschiedlichen – in der Öffentlichkeit – juristischen Positionen, die Sie dazu veranlassen? Ist es das Gefühl, das entsteht oder gegebenenfalls – was wir immer öfter hier hören – die Möglichkeit, die vielleicht entstehen könnte? Das hat für mich immer so einen Charakter von „ein besonderes Lex zu organisieren“, wenn die Möglichkeit eintreten könnte, dass in der nächsten Wahl des Ministerpräsidenten nur ein Kandidat im dritten Wahlgang und keine Mehrheit da ist. – Erster Fragekomplex.

Der zweite Fragekomplex: Sie sprachen von der Verbindlichkeit und der Vorabinformation, Ziel ist dabei die Präsidentin oder der jeweilige Präsident. Ich sehe sozusagen ein weiteres Ziel, das ist das Parlament – das Parlament in seiner freien Entscheidung, einen Ministerpräsidenten zu wählen, wenn keine entscheidende Mehrheit sichtbar wird im Vorfeld und dennoch nach drei, vier, fünf, neun Monaten – wie auch immer – es zu einer Wahl kommt, dann steht fest, dass das Verfassungsgericht in einer Vorab... gesagt hat: Das geht nicht mit mehr Nein- als Jastimmen. Ich will ein Beispiel konstruieren: ...

Dr. von der Weiden:

Darf ich mal, bitte?

Abg. Blechschmidt:

Ach so, okay, dann unterbreche ich.

Dr. von der Weiden:

Das sind alles inhaltliche Dinge, auf die ich sowieso nicht eingehen kann, also die Frage: Wie ist der Artikel 70 auszulegen? Also darf ich vielleicht – es waren ja schon drei Fragen – die ganz kurz beantworten und dann können Sie vielleicht ---

Also erstens: Natürlich habe ich die Diskussion verfolgt – logisch.

Zweitens – und jetzt kommt es: Zu den inhaltlichen Dingen – Wie ist das auszulegen, was kommt dabei raus? – werde ich nichts sagen. Ich habe ja schon gesagt, dass ich nichts sagen werde, und auch die Gründe genannt dafür.

Drittens, ob dann ein Bedürfnis dafür besteht aufgrund der Erfahrungswerte: Wir haben die Debatte seit 2009. Wir hatten dann einen Gegenkandidaten bei der Wahl 2009, sodass sich die Frage nicht stellte. Wir hatten nachfolgende Vorgänge. Aus meiner Sicht besteht ein Bedürfnis, aber das kann man natürlich alles --- Wie man als Jurist alles unterschiedlich beurteilen kann, kann man das natürlich auch als Politiker, als Staatsbürger auch unterschiedlich beurteilen. Meine Beurteilung ist die als Staatsbürger: Ich sehe dieses Bedürfnis.

Abg. Blechschmidt:

Dann knüpfe ich sozusagen an meinen letzten Gedankengang an: Also Zielrichtung dieser Vorabklärung ist die Präsidentin oder der Präsident, der amtiert. Er muss sozusagen dann die Entscheidung treffen: Das, was ihr gerade gemacht habt hier in diesem Rund, ist ungültig. Setzt euch wieder hin, ihr habt weiter zu wählen. Und da muss ich sagen: Wenn das sozusagen im weiten Vorfeld als Vorabklärung in der juristischen – wie auch immer – Bewertung ist, finde ich, gibt es da eine ... (*akustisch nicht verständlich*) auf das Wahlverhalten im Parlament, nach dem Motto: Ich kann ja wählen, wie ich will und dennoch gibt es eine Vorabklärung, bei der entsprechenden Zahl kann es nicht stattfinden.

Ich will ein Beispiel jetzt bringen: Wenn zwei Kandidaten hier im Rund sind, dann kann ein Kandidat – Zahlen sind jetzt ein bisschen Schall und Rauch, ich will es nur ins Verhältnis setzen – mit 21 Stimmen gegen den anderen Kandidaten mit 19 Stimmen, und bei 25 Enthaltungen ist Kandidat 1 gewählt, nach Thüringer Verfassung ist er gewählt. Wenn ich mir die Gesamtanzahl der Stimmen angucke, würde Ihre Vorabklärung gegebenenfalls greifen, nach dem Motto: Ey, Moment mal, der hat ja nicht sozusagen eine Mehrheit bekommen, sondern der hat ja nur mit Blick auf zwei Kandidaten – das lässt der dritte Wahlgang ja zu – die einfache Mehrheit erreicht. Problematisch ist ja nur scheinbar die Fragestellung: Was geschieht bei einem Kandidaten, wenn der – jetzt sage ich mal den Fall, wieder nur konstruiert – bitte, der kriegt 35 Stimmen und kriegt 36 Gegenstimmen? Er hat zum ersten Fall wesentlich mehr Jastimmen bekommen, aber hat deutlich, mit Ziel, mehr Neinstimmen bekommen. Wo ist sozusagen die verfassungsrechtliche Fragestellung – ich komme wieder zurück zum ersten Fragekomplex – mit Blick auf die sozusagen Positionierung und Motivation der Verfassungsmütter und -väter zu sagen: Wir wollen eine Regierung haben?

Und letzter Gedanke – das kam bei mir mit Ihrem Stichwort „Versteinerung Justiz“: Wenn im Vorfeld jetzt einer sagt, also klären wir das mal, bitte – in der Juristerei muss man dann manchmal Fälle konstruieren. Jetzt klären Sie das im August, also das ist ja bindend dann für alle weiteren Wahlen.

Jetzt ändert sich das Verfassungsgericht in einem Jahr/in anderthalb Jahren in der Zusammensetzung. Da muss es doch möglich sein, ein entsprechendes Organstreitverfahren anzustreben und zu sagen: Moment einmal, das stimmt nicht. Da würden Sie zu sagen – hier erkenne ich einen – finde ich – inneren Widerspruch Ihrer Argumentation zu sagen, das ist bindend und Versteinerung darf nicht eintreten, die Justiz muss lebendig, muss in Bewegung bleiben, muss aktuelle Tendenzen – oder was auch immer – wahrnehmen. – Also das sind jetzt noch mal zwei weitere Fragen. Danke.

Dr. von der Weiden:

Also der erste Teil, Herr Blechschmidt, ist – glaube ich – genau das, was dann beim Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens oder im Rahmen eines Organstreitverfahrens diskutiert würde. Das sind Argumente für eine der beiden Auslegungsvarianten – völlig klar. Ob das Argumente sind, die jetzt für oder gegen ein Vorabklärungsverfahren sprechen, das ist aus meiner Sicht eine andere Frage. Da es unterschiedliche Auffassungen dazu gibt und bei einer solch zentralen Frage eine vorgängige Klärung meines Erachtens besser ist, ist es besser, wenn die Spielregeln bekannt sind, bevor das Spiel beginnt. Da sehe ich das anders, aber ich glaube, da wiederholen wir das, wir haben es ja in verschiedenen Facetten schon angesprochen. Man kann das für überzeugend oder für nicht überzeugend halten, aber es ist nun mal so, dass eine Rechtssicherheit nur durch eine verbindliche Entscheidung eines Gerichts herbeigeführt werden kann, und nicht durch auch eine herrschende Literatur. Ich erinnere mich an meine eigene, schon länger zurückliegende juristische Ausbildung, bei der gerade im Strafrecht von der „herrschenden Literatur“ häufig die Rede war, und der Gegenbegriff war dann „BGH“. Entscheidend war aber der BGH, dessen Rechtsprechung war maßgeblich. Und was hierbei rauskäme, wissen wir alle nicht. Sie gehen von dieser einen Auslegungsvariante aus, vielleicht kommt ja auch die andere heraus und Ihre Bedenken entstehen so nicht. Aber das ist der Punkt, wo wir uns, glaube ich, wiederholen – wechselseitig möglicherweise auch wiederholen.

Jetzt habe ich vergessen: Was war denn der zweite Aspekt noch, Herr Blechschmidt, den Sie angesprochen hatten? Der eine war jetzt, also wo sich das Bedürfnis, wie kann das denn sein, wenn die Verfassung eigentlich die Kreation eines neuen Ministerpräsidenten will, das stellt

sich doch alles als sehr eindeutig heraus. Da sage ich – das will ich jetzt nicht wiederholen. Und was war der zweite Aspekt?

Abg. Blechschmidt:

Die Bindung!

Dr. von der Weiden:

Ach so, richtig, das war die Bindung, nicht nur, was den Landtagspräsidenten angeht, sondern was auch die Mitglieder des Landtags angeht. Natürlich sind die mittelbar davon betroffen, weil, deren Wahlentscheidung wird da in einen rechtlichen Rahmen gestellt. Ich würde jetzt aber mal unterstellen, dass auch die Mitglieder des Landtags ein Interesse daran haben, wie die Verfassung am Ende interpretiert wird, und dass sie auch ein Interesse daran haben, dass das – je früher, desto besser – vorher feststeht, und dass sie kein Interesse daran haben, dass es eine monatelange Unsicherheit gibt, wenn es erst im Nachgang geklärt wird. Aber das ist eine Frage, die auch wiederum der politischen Betrachtung unterliegt und weniger der juristischen, weil, was das Juristische angeht, Bindungswirkung wem gegenüber, da haben wir ja, glaube ich, schon gesprochen.

Versteinerung der Rechtsprechung: Natürlich kann das anschließend wieder zur Überprüfung gestellt werden, und egal, ob rechtliche Bindung oder faktische Bindung: Gefällte Bäume bleiben liegen. Dieser Aspekt wird im Laufe der Jahre immer schwächer, sofern er denn überhaupt akzeptiert wird. Da gibt es auch ganz unterschiedliche Auffassungen wiederum in der Literatur dazu. Es ist aber seltener – und aus Gründen der Rechtssicherheit muss das auch selten sein –, dass ein Höchstgericht seine Rechtsprechung im Zickzackkurs entwickelt.

Abg. Blechschmidt:

Nur eine Abschlussbemerkung, keine Frage: Ich glaube, ich bin bekannt dafür, dass ich, gerade was den Blick auf Regeln, Spielregeln – Stichwort: Geschäftsordnung hier im Landtag – angeht, durchaus ein Faible dafür habe. Aber lassen Sie mich sozusagen auf Ihre Bemerkung sagen: Wenn Regeln etwas verändern, kann womöglich das Spiel sich verändern, und das ist die Gefahr, die ich hier sehe – mit Blick auf die Wahlentscheidung der Legislative.

Vors. Abg. Möller:

Dann habe ich jetzt noch mal Frau Baum.

Abg. Baum:

Vielen Dank. Es soll auch gar nicht so lang werden. Bisher ist ja dieser streitbare Fall, über den wir ja hier immer diskutieren, noch nicht eingetroffen, eben gerade aufgrund der Streitbarkeit. Vielleicht war das ja auch Sinn und Zweck dessen, was die Verfassungsväter und -mütter damit erreichen wollten. Meine Frage bezieht sich auf was anderes, das möglicherweise auch noch Thema wird, wenn Frau Prof. Leisner-Egensperger dann zu Wort kommt: die Missbrauchsgefahr. Wie bewerten Sie die Gefahr, dass das, wenn diese Vorklärungsmöglichkeit besteht, missbräuchlich verwendet wird, um – weiß ich nicht – den Verfassungsgerichtshof lahmzulegen? Da gibt es ja politische Wünsche manchmal.

Dr. von der Weiden:

Da ist mit der Notwendigkeit des Vorliegens eines objektiven Klärungsinteresses, das im Gesetz ausdrücklich niedergelegt ist, was sonst in der Verfassungsrechtsprechung entwickelt worden ist, ohne dass es ausdrücklich in den Verfahrensgesetzen geregelt ist, ein wirksamer Schutzmechanismus vorgesehen.

Vors. Abg. Möller:

Ich sehe keine weiteren Fragen. Dann bedanke ich mich bei Ihnen für Ihre Stellungnahme und für die bereitwillige Beantwortung aller Fragen.

Dr. von der Weiden:

Gern.

Vors. Abg. Möller:

Herzlichen Dank noch mal.

Dr. von der Weiden:

Gern.

Vors. Abg. Möller:

Dann haben wir als Nächstes die **Verfassungsblog gGmbH**. Da habe ich jetzt zwei Anzuhörende: **Herrn Steinbeis und Frau Talg**. Wer möchte denn von Ihnen zunächst? Frau Talg, bitte schön.

Frau Talg:

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses, sehr geehrte Damen und Herren, erst mal vielen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, hier angehört zu werden. Die schriftlichen Stellungnahmen haben Sie erhalten. Ich möchte nur noch mal kurz ein paar Dinge zusammenfassen und auch angesichts der Fragen, die gerade schon aufkamen, vielleicht noch mal ein paar Sachen vorwegnehmen.

Als Ausgangspunkt sehen wir als Verfassungsblog den Gesetzentwurf grundsätzlich positiv, weil er nämlich eben ein Versuch ist, die gerade auch schon aufgekommene oder beschriebene Unsicherheit in Bezug auf den dritten Wahlgang bei der Ministerpräsidentenwahl zu klären. Vielleicht als Hintergrund noch mal: Das Thüringen-Projekt hat sich ja zur Aufgabe genommen, zu untersuchen, mit welchen Strategien man vonseiten autoritär-populistischer Parteien zu rechnen hat, wenn sie staatliche Mitmachmittel in die Hand bekommen, aber auch auf dem Weg, diese zu erlangen. Vor diesem Hintergrund halten wir die aktuelle rechtliche Lage – so, wie sie ist – für besorgniserregend. Es besteht eben tatsächlich eine Unsicherheit in Bezug auf die Auslegung des Artikels 70 Abs. 3 Satz 3 der Thüringer Verfassung, was „die meisten Stimmen“ bedeutet. Es ist schon seit 2009 immer wieder diese Frage aufgekommen. Natürlich ist es richtig, dass es eine herrschende Meinung gibt – eine sogenannte –, die in der Literatur vorher schon ist und die auch einige sehr gute Argumente für sich hat. Dennoch gibt es auch eine Gegenmeinung, und die kann man leider nicht einfach wegleugnen. Es ist – wie auch Herr von der Weiden das ja schon gesagt hat – eben durchaus so, dass ein Gerichtshof nicht an die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft gebunden ist.

Und warum ist es jetzt ein Problem, dass diese Unsicherheit besteht? – Das ist, glaube ich, Ihnen hier auch eigentlich klar: Wenn es bei der MP-Wahl zu einer solchen Konstellation kommt und dann im Nachgang geklagt wird, dann hat diese Situation Potenzial für eine erneute

Verfassungskrise. Es wäre nicht klar, wer überhaupt die Regierung ist, ob jetzt eine neue Regierung gebildet werden kann oder ob die geschäftsführende Regierung weiter im Amt bleibt – würde sie wohl vorläufig erst mal. Es würde aber jedenfalls dem Ansehen Thüringens schaden, es würde auch zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger führen, wenn man in diese Situation kommt.

Vor allem aber – und das ist eben aus unserer Forschungsperspektive sehr wichtig – profitieren von einem solchen Chaos vor allem autoritär-populistische Parteien, die damit nämlich ihr Narrativ vom Versagen des Systems der Altparteien füttern können. Dementsprechend ist auch davon auszugehen, dass autoritär-populistische Parteien diese Unsicherheit nutzen würden – so, wie sie eben da ist, sofern es ihnen in der konkreten Situation möglich und nützlich ist. Das bezieht sich sowohl auf den Fall „Stellt man überhaupt einen eigenen Kandidaten oder Kandidatin auf?“ oder auch „Klagt man dann tatsächlich vor dem Verfassungsgerichtshof?“ Deswegen ist es auch aus unserer Sicht sehr sinnvoll, wenn diese Frage vorher geklärt wird. Vor diesem Hintergrund finden wir auch den Gesetzentwurf, der hier diskutiert wird, als erst mal eine sinnvolle Lösung.

Natürlich wäre am allerbesten – das ist auch schon angesprochen worden –, sich auf eine Verfassungsänderung zu einigen. Das hat man jetzt gesehen – im Laufe der ganzen Legislaturperiode war es ja immer wieder Thema –, eine Einigung mit einer Zweidrittelmehrheit war nicht möglich, weil es hier zwei konträre Ansichten gibt, die da vertreten werden, die einfach nicht miteinander vereinbar sind.

Ich würde aber gern noch mal darauf hinweisen, dass wir schon im April dem Landtag einen Kompromissvorschlag vorgelegt haben, der so noch nicht in der Diskussion aufgetaucht ist im Landtag, den ich jetzt nicht noch mal ausbreiten werde, weil er in der Stellungnahme als auch in unserem Policy Paper, was wir anlässlich des Vortrags im April veröffentlicht haben, nachzulesen ist. Ich beantworte aber gern Fragen dazu. Da würde ich einfach noch mal anregen, sich das noch mal anzuschauen, weil – wie gesagt – diese Verfassungsänderung, egal was kommt, sowieso der beste Weg wäre.

Jetzt aber zu dem vorliegenden Gesetzentwurf: Wie in der Stellungnahme dargelegt, bestehen aus unserer Sicht keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Man könnte wohl, da das mit der Verbindlichkeit offensichtlich strittig ist, tatsächlich auf den Vorschlag, den auch Herr Prof. Schorkopf in seiner Stellungnahme macht, eingehen und § 25 des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes auch noch entsprechend ergänzen.

Weil es jetzt schon in den Fragen meines Vorredners so viel aufgetaucht ist, will ich noch mal kurz zwei Worte zu der Frage der Verbindlichkeit sagen: Also wir sehen kein Problem bei der Verbindlichkeit dieses Verfahrens. Es ist einfach ein neues, auch innovatives Verfahren, das damit eingeführt werden würde, was es sonst nicht gibt. Es ist ungewöhnlich – das ja –, aber warum es nicht verbindlich sein sollte, leuchtet uns nicht ein.

Ich möchte nur als Beispiel nennen: Wenn es jetzt bei der letzten Ministerpräsidentenwahl 2020, als Bodo Ramelow gewählt wurde, zu dieser Situation gekommen wäre – dort ist ja Ramelow gewählt worden mit mehr Ja- als Neinstimmen, aber nur, weil sich viele enthalten haben –, wenn es jetzt dort schon zum Schwur gekommen wäre, dann wäre mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit eine Klage eingereicht worden beim Verfassungsgerichtshof und wir hätten die ganze Situation schon damals gehabt. Dann hätte der Verfassungsgerichtshof diese strittige Auslegungsfrage entschieden und ich würde mich fragen, ob dann jetzt zum Zeitpunkt auch noch jemand die Frage stellen würde: Dürfen wir dann nicht noch mal klagen nach der nächsten MP-Wahl? – Natürlich kann man das, aber wenn der Verfassungsgerichtshof die Fragestellung geklärt hat – sei es in einem der bisher bestehenden Verfahren oder in dem neuen Vorabentscheidungsverfahren –, dann ist die Frage eben als geklärt zu betrachten.

Dennoch ist es natürlich so, dass jetzt auch mit Blick auf dieses Vorabentscheidungsverfahren einige Bedenken geäußert wurden. Und auch, wenn wir sie nicht teilen, würden wir sie nicht leugnen, genauso, wie man bei dem Streit um die eigentliche Anlassfrage nicht einfach leugnen kann, dass es auch eine Gegenauffassung gibt. Natürlich würde das dazu führen, dass jetzt auch mit Verabschiedung dieses Gesetzes wieder Streitigkeiten um die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes anstehen könnten. Auch das kann man natürlich klären, aber mit Blick auf den Zeithorizont müsste man natürlich auch noch bedenken, dass gegebenenfalls auch erst mal die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes geklärt werden müsste, sofern jemand das beantragt. Dennoch – sofern die Zeit noch vorhanden ist für den Verfassungsgerichtshof zu entscheiden vor der nächsten Wahl – halten wir es für eine sinnvolle Möglichkeit, dieses Verfahren einzuführen.

Sollte man sich aber im Landtag nicht darauf einigen können, dieses Verfahren einzuführen, möchte ich kurz noch eine Ergänzung zur Stellungnahme machen: Es gäbe nämlich möglicherweise noch eine weitere Möglichkeit, wie man zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs kommen könnte, ohne dass die konkrete Konstellation tatsächlich mit den vorhin beschriebenen Folgen eintreten müsste. Und zwar wäre es auch denkbar, die Geschäftsordnung des Landtags zu ändern, die in § 47 eine dem Artikel 70 Abs. 3 gleichlautende Vorschrift enthält. Wenn sich für eine der beiden Auslegungsvarianten

zumindest eine einfache Mehrheit finden lassen würde – hier liegt natürlich die politische Schwierigkeit –, könnte man diese in § 47 der Geschäftsordnung schreiben. Diese Geschäftsordnungsänderung könnte dann wohl im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle zum Verfassungsgerichtshof eingereicht werden. Auch das wäre eher ungewöhnlich, dass eine abstrakte Normenkontrolle gegen eine Geschäftsordnungsänderung eingereicht wird. Es ist aber nach der einhelligen Meinung in der Literatur wohl durchaus möglich. Der Verfassungsgerichtshof könnte dann auch unabhängig von dem tatsächlichen Eintreten über die Auslegungsfrage entscheiden, die sich ja auch im Rahmen der Geschäftsordnung stellt und die der Verfassungsgerichtshof aber am Maßstab der Verfassung zu überprüfen hätte.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und freue mich auf die Fragen.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es denn Fragen? Frau Martin-Gehl.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Ich werde mir die Kritik von Herrn Schard zu Herzen nehmen und vielleicht jetzt nicht so viele Fragen stellen. Ich hätte zwei, aber sonst gebe ich auch erst mal in die Runde. Die eine: Ich beginne gleich mal mit dem Kompromissvorschlag. Ich gehe auf Ihre schriftliche Stellungnahme mal ein, da haben Sie einen Kompromissvorschlag gemacht und haben vorgeschlagen, dass die Wahl des Ministerpräsidenten in mehreren Stufen erfolgt, also Sie wollen so ein Zwischenverfahren einführen, wo Neuwahlen möglich wären. Aber am Ende fallen Sie wieder auf die Regelung des Artikel 70 Abs. 3 Satz 3 zurück. Wenn alles scheitert, kommen Sie wieder zu der Regelung, die jetzt als unklar angesehen wird und als änderungsbedürftig. Das ist für mich ein Widerspruch: Warum dieses Zwischenverfahren, wenn man am Ende dann doch dahin kommen kann?

Und die Frage, die sich gleich anschließt: Sie sagen, es wäre ein enormer Ansehensverlust für Thüringen damit verbunden, wenn das Verfassungsgericht im Nachhinein angerufen würde. Wäre der Imageschaden nicht mindestens genauso groß, wenn ich dieses Verfahren durchlaufe, am Ende wieder dahinkomme, wo wir schon am Anfang wären, aber nur über den Umweg der versuchten Neuwahlen? Damit wäre doch im Grunde genommen ein großer Imageschaden verbunden.

Frau Talg:

Also wenn ich Ihre Frage jetzt richtig verstehe, dann gehen Sie eben davon aus, dass eine der beiden Auslegungsvarianten feststeht. Das hatte ich ja gesagt, dass wir das eben nicht so sehen können. Natürlich: Es gibt eine herrschende Meinung dazu, die auch ihre Argumente hat – wie gesagt –, aber im Ausgangspunkt ist es nun mal umstritten, und das seit 2009, als Christine Lieberknecht damals zum ersten Mal im dritten Wahlgang antreten musste. Es ist bisher eben keine klärende Entscheidung gefunden worden.

Und der Kompromissvorschlag: Ja, der greift auch diese Auslegungsvariante auf, aber er greift eben auch in einem früheren Schritt die andere Auslegungsvariante auf, dass nämlich mehr Ja- als Neinstimmen erforderlich sind. Diese Zwischenschaltung der Neuwahlen, die ja theoretisch auch jetzt schon möglich sind, aber eben mit einer Zweidrittelmehrheit, was natürlich eine extrem hohe Hürde ist, ist einfach eine Alternative. Also diejenigen, die sozusagen der Meinung sind, dass mehr Ja- als Neinstimmen nötig sind – dafür werden ja verschiedene Argumente angeführt, also insbesondere, dass man eben die Regierung stabilisieren möchte und der Ministerpräsident eben möglichst eine stabile Mehrheit im Landtag auch hinter sich haben soll –, haben dann sozusagen die Wahl: Entweder sie bestehen darauf, wenn niemand diese Mehrheit erreicht. Dann gibt es die Möglichkeit, Neuwahlen anzuordnen, dann kann man es noch mal versuchen. Oder was heißt „anzuordnen“, man müsste natürlich darüber abstimmen. Oder wenn das dann scheitert, dann läuft es eben doch darauf hinaus – diese herrschende Meinung in der Literatur –, dass weniger Ja- als Neinstimmen auch ausreichend sind.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Also ich habe diese Schritte schon verstanden – Sie haben sie ja noch mal erläutert –, aber, wie gesagt, der letzte Schritt wäre dann – und das schreiben Sie ja –: Es kommt dann im letzten Schritt, wenn alles scheitert – die Neuwahlabstimmungen scheitern –, nur auf die Jastimmen an – also diese Auslegungsvariante 1 – Sie haben es eben auch noch mal betont. Sie fallen im Prinzip wieder zurück auf das, was ohnehin schon besteht, aber nur über diesen Umweg. Und das erschließt sich nicht, weshalb das sinnvoller sein sollte, als wenn man es jetzt dabei belässt. Da müssten Sie ja auch insofern noch eine Regelungsnotwendigkeit – eine Auslegungsnotwendigkeit – sehen. Das erschließt sich mir nicht.

Frau Talg:

Es ist – wie gesagt – ein Kompromissvorschlag, also die Idee ist, dass beide Auslegungsvarianten, auf die man sich ja aktuell nicht einigen kann – auf eine der beiden –, zusammengeführt werden.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Auch das habe ich verstanden, aber ich verstehe den Mehrwert nicht.

Frau Talg:

Dass vielleicht eine Einigung möglich ist, das ist der Mehrwert.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Okay, gut. Ich nehme das jetzt mal so hin. Darf ich noch eine Frage stellen, Herr Schard, ist das okay? – Gut.

Vielleicht noch mal ganz allgemein: Sie haben in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass bewusst dieses Szenario, dass nur ein Kandidat mit weniger Ja- als Neinstimmen gewählt wird, in der Vergangenheit bewusst vermieden worden ist. Sie haben da auch Beispiele angeführt und haben ausgeführt, dass sich die Fraktionen ihrer Verantwortung insoweit bewusst sein müssen und bewusst waren bisher, dass dieses Szenario nicht eintrat. Wie kommen Sie jetzt darauf, dass sich künftig die Fraktionen dieser Verantwortung nicht bewusst sein könnten?

Frau Talg:

Erstens: Ja, das steht in der Stellungnahme so und ich gehe auch davon aus, dass das so ist. Aber das ist nur das, was wir in diese Vorgänge hineininterpretieren, dass das nicht der Fall ist. Erstens kann ich noch mal sagen: Das Thüringenprojekt untersucht eben, wie autoritär-populistische Parteien agieren und wie autoritär-populistische Strategien funktionieren. Die sind eben auch im Thüringer Landtag vorhanden. Da muss man eben davon ausgehen, dass da nicht die staatspolitische Verantwortung im Vordergrund steht. Ansonsten würde ich die Frage, glaube ich, eher zurückgeben. Warum man sich jetzt dieser Verantwortung entziehen

würde, wüsste ich natürlich auch nicht. Aber das liegt bei Ihnen hier im Landtag oder dann bei dem neu gewählten Landtag.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Und vielleicht noch was: Es geht noch mal um die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs im Nachhinein, nach einer solcher Wahl, die strittig sein könnte. Sie schreiben hier, dass das grundsätzlich ein normaler Vorgang ist, weil eben der Verfassungsgerichtshof dafür da ist, Meinungsverschiedenheiten zur Auslegung der Verfassung zu entscheiden. Da stimme ich Ihnen voll zu. An anderer Stelle sagen Sie aber, es ist unbedingt zu vermeiden, nach erfolgter Wahl den Verfassungsgerichtshof anzurufen. Also einen normalen Vorgang lehnen Sie ab. Da würde ich noch mal Ihre Meinung hören, weshalb? Weshalb? Das ist ein ganz normaler Vorgang.

Frau Talg:

Ja, es ist ein normaler Vorgang, dass der Verfassungsgerichtshof über Auslegungsunsicherheiten in der Verfassung im Nachhinein entscheiden muss. Und es ist nun mal so, dass bei der Ministerpräsidentenwahl eben ein sehr essenzieller Vorgang in Rede steht und dass die Unsicherheit in diesem Fall bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofs einfach massive Turbulenzen auslösen wird. Und Sie haben hier in Thüringen auch Erfahrungen damit, wie eine Ministerpräsidentenwahl durchaus durch die Medien gehen kann. Ich denke nicht, dass das Thüringen damals im Ansehen gehoben hat, diese ganzen Vorgänge rund um die Ministerpräsidentenwahl. Allein daran sehen Sie schon, wie wichtig dieser Vorgang ist, auch wenn es jetzt in dem Fall 2020 nichts mit dieser Konstellation zu tun hatte.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Danke schön.

Vors. Abg. Möller:

Jetzt muss ich mal fragen: Herr Schard, hatten Sie sich gemeldet? Nein. Dann habe ich jetzt Frau Marx.

Abg. Marx:

Ich habe sehr hohen Respekt vor Ihrer Arbeit und auch vor Ihrem Anspruch, aber ich möchte das Schreckensszenario, das Sie hier malen, jetzt doch noch mal hier im allgemeinen politischen Interesse etwas einhegen. Die Wahl von Herrn Kemmerich hat ja darauf beruht, dass eine Mehrheitsentscheidung unter merkwürdigen Umständen zustande gekommen ist. Daran würden wir mit unseren Regeln, die wir hier heiß und innig diskutieren, gar nichts geändert haben.

Das Zweite ist, persönlich hätte ich mir auch eine Klarstellung in der Verfassung gut vorstellen können. Die haben wir jetzt nicht, aber deswegen wird Thüringen also erst mal nicht untergehen, also auch nicht ohne dieses Vorprüfungsgesetz, sage ich jetzt mal. Es ist nach wie vor die Ratio der Verfassungsväter und -mütter gewesen, 1994, dass wir hier eben keine destruktiven Mehrheiten wollen und dass wir einen Landtag haben, wo es zu dieser Situation eigentlich gar nicht erst kommen soll. Das obliegt der Verantwortung der Parteien. Daran ändert jetzt auch die neue Zusammensetzung oder auch drohende Wahlergebnisse eigentlich aus meiner Sicht relativ wenig, denn entweder haben sie dann die Mehrheit, dann haben sie die Mehrheit, und wenn sie die nicht haben, dann liegt es an uns, als dann durch Gegenkandidaturen dieses Ergebnis zu verhindern. Deswegen – bei aller Liebe zum Verfassungsblog, aber das musste ich an dieser Stelle hier mal loswerden. Die Welt geht nicht unter, wenn das jetzt nicht kommt, und auch nicht, wenn wir in der Geschäftsordnung was festlegen. Das war jetzt keine richtige Frage und vielleicht auch ein bisschen unfair, aber verstehen Sie bitte – für das Wortprotokoll, was hier angefertigt wird –, dass wir uns hier jetzt nicht in einem Verfassungsnotstand oder einem klassischen Regelungsnotstand befinden. Das ist, glaube ich, ganz wichtig. Natürlich prüfen wir hier alle ernsthaft, und das ist auch der CDU zuzugeben mit ihrem Gesetzentwurf, ob es unterhalb der Verfassungsänderung, für die wir die zwei Drittel nicht gefunden haben, weil wir auch untereinander uneins waren – auch alles richtig –, ob man da unterverfassungsrechtliche Regelungen finden könnte. Aber am Ende entscheiden Demokraten darüber, ob man so etwas überhaupt braucht.

Frau Talg:

Darf ich was dazu sagen?

Vors. Abg. Möller:

Ja.

Frau Talg:

Dazu noch mal: Es geht uns auch gar nicht darum, jetzt hier irgendwie die Schreckensszenarien an die Wand zu malen. Wenn es dazu kommt im Nachhinein, dann kommt es dazu, und dann wird es halt einfach unschön, aber das heißt nicht, dass die Welt untergeht oder auch nicht, dass Thüringen untergeht. Es ist nur einfach aus unserer Sicht so – und ich glaube, ich habe dargelegt, warum –, dass es besser wäre und weniger schädlich, wenn man es im Vorhinein klären könnte. Genauso ist es auch bei vielen anderen, wir haben ja verschiedene Vorschläge gemacht, dass die vor allem zum Ziel haben, dass institutionelle Setting möglichst resilient auszugestalten und, was man hat, hat man, und was man nicht hat, hat man nicht. Also das vielleicht noch mal als Ergänzung dazu. Dennoch wäre es einfach aus unserer Sicht sehr sinnvoll, diese Frage vorher zu klären. Auch die anderen Vorschläge, die wir gemacht haben, gehen in diese Richtung.

Abg. Marx:

Ich wollte auch Ihren guten Willen wirklich überhaupt nicht infrage stellen. Da wäre ich jetzt falsch verstanden worden.

Vors. Abg. Möller:

Herr Blechschmidt. Sie hatten sich gemeldet, oder, Herr Blechschmidt? Ja.

Abg. Blechschmidt:

Danke. Ich wollte nur eine historische Klarstellung vornehmen. Sie sprachen von 2009, dass es das erste Mal zum Problem geworden ist dieser dritte Wahlgang. Ich habe 2009 – ich weiß nicht, auf welcher Seite – hier gesessen und dort ist Folgendes passiert: Es hat eine Koalition gegeben, die eine eindeutige Mehrheit hatte. Und in der Wahl hat die Koalition nicht hinter Ministerpräsidentin Lieberknecht gestanden. Erst im dritten Wahlgang, als sich der Fraktionsvorsitzende der Linken, Bodo Ramelow, zur Wahl gestellt hat, weil genau das ja dieser Inhalt ist bei zwei Personen, sind die Mehrheiten entstanden.

Frau Talg:

Das schreibe ich auch in der Stellungnahme.

Abg. Blechschmidt:

Ich will ausdrücklich Ihre Position hervorheben. Hier geht es um Handeln von demokratischen Teilhabern, die hier drinsitzen, und die müssen sich verständigen, wie sie im Grunde genommen auch bei der MP-Wahl, nicht nur bei Sachfragen, zu Mehrheiten kommen wollen.

Vors. Abg. Möller:

Herr Schard. Oder wollten Sie etwas dazu sagen?

Frau Talg:

Nein.

Abg. Schard:

Ich wollte auch weniger eine Frage stellen, als den Fokus noch mal auf das lenken, worum es eigentlich in dieser Befragung geht. Es geht ja nicht um die direkte Auslegung des Artikel 70 Abs. 3, die nach wie vor umstritten ist, vielleicht mit einer Mehrheitsmeinung, mit einer wenigen Mehrheitsmeinung. Es geht darum, ein Verfahren an dieser Stelle zu implementieren, um eventuell diese unsichere Rechtslage sicherer zu machen. Darauf sollten vielleicht auch die Fragen ein bisschen mehr bezogen sein, als die Diskussion zu wiederholen, die wir im Verfassungsausschuss schon hoch und runter diskutiert haben, im Übrigen auch schon zu Beginn der Legislaturperiode im Justizausschuss, als es um die Auslegung der Geschäftsordnung in dieser Frage ging. Insofern immer noch mal der Fokus auf dieses Verfahren und ob dieses Verfahren am Ende nicht nur zulässig ist, sondern aus meiner Sicht sogar notwendig ist. Das ist der Inhalt des heutigen Tages aus meiner Sicht.

Vors. Abg. Möller:

Ja, Herr Schard, das nehme ich gern zur Kenntnis. Aber – das sage ich auch ganz klipp und klar – als Vorsitzender nehme ich hier keine Inhaltskontrolle für die Statements in Fragen der Abgeordneten vor. Das heißt, die Abgeordneten sind letztlich Herren dessen, was sie fragen,

und das bleibt auch so. Gibt es weitere Fragen? Das sehe ich nicht. Dann danke schön für Ihr Statement. Möchte jetzt Herr Steinbeis vom Verfassungsblog noch zusätzlich Stellung nehmen?

Herr Steinbeis:

Wenn es jetzt noch Fragen an mich persönlich gibt.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es welche? Das sehe ich nicht. Dann danke schön für das Angebot.

Dann kommen wir nun zu **Herrn Prof. Schorkopf** von der **Universität Göttingen**. Bitte schön, Herr Schorkopf.

Prof. Dr. Schorkopf:

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, es ist vieles schon gesagt, die Zeit ist vorangeschritten. Sie haben meine Stellungnahme, die ja ausführlich ist, vorliegen. Vielleicht aber doch ein Punkt, der noch nicht zur Sprache gekommen ist, mit einer Schlussfolgerung daraus, bevor ich gern Ihre Fragen beantworte. Sie haben das doch eigentlich auch noch in einer ganz anderen Hinsicht alles in der Hand, denn Sie haben in Ihrer Geschäftsordnung, wenn ich das richtig sehe, in den §§ 121 und 122 ein Verfahren etabliert, mit dem Sie Ihre Geschäftsordnung verbindlich auslegen können. Und da die Geschäftsordnung in Bezug auf vor allem den Artikel 70, um den es nun die ganze Zeit hier geht, wortgleich ebenfalls in Ihrer Geschäftsordnung enthalten ist, § 47, könnten Sie mit einer einfachen Mehrheit nach § 122 Geschäftsordnung des Landtags – ich hoffe, ich liege nicht falsch in der Interpretation – eine verbindliche Auslegung herbeiführen, wie eigentlich der § 47 Geschäftsordnung, der dem Artikel 70 Abs. 3 entspricht der Thüringer Verfassung, zu handhaben ist. Das wissen Sie natürlich, aber Sie haben es nicht getan. Es gibt offensichtlich keine Mehrheit unter Ihnen, was sich auch hier in Ihren Fragen und in den Gesprächen bislang, die ich verfolgt habe, andeutet, dass das so gewollt ist, dass der Artikel 70 Abs. 3 eben momentan so gehandhabt wird, wie er jetzt gehandhabt wird mit der Auslegung. Das heißt, die Frage ist doch jetzt eigentlich nur, es gibt jetzt diese Unsicherheit über die Frage: Was soll man tun, wenn jetzt der Landtag eben nicht reagiert? Nach meinem Wissen gibt es so eine Auslegungsentscheidung bislang nicht. Und jetzt kommt dieser Vorschlag des § 52b, für das Landesverfassungsgericht mit einem neuen Verfahren, das man, glaube ich, einführen kann –

das habe ich dargelegt –, was im Grunde genommen dieses Schweigen des Landtags, weil eine Mehrheit nichts ändern würde, überwinden könnte, weil eine Minderheit von einem Fünftel der Mitglieder dieses Hohen Hauses das Verfahren anstoßen könnte, um den Gerichtshof dazu zu bringen, diese Rechtsfrage letztendlich verbindlich zu entscheiden. Das kann man wollen oder das kann man nicht wollen. Die Frage ist – ich glaube, ich habe mich dafür starkgemacht hier, ich bin gefragt worden, ich habe das keine Stakes in dieser Frage, ich bin hier als Verfassungsprozessrechtler und Staatsrechtler gefragt worden zu dieser Frage und als Bürger, der aus dem nahegelegenen Niedersachsen, in Göttingen, Thüringen beobachtet mit familiären Verbindungen nach Thüringen. Wenn man das Ganze jetzt so beobachtet, dann glaube ich, das war die Frage mit dem Mehrwert: Was ist der Mehrwert dieses Verfahrens? Ich greife das mal auf. Der Mehrwert ist im Grunde genommen ein staatspolitisches Interesse an der ganzen Sache. Ich verstehe, dass Sie als Abgeordnete und Politiker natürlich immer die konkreten Fälle und Prognosen und dergleichen im Blick haben. Das spricht übrigens sehr stark dagegen, zu warten bis nach der Wahl, denn dann geht es nur noch um einen ganz konkreten Fall. Jetzt ist ja noch Unsicherheit im System und niemand weiß so richtig, wie es aussieht. Es gibt noch sehr viel Unsicherheit, auch viele Varianten. Aber das staatspolitische Interesse sollte sein, die Wahl der Regierung und der Artikel 50, der ja auch im Anwendungsbereich dieser Norm ist, die Wahl dieses Hauses, also die beiden zentralen staatspolitischen Entscheidungen, wie legitimierte Hoheitsgewalt zustande kommt in einer parlamentarischen Demokratie, möglichst außer Streit zu stellen. Natürlich, sollte es zu einem Streit kommen, nachträglicher Rechtsschutz ist ja jetzt schon möglich und wird auch weiterhin möglich sein, das haben wir gehört, das wissen Sie auch. Wir haben gehört, zwei Monate, vielleicht sind es aber auch vier, das weiß man nicht so genau. Die Frage ist: Was passiert in so einem Interregnum in seiner Zwischenzeit, wenn die Regierung als zentraler Ort, der auch Verwaltung ist – natürlich die Spitze der Verwaltung ist, die Regierung ist ja nicht nur Staatsleitung, sie ist auch oberste Dienstbehörde. Denken Sie an das Innenministerium, denken Sie an die Polizei, die ganzen Entscheidungen, die politischen Beamten usw., die dahinterstehen. Wenn da jetzt in diesem Zeitraum Unsicherheit ist, und das ist für mich dieses Szenario, was ich bilde, da sollte man möglichst nicht – man kann sich über vieles streiten, aber bei dieser konstitutiven Frage, die sozusagen der Flaschenhals ist, das Härchen, das den Willen des Volkes mit dem Organ der repräsentativen Demokratie verbindet, da sollte es möglichst nicht zum Streit kommen, und da sollte möglichst alles klar sein. Man sollte alles tun, egal, wer am Ende oben oder unten ist, Mehrheit, Minderheit hat, dass es da nicht zu Problemen kommt, weil das die Möglichkeit ist, hineinzustoßen – es geht gar nicht um die Regierung. Denken Sie mal an die Verwaltung, denken Sie mal an die Auflösung von Versammlungen, Protesten. Da kann man sich viele Szenarien vorstellen – das sollte nicht delegitimiert werden. Deshalb ist aus meiner Sicht das Verfahren des § 52b eine Innovation –

das gibt es bislang so noch nicht, das ist auch nicht vergleichbar mit den anderen Dingen – eine ziemliche smarte Idee, muss ich sagen. Die Probleme, die man dabei sehen könnte – ich will auf Einzelheiten noch eingehen –, die sind handhabbar, vor allem über dieses objektive Klärungsinteresse. Man muss dem Staatsgerichtshof vertrauen, dem Verfassungsgerichtshof vertrauen, dass er das ordentlich handhabt, aber das ist eine Stellschraube, auch Missbräuche in den Griff zu bekommen. Das Hauptproblem, was noch gar nicht angesprochen worden ist, dass eigentlich Sie ja hier die Erstinterpreten der Verfassung sind, also es geht um ein gewaltenteilendes Argument. Der Verfassungsgerichtshof hat nur das letzte Wort. Sie sind zunächst mal die Ausleger und Anwender der Thüringer Verfassung, gerade des Artikels 70. Das sollte eigentlich auch so bleiben. Ich finde das Argument, der § 52b nehme Ihnen das gar nicht weg, denn Sie haben sich ja den § 122 Geschäftsordnung gegeben und wären sofort in der Lage, eine verbindliche Auslegung sogar mit einfacher Mehrheit zu machen, Sie brauchen da keine Zweidrittelmehrheit, mit einfacher Mehrheit geht das Ganze zu machen. Nur die Frage ist eben, und dann komme ich wieder zum Anfang meines Statements, wenn das eben nicht geschieht und es ist ein Schweigen da, ist eben die Frage, soll es dabei bleiben und wir schauen mal nach der nächsten Wahl, wie es ist, oder wollen wir Verfassungsrechtssicherheit, und dafür steht der § 52b. Ich danke für die Einladung und die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu dürfen.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es Fragen? Herr Schard, bitte.

Abg. Schard:

Herr Prof. Schorkopf, ich danke Ihnen in zweierlei Hinsicht, erstens für Ihre umfangreiche Stellungnahme und heute auch noch mal Ihr Statement und die Bereitschaft, hier für Fragen zur Verfügung zu stehen. Ich will ein Stück weit nur noch mal darauf zurückkommen, was Sie vorgeschlagen haben. Ich habe es vorhin schon mal gesagt, dieser § 122 der Geschäftsordnung hat ja schon mal zu Beginn eine Rolle gespielt. Das ist hier kein Verfahren, was gänzlich unbekannt oder noch nicht zur Anwendung gekommen ist, sondern die Frage war durchaus schon mal im Justizausschuss. Die Frage, die sich für mich jedoch da aufdrängt, zumindest aus meiner Sicht gibt es hier doch vielleicht immer noch ein bestehendes Interesse und auch einen wirklich spürbaren Unterschied, ob der Landtag diese Frage für sich selbst beantwortet oder, ich will mal sagen, ein Statement bekommt von einem Institut, von einer Institution, die am Ende für die Letztentscheidung zuständig wäre. Das sind aus meiner Sicht doch noch mal qualitative Unterschiede. Ich will es nur noch mal mit einstreuen, weil ich

glaube, der verbindlichere Charakter würde auch zu mehr Akzeptanz an dieser Stelle führen, weil es einen objektiveren, nicht nur Anschein, sondern auch eine objektivere Entscheidung aus meiner Sicht wäre, als von denjenigen, die hier im Hause sitzen.

Prof. Dr. Schorkopf:

Das ist sicher so. Aber wissen Sie, das sind auch Wertungsfragen, dazu kann ich im Grunde genommen als Wissenschaftler und Jurist nichts sagen. Das kann man möglicherweise auch anders werten und kann eben die Mehrheit betonen und sagen, wir haben aber mit 50 plus 1 eine Auslegungsentscheidung getroffen. Der § 52b würde es eben ermöglichen, auch einer qualifizierten Minderheit das eben noch mal herauszufordern, es wirklich verbindlich klären zu lassen. Dann kommt man immer wieder zu der Frage, die jetzt bei der letzten Runde gerade ein Thema war, wie sieht man jetzt diese Szenarien, die da diskutiert werden, und für wie wahrscheinlich hält man das und wie stark schätzt man es ein, es aushalten zu können in dieser Zeit. Keine Frage, wenn der Verfassungsgerichtshof diese Frage am Wickel hätte und würde das entscheiden – und für mich besteht kein Zweifel, dass das eine Entscheidung ist mit Bindungswirkung, das kann man höchstens noch mal klarstellen, aber es ist eigentlich jetzt schon so –, dann ist das eben erst mal fix. Das hängt dann alles von der Akzeptanz, die ja, wenn ich das sehe, richtig hoch ist, eines Landesverfassungsgerichts ab, das eben solche Fragen außer Streit stellt und letztendlich den Konsens herstellt, der zwischen den politischen Akteuren in dieser Arena da sein soll. Das ist so. Das hat eine andere Qualität. Das ist keine Frage. Das andere ist eine vorgelagerte Frage. Aber immerhin, das Haus ist der Erstinterpret dieser Fragen und könnte eben sagen, wir haben mit Mehrheit das so entschieden. Und wenn eine andere Mehrheit da ist, entscheiden wir es vielleicht wieder anders. Und so kommt es zustande, es ist volatil. Es wurde ja mit Herrn von der Weiden viel diskutiert, was ist, wenn sich das alles ändert. Wenn sich hier die Mehrheit ändert nach der nächsten Wahl und 50 plus 1 hat einen anderen Inhalt, dann ist es gar keine Frage, dass man § 122 wieder aktiviert und es anders auslegt. Dann entstehen eben diese Probleme, weil natürlich für Leute, die von außen zuschauen, Bürger, alle anderen, offensichtlich es etwas Beliebiges ist, mittelbar die Verfassung mal so, mal so auszulegen, je nachdem, wie die Mehrheit gerade ist. Das ist gar nicht so sehr juristisch, sondern das was auch mit Akzeptanz zu tun. Das sollte nicht sein. Insofern spricht viel dafür. Deshalb bin ich auch dafür, diese zentrale Frage – das habe ich erläutert: der Flaschenhals – wirklich außer Streit zu stellen.

Vors. Abg. Möller:

Frau Martin-Gehl, bitte.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Jetzt warte ich mal ab, bis alle durch sind. Vielen Dank für Ihre ausführlichen schriftlichen Ausführungen. Sie haben ja zu den meisten Fragen, die wir hier diskutiert haben, ausführlich Stellung genommen, sodass sich da viele Fragen erübrigen. Ich hätte noch eine Nachfrage: Und zwar kommen Sie ja zu dem Ergebnis, dass Sie keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf insgesamt sehen, das ist Ihr Fazit. Es wird Sie nicht wundern, es gibt andere Auffassungen dazu. Wir haben auch schriftliche Stellungnahmen von Angehörten, die heute leider nicht da sind. Da gibt es zum Beispiel eine Stellungnahme von Prof. Schwarz, der sich besonders mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung auseinandersetzt. Das ist auch meine Frage, die ich dahingehend stellen will.

Ich will vielleicht mal ganz kurz die Prämissen, von denen Prof. Schwarz ausgeht, darstellen. Grundgedanke der Rechtsprechung – das wissen wir alle – ist, abgeschlossene Entscheidungen von anderen Staatsgewalten nachträglich zu überprüfen – also Grundsatz: keine Kontrolle im Vorfeld, von bestimmten Verfahren mal abgesehen, wie die präventive Normenkontrolle beispielsweise. Das heißt, er geht auch davon aus – die Auffassung vertrete ich auch –, dass es keine unzulässige Einflussnahme auf das politische Geschehen durch die Gerichte geben darf. Er fordert deshalb Zurückhaltung, bis die Willensbildung in den anderen Staatsgewalten abgeschlossen ist. Und erst wenn diese Willensbildung abgeschlossen ist, ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung eine nachträgliche verfassungsrechtliche Kontrolle möglich. Das sind alles Dinge, die wir ja wissen, ich will sie nur noch mal hier darstellen.

Wie sehen Sie denn vor diesem Hintergrund den vorliegenden Gesetzentwurf, insbesondere dieses Vorabklärungsverfahren vor diesem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der möglichen unzulässigen Einflussnahme in politische Willensbildungsprozesse?

Prof. Dr. Schorkopf:

Herr Schwarz hatte einen Punkt, den ich auch machen will. Das war der letzte Aspekt, über den ich sprach bei meinem Statement mit dieser Erstbeurteilung. Ich habe das Erst- und Zweitbeurteilung genannt. Gerichte – das wissen Sie als ehemalige Richterin, ich hörte, dass Sie das waren – sind an sich immer Organe, die erst mit abgeschlossenen Dingen im Nachhinein etwas tun, selten voraus. Wobei das ja auch nur bedingt stimmt; wenn Sie an die Eilverfahren denken, mischen Gerichte im Hier und Jetzt natürlich auch mit, das wissen Sie auch alles. Aber das meine ich und das sehe ich auch als Problem, zu dem man eine Antwort

haben muss. Nur meine Antwort wäre klar: Wenn es diese Frage der Unsicherheit der Auslegung des Artikels 70 Abs. 3 so gibt und man kommt zu dem Schluss, dass das eine Unsicherheit ist, mit der wir nicht leben wollen – ich sage jetzt –, weil es eben so eine zentrale Entscheidung ist, und das ist offensichtlich auch das Motiv hier derjenigen, die den Antrag eingebracht haben, das kann man anders sehen. Aber wenn wir das jetzt mal so fix setzen, dann hat der Landtag die Möglichkeit der Erstinterpretation, zum Beispiel über § 122. Aber der § 122, auch wenn er diskutiert worden ist, ist ja auch nicht von einer Mehrheit aktiviert worden, diese Auslegung, die jetzt Ihre Bankreihe präferiert – ich habe zugehört und ohne sozusagen, welche Auslegung das davon ist –, jetzt auch zu sagen: So machen wir das. Sondern es bleibt bei dieser Schwebelage der verschiedenen Auslegungssituationen, sodass die Staatspraxis da ist, aber eben nicht völlig klar ist, welche Regel am Tag der Ministerpräsidentenwahl im dritten Wahlgang gelten wird. Das ist kurz zusammengefasst die Lage.

Das heißt, wenn der Landtag die Möglichkeit der Erstinterpretation hat – und das hat er in diesem Fall hier in diesem Zusammenhang, und zwar auch schon vorab, er muss gar nicht warten bis zu diesem Zeitpunkt der Wahl – und sie nicht wahrnimmt, dann kann durchaus ein Verfassungsgericht in diese Funktion einspringen, wenn es ein entsprechendes Verfahren dafür gibt. Ich glaube, das meint Herr Schwarz auch nicht. Es gibt keine Typusregel, dass Gerichte immer nur nachträglich – und gerade verfassungsgerichtlich – Zweitinterpret sein dürfen, deshalb diskutieren wir auch darüber. Man muss viele Seiten aufschreiben und das ganze Verfahren verorten. Es ist – denke ich – schon eine Innovation auch prozessual, aber die ist durchaus zulässig und wird auch durchaus von Artikel 80 Abs. 2 abgedeckt. So würde ich das sehen. Er hat recht: Das ist ein Gewaltenteilungsthema – deshalb habe ich das hier auch gerade noch mal aufgebracht, weil das bislang gar keine Rolle so richtig gespielt hat –, aber das ist überwindbar und – ich glaube auch – gut rechtfertigbar in diesem Kontext.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Danke schön.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Gibt es weitere Fragen an Herrn Prof. Schorkopf? Das kann ich nicht erkennen, dann herzlichen Dank für Ihre Ausführungen und die Fragenbeantwortung.

Dann hätten wir als nächste Anzuhörende **Frau Prof. Dr. Leisner-Egensperger**. Herzlich willkommen. Dann bitte ich auch Sie, uns noch mal ein Exzerpt Ihrer Stellungnahme zukommen zu lassen.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, das Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes sollte meines Erachtens nicht umgesetzt werden, denn die dort vorgesehene Erweiterung der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs ist nicht vereinbar mit der Thüringer Verfassung. Die Thüringer Verfassung zählt in Artikel 80 Abs. 1 verschiedene Verfahrensarten auf. Sie enthält in ihrem Absatz 2 die Formulierung: Dem Verfassungsgerichtshof können durch Gesetz weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zugewiesen werden. Und jetzt soll unter diese Worte „zur Entscheidung“ eben dieses Vorabklärungsverfahren subsumiert werden. Entscheidung ist aber nach herkömmlicher juristischer Terminologie – und das sehe ich anders als Herr von der Weiden – die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen konkreten Sachverhalt mit einem bestimmten Ergebnis. Darauf basiert grundsätzlich unsere Verfassungsrechtsprechung. Die Rechtsverhältnislehre würde ich in diesem Zusammenhang nicht mit aufnehmen, sondern es geht einfach um einen ganz konkreten, auch historischen Sachverhalt, der dann eben von Richterinnen und Richtern in einer bestimmten politischen Situation beurteilt wird.

Damit geht es auch einher, dass es eben im deutschen Rechtskreis keine Präjudizienbindung gibt, weil eben immer nur in einer ganz konkreten Situation eine Entscheidung gefällt wird. Vor diesem Hintergrund haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes, die sich übrigens mit dieser Frage sehr ausführlich beschäftigt hatten im Parlamentarischen Rat, auf der Grundlage von entsprechenden Entwürfen im Herrenchiemseer Verfassungskonvent auch mit guten Argumenten dann in den Artikel 93 Abs. 3 eine Formulierung aufgenommen, die es nach wie vor gibt: Das Bundesverfassungsgericht wird in den ihm sonst durch Gesetz zugewiesenen Fällen tätig. Es steht dort: „wird tätig“ und das heißt eben nicht, es entscheidet.

Sehr viele Verfassungsrechtler, Verfassungsinterpreten – auch solche, die sich ihr Leben lang mit Verfassungsgerichtsbarkeit befasst haben, wie beispielsweise Christian Pestalozza, der das Standardwerk zum Verfassungsprozessrecht geschrieben hat – nehmen dies auch ernst und sagen, ja, jetzt könnte wieder vom Bundesverfassungsgericht ein Gutachterverfahren eingeführt werden. Aber Umkehrschluss: In Thüringen, wo man eben keine solch offene Formulierung gewählt hat, geht es meines Erachtens nicht. Und dieser – meiner vielleicht

engen – Interpretation könnte man vorwerfen, dass es formalistisch, eng ist, passt nicht in das, was man jetzt irgendwie bräuchte: vollständige Klarheit. Aber immerhin ist es so, dass es ja dieses Gutachterverfahren auch in anderen Ländern gegeben hat, nämlich in Bayern, in Hessen und in Niedersachsen. Und da ist es bislang in diesen drei Ländern dann auch wieder abgeschafft worden, und zwar überall. Ich habe mir da jeweils die Diskussion angesehen und überall hieß es dann eben auch: Ja, wir haben keine verfassungsrechtliche Grundlage. Damit war das schon ein ganz entscheidendes Argument.

Das einzige Land – das wurde schon aufgeführt –, das bislang noch ein solches Interpretationsverfahren hat und damit offensichtlich ganz gut fährt – wir haben ja die Stellungnahme des Präsidenten des Bremischen Staatsgerichtshofs gesehen –, ist Bremen. In Bremen gibt es die verfassungsrechtliche Grundlage dafür und dementsprechend ist dort auch einigermaßen klar – wobei ich es ehrlich gesagt der Kommentarliteratur nicht so eindeutig entnommen habe, wie der Präsident das in seiner Stellungnahme formuliert hat –, dass es ein Interpretationsverfahren gibt und dass die Entscheidungen dort auch Bindungswirkung haben können. Wenn Sie das nachlesen im Kommentar: Der Kollege Rinken sieht darin ein Problem bzw. er sagt, so klar sei diese Bindungswirkung nicht, aber es funktioniert in der Praxis, das ist ja häufig das Entscheidende.

Jetzt ist das zunächst mal für mich als Juristin ein durchaus beachtliches Argument: der Wortlaut der Thüringer Verfassung. Deswegen – so hatte ich es auch in meiner Stellungnahme formuliert –: Man könnte das einführen, wenn es denn gelingt, die entsprechenden Mehrheiten für eine Verfassungsänderung zu finden, die man aber auch zu Artikel 70 ja nicht gefunden hat und da natürlich auch nicht finden wird.

Im Prozessrecht gilt Formenstrenge – auch da sehe ich das doch etwas anders, als Herr von der Weiden das formuliert hat –, es gibt bestimmte Verfahrensarten mit bestimmten Voraussetzungen, über die wir uns ja schon unterhalten haben. Es gibt das Organstreitverfahren, das Antragsbefugnis voraussetzt. Ich habe erst gerade einen Stoß von Examensklausuren korrigiert und habe es als ganz schlimm angestrichen, wenn jemand die Antragsbefugnis vergessen hat.

Jetzt habe ich gehört, vielleicht – das weiß man nicht – soll ein neues Verfahren eingeführt werden, weil eben ein objektives Klärungsinteresse gegeben sein muss. Dass es aber trotzdem ein vorgeogenes Organstreitverfahren sein soll, finde ich erst mal erstaunlich, aber vielleicht ist das eine interessante Konstruktion, man könnte das als innovatives Hybrid

zwischen Organstreitverfahren und Normenkontrollverfahren einordnen, aber zunächst mal ist es auffällig ungewöhnlich.

Dann stellt sich eben die Frage, ob man gerade in der jetzigen politisch instabilen Situation nicht geradezu gezwungen ist, die Verfassung beim Wort zu nehmen. Denn wenn jetzt kurz vor der Landtagswahl neue Verfahrensarten eingeführt werden – mit einfacher Mehrheit, weil man eben nicht die Zweidrittelmehrheit hatte, um das eigentlich Gewollte zu erreichen –, dann liefert man ja sozusagen die Vorlage dafür, was dann nach der Wahl vielleicht passieren könnte, da kann man ja auch alle möglichen neuen Verfahren dann auch einführen. Vor diesem Hintergrund ist es eben aktuell besonders wichtig, die Verfassung zu achten.

Ich habe mich schwergetan bei der Frage, was überhaupt gewollt ist durch den Gesetzentwurf. Ich hatte zunächst zugegebenermaßen gedacht, dass an eine Bindungswirkung nicht gedacht ist, und zwar deshalb, weil ja zu dem § 25 Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz kein Änderungsantrag aufgenommen worden war und auch wegen der heute ja schon aufgegriffenen Formulierung in der Gesetzesbegründung, dass ja keine Bindungswirkung für die entsprechenden Organe entstehen soll. Da hatte ich gedacht, das bedeutet, es soll eben keine Bindungswirkung gegeben sein. Meines Erachtens muss so was natürlich schon geklärt sein, denn das ist das Hauptproblem bei allen Gutachten und Interpretationsverfahren: Was ist die Folge?

Jetzt habe ich gehört, es soll eine Bindungswirkung gegeben sein. Ja, jetzt sehe ich natürlich erst recht sozusagen mein Problem mit dem Artikel 80 Abs. 2 der Thüringer Verfassung, denn wenn man jetzt ein neues Verfahren mit Bindungswirkung einführt, bei dem ich auch gewisse Probleme mit der Gewaltenteilung sehe, dafür muss es aber auf jeden Fall eine verfassungsrechtliche Grundlage geben. Vielen Dank.

Vors. Abg. Möller:

Danke schön. Ich sehe Fragen, zunächst Herr Schard, dann Frau Baum.

Abg. Schard:

Herzlichen Dank, Frau Leisner-Egensperger. Ich bedanke mich auch ausdrücklich für die Stellungnahme, die recht umfangreich – sogar sehr umfangreich – war, und auch für Ihre Erläuterungen und die Bereitschaft, hier für Fragen zur Verfügung zu stehen. Ein Knackpunkt – und das haben wir ja auch heute schon in diesem Anhörungsverfahren hören und auch den

Stellungnahmen entnehmen können und Sie sind ja auch sehr ausführlich darauf zu sprechen gekommen – ist die Frage, ob es eine Entscheidung darstellen würde. Sie haben ja auch jetzt im Ausklang noch mal über die Verbindlichkeit gesprochen.

Die Frage, die sich mir dahinter stellt – auch gerade im Kontext mit den hier bereits erläuterten Stellungnahmen und den erfolgten Fragen –: Es ist doch festgestellt worden – zumindest aus Sicht der bisher Befragten –, dass die Stellungnahme – das ist ja keine Stellungnahme, das ist ja kein Gutachten, zumindest aus der jetzigen Sicht –, sondern dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in diesem Verfahren für den Landtagspräsidenten eine verbindende Wirkung darstellen würde. Die Frage, die sich damit verbindet: Ist es nicht dann deshalb schon eine Entscheidung im Sinn der Verfassung, die am Ende dann auch dazu führen würde, dass sich diese Frage dann nicht mehr stellt, ob wir hier eventuell keine Entscheidung vorliegen haben? – Also Entscheidung im Sinne von Zuständigkeit des Hofes oder nicht.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Ja, ich sehe Ihren Punkt, also Sie versuchen jetzt, irgendwie über die Wirkung zu der Entscheidung zu kommen. Das ist natürlich argumentativ geschickt, in der Sache überzeugt es mich aber nicht, denn „Entscheidung“ bedeutet die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen konkreten Lebenssachverhalt, bei der die Interpretation der Rechtsnorm ein Zwischenprodukt ist und gerade nicht das Endprodukt. So würde ich „Entscheidung“ definieren in Abgrenzung zur Interpretation. Selbst wenn Sie diesem Vorabklärungsverfahren die Bindungswirkung gäben, wäre es dadurch eben keine Entscheidung, weil sich das Vorabklärungsverfahren ja darin erschöpfen würde, den Inhalt einer Rechtsnorm zu interpretieren, ohne dass es einen konkreten politischen Anlassfall gegeben hat, der nach den Umständen bereits feststeht. Es ist ein hypothetischer Fall.

Abg. Schard:

Eine Nachfrage vielleicht noch dazu: In der juristischen Wissenschaft wird ja sehr oft auch darüber gesprochen, dass es unter Umständen Möglichkeiten gibt, die sowohl für das eine als auch für das andere sprechen. Insofern würde ich an dieser Stelle noch mal nachhaken: Sie vertreten an dieser Stelle die Auffassung – das akzeptiere ich selbstverständlich auch und die ist ja auch unterlegt –, aber für wie substantiiert halten Sie denn die Gegenauffassung? Kann man die aus Ihrer Sicht trotz dessen, dass Sie zu einer anderen Auffassung kommen, guten Gewissens ebenso vertreten?

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Ebenso vertreten kann man sie, ich halte sie dennoch nicht für richtig. Wie ich in meiner Stellungnahme aufgeführt habe, sehe ich ein gewisses Klarstellungsinteresse im aktuellen Zeitpunkt – aus verschiedenen Gründen, das brauche ich jetzt nicht alles wieder aufzuführen. Meines Erachtens ist das sehr gut – insbesondere von Herrn von der Weiden – zusammengestellt worden: Sie haben alle ein Interesse daran, dass im Zeitpunkt der Wahl des Ministerpräsidenten feststeht, nach welchen Regularien die Wahl zu erfolgen hat.

Auf der anderen Seite sehe ich, dass es vieles gibt, was wünschbar ist, und nicht alles ist erreichbar. In einer Demokratie ist der Volkssouverän das wichtigste Organ. Hier würde ich Herrn Kollegen Schorkopf beipflichten, in dem Sinn, dass er sagt, der Königsweg – das war ja seine erste Stellungnahme – wäre eigentlich, dass der Landtag selbst die Entscheidung darüber trifft, nach welchen Regularien der Ministerpräsident, der ja von ihm zu wählen ist, dann vorgeht.

Ich würde nicht so weit gehen, wie Sie es in Ihrer Frage an Herrn Schorkopf angedeutet haben, zu sagen, dass, wenn der Thüringer Verfassungsgerichtshof entscheidet, dies dann eine höhere Autorität hätte, als es der Landtag hätte, weil der Landtag eben das vom Volk gewählte Organ ist. Wenn Sie den Bürgerinnen und Bürgern in Thüringen erzählen, es ist eigentlich ziemlich egal, wen Sie da wählen, denn sie haben eh nicht so viel zu sagen, es ist ja im Vorfeld dieses Vorabklärungsverfahrens gelaufen, die Landtagspräsidentin ist hier eine Marionette, sie hat das auszuführen, was der Thüringer Verfassungsgerichtshof ihr vorher diktiert hat – in Anführungsstrichen –, dann wird sich doch der eine oder andere fragen, ob er denn überhaupt zur Wahlurne geht. Vor diesem Hintergrund halte ich auch den Vorschlag mit der Geschäftsordnung für sehr gut. Es sollten tatsächlich jetzt die Abgeordneten die Chance ergreifen, sich Gedanken zu machen, ob sie nicht selbst eine Situation auf jeden Fall verhindern können, wie es sie 2020 gegeben hat.

Vors. Abg. Möller:

Herr Schard, Sie sind durch?

Abg. Schard:

Eine noch, denn Sie haben es ja angesprochen und sind auf die Frage, die ich vorhin an Herrn Prof. Schorkopf gerichtet habe, auch zu sprechen gekommen. Was der Hintergrund dieser

Frage natürlich für mich auch immer ein Stück weit ist, und da stelle ich überhaupt nicht infrage – auch Ihre Feststellung –, dass der Souverän diese Entscheidung hier trifft, auch mit einer gewissen Autorität, aber dennoch auch die getroffenen Entscheidungen nicht nur in diesem Fall gegebenenfalls im Nachhinein, sondern auch in vielen anderen Fällen auch unter dem Lichte des Hofes neu betrachtet werden und auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Insofern habe ich versucht darzustellen – nicht, dass das falsch verstanden wird –, dass es am Ende trotz des Souveräns hier im Hause noch eine Institution gibt, die auch die Entscheidungen dieses Hauses auf Verfassungsmäßigkeit prüft oder nicht und zu einer Entscheidung kommen kann, dass Entscheidungen dieses Hauses eben keinen Bestand haben können – also in der Theorie.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Verstehe ich.

Vors. Abg. Möller:

Gut. Dann Frau Baum, bitte.

Abg. Baum:

Vielen Dank für Ihre Ausführungen und für Ihr Statement. Ich würde gerade auch unter dem, was Sie zuletzt geäußert hatten – auch im Zusammenhang mit der Frage, inwiefern die Entscheidung des Hofes möglicherweise politisches Verhalten beeinflusst –, noch mal auf einen Punkt zurückkommen, den Sie in Ihrer Stellungnahme sehr deutlich gemacht haben und wozu ich auch Herrn von der Weiden gefragt habe, nämlich die Gefahr der missbräuchlichen Ausnutzung dieses möglicherweise Gesetzes. Können Sie dazu auch noch mal ausführen, worauf Sie da genau abstellen, wie das möglicherweise auch mit dem zusammenhängt, was die Beeinflussung des politischen Verhaltens angeht, und auch vielleicht mit einbinden, wie Sie die Reaktion von Herrn von der Weiden auf die Frage bewerten?

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Vielen Dank für Ihre Frage. Also ich sehe eine gewisse Missbrauchsgefahr, die ich allerdings – das möchte ich auch klarstellen – nicht überbewerten will, weil da auch vorher in der Diskussion das Stichwort „Lahmlegen des Hofes“ gefallen ist, also diese Gefahr sehe ich jetzt nicht. Aber ich hatte ja vor einiger Zeit den Artikel 70 zu kommentieren auf Anfrage des Herrn

Kollegen Brenner, der ja eben einer der Herausgeber des Nomos-Kommentars war. Wenn man eine solche Kommentierung angeht, überlegt man natürlich, was es da alles für Streitfragen gibt. Und da gibt es jetzt über dieses Stimmenverhältnis des Artikels 70 Abs. 3 Satz 3 hinaus noch eine ganze Reihe von weiteren Fragen, die Sie in der Kommentierung nachlesen können, die ich – ehrlich gesagt – auch nicht alle aufgegriffen habe, weil ich die teilweise etwas abwegig fand. Aber beispielsweise heißt es in Artikel 70 Abs. 3 Satz 1: in geheimer Abstimmung – das bezieht sich auf den ersten Wahlgang. Da wird diskutiert, ob es auch in dem zweiten und dritten Wahlgang ein solches Erfordernis der geheimen Abstimmung gibt. Dann wird darüber diskutiert, welche Stimmen angegeben werden müssen – die Jastimmen, die Neinstimmen, die Enthaltungen –, ob die alle auf dem Stimmzettel aufgeführt sein müssen usw., und Sie finden eine ganze Reihe von weiteren Auslegungsfragen, zu Artikel 50 erst recht, da gibt es noch viel mehr Probleme.

Wenn man sich jetzt in die Position – ich bringe jetzt nur mal ein Beispiel, weil er mir als Kollege bekannt ist – von Herrn Ulrich Vosgerau hineinversetzt, dann würde ihm sicher innerhalb kürzester Zeit ein Riesenkatalog von Fragen zu Artikel 50 und Artikel 70 der Thüringer Verfassung einfallen und er könnte mit solchen Fragen immer wieder den Thüringer Verfassungsgerichtshof angehen. Natürlich hat das Grenzen, natürlich gibt es das Kriterium des objektiven Klärungsinteresses. Auf der anderen Seite wird darüber berichtet – in der Presse –, es entsteht der Eindruck des Gejagtwerdens. Und das würde ich versuchen zu vermeiden an Ihrer Stelle.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es weitere Fragen? Bitte, Frau Martin-Gehl.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Auch vielen Dank von mir für Ihre ausführlichen Ausführungen. Sie haben ja auch zu diesen ganzen Fragen, die wir schon diskutiert haben, ausgeführt. Ich will da auch nicht noch mal nachfragen, das kann man alles nachlesen.

Vielleicht habe ich es übersehen, vielleicht haben Sie dazu auch schon was gesagt, mir geht es einmal darum: Sehen Sie einen dringenden Bedarf für ein solches Verfahren? Ich frage auch vor dem Hintergrund, weil die Anzuhörende vom Verfassungsblog sich auf die schriftliche Stellungnahme bezogen hat, in der es heißt: Es gibt ein Bedürfnis für den Gesetzentwurf, und zwar nicht aus juristischer Sicht, sondern aus der Sicht, wenn es zu einem späteren Verfahren

der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof käme, wäre das nicht gut, das sollte unbedingt vermieden werden, wegen – und dann fallen solche Begriffe wie „Imageschaden“ – sage ich jetzt –, „Verfassungskrise“, „Horrorszenario“ – hatten wir auch als Begriff vorhin gehört. Sehen Sie das auch so? Oder anders gefragt: Wie sehen Sie das, wenn es zu einem solchen Verfahren käme?

Prof. Dr. Leisner-Egensperger:

Vielen Dank für Ihre Frage. Es ist eine schwierige Frage, die natürlich viele prognostische Elemente enthält, die insbesondere auch an die Verantwortung der Abgeordneten appelliert, die ich natürlich jetzt auch nicht im Einzelnen überblicke. Auf der anderen Seite denke ich, dass wir alle von den Ereignissen des Jahres 2020 gelernt haben sollten. Das heißt, manche Fehler, die vielleicht tatsächlich im Vorfeld bei der Abstimmung – ich meine bei der Abstimmung im Vorfeld der einzelnen Wahlgänge – passiert sind, werden jetzt nicht mehr passieren. Auf der anderen Seite wird es sicher Szenarien geben, die wir jetzt – und da können wir uns noch so sehr anstrengen als Juristinnen und Juristen – nicht überblicken können, die wird es geben. Es ist Ausdruck einer funktionierenden Verfassungsgerichtsbarkeit, dass sie in der Lage ist, im Nachhinein dann das auch letztverbindlich zu klären, aber eben nur dann, wenn sie angerufen wird. Im allgemeinen politischen Kontext funktioniert das: Wir haben immerhin für die Übergangszeit die Regelungen über den geschäftsführenden Ministerpräsidenten, die ja auch dafür sorgen, dass es kein Machtvakuum in Thüringen gibt. Diese Horrorszenarien, die ab und an – ich will jetzt nicht den Verfassungsblog nur nennen, es gibt ja auch andere, aber ich glaube nicht, dass es zu diesen kommen wird. Ich finde es wichtig und richtig, dass wir uns alle Gedanken darüber machen, aber ich meine, dass der Weg, der über den § 52b jetzt beschritten werden soll – und das war ja der Gegenstand der Stellungnahme – nicht der richtige Weg ist, weil der Zuwachs an Rechtssicherheit, der dadurch zu gewinnen ist – natürlich ist der da, ich sehe den schon auch und ich bin fern davon zu sagen, nur, weil ich das jetzt so kommentiert habe, muss das von allen so gesehen werden. So klang es ein bisschen raus in der Stellungnahme von Herrn Kollegen Morlok, der nicht versteht, warum man sich überhaupt darüber noch streitet. Also das fand ich auch nicht ganz sachgerecht, weil das politische Bedürfnis ja anzuerkennen ist. Auf der anderen Seite finde ich es verfassungsrechtlich problematisch – das habe ich ja klargestellt – und bin der Meinung, dass wir ohnehin nicht alle denkbaren Szenarien jetzt einfangen können. Ich wäre da insgesamt nicht so pessimistisch. Es ist inzwischen bundesweit bekannt, dass Thüringen ein schwer regierbares Land ist. Alle haben höchsten Respekt vor der Leistung der Abgeordneten, die sich dann trotzdem bemühen, die Sachentscheidungen zu treffen. Ich glaube, das wird auch in Zukunft so sein.

Abg. Dr. Martin-Gehl:

Vielen Dank.

Vors. Abg. Möller:

Gut. Weitere Fragen sehe ich nicht. Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahme und für die Antworten. Damit können wir auch die Anhörung schließen.

2. Punkt 2 der Tagesordnung:

a) Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/9116 –

b) Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Drucksache 7/9422 –

dazu: – Vorlagen 7/6060-NF/6108-NF76244/6286/6397/6572 –

– Zuschriften 7/3503/3635/3636/3648/3649/3658/3659/3662/3663/3664/3669/3670/
3671/3672/3673/3692/3693/3694/3695/3696/3697/3714/3715/3720/3771/3778 –

– Kenntnisnahmen 7/1074/1077/1110/1112/1113/1117/1121/1130/1134 –

– PowerPoint-Präsentation von MigraNetz e. V. – Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen (vgl. Anlage zum Protokoll; wurde bildhaft eingescannt)

hier: mündliches Anhörungsverfahren

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Wir befinden uns jetzt erneut in öffentlicher Sitzung und kommen zu den Tagesordnungspunkten 2a) und b). In öffentlicher Sitzung hören wir an zu a) dem Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in der Drucksache 7/9116, und b) das Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde, Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Drucksache 7/9422. Die Nummern der umfangreich eingegangenen Zuschriften lese ich Ihnen nicht vor. Die kennen Sie alle.

Herr Schard, zur Geschäftsordnung? Ich würde sonst mit der Anhörung beginnen. Aber wenn Sie etwas zur Geschäftsordnung sagen wollen, dann bitte gleich, Herr Schard. Wir sind in öffentlicher Sitzung.

Abg. Schard:

Kein Problem. Nur mittelbar damit zusammenhängend. Das soll auch keine Missachtung der hier erschienenen Anzuhörenden sein. Ich will nur noch mal darauf hinweisen, dass es in der Vergangenheit immer üblich war, dass wir die kommunalen Spitzenverbände zuerst angehört haben. In diesem Zusammenhang besteht hier tatsächlich auch ein innerer sachlicher Zusammenhang, weil sie ja in dieser Frage auch gerade die vertreten, die am Ende diese Gesetzlichkeiten ausführen. Insofern wäre mein Vorschlag, dass wir auch in dieser Anhörung mit den kommunalen Spitzenverbänden beginnen.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Ja. Ich möchte nur – das hat mir die Verwaltung schon mal vorab gespiegelt – sagen: Es gibt insofern die Üblichkeit nicht, als das immer so abgearbeitet worden ist, wie es eingereicht wurde durch die Fraktionen. Bei der diesmal eingereichten Liste standen die kommunalen Spitzenverbände am Schluss, nicht aus Börsartigkeit oder aus Missachtung ihrer wichtigen Position, sondern, weil es häufig so ist, dass mehrere Listen eingereicht werden und es sich dann sowieso überschneidet. Deswegen hat die Verwaltung das einfach so eingeordnet, wie es jetzt eingeordnet ist. Wenn es aber einen besonderen Wunsch gibt, die kommunalen Spitzenverbände nach vorne zu ziehen, obwohl, glaube ich, jetzt alle da sind, ich würde sagen, verschiedener Ämter aber gleicher Würde – so wurden wir neulich in der Kirche begrüßt, Herr Schard –, dann könnte man das auch so lassen. Gibt es Wortmeldungen dazu? Aber, wie gesagt, wenn das jetzt eine breitere Debatte über inhaltliche Sortierungen von Sachverständigen gibt, müssen wir in die nicht öffentliche Sitzung gehen. Frau Kollegin König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Ich würde dafür plädieren, es bei der bisherigen Ladung zu lassen, weil ich es ehrlicherweise sehr interessant finde, wenn die Spitzenverbände uns auf die Stellungnahmen anderer Anzuhörender gleich eine Reaktion geben könnten in ihrer Stellungnahme. Und da es ja hier wirklich um eine sehr grundsätzliche Entscheidung geht im Hinblick auf die zwei vorliegenden Gesetzentwürfe, muss ich ehrlich sagen, mich interessiert ausdrücklich, wie sich die

kommunalen Spitzenverbände zu den anderen Stellungnahmen und Vorschlägen verhalten. Von daher fände ich es sogar sehr gut, wenn Sie als Letztes dran wären und dann eben auch gleich dazu sich mit äußern könnten.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Dann haben wir einen Wunsch gehört nach Vorziehung der kommunalen Spitzenverbände und eine – wenn man so will – Gegenrede der Kolligen König-Preuss. Da lasse ich einfach mal darüber abstimmen. **Wer möchte, dass die kommunalen Spitzenverbände als Erstes angehört werden, den bitte ich um das Handzeichen. Das sind zwei. Wer ist dagegen? Das sind fünf. Und wer enthält sich? Das sind auch zwei. Damit bleibt es bei der Einladungsliste, so wie wir sie hier auch vorfinden als Anlage der öffentlichen Tagesordnung.**

Dann würden wir jetzt mit der Anhörung starten. Die Anhörung ist öffentlich. Nur virtuell teilnehmen kann und wird Herr Prof. Dr. Hans Vorländer. Den heiße ich schon mal herzlich am Bildschirm willkommen. Er wird jetzt den anderen Anzuhörenden schon lauschen.

Wenn Sie nachher in der Debatte – das kann ich jetzt schon sagen – Herrn Vorländer ansprechen wollen, dann müssten Sie in Richtung des Balkons schauen. Dort ist nämlich die Kamera, mit der Sie dann zu sehen sind. Sonst hat Herr Vorländer immer nur die totale – er kann mich vielleicht jetzt so als Schatten, ein bisschen von der Seite sehen. Wenn Sie ihn nachher ansprechen wollen, müssten Sie da oben in diese Kamera schauen.

So weit jetzt die formelle Vorrede. Dann begrüße ich herzlich vom **Flüchtlingsrat Thüringen e.V. den Herrn Mouhamed Alazawe** und darf Sie auch gleich hier zu uns nach vorne bitten.

Für Sie alle, die Sie hier erschienen sind, seien auch Sie erst mal herzlich begrüßt. Wie immer halten wir es so: Sie haben ja größtenteils, glaube ich, alle schriftlich Stellung genommen und haben natürlich selbstverständlich Gelegenheit, das hier noch mal vorzutragen. Im Interesse einer möglichst komfortablen Zeit für Nachfragen, bitten wir Sie, nicht allzu lange von Ihrem Rederecht Gebrauch zu machen. Das ist keine formelle Zwangsvorschrift, aber wir haben immer so den Richtwert. 10 Minuten wären schön. Wenn es länger dauert, dauert es aber länger.

Herr Alazawe, bitte schön.

Herr Alazawe:

Vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren, mein Name ist Mouhamed Alazawe. Ich bin Mitarbeitender des Flüchtlingsrats Thüringen. Für die, die die Organisation nicht kennen: Der Flüchtlingsrat ist eine Zusammenstellung von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren/-innen, die sich 1997 im Frühjahr zusammengeschlossen haben. Das sind Kirchenmitarbeitende, Gewerkschaften, unterschiedliche Menschenrechtsgruppen, die sich zusammengeschlossen haben, um sich für eine faire Flüchtlingspolitik einzusetzen. Seit dem sind wir in diesem Feld tätig. Wir bestehen aus neun Mitarbeitern und einem Vorstand. Wir sind parteiunabhängig und arbeiten in diesem Verein seit über 25 Jahren. Daher komme ich heute mit der Perspektive und der Expertise meiner Kolleginnen, die sich mit dem Thema seit Jahrzehnten auseinandergesetzt und natürlich auch die Entwicklung in den letzten zehn Jahren wahrgenommen und dafür gesorgt haben, dass es hier in Thüringen bessere Aufnahmebedingungen für geflüchtete Menschen gibt.

Ich möchte damit starten, dass es gerade über 363 Krisenhotspots weltweit laut dem Heidelberger Institut für Konfliktforschung gibt, und sie blicken darauf hin, dass diese Konflikthotspots nicht wirklich weniger werden. Wir erleben gerade aktuell einen Angriff auf die östliche Seite weiterhin in der Ukraine. Mehr Menschen sind geflohen. Gerade sind über 1,2 Millionen Menschen innerhalb des Gazastreifens auf der Flucht. Insgesamt die Zahlen: Die Menschen, die ihr Zuhause zwanghaft verlassen müssen, das sind über 110 Millionen Menschen. Es mag sein, dass das erst mal eine Zahl ist. Aber wir reden über eine große Zahl. Die Hälfte davon sind Menschen unter 18, das heißt Kinder, Jugendliche. Das sind diejenigen, die hier in Thüringen ankommen, das sind die Schutzsuchenden, das sind die sogenannten Asylbewerber/-innen. Wir dürfen nicht vergessen, wenn wir in dieser Debatte über diese Menschen reden, dass wir über Schutz suchende Menschen sprechen und unsere Verantwortung, sie in einem demokratischen Land aufzunehmen, einerseits weil das Grundgesetz das fordert, aber andererseits die internationalen Verträge, die unterschrieben wurden von Deutschland, fordern, dass wir nach der Genfer Flüchtlingskonvention das besser und menschenwürdig umsetzen.

Ich spreche heute zu unterschiedlichen Bereichen, die wir angeordnet haben als Flüchtlingsrat, wo eine Verbesserung sein sollte, wenn es um eine zentrale Ausländerbehörde bzw. ein Landesmigrationsamt geht. Wir begrüßen erst mal, dass fast alle Parteien sich mit diesem Thema auseinandersetzen. Wir arbeiten seit Jahrzehnten – gefühlt – an dem Thema und versuchen, die Aufnahmebedingungen zu verbessern. Ähnlich wird das debattiert und auch anerkannt, dass es häufig Probleme gibt in der Erstaufnahmeeinrichtung in Suhl. Vor ein

paar Tagen gab es da eine recht populistische Hetze von Sicherheitsdienstmitarbeitenden, die offensichtlich in der Nacht gegenüber von Asylsuchenden, die aus Kriegsregionen geflohen sind, „Ausländer raus“ geschrien haben. Gerade ermittelt die Polizei. Aber das ist nicht der Einzelfall, sondern das sind die alltäglichen Situationen in der Erstaufnahmeeinrichtung, aber auch in anderen Aufnahmeeinrichtungen in Thüringen. Es ist gut, dass Sie daran arbeiten, endlich diese Umstände einfach mal zu verbessern.

Eine Landes-/zentrale Ausländerbehörde bzw. Migrationsamt bedeutet in erster Linie für uns, dass es ein Ort des Willkommenheißen, ein Willkommensort für geflüchtete Menschen sein soll. Die Erstaufnahmeeinrichtung soll menschenwürdig aufgestellt werden, in der Schutzsuchende tatsächlich besser behandelt werden, erstens um besser anzukommen und zweitens um Orientierung zu finden. Die Menschen, die dort in der Erstaufnahmeeinrichtung ankommen, brauchen Orientierung, was Asylverfahren angeht, aber auch Bleibeperspektive. Laut Bundesamt für Migration sind 70 Prozent der gestellten Anträge positiv zu bewerten. Das war in den letzten Jahren immer so. Das heißt, die Mehrheit der geflüchteten Menschen, die in Thüringen ankommen, haben eine Bleibeperspektive. Die Erstaufnahmeeinrichtung soll ein Ort sein, wo die Menschen sich wohlfühlen, wo die Menschen sich entfalten können und nicht allzu lange drinbleiben sollen.

Zweitens: In dem zweiten Bereich möchten wir sehr gern, dass es eine Art von transparenten Strukturen gibt in der Erstaufnahmeeinrichtung. Häufig ist es so, dass die Organisationen, die in der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. die mit der Erstaufnahmeeinrichtung arbeiten, keine sichtbaren Strukturen haben. Es ist noch nicht nachzuvollziehen, wie der Transfer in Landkreise bzw. kreisfreie Städte gelingt. Es gibt keine Absprachen mit den Organisationen und NGOs, die vor Ort arbeiten. Wir fordern und wünschen uns, dass in der Debatte das berücksichtigt wird, dass es mit den handelnden Organisationen vor Ort eine Art Zusammenarbeit gibt, eine transparente Struktur gibt, wie das dann ablaufen wird.

Ein anderer Punkt sollte eine systematische Erfassung von schutzbedürftigen Menschen sein. Das sind nach der EU-Aufnahmerichtlinie Menschen und nicht nur schwangere Frauen oder Minderjährige, sondern auch unbegleitete Minderjährige, behinderte, ältere Menschen, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Krankheiten, Personen, die physische Gewalt erlebt haben, Personen, die Störungen haben, die Folter erlebt haben, Vergewaltigungen erlebt haben. Das alles sind schutzbedürftige Personen. Die müssen besonders behandelt werden. Wir sind der EU-Richtlinie zuzuordnen, dass wir das eigentlich wahrnehmen sollen, wenn wir das verbessern wollen, dass diese schutzbedürftigen Personen wahrgenommen werden. Seit Jahren warten Menschen mit Rollstuhl auf einen

Transfer, weil angeblich nicht genügend Platz für diese Menschen ist. Das ist ein einfacher Fall von vielen Menschen, die aus Kriegsregionen kommen. Diese Menschen haben Krieg erlebt, viele brauchen medizinische Versorgung und bessere Aufnahmebedingungen.

Da komme ich zu dem Punkt „medizinische Versorgung“. Es ist häufig so, dass die Asylsuchenden und Schutzsuchenden Menschen keine medizinische Versorgung bekommen in der Erstaufnahmeeinrichtung, wenn es kein Notfall ist. Sie bekommen häufig eine Art von Kopfschmerztablette. Manchmal werden schwangere Frauen anders behandelt. Aber in der Regel müssen sie warten laut Gesetz, bis sie einen Transfer in die Landkreise und kreisfreien Städte bekommen. Aber wenn jemand aus Kriegsregionen kommt, aus der Ukraine, aus Gaza oder aus dem Nahen, Mittleren Osten, aus dem Sudan, diese Menschen brauchen häufig und schnell eine bessere medizinische Versorgung. Sie brauchen einen Besuch beim Facharzt und können nicht warten, bis ein Transfer erfolgt, was in der Regel vier bis sechs Monate dauert. Daher muss diese medizinische Versorgung, gleich dann behandelt werden in der neuen zentralen Ausländerbehörde.

Die Zuweisungsverfahren habe ich schon angesprochen. Aber ein wichtiger Punkt ist, dass Kernfamilien nicht beobachtet, nicht wahrgenommen werden, wenn es einen Transfer gibt. Ich habe mit einer Frau in Sömmerda gesprochen – eine ältere Frau –, die seit zwei Jahren dort lebt und ihre Kinder leben in einer anderen Stadt. Aber sie bekommt es nicht hin, einen Antrag zu stellen, um Transfer zu bekommen, um ihre Kinder, ihre Familie zu sehen. Das ist kein Einzelfall, sondern das ist eigentlich häufig der Fall, dass die Familienzusammenführung sehr schwer gemacht wird, weil es einerseits keine transparenten Anträge gibt, die Menschen nicht gut informiert sind über ihre Rechte und – zweitens – da die zuständigen Behörden, ob Landkreisebene oder kreisfreie Städte, nicht wirklich zu erreichen sind.

Damit komme ich zum nächsten Bereich, dass unsere Ausländerbehörden oder Landratsämter sehr schlecht zu erreichen sind, nicht wirklich mit Webseiten, mit Telefonaten, aber auch mit E-Mails. Und das ist für die Deutsch sprechenden Menschen. Wie ist das mit Menschen, die gerade neu in Deutschland angekommen sind und mit diesen Behörden kommunizieren, weil sei gerade einen Arbeitsvertrag gefunden haben und arbeiten wollen, weil gerade die schwangere Frau in einem anderen Landkreis lebt, weil der unbegleitete Minderjährige in Erfurt sitzt und der Vater kann zu seinem Sohn nicht gelangen in Suhl? Wir müssen dringend diese Behörden mit einheitlichen Formularen und Anträgen versorgen, dass es einheitliche Formulare gibt, dass diese Formulare auch übersetzt werden. Ich gebe gern ein Beispiel von Berlin, wie sie es geschafft haben, tatsächlich einheitliche Anträge zu gestalten. Diese Anträge wurden in mehrere Sprachen übersetzt. Wir können uns sehr gern Berlin als Vorbild nehmen

und uns dorthin orientieren, ohne sehr viel darüber zu debattieren, ob das richtig oder falsch ist, wenn Sie das wirklich verbessern wollen. Damit die Menschen besser aufgenommen werden, menschenwürdigen Aufenthalt bekommen hier in Thüringen, diese Probleme endlich der Vergangenheit angehören und Fachkräfte schneller und besser in Thüringen ankommen und integriert werden in den gesellschaftlichen Alltag, sollten diese behördlichen Hürden sofort tatsächlich behandelt werden.

Ich komme noch mal zu dem Punkt; ich denke, mit der Zeit werde ich dann auch beenden. Sie haben sicherlich unsere Stellungnahme erhalten und das hoffentlich ausführlich durchgelesen. Aber ein wichtiger Punkt, worüber ich sprechen möchte, ist die Abschiebung. Es soll auf keinen Fall eine zentrale Ausländerbehörde zu einer Abschiebebehörde werden. Ankerzentren, die aus Bayern heraus entstanden, wurden in den letzten Jahren gemeinsam von Pro Asyl und 60 anderen Organisationen untersucht. Die Wahrnehmung ist, dass diese Idee gescheitert ist. Wir brauchen es nicht in Thüringen zu untersuchen oder umzusetzen und darüber nachzudenken. Ein Ankerzentrum, eine Art von Isolationslager, hilft weder für die Integration, denn die Menschen werden meistens einen Aufenthalt bekommen. Wir halten es nicht für korrekt und richtig, dass die Menschen nach Herkunftsländern in diesen Ankerzentren sozusagen eingeordnet werden und laut Vorschlag von ... (*akustisch nicht verständlich*), dass diese Menschen so lange warten müssen, bis über dieses Asylverfahren entschieden wird. In der Regel bekommen 70 Prozent der Antragstellenden eine positive Rückmeldung. Wir sollten eher dafür sorgen, dass diese Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung zu einer Zeit des Ankommens wird, dass die Menschen, die gerade 10.000 Kilometer hinter sich haben, die geschlossenen EU-Grenzen endlich geschafft haben, zu überschreiten, weil es immer noch keine legalen Wege für sie gibt. Wenn sie hier ankommen, brauchen sie keine Ankerzentren, wo sie unsicher sind, ob sie bleiben oder abgeschoben werden, sondern sie brauchen erst mal Sicherheit, sie brauchen erst mal einen besseren Umgang mit ihnen als Menschen und eine Art von herzlichem Willkommen, dass sie es geschafft haben. Es ist unsere Verantwortung, diese Menschen zu unterstützen. Ich persönlich habe diese Fluchterfahrung 2015 gehabt und ich war froh, endlich anzukommen. Dann noch die Konfrontation in den Erstaufnahmeeinrichtungen und auch später in den Landkreisen hin- und hergeschoben zu werden, von Security ständig angegriffen zu werden, hat mich nach drei Monaten unsichert gemacht und da wollte ich gern wieder nach Syrien zurückgehen und nicht hierbleiben, weil ich fühlte mich nicht mehr als Mensch behandelt. Das war völlig die andere Idee und Illusion, die ich dann über Deutschland hatte. Dennoch, die Geduld und Unterstützung der Zivilgesellschaft und die immer noch heute tatsächlich für geflüchtete Menschen anwesend sind, war es möglich, doch hierzubleiben und heute vor Ihnen zu stehen, um zu sagen, Menschen, die aus Kriegsregionen geflohen sind, brauchen Unterstützung. Sie brauchen eine

Hand, die gestreckt wird, und keine Abschöpfungspolitik gegenüber von denen. Wir brauchen diese Menschen, damit wir vielfältig miteinander wachsen werden. Vielen lieben Dank.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Vielen Dank. Dann darf ich die Fragerunde eröffnen. Wer möchte eine Frage stellen? Frau Abgeordnete König-Preuss, bitte.

Abg. König-Preuss:

Herzlichen Dank. Sie hatten berichtet, dass es in den Unterkünften unter anderem auch zu Angriffen durch Securitys kommt. Halten Sie es – auch in der Perspektive – für richtig, dort weiter Security-Firmen, normale Security-Firmen, einzusetzen, oder gebe es bessere Möglichkeiten zum Schutz der Menschen, die hierher fliehen?

Herr Alazawe:

Wir unterstützen, dass die Menschen eigentlich eher dezentral untergebracht werden, also die Idee von den Massenunterkünften unterstützen wir nicht so gern. Aber wenn das der Fall ist, es dann eine Erstaufnahmeeinrichtung geben soll, dass die Menschen hoffentlich nicht allzu lange warten müssen, und dann noch eine Art von Security gibt: Diese Menschen müssen dann untersucht werden. Also Menschen mit rechtsradikalen Motiven oder rassistischen Einstellungen sollten nichts am Ort dort zu suchen haben. Das haben wir in den letzten Jahren in der Erstaufnahmeeinrichtung in Suhl immer wieder erlebt. Es gibt tatsächlich auch die Drucksache, wo das hier tatsächlich im Landtag behandelt wurde. Da können die Kolleginnen noch mal darauf zurückblicken, wie das der Fall ist, dass die Securitys häufig dann Migrantinnen angreifen.

Ich weise dann darauf hin, dass diese Art von Security-Firmen, die umgesetzt sein sollten, brauchen bessere Richtlinien, wie sie untersucht werden, und nicht immer wieder vom Landesverwaltungsamt bis heute auch nach dem Fall von diesem Tweet vor zwei Tagen, dass Sie gesagt haben, ja, das war alles richtig, wir sehen keine Probleme in diesem Unternehmer, der seit über drei Jahren eigentlich Mitarbeiter hat, die rechtsradikale Motive oder rassistische Motive haben.

Wir unterstützen auf jeden Fall dezentrale Unterbringung, dass die Menschen in eigenen Wohnungen untergebracht werden und nicht allzu lange Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung

sein müssen. Dafür sind sie eigentlich eher nicht gemacht, sondern nur zur Probe dann Zeit dort zu verbringen und dann quasi eine bessere Aufnahme, wo der Mensch sich entfalten kann nach einem Trauma von Kriegssituation.

Abg. König-Preuss:

Ich hätte noch weitere Fragen.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Es gibt weitere Fragen.

Abg. König-Preuss:

Danke. Zum einen hatten Sie auch erwähnt, wie relevant NGOs und Initiativen sind, die mit Geflüchteten arbeiten, die oftmals nur beschränkten, begrenzten Zugang in die Erstaufnahme und teilweise auch in die Gemeinschaftsunterkünfte haben. Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, festzuschreiben, dass beispielsweise Flüchtlingsrat, REFUGIO, IBS und auch noch weitere einen Zugang und gegebenenfalls auch eigene Räumlichkeiten haben, um in der Erstaufnahmeeinrichtung unterstützend tätig werden zu können? Das wäre Frage 1: Gesetzlich festschreiben, ja/nein?

Frage 2: Es gibt ja zwei Gesetzentwürfe. Wie beurteilen Sie die beiden Gesetzentwürfe im Hinblick auf die Forderung oder die Hoffnung, die Sie hier formuliert haben? Welcher erfüllt diese gegebenenfalls eher und welcher ist hinderlich?

Herr Alazawe:

Zu der ersten Frage: Wir unterstützen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen immer vor Ort sein sollten. Wir haben auch das Beispiel gehabt, wo man das sehen kann, zwischen den Erstaufnahmeeinrichtungen in Suhl und in Hermsdorf. In Suhl waren teilweise Organisationen vor Ort, die eventuell eine Art von Asylverfahrensberatung angeboten haben, in Hermsdorf gab es diese nicht. Wenn man mit den Menschen spricht, die in so einem Lager wohnen oder in der großen Erstaufnahmeeinrichtung: Diese Menschen brauchen definitiv Orientierung. Jeder, der an einem neuen Ort ankommt, braucht Orientierung. Die Asyl suchenden, Schutz suchenden Menschen brauchen diese Orientierung, indem sie beraten werden, okay, das sind deren Rechte und Pflichten, auch zu schauen, ob sie psychosoziale Unterstützung brauchen,

zu gucken, ob es bestimmte Kriegsverbrechen gibt, die wahrzunehmen und zu behandeln, ob diese Menschen unterdessen auch Schutzbedarfe haben. Die Idee, das zu verankern, auch rechtlich, finden wir ganz gut, dass diese zivilgesellschaftlichen Organisationen natürlich es auch schaffen, den Menschen eine Art Anbindung an die Zivilgesellschaft zu geben, damit diese Menschen nach dem Asylverfahren bzw. nach dem Transfer gleich einen Anschluss in der Gesellschaft haben, weil es wird dann natürlich nicht funktionieren, von einem abgelegenen Ort wie in Suhl gleich irgendwie einen Anschluss zu finden. Diese Menschen brauchen natürlich Unterstützung, um sich zurechtzufinden, die Sprache zu lernen, auch Orientierung zu finden, bevor sie dann Teil der Gesellschaft sein können. Ohne diese zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es nicht machbar. Daher unterstützen wir die Idee, dass noch mal rechtlich in einem Gesetz zu verankern, dass es dann gleich Platz gibt für die Zivilgesellschaft, gemeinsam mit den Behörden zu arbeiten, um diese Aufnahmebedingungen zu verbessern und eine Art von menschenwürdiger Aufnahme anzubieten hier in Thüringen.

Wir haben da ja noch mal klar geschrieben, in welchen Bereichen wir Änderungen sehen, was aus unserer Sicht als Flüchtlingsrat wichtig sein soll, was muss beachtet werden in diesem Gesetz. Aber wenn ich dann hier stehe und zwischen zwei Gesetzentwürfen entscheiden muss, würde ich dann natürlich auch mit aller Klarheit den Gesetzentwurf von der CDU ablehnen, weil dort stehen die Menschen nicht im Mittelpunkt. Wichtig von unserer Seite ist, dass immer die Menschen im Mittelpunkt stehen, wenn es darum geht, Aufnahmebedingungen für die geflüchteten Menschen zu verbessern, dass es um die Menschen geht und nicht um die Behörden.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Vielen Dank. Weitere Fragen? Frau Kollegin Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Erst mal vielen Dank für Ihren Vortrag, auch aus dem eigenen Erleben. Respekt auch heute für die Darstellung noch mal der ganzen komplexen Sachverhalte und natürlich auch danke für die lange schriftliche Stellungnahme, die wir bekommen haben. Ich hätte vier Fragen. Wir können es auch aufteilen, wenn das sonst zu viel wird. Zum einen geht es mir noch mal um die Problematik der Ankerzentren und auch der Erfahrungen, die es aus Bayern gibt. Sie haben das ja umfangreich beschrieben. Vielleicht können Sie trotzdem noch mal etwas dazu sagen, warum Sie sich dieser skeptischen Haltung – auch der 60 Organisationen – angeschlossen haben, die sich dagegen ausgesprochen haben, Menschen so lange in

solchen sogenannten Ankerzentren oder Orten der Hoffnungslosigkeit – wie wir sie eher nennen – zu halten. Soll ich die anderen oder wollen Sie lieber ...

Herr Alazawe:

Sehr gern. Ich schreibe mir ein bisschen was auf. Sie können gern auch die anderen Fragen stellen.

Abg. Rothe-Beinlich:

Okay, danke. Dann zum Zweiten die Frage nach Schutzkonzepten für die Erstaufnahmeeinrichtungen: Wie erleben Sie da die Situation? Sie gehen in der schriftlichen Stellungnahme auch auf das Beschwerdemanagement etc. ein, was es dringend bräuchte. Sehen Sie die Schutzkonzepte als gegeben oder überhaupt gegeben oder ausreichend an, die wir haben, und meinen Sie, dass es da auch eine gesetzliche Verankerung bräuchte, ja oder nein?

Die dritte Frage, die – ich lasse es dann doch erst mal bei drei – ich noch hätte, ist eher die – in Anführungszeichen – Frage mit Blick auf die Institutionen. Sie schreiben ja auf Seite 7, dass der Flüchtlingsrat grundsätzlich befürwortet, dass die ausländerrechtliche Zuständigkeit unabhängig vom Aufenthaltsstatus für die gesamte Dauer des Aufenthalts bei der örtlichen Ausländerbehörde liegt, und sagen trotzdem auch, dass es sinnvoll ist, eine zentrale Ausländerbehörde zu schaffen. Vielleicht können Sie noch mal sagen, warum es so wichtig ist mit Blick auf die Frage der Zuständigkeit der örtlichen Ausländerbehörde, dass das hier tatsächlich an einer Stelle bleibt und wir auf der anderen Seite anscheinend trotzdem ein Überkonstrukt brauchen, was zentral einen Blick auf die ganze Thematik hat. Danke schön.

Herr Alazawe:

Vielen Dank für die Frage. Ich gehe erst mal auf die Ankerzentren ein. Die Bilanz, die Pro Asyl und die anderen Organisationen gezogen haben aus Bayern, hat sich damit auseinandergesetzt, wie erleben die Menschen das, die in diesen Ankerzentren lange Zeit aufgehalten werden. Sie können sich das so vorstellen, dass es in einer Unterkunft, wo dann 300, 400 Menschen leben – und auch häufig noch mehr –, diese Menschen sind wie in Suhl eigentlich von der Menschheit ein bisschen abgetrennt. Darunter leben aber auch sehr viele Kinder und Jugendliche. Diese Kinder und Jugendlichen müssen in die Schule gehen, und sie gehen in die Schule. Einerseits gibt es eine Art von Stigmatisierung dieser Kinder, die quasi

nicht unbedingt zugeben wollen oder können, wo sie denn gerade leben, vor den anderen Mitschülern, dass sie gerade in einer Art – ehrlich gesagt – Gefängnis leben mit wenig Freiheit, zu gestalten. Diese Kinder und Jugendlichen haben wenig Platz, um sich zu entfalten, zu spielen, zu lernen, zu studieren. Auch dann: Die Familien haben nicht wirklich genug Freiheiten, um quasi sich zu entfalten, für sich zu entscheiden, welche Versorgung sie haben, wann sie ein- und ausgehen. Das ist eigentlich das Minimale, worüber wir uns im Alltag keine Gedanken machen. Die Menschen in diesen Ankerzentren müssen sich darüber Gedanken machen.

Außerdem, die Menschen, für die es eventuell und auch zum großen Teil keine Bleibeperspektive gibt, haben es schwer, sich irgendwie mit der Gesellschaft, mit der Struktur, mit der Sprache auseinanderzusetzen, weil sie eigentlich keine Bleibeperspektive haben. Ich kenne das von vielen Freundeskreisen, aber auch von vielen Fällen, die wir beobachtet haben, dass die Menschen ohne klare Bleibeperspektive sich keine Mühe geben, weil sie wissen nicht, ob sie in Deutschland bleiben oder nicht. Und in ein Ankerzentrum die Menschen zu stecken, das gibt ihnen natürlich auch keine Hoffnung, dort zu bleiben. Damit würden sie nicht so viel dafür tun, um irgendwie in der Gesellschaft anzukommen, weil sie vielleicht nicht menschenwürdig behandelt werden. Das entspricht nicht dem Bild, was Deutschland nach außen immer wieder strahlt. Daher ist es wichtig bei den Ankerzentren, also dieser Idee von Ankerzentren, auch darüber nachzudenken, wie die Mehrheit der geflüchteten Menschen und Asylsuchenden, wie sie denn eigentlich Anschluss an die Gesellschaft finden und nicht gleichzeitig ausgeschlossen werden.

Zu der nächsten Frage, zum Schutzkonzept: Wir beobachten das seit vielen Jahren. Es gab – ich weiß nicht, ob Sie das mitbekommen haben – sogar vom MDR häufig Berichte über den Fall von einem Rollstuhlmenschen, der schwerbehindert ist, im Rollstuhl sitzt, dass der dann über fünf Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung gewohnt hat. Dort ist es nicht barrierefrei. Dieser Mensch braucht natürlich andere Versorgung. Das ist ein einfacher Fall, der regelmäßig sich natürlich wiederholen wird, wenn wir über Menschen in Kriegsregionen sprechen, die zum Großteil auch Körperteile verloren haben. Die Konzepte gab es ja nicht, um mit diesen Fällen umzugehen. Dann kommt noch dazu, zu schauen, wie ist das mit Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen und schwangeren Frauen, mit Menschen, die Gewalt erlebt haben, die Vergewaltigung erlebt haben. Wir reden wirklich über Menschen, die aus Kriegsregionen kommen. Das muss wahrgenommen werden, dass diese Menschen tatsächlich eventuell auch große Krankheiten, Probleme mit sich bringen, und sie brauchen dringend Unterstützung. Wir haben das nicht gesehen, dass es ein Schutzkonzept gibt. Es muss dringend ein Schutzkonzept geben. Ich habe von der EU-Richtlinie gesprochen. Die

könnte eine Orientierung sein bzw. ist Thüringen eigentlich verpflichtet, diese EU-Richtlinie einzuhalten. Wir sehen das nicht so, dass bis jetzt in der Erstaufnahmeeinrichtung in Suhl solche Richtlinien umgesetzt werden. Daher wäre es natürlich sinnvoll, ein eigenes Konzept zu erstellen bzw. noch mal zu fordern.

Wenn ich noch mal darauf eingehe zu dieser Behördenebene und das ein bisschen verknüpfe: Es gibt zwar Erlasse aus der Thüringer Regierung, die in den oder von den Behörden nicht wahrgenommen wurden oder haben oder nur teilweise, was die Regierung versucht, zu fordern, also nicht unbedingt jetzt neue Gesetze dafür zu entwerfen, sondern Erlasse zu erstellen. Aber die würden von den zuständigen Ausländerbehörden und Landratsämtern nicht unbedingt umgesetzt werden. Daher, wenn wir blicken, dass es eine Landes-, zentrale Ausländerbehörde geben soll, muss diese Behörde transparente Strukturen haben, eine klare Linie, welche Aufgaben es gibt, und diese Struktur, eine Art von Organigramm, auch geben soll, wie sie aussieht, wie sie funktioniert, wie sie arbeitet, damit man tatsächlich mit ihnen gemeinsam arbeiten kann und dass die dann immer in Aufsicht wahrgenommen werden. Die Probleme in den letzten Jahren, dass es dann keine richtige Zuständigkeit gibt, das ist immer ein Hindernis. Wenn es aber eine zentrale Ausländerbehörde geben soll, die alles bearbeiten wird, muss klar geschrieben werden, welche Referenten gibt es, wer ist für was zuständig, und das natürlich nach außen tragen, für die Betroffenen selbst erreichbar zu sein in Mehrsprachigkeit, aber auch für die Multiplikatoren/-innen, die Betroffenen.

Habe ich aus der Frage etwas nicht berücksichtigt? Ich hoffe, dass es für Sie dann erst mal beantwortet ist.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Vielen Dank. Gibt es weitere Fragen noch? Frau Abgeordnete Baum, bitte.

Abg. Baum:

Vielen Dank für die Ausführungen. Ich habe eine kurze Frage. Sie haben ja sehr deutlich gemacht, dass für Sie die dezentrale Unterbringung im Vordergrund steht, aber dass es – zumindest klang das für mich so durch – natürlich irgendwie so ein Ankunftszentrum geben muss, eine Erstaufnahmeeinrichtung, wo man sagt, dort kommt man an und dort wird man erst mal versorgt und kriegt die notwendigen bürokratischen Informationen, die man braucht. Können Sie ungefähr beschreiben, wie viel an Informationen sowohl von der bürokratischen Seite auf unserer Seite erfasst werden müsste und wie viel die Betroffenen auch an

Informationen mit an die Hand gegeben brauchen, also bis zu welchem Punkt ein Aufenthalt für Sie dann noch gerechtfertigt ist? Also wie weit müssen wir mit Informationen versorgen auf allen Seiten, dass Sie sagen, okay, und dann jetzt Wohnung und dort Leben anfangen?

Herr Alazawe:

Ich habe nicht gesagt, dass ich die Ankerzentren in irgendeiner Art und Weise unterstütze. Eine Erstaufnahmeeinrichtung wäre, wenn es sein muss, ja. Und diese Erstaufnahmeeinrichtung muss einen Standard haben, sprich, dass die Menschen sich besser versorgen, eine Art Taschengeld gleich bekommen und alltäglich, nicht alle 14 Tage, dass die Menschen dort auch Räume haben, wo sie sich entfalten können, dass die Menschen vor Ort Informationen und bestenfalls mehrsprachige Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens erhalten, dass die Menschen vor Ort eine medizinische Versorgung bekommen und dass den Menschen vor Ort auch gleich eine Orientierung gegeben wird, wie lange sie dort ungefähr sein werden – bestenfalls vier, sechs Wochen maximal. Danach sollten sie dezentral untergebracht werden. Wir reden über Menschen und nicht irgendwie über Tiere, die sehr lange Zeit massengehalten werden. Wir haben Fälle gehabt, wo sie über sechs Monate dort blieben. Daher möchten wir nicht, dass die Menschen lange Zeit dort bleiben. Am besten nach zwei, drei Tagen, wie das 2015, 2016 der Fall war. Da sind bürokratische Hürden abgeschafft worden, um schnell diesen Prozess zu beschleunigen. Daher, wenn es eine Erstaufnahmeeinrichtung gibt, muss dieser Standard erfüllt werden mit mehr Freiheit für die Entfaltung der Asyl suchenden, Schutz suchenden Menschen und dass es bestenfalls schnell eine dezentrale Unterbringung gibt.

Im Fall der ukrainischen Geflüchteten, weil das eine EU-Verordnung war, war es möglich, sie sehr schnell dezentral unterzubringen. Natürlich haben die Kommunen weiterhin Schwierigkeiten, die Behörden ebenfalls. Aber wir haben nicht diese Thematisierung tatsächlich wie 2015 und 2016, dass gerade das Land eigentlich nicht mehr fähig ist, Menschen aufzunehmen. Das ist parallel gelaufen. Die haben das manchmal nicht mal gespürt. Im Nachhinein wurde gemeldet, dass es tatsächlich viele Zahlen gibt. Ich erinnere daran, dass eigentlich genauso viele Menschen aus der Ukraine gekommen sind im Laufe des Krieges genauso wie 2015 und 2016. Von daher, wenn die Aufnahmebedingungen verbessert werden, die bürokratischen Hürden reduziert werden, wäre es möglich, dezentral Menschen unterzubringen. Das entlastet tatsächlich die Kommunen so sehr, weil die meisten, die nach Deutschland kommen, haben andere Woll-Faktoren sozusagen. Sie kommen nach Deutschland, weil in erster Linie Menschenrechte immer noch beachtet werden und wahrgenommen werden. Man wird menschenwürdig behandelt im Vergleich zu vielen anderen

Ländern, wo die Menschen nicht wirklich wahrgenommen werden wie im Libanon, in der Türkei, aber auch in Bulgarien und Griechenland mittlerweile. Zweitens, der andere Wollfaktor, dass es viele Familienmitglieder hier gibt. Also meistens kommen die Menschen nach Deutschland, weil sie hier jemanden haben, der sie eventuell unterstützt. Wenn wir diese dezentrale Unterbringung ermöglichen können bei anderen Geflüchteten – bei den Ukrainern ist es möglich –, wenn wir das bei allen umsetzen werden, würden die Kommunen entlastet werden, weil dort gibt es Platz bei Freunden, bei Familien und Sonstiges. Und daher wird eigentlich die Behörde schon, also der Aufwand der Behörden reduziert werden. Von daher eher eben mit Standard begrüßen wir, aber in allen Fällen keine lange Zeit in den Erstaufnahmeeinrichtungen und mehr darauf hinarbeiten, dass es die dezentrale Unterbringung gibt.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Vielen Dank. Gibt es weitere Fragen? – Das sehe ich nicht. Dann herzlichen Dank erst einmal, Herr Alazawe. Sie können gerne hier auch noch bleiben und sich die anderen Anzuhörenden ebenfalls hier noch anhören.

Die Nächste ist dann die **Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge im Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, Frau Kruppa.**

Frau Kruppa:

Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, erst einmal ganz herzlichen Dank, dass ich meine Stellungnahme abgeben durfte und jetzt auch mündlich noch die Möglichkeit habe, das vorzustellen.

Ich halte es grundsätzlich für sehr sinnvoll, eine zentrale Behörde einzurichten für Migration und Integration und in dieser Behörde als Bestandteil auch eine zentrale Ausländerbehörde aufzunehmen. Wir wissen alle, dass dieser gesamte Themenkomplex „Migration und Integration“ an Relevanz zugenommen hat in den letzten Jahren, und das wird auch so bleiben. Wir werden mal höhere und mal niedrigere Zuzugszahlen haben. Aber ich gehe davon aus, wie sich die Welt entwickelt, dass es immer und auch dauerhaft ein Thema sein wird. Das heißt, wir brauchen in diesem Bereich auf jeden Fall stabile Strukturen. Eine solche zentrale Behörde, in der vieles gebündelt ist im Bereich „Integration und Migration“, halte ich deswegen für sehr sinnvoll.

Ich habe es gerade schon gesagt: Von dieser zentralen Behörde sollte ein Teil eine zentrale Ausländerbehörde sein, die auch verschiedene Bereiche mit aufnimmt, Aufgaben, die normalerweise die Ausländerbehörden in den Kommunen erfüllen. Da gibt es verschiedene Bereiche. Da halte ich es für sehr, sehr sinnvoll, das zu bündeln auf einer Ebene. Das ist einmal die Fachkräfteeinwanderung. Das ist im Moment verteilt in verschiedenen Ausländerbehörden, also in allen örtlichen Ausländerbehörden – ein sehr komplexes, sehr schwieriges Thema mit viel Fachwissen. Wir haben Gott sei Dank die ThAFF, die entsprechend die Unternehmen, aber auch die Ausländerbehörden berät in dem Bereich. Aber das zu bündeln, dass nicht jede Ausländerbehörde alleine vereinzelt Fälle – so sehr, sehr viele sind es ja nicht – bearbeiten muss, halte ich für sehr sinnvoll, also diesen Bereich der Fachkräfteeinwanderung in eine zentrale Ausländerbehörde zu ziehen.

Auch für sinnvoll halte ich es, die Landesaufnahmeanordnungen in eine zentrale Behörde, in eine zentrale Ausländerbehörde zu ziehen. Auch hier ist es eine große Herausforderung für die einzelnen Ausländerbehörden, die einzelnen Fälle zu beurteilen, die Verpflichtungserklärungen entgegenzunehmen und so weiter. Es ist auch ein großer Prüfungsaufwand. Und es gibt da auch sehr viele unterschiedliche Entscheidungen von den Ausländerbehörden. Das zu zentralisieren, wie das Hessen beispielsweise auch getan hat, halte ich für sehr sinnvoll.

Nicht für sinnvoll halte ich, in eine solche zentrale Ausländerbehörde Ausweisungen und Passbeschaffung mit aufzunehmen. Wenn es um Ausweisung geht, also um Straftaten, ist es immer so, dass eine Abwägung stattfinden muss vor Ort, in den Kommunen, in den Ausländerbehörden, und zwar einmal das Interesse der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer und auf der anderen Seite das öffentliche Interesse. Das funktioniert viel besser vor Ort. Die Ausländerbehörden haben viel mehr Erkenntnisse und Zugänge zu den Menschen selbst; ebenso bei der Passbeschaffung. Da geht es ja nicht nur um den Kontakt zu der Botschaft aufzunehmen, sondern um vieles mehr, zu überlegen, wie kommt man an irgendwelche Papiere, muss noch die Schule angeschrieben werden, und alle möglichen Sachen. Auch da ist eine Interaktion zwischen dem Migrant oder der Migrantin und der örtlichen Behörde sehr sinnvoll. Ich denke, dass ist nicht so gut umzusetzen in einer zentralen Ausländerbehörde, sollte also weiterhin dezentral bearbeitet werden.

Für all das – für diese zentrale Ausländerbehörde würden ja dann Themen von den örtlichen Ausländerbehörden übergehen – braucht es unbedingt und dringend zusätzliches Personal. Sonst wird es nicht besser, wenn dort kein Personal ist, um die Fachkräfteeinwanderung zu bearbeiten. Dann werden die Verfahren auch nicht reibungsloser und schneller gehen. Das ist

ein ganz zentrales Thema. Eine solche Behörde muss gut aufgestellt sein, auch für die Zukunft. Der Bereich – ich habe es gerade schon gesagt – „Migration und Integration“ wird nicht abnehmen, sondern wird entsprechend eine relevante Aufgabe bleiben. Diese sollte auch gut für die Gesellschaft umgesetzt werden, besonders auch der Integrationsbereich.

Die zentrale Behörde – ich meine nicht die zentrale Ausländerbehörde, sondern die Gesamtbehörde – muss natürlich die Referate, die es bisher im Landesverwaltungsamt gibt – 740, 750 – beinhalten. Sinnvoll finde ich auch, die Anerkennung von Bildungsabschlüssen, ausländischen Bildungsabschlüssen, die Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, die derzeit im Landesverwaltungsamt sind, und auch die Projektförderung und Integration und weitere Integrationsbereiche einzubeziehen. Migration und Integration sollten immer gemeinsam gedacht und gemeinsam auch gefördert werden.

Der von der CDU-Fraktion eingereichte Gesetzentwurf – wir haben es gerade schon gehört – beinhaltet die Zentren für Aufnahme und Rückführung. Diese Zentren lehne ich grundlegend ab. Wir haben es vorhin schon gehört, wir sollten uns darauf fokussieren, die Landeserstaufnahme mit weiteren Außenstellen oder anderen Landeserstaufnahmen gut zu gestalten, als einen Ort des Willkommens mit allen erforderlichen Inhalten – wir haben es gerade schon gehört –, Gewaltschutzkonzepten, Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder, aber auch für Erwachsene, guter medizinischer Versorgung, gesundem Essen, das sozusagen gut aufzustellen. Ich höre immer wieder von Migrantinnen und Migranten oder Geflüchteten, die hier ankommen, der erste Eindruck ist sehr entscheidend dafür, wie sie auch weiterhin ihren Prozess des Ankommens und der Integration hier gestalten können. Das ist, darf nicht unterschätzt werden.

Diese Zentren, die angedacht sind, in vier Regionen Thüringens – habe ich gerade schon gesagt – lehne ich grundlegend ab. Das sind ja wie Ankerzentren; das ist ja kein großer Unterschied. Wir haben erst einmal das Problem, dort würden auch Kinder sein, Kinder und Jugendliche. Wir haben in Thüringen Gott sei Dank eine Schulpflicht. Die beginnt drei Monate nach der Ankunft. Das ist gesetzlich festgelegt und das ist auch sehr wichtig und gut so. In solchen Orten ist es entweder sehr schwierig, überhaupt in die Schule zu gehen. Ich weiß nicht, was da angedacht ist. Aber es sind auch Orte, in denen sich Kinder nicht konzentrieren können auf Lernen, auf Bildung. Das heißt, wir verwehren dadurch für lange Zeit Kindern Bildungschancen. Das sollten wir nicht tun. Wir sollten von Anfang an jedem Kind so schnell wie möglich und so lange wie möglich Bildungsperspektiven geben.

Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass Menschen, auch wenn sie einen abgelehnten Asylantrag haben, aus den unterschiedlichsten Gründen hierbleiben, weil sie krank werden, weil sie keine Ausweise, keine Pässe bekommen, weil sie heiraten, was auch immer. Es gibt ganz, ganz viele Gründe dafür. Wir verzögern durch solche Zentren die Integration. Wir sollten immer darauf achten, von Anfang an die Menschen in diesen Integrationsprozess aufzunehmen, solange sie in Thüringen sind. Das heißt, jemanden auszugrenzen aus der Integration ist gefährlich. Wir verzögern diesen gesamten Prozess nach hinten, wenn die Leute doch dableiben. Sollten sie ausreisen müssen, ist auch die Integration ein großer Vorteil für sie, wenn sie Deutsch gelernt haben, wenn sie hier gearbeitet haben usw.

Die Ankerzentren und auch die angedachten Aufnahme- und Rückführungszentren sind Orte der Perspektivlosigkeit. Dort staut sich Frust und Aggression. Es leben viel zu viele Leute auf lange Zeit an einem Ort, ohne dass es ausreichend Angebote, Integration, Bildung, Arbeitsmarktzugänge und so etwas gibt. Menschen verlieren ihre Beschäftigungsfähigkeit. Wenn jemand lange Zeit nicht arbeitet, hat er es viel, viel schwerer – wir kennen das von Menschen, die langzeitarbeitslos sind –, wieder in den Arbeits- und Berufsprozess hineinzukommen. Auch Ärzte usw. verlieren natürlich einfach an praktischer Erfahrung.

Ich habe es gerade schon gesagt, statt solche Orte zu schaffen, sollten wir lieber gucken, dass alle Menschen von Anfang an gute Integrationsbedingungen in Thüringen haben und möglichst schnell in die Kommunen verteilt werden. Natürlich gibt es Prozesse, die in der Erstaufnahme durchgeführt werden müssen. Aber dann ist es sinnvoll, so schnell wie möglich in die Kommunen zu verteilen. Wenn man viel mit Menschen, geflüchteten Menschen zu tun hat, weiß man, was das für ein unglaublicher Wert ist, ein Dach über dem Kopf in einer eigenen Wohnung zu haben, dort zur Ruhe zu kommen. Es ist nicht laut. Eltern können arbeiten gehen, zu Deutschkursen, Kinder können sich auf ihre Schule konzentrieren. Und sie können endlich mal zu sich kommen und die Strapazen und auch die Traumata – teilweise – der Flucht beginnen, zu verarbeiten. Das alles ist unmöglich in diesen Aufnahmezentren.

Ich möchte noch ganz kurz auf den Gesetzentwurf von Rot-Rot-Grün eingehen. Auch dort ist eine zentrale Behörde angedacht. Ich habe gerade schon gesagt, das halte ich für sehr sinnvoll. Wie man sie nennt, ob „Landesausländerbehörde“ oder „Behörde für Integration und Migration“, müsste man sich sicherlich noch mal überlegen. Aber wichtige Dinge zu zentralisieren, ist sinnvoll. Ich halte es auch für sinnvoll, eine Investitionspauschale für die Herrichtung von Wohnraum einzubeziehen. Die dezentrale Unterbringung – ich habe es gerade schon gesagt – ist wichtig für die Menschen, ist wichtig für die Integration, für die Nachbarschaft. Man kommt einfach viel besser in Kontakt. Ich bin ja selbst Mitglied der

Thüringer Härtefallkommission. Die meisten Unterstützerschreiben bekomme ich von Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen, die zu Freunden geworden sind, aber auch von Nachbarn. Und die Frau nebenan sagt, Mensch, wir haben uns so gut angefreundet. So funktioniert Integration. Wichtig ist auch – ich habe es schon gesagt –, die Erstaufnahme gut aufzustellen mit den verschiedensten Bereichen, die auch in dem Gesetzentwurf angedacht sind.

Ja, so weit. Ich würde jetzt nicht weiter auf die einzelnen Fragen – ich habe die schriftlich beantwortet – eingehen.

Natürlich muss man noch mal darstellen, die Ausländerbehörden sind sehr belastet. Oft dauert es viel zu lange, bis Menschen Termine bekommen, kriegen nur die Fiktionsbescheinigung, weil die Ausländerbehörden es nicht schaffen, die richtigen Aufenthaltstitel zu geben. Insofern: Eine Entlastung der Ausländerbehörden durch eine Zentralisierung ist sinnvoll, aber auch da muss Personal rein, sonst funktioniert es wieder nicht. Ich hatte es in dem Gesetzentwurf der CDU gesehen. Von was ich nichts halte, ist, komplizierte Einzelfälle von Ausländerbehörden in eine zentrale Behörde zu geben. Ich wüsste nicht, was „komplizierte Fälle“ sind oder „ausführliche oder komplexe Fälle“. Das muss schon in den Ausländerbehörden passieren, die möglicherweise einfach auch noch mehr Personal benötigen.

So weit erst einmal. Ganz herzlichen Dank.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Ja, vielen Dank, Frau Kruppa. Es gibt auch schon eine erste Frage. Frau Kollegin Baum.

Abg. Baum:

Vielen Dank, Frau Kruppa, für die Ausführungen. Ich habe zweieinhalb Fragen. Die eine: Sie haben das so schön formuliert – ich habe das vorhin nicht so gut formuliert, habe ich den Eindruck – bei der Frage, bis wohin der Verbleib in der EAE, sagen wir mal, gerechtfertigt oder sinnvoll erscheint. Sie hatten das jetzt auch mit einem Status beschrieben. Gibt es irgendwie so einen Statuspunkt, auch im rechtlichen Verfahren, wo Sie sagen, bis zu dem Punkt, wenn das abgeschlossen ist, dann ist auch, sagen wir mal, von verwaltungsseitiger Weiterbehandlung das irgendwie bewältigbar?

Und die anderthalb zusätzlichen: Bei der Frage nach der zentralen Ausländerbehörde stellt sich für mich noch ein bisschen die Frage: Würden Sie das eher befürworten am Ministerium angedockt oder im Landesverwaltungsamt? Da gibt es ja diese beiden Vorschläge, die vorliegen. Was könnten Sie sich denn aus Ihrer Erfahrung vorstellen, welche Aufgaben tatsächlich konkret in einer zentralen Behörde bearbeitet werden, wenn Sie jetzt schon darauf hinweisen, was Sie nicht sehen, nämlich diese komplexen Prozesse weiter individuell in den örtlichen Ausländerbehörden zu bearbeiten?

Frau Kruppa:

Ich bin wie mein Vorredner eigentlich jemand, der die dezentrale Unterbringung unterstützt. Ich glaube aber, es bedarf trotzdem eines ersten Ankommensortes, einer Erstaufnahmeeinrichtung, nicht nur, weil das gesetzlich so vorgesehen ist, sondern auch, weil es sinnvoll ist, erst einmal die Registrierung vorzunehmen, die Erstuntersuchung dort durchzuführen. Das BAMF ist ja auch in Suhl, das heißt, dass erst einmal der Asylantrag sozusagen beim BAMF gestellt werden kann, dass die Anhörung dort auch stattfindet und – was ganz wichtig ist – dass dort verschiedene Beratungsstrukturen sind. Das haben wir ja auch in Suhl, dass die Leute die Möglichkeit haben, zu einer Asylverfahrensberatung zu gehen, bevor sie dann vor dem BAMF – sie nennen das immer „Interview“ – ihre Anhörung haben zu den Asylgründen. Da sagt das BAMF auch regelmäßig, es ist absolut sinnvoll, wenn die Leute vorher erst mal beraten werden, auf was kommt es denn an, was sind die zentralen Punkte usw. Also ich halte es für sinnvoll, wenn gewisse Punkte abgearbeitet werden und es auch nicht so schnell geht, dass die Menschen zum Beispiel keine Möglichkeit mehr haben, zu dieser Asylverfahrensberatung zu gehen.

Wir hatten es bisher, in manchen Zeiten, geschafft, dass zwischen vier und sechs Wochen der Aufenthalt in der Landeserstaufnahme war. Das finde ich okay, wenn man in solchen Zeiträumen rechnet, wenn dann die Leute auch wissen – also, ganz wesentlich ist auch zu wissen, wie lange dauert das, was habe ich dort zu tun und wann komme ich weiter, wann finde ich dann wirklich Perspektiven in den Kommunen. Also das war so zur ersten Frage, wie lange dauert es. Dinge, die am besten gleich am Anfang untersucht und getan werden müssen, das ist sinnvoll in der Erstaufnahme, ja.

Die Frage ist nicht so einfach, wo das am besten angesiedelt sein sollte, diese zentrale Ausländerbehörde oder dieses Landesamt für Migration und Integration. Es spricht einiges dafür, dass es als Mittelbehörde sozusagen ein Landesamt bleibt, weil es ja auch viel operatives Geschäft darin gibt, also es wird viel getan. Auf der anderen Seite ist auch eine

Ansiedlung beim Ministerium mit anderen Vorteilen behaftet, dadurch, dass es sehr direkt ist, dass direkt durchgegriffen werden kann, dass es einen kurzen Draht, eine kurze Verbindung gibt. Ich kann es nicht hundertprozentig sagen, wo ich denke, dass es am besten angesiedelt wird; ich denke doch, unmittelbar an ein Ministerium, was Dienst- und Fachaufsicht hat. Die Aufgaben – ich habe es gerade schon gesagt, ich habe gesagt Passbeschaffung oder Ausweisung sollten dort nicht sein. Es sollten dort sein – ich habe es gerade schon gesagt – die Fachkräfteeinwanderung; das halte ich für wichtig. Die Bearbeitung der Landesaufnahmeprogramme und Aufnahmeanordnungen, hier Syrien und Afghanistan im Moment beispielsweise, halte ich für sehr wichtig.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Eine Nachfrage?

Abg. Baum:

Danke. Das heißt, keine Einbindung in die individuellen Verfahren und quasi Übernahme von komplexen Aufgaben – das hatten Sie schon gesagt –, komplexen Fällen. Aber gerade auch so Aufgaben, die in den örtlichen Ausländerbehörden regelmäßig zu – sage ich mal – fachlicher Verwirrung führen?

Frau Kruppa:

Ich war neulich bei den Hohenheimer Tagen – das ist so die wichtigste Tagung im Migrationsrecht – und habe mit einem Leiter der Ausländerbehörde aus Hannover gesprochen. Die haben mal versucht, auch komplexe Einzelfälle in eine zentrale Behörde zu ziehen. Er hat mir gesagt, das ist total schiefgegangen, das macht keinen Sinn. Die Ausländerbehörden müssen diese Dinge selbst regeln und können nachfragen beim – jetzt ja auch schon – Landesverwaltungsamt. Aber ich hatte ja auch gesagt, dass diese Referate, die im Landesverwaltungsamt sind, die ja auch die Aufsicht haben über die Ausländerbehörden, dass die mit reingezogen werden – natürlich – und dass es einen Austausch gibt. Das halte ich übrigens für sehr, sehr wichtig, dass diese zentrale Behörde einen ganz engen Kontakt zu den Ausländerbehörden hat, dass es dort regelmäßige Austauschformate gibt zwischen allen Ausländerbehörden und diesem Amt, damit man sich über grundsätzliche Dinge unterhalten kann, wie was auszulegen ist, wie mit besonderen Fällen umgegangen werden muss. Also das auf jeden Fall. Diese Kommunikation muss da sein. Aber, ich glaube, einzelne Fälle

rüberzuschieben und zu sagen, das muss jetzt die Zentrale aushandeln, das sind Sachen, die müssen vor Ort passieren.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Mich irritiert so ein bisschen, was uns aus einzelnen schriftlichen Anhörungen, insbesondere aus Kommunen und Landkreisen, zugegangen ist. Und zwar wird dort – ich will nicht sagen zu 100 Prozent – aber fast immer erklärt, dass man die zentrale Ausländerbehörde für relevant, sinnvoll usw. halte, weil dadurch die kommunalen Behörden erheblich entlastet werden würden. Jetzt wird aber die zentrale Ausländerbehörde in beiden Gesetzentwürfen geschaffen, allerdings gibt es die Präferenz – ich werde das nachher dann auch die kommunalen Vertreter fragen –, die Präferenz liegt immer beim Gesetzentwurf der CDU. In beiden Gesetzentwürfen ist zumindest aktuell nicht vorgesehen, Personal aufzustocken, sondern die bereits bestehenden Referate umzuverteilen, zusammenzufassen in der zentralen Ausländerbehörde. Wir haben jetzt von Ihnen gehört – wir haben es auch schon vorher in der Anhörung gehört, wir haben es auch in schriftlichen Stellungnahmen –, eigentlich braucht es eine Entlastung der Ausländerbehörden. Ich spitze jetzt mal zu: Die zentrale Ausländerbehörde, egal in welchem Gesetzentwurf, wird doch nicht zu der Entlastung in den Ausländerbehörden auf kommunaler Ebene führen, wie es erhofft, suggeriert oder was auch immer wird, solange es keine personelle Verstärkung in den kommunalen Ausländerbehörden gibt. Ist das so zutreffend?

Frau Kruppa:

Ich glaube, wir brauchen beides. Wir brauchen eine Stärkung der örtlichen Ausländerbehörden, eine Personalstärkung, damit die Verfahren wieder zügiger funktionieren und dass auch die Migrantinnen und Migranten zu ihren Rechten kommen. Das heißt, eigentlich ist vorgesehen, nach drei Monaten – wir kennen das alles, Untätigkeitsklage – sollten die Sachen erledigt sein, wenn alles vorliegt, wenn alles vollständig ist. Das erreichen wir in vielen Ausländerbehörden nicht. Verfahren dauern viel länger. Das heißt, die Ausländerbehörden, die viel – und das sind alle – zu tun haben, brauchen natürlich ausreichend Personal. Dadurch, dass man eine zentrale Ausländerbehörde schafft, würde man einige Themen – ich habe es gerade schon gesagt – wie „Fachkräfteeinwanderung“ – ich

glaube, das ist nicht etwas, womit die Ausländerbehörden jetzt zu Hunderten Fällen überflutet sind –, einzelne Fälle, die dort bearbeitet werden. Aber natürlich, wenn es um Fachkräftezuwanderung geht und diese schnellen auch im Gesetz vorgesehenen Verfahren nicht durchgeführt werden können, kriegen wir die Fachkräfte nicht hier eingewandert – das zu stärken. Aber auch da brauchen wir wieder Personal. Also beides, es muss eben beides gemacht werden. Die Ausländerbehörden wären sehr froh, wenn diese sehr komplizierten Fälle „Fachkräfteeinwanderung“ übertragen werden an eine zentrale Ausländerbehörde; da gehe ich mal davon aus. Das ist auch eine Arbeitsentlastung für die Ausländerbehörden. Aber das alles würde nicht ausreichen, dass die Ausländerbehörden so aufgestellt sind, dass sie in dieser Zeit ausreichend schnell, zielgerichtet arbeiten können. Das heißt, wir brauchen beides. Ich hoffe, ich habe die Frage richtig verstanden. Im Gesetzentwurf der CDU ist gar nicht von einer personellen Mehrung die Sprache innerhalb dieser Behörde. Die brauchen wir, sonst funktioniert es nicht. Wenn man Aufgaben übernimmt, dann braucht man das.

Abg. König-Preuss:

Genau. Das wäre jetzt auch meine Frage. Im Gesetzentwurf Rot-Rot-Grün ist zumindest noch angedeutet, dass entsprechend, wenn Bedarf, das Personal aufgestockt werden muss, weil die Zusammenlegung der Referate nicht reichen würde. Im Gesetzentwurf der CDU ist es so deutlich zumindest nicht enthalten. Wenn wir mal ernst sind: Wie viel Personal bräuchte es denn eigentlich für eine zentrale Ausländerbehörde über die mögliche Zusammenlegung der Referate hinaus?

Frau Kruppa:

Das kann ich jetzt nicht beurteilen, wie viel wir tatsächlich, genau bräuchten. Wir müssten klären: Wie viel Zeit benötigen in jeder Ausländerbehörde die Verfahren der Fachkräfteeinwanderung? Wie viel Zeit – und das ist auch einige – benötigen diese Verfahren für die Landesaufnahmeanordnung, also Landesaufnahmeprogramme? Das müsste man dann entsprechend überleiten in die zentrale Ausländerbehörde und sagen, genau das, was die Ausländerbehörden im Moment brauchen vor Ort, muss dort natürlich auch zur Verfügung gestellt werden, so viel Personal. Und dann, was wir auch nicht vergessen dürfen, dass das Thema in den letzten Jahren an Relevanz und an Arbeitsaufwand deswegen auch gewonnen hat. Das heißt, umso mehr Menschen da sind – auch 2022 die Menschen, die aus der Ukraine gekommen sind –, führt das natürlich zu einem Arbeitsaufwand der Ausländerbehörden. Und dafür braucht man mehr Personal, damit das ordentlich bearbeitet werden kann. Das heißt, dieser Bereich, der uns auch in Zukunft beschäftigen wird, relevant beschäftigen wird, der in

Regelstrukturen, auch der Integrationsbereich, gehört, der muss ausreichend aufgestellt sein, damit das gut funktioniert. Aber ich kann nicht genau sagen, wie viel Personal. Man müsste in den Ausländerbehörden nachfragen, wie viel Personal braucht ihr für die Bearbeitung jetzt und wie viel ist dafür erforderlich. Genau das Äquivalent muss dann in eine zentrale Behörde gesetzt werden. Aber nicht von den Ausländerbehörden weggenommen und dort hingewetzt, denn dann haben wir wieder einen Engpass.

Abg. König-Preuss:

Vielleicht noch mal, ob ich Sie richtig verstanden habe: Es bräuhete a) die Besetzung der aktuellen in vielen Kommunen freien Stellen innerhalb der Ausländerbehörden, es bräuhete b) eine Aufstockung von Stellen auf kommunaler Ebene in den Ausländerbehörden, und dann braucht es c) für die zentrale Ausländerbehörde auch die adäquate Personalausstattung, um die Aufgaben von beschleunigter Fachkräfteeinwanderung, aber auch Beratung und Ähnliches mehr entsprechend übernehmen zu können. Das heißt – ich hoffe, mich greift jetzt nicht gleich jemand an –, eigentlich ist keiner der beiden Gesetzentwürfe so formuliert, dass er das aktuell bestehende Problem löst im Hinblick auch auf die notwendige personelle Ausstattung?

Frau Kruppa:

Ja. Wir brauchen einfach eine höhere personelle Ausstattung – ich habe es gerade schon ganz oft gesagt –, weil dieses Thema an Relevanz zugenommen hat. Es gibt andere Themenbereiche, die vielleicht weniger relevant geworden sind oder weil weniger Menschen von Behörden betreut und bearbeitet werden müssen. Das ist hier eben nicht so. Deswegen muss es zukunftssicher und gut aufgestellt sein, damit wir immer adäquat und rechtmäßig und ordentlich reagieren können. Dann ist es natürlich auch so, dass in einigen Kommunen die Ausländerbehörden zwar die Stellen theoretisch haben, aber diese nicht besetzt sind. Das ist unterschiedlich. Ich mag jetzt die einzelnen Kommunen nicht nennen, aber es gibt auch Kommunen, die sagen, unsere Behördenmitarbeiterinnen möchten unbedingt in die Ausländerbehörde, weil wir nämlich eine Art Willkommensbehörde sind, bei uns funktioniert das gut und das ist ein interessantes und spannendes Gebiet. Da passiert was, wir haben Kontakt. Das ist nicht immer so, dass die Ausländerbehörden sagen, wir kriegen kein Personal, weil niemand zu uns will. Es gibt auch vereinzelt – muss ich sagen – Ausländerbehörden, die sagen, wir schaffen es, unsere Personalstellen alle gut zu besetzen. Aber auch diese Behörde sagt, wir brauchen mehr Personal.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Gibt es weitere Fragen? Herr Schard.

Abg. Schard:

Ich will zu der aufgeworfenen Personalfrage einleitend ganz kurz Stellung nehmen und dann eine Frage stellen. Ich glaube, dass das zumindest von Ihrem bisherigen Aufgabenbereich nur sehr schwer oder gar nicht einschätzbar ist, wie viele Aufgaben durch wie viel Personal dann durch diese Behörde erledigt werden kann, wenn es überhaupt jemand kann, weil ich nämlich denke, dass es durch so einen Neuzuschnitt zu Veränderungen kommt, aber auch zu Effizienzgewinnen. Da ist meine Frage: Wie schätzen Sie die Frage der Effizienz und auch der Effizienzgewinne durch die Zusammenlegung von Aufgaben in Bezug auf – eventuell dann – das Personal – wenn die Frage schon mal aufgemacht wurde – letztendlich ein? Danke.

Frau Kruppa:

Ich glaube schon, dass es auch Effizienzgewinne gibt. Wir haben ja gesagt, wir müssen die Strukturen bündeln oder wir sollten die Strukturen bündeln und das zusammenführen. Die wird es schon geben. Das heißt, wenn jede Ausländerbehörde einzeln zum Beispiel die Fachkräfteeinwanderung bearbeitet, sind Mitarbeitende nicht so firm. Das ist ein wirklich kompliziertes Thema und man braucht natürlich länger, wenn man das jeden Monat oder alle zwei Monate einmal bearbeitet, wie wenn es in einer zentralen Behörde ist, wo die Menschen nichts anderes tun. Dann sind die natürlich spezialisierter. Das heißt aber eben nicht, dass man kein zusätzliches Personal braucht. Es muss ja trotzdem bearbeitet werden, auch wenn vielleicht diese Personen, die das dann ausschließlich bearbeiten, es ein bisschen schneller machen können. Aber die Fälle müssen ja trotzdem gemacht werden, die sind trotzdem kompliziert, diese ganzen Prüffolgen und Abfragen usw., die kann man ja nicht sozusagen wegarbeiten, die sind ja trotzdem da. Das heißt, es wird, wenn es eine Person ist, die das jeden Tag und immer macht, schneller gehen, und trotzdem sind ganz viele Schritte dabei, die einfach gemacht werden müssen, die nicht wegfallen. Deswegen braucht es dieses Personal. Es ist sicherlich ein bisschen weniger Arbeit, und trotzdem wird die zentrale Behörde nicht ohne zusätzliches Personal auskommen, wenn sie neue Aufgaben übernimmt, wo sie ja jetzt schon sehr belastet ist.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Weitere Fragen? Frau Baum.

Abg. Baum:

Nur eine ganz kurze. Sie hatten vorhin sehr schön dargestellt, was so die Sachen sind, die man irgendwie abhaken müsste in einer Erstaufnahmeeinrichtung. Ich weiß nicht, ob Sie das wissen. Aber gibt es so eine Art Laufzettel mit den Aufgaben oder Schritten, die die Ankommenden in Suhl zum Beispiel zu absolvieren haben, sage ich mal, der ihnen irgendwie so ein Gefühl dafür gibt, was sie hier jetzt erwartet, bevor es irgendwie weitergeht? Wissen Sie, ob es so etwas gibt?

Frau Kruppa:

Ja. Der ASB, also der Sozialdienst in Suhl, nimmt ja die Leute erst mal in Empfang. Dabei spielt die Landespolizei usw. noch eine Rolle, aber der ASB als Sozialberatungsstelle dort, als soziale Betreuung hat einen Laufzettel, auf dem steht alles, wohin sie müssen. Da ist außerdem ein Plan von dem ganzen Ort in Suhl; der ist ja auch relativ groß. Und da kann sozusagen alles abgekreuzt werden. Diese Laufzettel gibt es und die sind natürlich auch sinnvoll. Als wir Zeiten hatten von vier bis sechs Wochen Aufenthalt in der Landeserstaufnahme in Suhl, waren das schon relativ viele Punkte, die man in dieser Zeit abarbeiten musste. Die Leute waren schon ziemlich beschäftigt in dieser Zeit. Aber es ist durchaus möglich und kein Problem. Und da bietet natürlich so ein Laufzettel eine Orientierung, klar. Da stehen auch diese wesentlichen Player wie Verfahrensberatung oder Albatros als psychosoziale Beratung usw. mit drauf.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Gibt es weitere Fragen? Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Es ist weniger eine Frage. Ich fand das gerade nicht so gut, der sachverständigen Anzuhörenden – immerhin Beauftragte des Freistaats Thüringen – mitzuteilen, dass sie da ja nicht wirklich Überblick haben könnte über die Bedarfe in der kommenden zentralen Ausländerbehörde. Ich gehe davon aus, dass Frau Kruppa zu denen gehört – es gibt noch ein

paar weitere –, die das sehr wohl einschätzen können, und fände es gut, das entsprechend mit Respekt zur Kenntnis zu nehmen.

Frau Kruppa:

Ja, danke noch mal. Ich war ja auch fast 20 Jahre lang Rechtsanwältin im Bereich „Asyl- und Ausländerrecht“; das ist meine Vorgeschichte. Da habe ich natürlich immer mit Ausländerbehörden zu tun gehabt und habe das jetzt auch. Jeden Tag bin ich dabei, in Einzelfällen mit den Ausländerbehörden zu sprechen, mich mit denen in Verbindung zu setzen. Es sind auch die Ausländerbehörden, die mich beispielsweise fragen, ob ich Härtefälle einreichen kann, wo sie eine Härte sehen. Das heißt, ich stehe in ständigem Kontakt zu, glaube ich, allen Ausländerbehörden in Thüringen und bekomme da auch Probleme mit. Ich bin immer in Landkreisen. Ich habe alle Landkreise bereist, bis auf die, die nicht wollten, dass ich sie bereise, oder den einen. Ich treffe mich bei der Landkreisbereisung immer mit den Ausländerbehörden, frage, wie die Situation dort ist, und führe da sehr offene und gute Gespräche. Das kann ich mit Sicherheit gut abschätzen.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Das soll auch so sein, denn sonst wären Sie nicht Beauftragte. Gibt es jetzt noch Fragen an Frau Kruppa? Das sehe ich nicht, dann herzlichen Dank.

Wir kommen zum nächsten erschienenen Anzuhörenden. Das ist von **MigraNetz Thüringen e.V., dem Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen, Herr Dennis Menacher.**

Herr Menacher:

Lieben Dank für Ihre Zeit. Ich habe für Ihre und meine Denkhilfe eine kleine Präsentation an die Seite gehängt (*Anmerkung der Landtagsverwaltung: vgl. Anlage zum Protokoll; wurde bildhaft eingescannt*). Die wird dann vielleicht im Nachgang auch noch so weitergeleitet an die Interessenten, welche Stichpunkte denn so für uns essenziell waren für die Betrachtung der beiden Gesetzentwürfe.

Ich würde mit einem ganz kleinen Zitat anfangen und dann einleiten, welche Standpunkte wir als MigraNetz haben.

MigraNetz ist der Landesverband für Migrantenorganisationen in Thüringen. Mittlerweile ein bisschen mehr als 60 Organisationen haben wir mit starken regionalen Unterschieden, natürlich in dem Hotspot Erfurt deutlich mehr und in manchen Kreisen tatsächlich sehr wenige bis gar keine.

Im Rahmen meiner Beratungstätigkeit – also ich bin ein Mensch, der Antidiskriminierungsberatung macht. In einem Projekt für MigraNetz Thüringen e.V. bin ich in engem Kontakt mit den Menschen an allen Diskriminierungsebenen. Das betrifft nicht nur, weil wir MigraNetz heißen, die migrantische Ebene, das betrifft auch alle anderen momentan in diesem sogenannten AGG, Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, verankerten – nur – sechs Diskriminierungskategorien. Aber es gibt unzählige, wenn nicht gar offen bis zum Ende.

Ein kleines Zitat von einer Rat suchenden Person in einem Camp hier in Thüringen: Ehrlich gesagt ist der Zustand in Thüringen nicht gut. Wenn Sie mir helfen können, weiß ich das sehr zu schätzen, denn im Bundesstaat Thüringen ist es nicht gut für die Araber. Es ist nicht einmal gut im sozialen Leben und auch nicht am Arbeitsplatz. In der Provinz Thüringen gibt es viele Schwierigkeiten. – Das war gestern Abend um elf.

Ich würde jetzt mal kurz einleiten. Hier seht ihr schon kleine Standpunkte. Was uns beim Durchlesen von den unterschiedlichen Entwürfen aufgefallen ist, dass per se – vor allem bei dem Entwurf der CDU – von einer Effizienz – was auch genannt wurde –, einer Optimierung schlichtweg mit einer Aufgabenübergabe einhergeht. Da habe ich mich gefragt – und das wurde anfangs schon gesagt –: Hat das mit Personal zu tun, hat das mit anderen Stellen zu tun? Woran bemisst man, wir bemühen jetzt Kräfte, das heißt gleich Effizienz? Das kann ich in meiner beratenden Tätigkeit auch nicht komplett nachvollziehen. Da nehme ich mir das auch nicht raus, zu sagen, bis dahin ist es effizient, bis dahin ist es einfach nur eine Ansammlung an Fällen. Wie auch meine Vorrednerin gesagt hat, teilweise können dann Einzelfälle sogar nicht effizienter sein, wenn sie zentral bearbeitet werden.

Am Anfang ist auch eine Bemerkung, eine Begrifflichkeit dieses Amtes: „Landesausländerbehörde“ in dem zweiten Entwurf von Rot-Rot-Grün oder in dem ersten Entwurf „Zentrale Ausländerbehörde“. Es ist rechtlich eben dieses Wort, und Organisationen haben sich damit lange beschäftigt, ob man das jetzt ändert, ob man „Flüchtling“ sagt. Das ist auch eine Art Verniedlichung von einem Menschen, der eine heftige – was wir auch vorher schon teils gehört haben, in den vorigen Reden – Vergangenheit hat und eine lange Fluchterfahrung, mit diesen Dingen diese Tragweite eigentlich zu mindern. So ist „Ausländer“, sei es auch ein Mensch, der auf verschiedenste Art und Weise hier migriert, sei es auf

aufenthaltsrechtlicher, asylrechtlicher oder auf studentischer Ebene, eine schwierige Formulierung und eine Kategorisierung, die wir eher mit Begriffen wie „Landesamt für Integration und Teilhabe“ zum Beispiel oder „Landesamt für Einwanderung“ benennen würden. Aber das sind am Ende Begriffe, wie gesagt, der Inhalt ist wichtig und die Wirkung auf die Menschen, mit denen sie sich befassen.

Ich habe hier in der kleinen Präsentation benannt, dass es, wie gesagt, nur ein kleiner Schritt ist zu der – Zitat im zweiten Entwurf – „migrationsfreundlichen und menschenrechtsorientierten Politik“. Das kann mit diesen zwei Entwürfen oder mit einem Mix dieser Entwürfe oder mit einem Fokus, wie wir das bei MigraNetz Thüringen sagen würden, auf jeden Fall den von Rot-Rot-Grün belegen, überhaupt nicht gewährleistet sein. Das ist ein Schritt von sehr, sehr vielen weiteren. Die strukturelle Ungleichwertigkeit bleibt einfach bestehen. Dafür sind das Asylgesetz und das Aufenthaltsgesetz einfach zu vielfältig. Darüber sind wir uns, glaube ich, einig.

Ich würde auf die anderen Punkte noch weiter eingehen. Es wurde ja auch genannt, dass es, wie gesagt, von dem Bund, von verschiedenen Kapazitäten gewünscht ist, in allen Bundesländern, wie gesagt, diese Zentralität umzusetzen im Aufenthaltsgesetz im § 71, und welche Aufgaben werden davon ausgenommen und bleiben eben dann im kommunalen Verantwortungsbereich.

Das mit der Begrifflichkeit habe ich bereits benannt. Dann würde ich inhaltlich kurz eingehen.

Eine Gewährleistung dieser Menschen und fairen Behandlung aller Migrantinnen und Migranten, wie das auch im Zitat, in dem Entwurf, zweiten Entwurf, benannt wird, kann nicht gewährleistet sein. Im zweiten Entwurf wurde ebenso gesagt, das, was am Ende von den anderen Rednerinnen teilweise auch schon benannt wurde, ist, Kooperationsstrukturen in Anspruch zu nehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Beratungen und teilweise dann auch vor Ort auch agieren können. Das ist teilweise auch die gleiche Auslegung, die MigraNetz in Thüringen hat, die von den Vorrednern auch schon benannt worden ist. Kommunale Ausländerbehörden können sich besser mit Fällen vor Ort befassen, aber zivilgesellschaftliche Organisationen, die ebenso vor Ort sind, müssen deutlich besser angebunden sein, als wie es jetzt der Fall ist.

Ich würde auf die Frage kurz eingehen, auf die „Wie bewerten Sie die Auswahl dieser ZAB?“, also dieser Formulierung im ersten Entwurf, übertragene Kompetenzen. Grundlegend ist natürlich auch, was von den Vorrednern auch schon genannt wurde, die Dienst- und

Fachaufsicht in den Ministerien anzulegen. Per se keine schlechte Sache, sondern ebenso eine gute Sache. Es kann auf jeden Fall eine Effizienz gewährleistet sein, wenn die gut betreut ist.

Was ich mittlerweile merke und was auch MigraNetz in verschiedenen Projekten, die mit Beratung zu tun haben und mit Auseinandersetzung mit Behörden zu tun haben, ist, wo liegt jetzt denn die Verantwortung, wen schreibe ich an, wer kennt sich am besten aus. Stichwörtlich: Ich möchte kein Behördenhopping mit der Rat suchenden Behörde machen. Ich brauche Zeitersparnis, wo muss ich hin. Das ist momentan auf keinsten Fall der Fall. Teilweise ist es dann auch ambivalent, wenn man hört „Bitte schreiben Sie uns E-Mails, wenn Sie einen Termin machen möchten.“ – „Schreiben Sie uns E-Mails.“: Ja, aber ich habe jetzt schon zwei Job-Angebote, die sind mir leider flötengegangen von einer Rat suchenden Person, was kann ich denn sonst tun. – „Wir sind voll, schreiben Sie uns E-Mails.“ Wir können nicht mehr machen. Gleichzeitig in der E-Mail dann im automatischen Anhang: „Sehen Sie bitte von E-Mails ab, das würde dann den Prozess verzögern und unsere Arbeitsweise einbremsen.“

Ich würde wenige Punkte überspringen, die schon benannt und ausformuliert worden sind in einer tieferen Ebene oder eben dann in einer strukturellen Ebene.

Aber der Entwurf der CDU, stichwörtlich: Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige werden grundsätzlich nicht auf die Kommunen verteilt – hat weitreichende negative Folgen. Das wurde auch benannt. Ich kann mir keine, mir keinen Bearbeitungsprozess, wenn der Prozess sehr schnell ist oder vielleicht zu schnell und wie gesagt, die Menschen gar nicht verteilt werden auf die Kommunen. Wo richte ich mich hin? Wird die Behörde oder das Zentrum, wo die Menschen angelagert werden, zu einer Blackbox und Menschen haben gar keinen Zugang, die vielleicht Rat suchende Menschen erreichen möchten. Rechtlichen Beistand zu suchen, wird dadurch schwierig. Anwaltliche Hilfestellung zu finden, wird dadurch ebenso schwierig. Wobei halt wohlbemerkt auch für die gesamte Gesellschaft ist es schwierig, anwaltliche Hilfe mal schnell in Anspruch zu nehmen, und eben für vulnerable Gruppen umso mehr.

Ebenso wurde mit dem Zitat benannt, aussagefähige Faktoren. Was sind aussagefähige Faktoren und wie können diese trotzdem noch gewährleisten – noch Bezug auf den ersten Entwurf –, dass die individuell und nicht kategorisch für die Menschen beurteilt werden, – in Anführungszeichen – sichere Herkunftsstaaten etc.? Das wird so nicht im Entwurf benannt, aber ist im ersten Entwurf nur als Stichwort mit daran bemessen, wie eben und an vielen

anderen Faktoren, ob jemand hier bleibt oder nicht bleibt. Darauf möchte ich gar nicht weiter tief eingehen. Aber das ist eben auch zu kritisieren.

Auf die zweite Frage – und da würde ich noch ein bisschen tiefer eingehen – ist, ob es noch weitere Handlungsansätze gibt und Aufgabengebiete, die jetzt in den Gesetzentwürfen teilweise nur angeschnitten worden sind oder gar nicht benannt worden sind. Mit einer vom Landesverwaltungsamt übertragenen, also das Personal, was dort ansässig ist, eine Übertragung und einer Nichteinbindung von eben zivilen Organisationen oder sozusagen Ombudsstellen, Beschwerdestellen oder diskriminierungssensiblen Instanzen, die diese Sachen überprüfen, wie dieser Prozess dieser Vereinheitlichung oder Zentralisierung denn vorstättengeht: Im Austausch mit dem Vorstand bei MigraNetz Thüringen e. V. und eben den involvierten Menschen, die sich mit dieser Stellungnahme befasst haben, wurde auch gesagt, die Zentralisierung hat so was mit „Die Tür ist dann zu und wir bearbeiten den Fall“ und die Erreichbarkeit der Menschen mindert sich dadurch noch mehr. Und wie steht es jetzt um die Fallsituation usw. Es braucht eine Schnittstelle zur Kontrolle und Clearinginstanzen in dem Prozess einer Fallbetrachtung und eben vor allem in dem Prozess, dass – wenn ich mich nicht täusche, ihr könnt mich gerne korrigieren –, 2028 würde es dann Realität werden, dieser Prozess der Zentralisierung des Amtes.

Was auch schon benannt worden ist in der ersten Rede, ist, es sind Kinder dann vorhanden, es wird dann sehr ... (*akustisch nicht verständlich*) auf Merkmale, der persönlichen Merkmale etc. oder eben auch nicht. Individuelle Bedarfe von vor allem schutzbedürftigen Menschen, das wurde, wie gesagt, am Anfang aufgedrösel. Da möchte ich mich jetzt nicht noch mal wiederholen. Das findet in dem ersten Entwurf überhaupt gar keine Stimme. Im zweiten Entwurf wird darauf ein bisschen mehr eingegangen.

Was es ebenso braucht sind die, was ein verständnissensibler Zugang von Menschen ist, die sich mit der Ausländerbehörde oder eben mit dem Amt für Teilhabe und Integration befassen, sprachlich barrierearm. Menschen, die mit der Behörde kommunizieren, müssen auch schlichtweg Englisch zur Verfügung haben, Sprachmittel muss gewährleistet sein und eben gut bezahlte Sprachmittlerinnen müssen zwischengeschaltet sein, wie eben auch diese Ombudsstellen diese Sachen kontrollieren und sehen, okay, hier müssen wir noch ein bisschen kommunizieren oder der Fall läuft gut und wir bestätigen sozusagen die authentische Behandlung dieses Falls.

Ebenso benannt wurde noch ein zusätzlicher Faktor. Diese Erfassung von Daten, vor allem besonders schutzbedürftiger Menschen, muss sensibel betreut werden. Und es muss klar

sein, mit dieser Vereinheitlichung von verwaltungstechnischen Aufgaben und bürokratischen Aufgaben im Bundesland Thüringen, kann nicht gewährleistet sein, dass das Netzwerk, worauf man sich beruft – noch einmal hin zu dem Gesetzentwurf Nummer 2 von Rot-Rot-Grün –, dass es ein nahtloses Netzwerk gibt. Das habe ich am Anfang schon erwähnt, in Thüringen gibt es kein nahtloses Netzwerk an zivilgesellschaftlichen Akteuren oder an Unterstützung für geflüchtete Menschen. Es wäre gut, wenn man diese Aufgabe dann halt auch gleich mitnimmt, zu sagen, wenn man schon eine Zentralisierung hat, relevante Kooperationsakteure wie zum Beispiel in der Einladung – Teile davon sind ja hier, mehr haben die schriftliche Stellungnahme eingereicht, weniger haben diese jetzt noch mündlich vorgetragen –, Beratungsakteure oder relevante Akteure, die sich in diesem Thema sehr, sehr gut auskennen.

Ein weiterer Faktor, der in der Beratungspraxis ebenso kam, was ich in einem gestrigen Telefonat mit einer Migrationsberatungsstelle erfahren habe, teils auch aus Rat suchender Perspektive, ist, in der kommunalen wie vielleicht auch in der städtischen Ausländerbehörde sind Schlüsselakteure sehr wichtig in Kooperationen. Hier ist eine Person in einem bestimmten Referat, mit dem habe ich einen guten Andrang, da habe ich ein gutes persönliches Verhältnis, da kann man mal schnell anrufen, wenn man Klärungsbedarf hat. Oder man sagt, ich stoße hier auf etwas, kann ich Hilfe von dir beziehen. Diese Menschen werden zu schnell rotiert und sind leider dann auch schnell wieder weg, werden abgesetzt, werden umverteilt, sind irgendwo anders. Oder ein Wort, was ich auch oft gehört habe in der Analyse für die Beratungsorganisation: Sie sind ausgebrannt. – Viele Organisationen brennen schlichtweg aus, weil dieser Andrang und diese Aufgaben zu viel sind.

Ich komme relativ zum Ende. Es sind noch zwei Sätze. In der Bedarfs- und Netzwerkanalyse, die ebenso das Projekt von uns geschrieben hat, die in ganz Thüringen 13, 14 Beratungsorganisationen gefragt hat, wie ist die Situation bei euch strukturell, sozial, wie sieht es zum Beispiel im Saale-Holzland-Kreis aus, wie sieht es im Ilm-Kreis aus, nicht nur bezogen auf die Ausländerbehörde, sondern auch auf Beratungspraxis. 2014, 2015 wurden viele Aufgaben des Staates übernommen, wurde so schlichtweg gesagt. Es ist einfach eine Lücke entstanden, die es jetzt halt zu füllen gilt mit diesen Gesetzentwürfen. Aber wenn Kooperationsstrukturen einbezogen werden, ist es wichtig, eine gegenseitige Betreuung zu haben. Das sind, was auch Sie gegenüber von mir – ich habe den Namen leider nicht genau – benannt hatten, bis wohin reichen denn Aufgaben und wer übernimmt welche Aufgaben und wie sind diese klar zu trennen. Also auf Englisch: accountable. Wen halte ich verantwortlich für diesen Fall? Okay, Referat soundso und Person soundso ist für die Fälle zuständig. Und wenn da etwas nicht funktioniert, dann die Ebene und da ist jemand zuständig. Das weiß teils die Behörde selbst nicht, das wissen selbst die Kooperationspartner nicht, wo sie sich

hinwenden müssen. In Migrationsnetzwerken in bestimmten Landkreisen ist es auch so. Meine Verantwortung liegt leider nicht hier, rufen sie jemanden anderen an, ich kann leider nichts machen. Und diese Ausrede darf auf keinen Fall gelten, wenn diese Gesetzentwürfe dann Praxis werden.

Ja, ich habe ein, ein/zwei, ein paar wenige Punkte übersprungen. Noch zu dem Fachkräfteverfahren, was der Fokus mehr bei dem zweiten Gesetzentwurf war. Anerkennung von Abschlüssen, integrative und inklusive Einbindung in den Arbeitsmarkt muss erfolgen und diese muss ebenso betreut werden und nicht sich selbst überlassen werden. Genau.

Das Fazit habe ich sozusagen an den Schnittstellen und Nebensätzen schon benannt. Es soll für MigraNetz Thüringen in der Lesart dieser Gesetzentwürfe, vor allem des ersteren der CDU, nicht schlicht eine Rückführung oder Um- und Verteilung, ohne die Bedürfnisse zu checken, erfolgen und nicht nur – das ist eben eher eine philosophische Sache – Fachkräfte, menschliches Kapital irgendwie, wie sind die Menschen nutzbar für uns, inwiefern nicht, wen nehmen wir, wen nehmen wir nicht. Diese Abwägung kann man nicht treffen, wenn es zu schnelle Verfahren gibt und diese nicht individuell berücksichtigt sind.

Ich wäre so weit fertig. Wenn Sie Fragen haben, dann gerne an mich richten.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Ja, dann vielen Dank. Gibt es Fragen? Frau Kollegin Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Vielen herzlichen Dank für die schriftliche Stellungnahme und auch für die Darstellung. Ich habe zwei Nachfragen. Das eine betrifft die drittletzte Folie; Sie haben es aber auch auf der vorletzten Seite in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt. Da geht es um die Erfassung von Daten von besonders Schutzbedürftigen, wo Sie darum werben, diese besonders sensibel – ich nenne es jetzt mal so – zu behandeln. Da stellt sich mir ein bisschen die Frage – weil unsere Kritik ja auch war, dass besondere Schutzbedarfe mitunter gar nicht erfasst werden, weil viel zu wenig Zeit oder wie auch immer da ist, wenn die Menschen ankommen –, ob Sie dazu vielleicht noch mal was sagen können. Auf der einen Seite muss es natürlich darum gehen, Datenschutz zu gewährleisten, auf der anderen Seite soll ja aber auch das Ziel sein, eine individuelle Betreuung zu Wege zu bringen, um die Bedarfe zu berücksichtigen, ist derjenige – was weiß ich – vielleicht auch aus Gründen der sexuellen Orientierung oder wie

auch immer geflohen. Was gibt es zu beachten – Was ist auf der Flucht passiert? –, welche Hintergründe müssen bedacht werden? Können Sie dazu vielleicht etwas sagen, wie es gelingen kann, dass es – ich nenne es mal so – Datenschutz und individuelle Betreuung nicht kollidieren?

Und die zweite Frage, die ich habe, die ist eher grundsätzlich und geht ganz auf den Anfang Ihres Vortrags zurück, als Sie über Zentralisierung gesprochen und angemerkt haben, dass Zentralisierung ja nicht unbedingt Optimierung und Vereinfachung ist. Was wäre denn Ihr Vorschlag? Also welche Dinge, meinen Sie, sollten – weil Sie haben ja auch davon gesprochen, kein Hopping sozusagen zwischen den einzelnen Zuständigkeitsebenen haben zu müssen –, also wo macht es aus Ihrer Sicht Sinn, zu zentralisieren, und wo braucht es aber auf der anderen Seite vielleicht auch tatsächlich vor Ort die nötigen Ansprechpartnerinnen, um, ich sage mal, gut aufgestellt und auch ansprechbar zu sein?

Herr Menacher:

Lieben Dank. Insoweit ich eben die Sache beantworten kann, erst einmal auf die erste Frage: Das teilweise Schiefverhältnis zwischen Datenschutz und den individuellen Bedürfnissen früh zu erkennen, das geht vor allem mit dem Personalmanagement in der Organisationsentwicklung am Anfang schon einher. An diesen Stellen, wo die Menschen als Erstes ankommen, in diesen Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen sie bestmöglich eben dann auch verteilt werden auf die Zentren, dass Personal dort vor Ort ist, was dieses entweder an Bedürfnissen auffasst nach einem bestimmten Maßstab, die sind eh schon gegeben in der Gesetzgebung, und in der Tiefe kann ich da nicht weiter darauf eingehen. Aber, Sie müssen halt mit Schulungen von dem Personal, was noch nicht geschult ist, oder mit den zivilgesellschaftlichen oder beraterischen Akteuren in enger Zusammenarbeit erfolgen. Genau. So weit kann ich Ihre erste Frage beantworten.

Bezogen auf die „wo kann Zentralisierung erfolgen und in welchem Aufgabenbereich dann eben nicht“: Das ist teilweise tatsächlich schwierig. Wenn ich mich recht entsinne, in dem Gesetz, in § 71 des Bundesgesetzes, zu einer Zentralisierung im Aufenthaltsgesetz sind Visum, die Thematik des Visums ausgenommen von der Zentralisierung. Also es wurde so formuliert, es kann dann zu einer Zentralisierung kommen – wenn ich mich nicht täusche. Ich würde sagen, Aufgaben – wie meine Vorrednerin, Frau Kruppa, auch schon benannt hat – ist die Passbeschaffung etc. und die ersten Schritte, asylrechtliche Schritte befolgen und benennen, müssen kommunal und vor Ort dezentral abgearbeitet sein. Weitere Themen, die

dann aufenthaltsrechtlich sind, können dann eben auch in einer zentraleren Art und Weise behandelt werden.

Stellv. Vors. Abg. Marx:

Danke schön. Gibt es weitere Fragen? Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Erst einmal herzlichen Dank. Sie hatten relativ am Anfang gesagt, dass die Begrifflichkeit, die in beiden Gesetzentwürfen verwendet wird, als solches schon eine Diskriminierung wäre. Ausgehend davon, dass es ja unter anderem um Fachkräfteanerkennung geht, aber gegebenenfalls auch um Verfahren mit dem Blick auf Einbürgerung und Ähnliches mehr ist es ja definitiv schon rein faktisch zutreffend, losgelöst vom Rest. Was wäre denn Ihr Vorschlag, wie sollte man sie besser nennen, um den unterschiedlichen Aufgaben, die übertragen werden sollen, gerecht zu werden?

Herr Menacher:

Zwei von wenigen Vorschlägen – vielleicht finden sich ja noch bessere – wären zum Beispiel: „Landesamt für Einwanderung“ oder „Amt für Integration und Teilhabe“. Das ist nicht nur psychologisch für die Menschen, die dort arbeiten, eine schöne Sache, sondern ebenso für die Menschen, die dort ankommen und tägliche Termine dort haben, nicht täglich, aber öfter Termine dort haben. Okay, die Tür ist offen, ich habe Möglichkeiten und die Tür ist nicht zu und ich bin und ich bleibe kein Ausländer.

Diese zentrale Ausländerbehörde oder Landesausländerbehörde – so, wie sie benannt ist – bleibt ja bestehen. Und da sind auch Menschen, die schon lange hier sind, Menschen, die schon lange hier arbeiten und immer mal wieder Termine dort haben. Dieses Wort „Ausländer“ deklariert sozusagen für diese Menschen oder auch für Organisationen, dass für die Menschen entschieden wird, welchen Status man hat, dass für Menschen entschieden wird, gut, du bleibst ein Ausländer und du gehst wieder zu dieser Einrichtung und Teilhabe und ein Weg in die Gesellschaft ist nicht möglich, weil migrantische Menschen oder sozusagen Ausländer berühren nahezu alle Lebensbereiche, die wir hier ebenso auch haben als Mehrheitsgesellschaft.

Abg. König-Preuss:

Man kann es ja auch an einem sehr konkreten Beispiel festmachen. Menschen aus Syrien, die zum Beispiel die Landesaufnahmeprogramme nutzten, sind längst deutsche Staatsbürger und keine Ausländer mehr. Also allein an diesem Beispiel wird wieder eine Differenzierung aufgemacht, die als solche weder inhaltlich richtig ist, noch notwendig wäre.

In Ihrer Stellungnahme haben Sie Ablehnung zum CDU-Entwurf formuliert, allerdings auch Ergänzungsbedarf für den Gesetzentwurf Rot-Rot-Grün. Ich würde jetzt gern – ich habe in der Stellungnahme natürlich ein paar Vorschläge wahrgenommen – schon von Ihnen wissen, was wäre denn eine „migrationsfreundliche Maßnahme auf struktureller Ebene“. Was bedeutet das konkret im Hinblick auf das Landesamt? Ich glaube, so ähnlich hatten Sie es gerade formuliert. Was heißt das?

Herr Menacher:

Menschen, die dort arbeiten, die schon jetzt in dieser Thematik „Asyl- und aufenthaltsrechtliche Sachen“ sind, migrantisch dort arbeiten, Menschen, die vielleicht gelegentlich noch dazukommen müssen durch Mehraufwand eben – was schon benannt worden ist von Ihnen und von Vorrednern ebenso –, müssen ganz klar und kritisch beurteilt werden, inwiefern sie – und nicht nur einmal im Jahr –, Weiterbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen oder Qualifizierungsmaßnahmen vorhanden sind. Ausgelagert ist das Security-Thema ebenso. Menschen, die dort arbeiten, müssen vorweisen können durch die Geschichte, durch eine bestimmte Prüfung, die eben diskriminierungssensible Akteure überprüfen. Das kann mehrstufig sein usw., aber das, was momentan passiert – Klammer auf – ein Termin in der Ausländerbehörde in Erfurt und mir steht ein Mensch gegenüber, der in kurzer Hose und T-Shirt gefühlt eben so aussieht: Gut, ich nehme das hier wirklich nicht ernst, dass Menschen ernsthaft mit diesen Anliegen arbeiten und Lust haben. Hey, ich befasse mich mit diesem Thema und möchte etwas Gutes für die Menschen oder möchte eben einheitliche Klarheit in diesem ganzen Land, in Thüringen schaffen.

Abg. König-Preuss:

Wäre es sinnvoll im Hinblick auf diskriminierungsfreie oder auch rassismuskritische Beschäftigte in den Einrichtungen – ich sage jetzt mal – ähnlich wie im Bereich des Sicherheitsgewerbes – dort gibt es ja den sogenannten 34e, also eine Art, na ja, zumindest

formalen Nachweis, den man erbringen muss – so etwas für den Bereich von Beschäftigten in Unterkünften für Geflüchtete einzuführen?

Herr Menacher:

Ja – Komma –, das muss eben noch gut angepasst sein und ein sanfter Übergang sein. Und das muss ebenso, wenn Menschen zu Fortbildungen gehen, wenn sie bereits angestellt sind oder eben noch in Anstellung sind, gut abgeleitet sein an auch weitere Mitarbeiter. Wenn zum Beispiel eine Person sagt, das habe ich auch gehört, hey, ich hatte jetzt einen Antikonfliktworkshop oder ich hatte eine Mediationsfortbildung, und das wird aber nicht an weitere Mitarbeiter irgendwie übertragen oder der Wissenstransfer fehlt oder wird immer nur so stückchenweise, und das ist leider schwierig, wenn dann eine Person selten diese Thematiken benennt und in der Anstellung tatsächlich auch nie hinterfragt werden und dort eindeutig geprüft werden. Also ich würde es auf jeden Fall begrüßen, aber das muss noch tiefgreifender funktionieren und eben vor allem mit, wie das benannt wurde, Kooperationsstrukturen, die vielleicht einzubinden, weil da gibt es Menschen, die kennen sich gut aus oder sagen, wir haben uns da langjährig befasst, wir können da vielleicht mit weitervermitteln.

Abg. König-Preuss:

Herzlichen Dank.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es weitere Fragen? Das sehe ich nicht. Dann bedanke ich mich bei Ihnen für Ihre Stellungnahme.

Wir kämen jetzt zum **Sachverständigenrat**. Das ist dann **Herr Prof. Dr. Vorländer** und das läuft jetzt per Videokonferenz.

Guten Tag, Herr Vorländer. Sie können uns hoffentlich hören und sehen?

Prof. Dr. Vorländer:

Ich kann Sie hören, ich kann den Landtag sehen und ich hoffe, Sie hören mich.

Vors. Abg. Möller:

Ja, wunderbar. Prima. Dann hätten Sie jetzt zunächst mal die Gelegenheit für Ihr Eingangsstatement.

Prof. Dr. Vorländer:

Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, aus Termingründen kann ich leider heute nicht in Präsenz sein. – Ich höre leider einen Hall in der Leitung. Ich weiß nicht, ob es Ihnen auch so geht.

Vors. Abg. Möller:

Also bei uns geht es.

Prof. Dr. Vorländer:

Dann versuche ich mal, meinen Lautsprecher etwas herunterzufahren und ihn nachher bei den Fragen dann wieder hochzufahren.

Vielen Dank. Ich habe vielleicht, um nicht die Stellungnahme, die wir in ausführlicher Weise hier eingereicht haben, auch schon zuvor in dem Gesetzentwurf der Regierungskoalition einige Punkte, die ich jetzt besonders hervorheben will, um auch nicht die Einlassung der Vorrednerinnen und Vorredner zu doppeln.

Vielleicht zwei Punkte des Bedauerns: Das eine ist zunächst einmal, die Gesetzentwürfe kommen ja zu einem sehr späten Zeitpunkt in der Legislaturperiode, werden jetzt beraten, werden angehört und bis zur letzten Plenarsitzung des Landtags – soweit ich weiß, ist das für den 14. Juni vorgesehen – liegen eigentlich nur wenige Arbeitstage, sodass wir sicherlich nicht davon ausgehen können, dass aus den Gesetzentwürfen nun auch wirklich Gesetze werden. Es ist auch schade, dass trotz der Herstellung der Öffentlichkeit auch für die Öffentlichkeit, auch für die Zivilgesellschaft, auch für die anderen Akteure womöglich kein ausreichender Zeitraum besteht, um die Dinge weiter zu vertiefen. Vielleicht bin ich aber auch falsch informiert und Sie werden am 14. Juni ein Gesetz verabschieden. Das werden Sie mir dann bestimmt nachher sagen.

Das Zweite ist auch ein Wort des Bedauerns, dass es natürlich nicht um ein Gesetz von Integration und Teilhabe geht. Wir sehen im Augenblick in den anderen Ländern, in vielen Ländern, auch in Sachsen, dass ein Integrations- und Teilhabegesetz entweder verabschiedet wird, in Sachsen, in einem ersten ostdeutschen Bundesland, Ende Juni in Kraft tritt. In anderen Ländern haben wir Novellierungen von bestehenden Integrations- und Teilhabegesetzen. Hier sind sehr viel umfassendere Regelungen getroffen, was einmal einen hohen symbolischen Wert hat, dass die Fragen von Integration, Teilhabe auch einen Stellenwert in dem entsprechenden Land haben, und zum Zweiten eben doch weitergehende Regelungen erfolgen, die vor allen Dingen auch das Verhältnis zwischen Land und Kommunen betreffen, die Fragen von Weiterbildung, die Fragen auch von gesellschaftlichen Querschnittsaufgaben, die eventuell auch durch Gesetzesanpassungen des Landes adressiert werden können. In beiden Gesetzentwürfen – und die werde ich jetzt auch ein bisschen komparativer, vergleichend behandeln – handelt es sich eigentlich um eine überschaubare Umorganisation auf oberbehördlicher Ebene. Es ist keine umfassende politikfeldbezogene Verwaltungsreform. Letzteres hätte man vorsehen können im Rahmen eines von mir schon genannten Integrations- und Teilhabegesetzes. Das ist aber nicht beabsichtigt.

Nächster Punkt: Gleichwohl ist natürlich der Gesetzentwurf sowohl der CDU-Fraktion wie auch der Regierungskoalition darauf gerichtet, die Arbeit effektiver zu machen. Es ist auch angemessen, gewisse Bündelungen, vielleicht auch Spezialisierungen, auch Digitalisierung des Prozesses der Aufnahme vorzusehen, der Unterbringung, auch der Integrationsstrukturen ebenfalls vorzusehen, weil einfach das Feld sehr komplex geworden ist. Der Erfüllungsaufwand bei der Einwanderungsverwaltung ist enorm. Es liegt daran, dass die Gesetzgebungsfrequenz in den letzten Wochen und Monaten, vor ein, zwei Jahren, sehr erhöht ist: Fachkräfteeinwanderung, Staatsangehörigkeitsreform. Damit hängt der Erfüllungsaufwand auch für die Einbürgerungsverfahren, die hohe Zahl der Geflüchteten zusammen. All das verlangt eigentlich nach einer effektiven Organisation. Darum verstehen wir vom SVR die Motivation für beide Gesetzentwürfe, die nun vorliegen.

Wir haben gleichwohl Unterschiede in beiden Entwürfen, wie sie auch in der Begründung der Motivation zum Ausdruck kommen. Neben der Tatsache, dass beide eigentlich eine Zentralisierung oder Bündelung beabsichtigen, ist beim CDU-Entwurf natürlich vor allem – auch das zeichnet ihn dann aus – die Einrichtung von zentralen Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von Aufnahme und Rückführung zu adressieren. Hier hat eigentlich die Diskussion gerade im Anschluss an eine Evaluierung des BAMF – das Forschungszentrum hat Ankerinstitutionen evaluiert und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eigentlich eher gemischte Ergebnisse vorliegen. Die Vorteile von Ankerzentren liegen nicht auf der Hand. Die

Erwartungen hinsichtlich kürzerer Verfahrensdauern und schnellerer bzw. effektiverer Rückführungen haben sich nur zu einem sehr geringen Teil erfüllt. Deshalb muss man, glaube ich, eine Güterabwägung vornehmen zwischen den vermeintlichen Erwartungen, die mit Ankerzentren oder hier mit den Zentren für Aufnahme und Rückführung verbunden werden – auf der einen Seite –, und den Risiken. Es bestehen – und das zeigt die Evaluation eben auch – Gefahren von Konflikten, Isolation und Kontaktarmut und damit erhebliche Integrationshemmnisse, die sich insbesondere auswirken, wenn es nicht zu einer Rückführung kommt. Das Thema ist vorhin schon einmal aufgegriffen worden. Es ist sicherlich in manchen ordnungspolitischen Hinsichten etwas problematisch, wenn man Migrationssteuerung und Integrationserfordernis so unmittelbar miteinander verbindet. Aber die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine Integration zu einem möglichst frühen Zeitpunkt von enormem Gewinn ist, sowohl für die aufnehmende Gesellschaft wie auch für die Geflüchteten. Das vielleicht als doch sehr klare Betonung der – sagen wir mal – risikobehafteten Einführung weiterer zentraler Zentren für Aufnahme und Rückführung.

Was die Zentralisierung bedeutet, ist ja bei Ihnen schon diskutiert worden. Aber gleichzeitig – auch das ist vom Vorredner noch mal betont worden – geht es auch um eine entsprechende Passung zwischen Aufgaben, die zentral bewältigt werden müssen, und solchen, die vor Ort in der Kommune bewältigt werden müssen. Gleichwohl – auch das ist schon mehrfach gesagt worden – kann man sich ja vorstellen – und das ist auch die Position des SVR –, dass die Probleme der Fachkräfteeinwanderung, die mit enormen auch Verwaltungsaufwendungen zu tun haben, beispielsweise jetzt auch im Kontext der morgen eingeführten Chancenkarte, dass solche Dinge stärker in der zentralen Administration angesiedelt sind, vor allem kommunale Einrichtungen da doch erhebliche Aufwendungen zu erledigen haben.

Was man auch sicherlich zentralisieren kann, sind Fragen der Einbürgerung – auch durch eine einheitliche Verwaltungspraxis scheint dies auf der zentralen Ebene besser angesiedelt zu sein als auf der kommunalen –, schließlich auch Fragen – das hängt mit der Fachkräfteeinwanderung zusammen –, die Anerkennungsfragen von Qualifikationen, aber auch in manchen Hinsichten ungeklärte Identitätsfragen. Insofern ist es richtig, Passangelegenheiten kommunal, ja. Aber bei ungeklärten komplexen Problemen von Klärung und Fragen der Identität können zentrale Einrichtungen von großer Relevanz und Hilfe sein. Tatsächlich kommt es aber jetzt auch auf die Interaktionen zwischen der zentralen und der kommunalen Ebene an.

Interessant erscheint dem SVR – und das ist auch bei vielen anderen Ländernovellierungen immer mal wieder diskutiert worden – die Investitionspauschale im Entwurf der

Regierungskoalition. Das ist ein innovatives Element, es ist ein Moment des Anreizes, kommunaler, sich vor allem zu betätigen und zu engagieren bei der Unterbringung. Das ist besser, sicherlich noch interessanter als die Diskussion, die in anderen Ländern geführt wird, um pflichtige Aufgaben auf kommunaler Ebene. Hier wird ein Anreizsystem geschaffen, welches die verfassungsrechtlich problematische Frage der kommunalen Pflichtaufgabe umgeht oder unterbricht, aber mit einem Anreizsystem natürlich für die Kommunen attraktiv erscheint.

Vielleicht zum Schluss noch der Hinweis, der auch ganz am Anfang schon mit in Ihrer Diskussion zur Sprache kam: Es ist in beiden Gesetzentwürfen zu wenig auf die finanzielle Gesetzesfolgenabschätzung eingegangen worden. Bei der CDU-Fraktion wird sehr abstrakt von Prüferfordernissen oder möglichen Mehrkosten bzw. Einsparpotenzialen gesprochen. Auch in dem Entwurf der Regierungsfractionen heißt es nur, der finanzielle Mehrbedarf ist noch zu ermitteln. Auch die Übertragung sonstiger Aufgaben kann einen personellen Mehrbedarf erfordern und Kosten verursachen. Das scheint uns gerade in Zeiten knapper Haushalte unterbestimmt und unterkomplex zu sein. Einen Hinweis hatte ich vorhin schon kurz gegeben. Man sollte vielleicht auch verstärkt darüber nachdenken, ob man solche Prozesse digitalisieren kann. Das würde womöglich auch die Abstimmungsprozesse dann zwischen einer zentralen Behörde und den Kommunen erleichtern und würde nicht unmittelbar einen personellen Aufwuchs erfordern.

Und schließlich vielleicht nach den Worten des Bedauerns zu Beginn: Am Ende möchte ich der Hoffnung gern Ausdruck geben, dass vielleicht doch bis zu den anstehenden Landtagswahlen die beiden Entwürfe so miteinander verhandelt werden, dass angesichts der doch hohen Bedeutung von Integration und Teilhabe es zu einer gesetzlichen Regelung auch in Thüringen kommt. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. Abg. Möller:

Danke schön. Gibt es Nachfragen? Bitte, Frau Rothe-Beinlich. Wer hatte sich zuerst gemeldet? Ja, Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Vielen herzlichen Dank zunächst für – ich hoffe, Sie können mich trotz des Halls hören.

Prof. Dr. Vorländer:

Ja, ich höre Sie. Der Hall ist geringer geworden. Die Technik in Thüringen hat daran gearbeitet.

Abg. Rothe-Beinlich:

Alles klar, gut. Wunderbar. Dann vielen Dank zunächst für Ihre umfangreiche schriftliche Stellungnahme, aber auch natürlich für Ihre Ausführungen, die Sie gerade noch mal getätigt haben. Und ja, ich gebe Ihnen recht, Sie hatten ja gesagt, das ist bedauerlich, dass erst zum Ende der Legislatur so etwas kommt. Das hat natürlich Vorgeschichte. Das ist ja nicht die erste Gesetzlichkeit, die wir in dem Zusammenhang hier verhandeln, sondern derer gab es etliche, aber eben nie eine Einigung oder nie die Möglichkeit der Einigung. Das muss man ganz deutlich sagen. Ich gestehe auch, dass ich weiter skeptisch bin, weil sich beide Gesetzentwürfe doch sehr diametral gegenüberstehen. Meine Skepsis gegenüber Ankerzentren – auch wenn man sie anders nennt – besteht nach wie vor und die sind ja ein Stück weit Grundlage. Aber dazu will ich jetzt nicht fragen, denn dazu haben Sie sich ja deutlich positioniert. Mich würde Folgendes interessieren: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme – das ist auf Seite 3 – zu Recht darauf verwiesen. Das ist vielleicht auch mal ganz gut, wenn man – in Anführungszeichen – auch mal den Blick über den Tellerrand wagt –, für uns, da wir uns sehr im Thüringer – ich nenne es mal salopp – Brei bewegen und wenig die bundesrechtlichen Regelungen mitgedacht haben, die ja gerade greifen, also von der Problematik des Staatsbürgerschaftsrechts über die Einbürgerung, und haben dann auch thematisiert, dass doch die Einbürgerungsverwaltung in die zentrale Ausländerbehörde – wenn man sie so nennt – mit integriert werden müsste. Können Sie dazu noch ein bisschen was Konkretes sagen? Gibt es da auch schon Beispiele anderer Länder, wo das vorgenommen wurde, und welche Synergien und Effekte könnten sich denn da bei einer solchen Erweiterung ergeben? Ich gebe zu, ich kenne jetzt einfach noch keine anderen Landesgesetzlichkeiten, die das mit bedacht haben, aber vielleicht sind ja andere da schon wesentlich weiter. Wir wissen ja alle um die Dramen in Thüringen. Das hat ja bundesweit leider für Furore gesorgt, wie lange Einbürgerung schon jetzt dauert, und das noch ohne das neue Staatsbürgerschaftsrecht. Erfurt ist da leider prädestiniert dafür, besonders langsam zu sein. Deswegen die Frage: Haben Sie da – in Anführungszeichen – vielleicht kluge Tipps für uns, wie wir, ob in dieser Legislatur oder in der nächsten, je nachdem, wann wir das schaffen, gegebenenfalls tatsächlich die Einbürgerungsverwaltung mitdenken können und auch mitintegrieren können in die Gesetzlichkeit?

Prof. Dr. Vorländer:

Vielen Dank für die Frage. Die ist deshalb natürlich besonders wichtig, weil wir in den nächsten Wochen, Monaten, ja Jahren mit sehr stark steigenden Zahlen von Einbürgerungswilligen und Einbürgerungsanträgen zu tun haben werden. Das hat sich ja jetzt – vor wenigen Tagen kamen die letzten Zahlen auch für das letzte Jahr heraus – schon abgezeichnet. Gerade durch die Reform, die Einbürgerungsvoraussetzungen von acht auf fünf Jahre, in besonderen Fällen sogar auf drei Jahre, wird dazu führen, dass die Zahlen explodieren. Darauf muss man sich einstellen und ich glaube, dass eben auch die Länder sich sehr genau damit befassen müssen. Man kann nun natürlich fordern, wir brauchen sehr viel mehr Personal, das ist immer richtig. Das Personal muss entsprechend gebildet werden – auch das ist richtig –, es muss weitergebildet werden, auch das ist richtig. Aber Sie und wir wissen aus unseren Beobachtungen und Studien, dass die Zahl des verfügbaren Personals begrenzt ist, und die Haushaltsmittel sind auch begrenzt. Also kann man eigentlich nur die Prozesse selbst optimieren und auch versuchen, zu beschleunigen, indem man einheitliche Praxen auch entwickelt, entsprechende Verwaltungsvereinheitlichung betreibt und vonseiten des Landes – eben von solch einer Behörde dann – eben auch sehr klare Vorgaben macht, wie man dazu verfährt, und in Zweifelsfällen eben auch eine zentrale Behörde damit betraut, Identitätsfeststellungen oder Aufenthaltszeiten und dergleichen genau zu eruieren. Ich glaube, da gibt es Wege. Wir haben auch noch während des alten Staatsangehörigkeitsrechts solche Prozesse in einzelnen Ländern probeweise mal gehabt – in Sachsen, in Bremen, in den Hansestädten – und wir haben gesehen, dass dadurch die Prozesse sehr viel schneller liefen und dass auch die Zahl der Einbürgerungen erhöht werden konnte, denn unsere Einbürgerungsausschöpfungsraten in Deutschland generell ist ja sehr gering. Aber das wird sich jetzt ändern angesichts der hohen Zahl von Syrierinnen und Syrern, die Einbürgerungsvoraussetzungen haben, und zum Zweiten aufgrund eben der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Das wird eine sehr große Aufgabe werden. Und wenn wir – sagen wir – die Einbürgerungswilligen nicht abschrecken wollen, indem man ihnen Termine erst in ein oder zwei Jahren anbietet, dann müssen wir hier auch angesichts dieser Personalknappheit, glaube ich, auf die Strukturen und Prozesse optimierend einwirken.

Vors. Abg. Möller:

Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Herzlichen Dank für sowohl die schriftliche als auch jetzt die mündliche Stellungnahme. Ich würde gern mal konkret auf Digitalisierung abheben. Sie haben ja in der schriftlichen Stellungnahme und jetzt auch gerade noch mal darauf hingewiesen, dass es notwendig und sinnvoll wäre, mit Digitalisierung bestimmte Prozesse zu vereinfachen. Zum einen ist in beiden Gesetzentwürfen kein entsprechendes Vorhaben erkennbar, das mit zusätzlichen Mitteln und – gegebenenfalls auch schon konkreter werdend – in welcher Form Digitalisierung eingesetzt werden soll. Da würde mich interessieren, inwieweit Sie konkrete Hinweise haben, was sozusagen die Prozesse dann auch vereinfachen könnte. Damit verbunden ist aber die Frage: Gerade im Hinblick auf Digitalisierungsprozesse im Bereich „Asyl- und Ausländerrecht“ gibt es ja mittlerweile auch sehr klare und deutliche Kritik im Hinblick auf – ja, ich sage mal – rassistische Technik, rassistische Systeme, die, gerade wenn es um den Einsatz von KI geht, dann eben auch ein System nicht im Sinne der Geflüchteten sozusagen bespielen, sondern ausschließlich agieren. Inwieweit lässt sich das denn bei dem definitiv relevanten Einsatz von Digitalisierung gegebenenfalls verhindern? Gibt es da vielleicht vom Sachverständigenrat auch schon entsprechende Hinweise, auf was da zu achten wäre?

Und eine zweite Frage, die daran anschließt: Im Gesetzentwurf der CDU ist unter anderem mit vorgesehen, dass die neu zu schaffende zentrale Behörde Zugriff auf SIS 3 bekommen soll, das sozusagen auf Schengen-Ebene entwickelte, eigentlich polizeiliche System, mit dem Menschen, nach denen gesucht wird, nach denen gefahndet wird, die vermisst werden, die – ich sage jetzt mal – unerwünscht sind, durch Polizei jederzeit überall in Europa erfasst werden können. Können Sie mir einen Grund nennen, warum eine Behörde in Thüringen, die nicht Polizeibehörde ist, Zugriff auf dieses System bekommen sollte? Und das noch mal mehr vor dem Hintergrund, welche Daten dort ohne auch Wissen der Personen, die ja zum Teil – wie gesagt – vermisst sind, abgespeichert werden: Gibt es da irgendeinen fachlichen Grund?

Prof. Dr. Vorländer:

Die zweite Frage kann ich beantworten: Ich kenne keinen Grund. Das ist, glaube ich, auch bei uns zu Recht getrennt, sodass – sagen wir mal – diese Durchgriffsrechte, unabhängig davon, ob sie überhaupt technisch so möglich sind, weil womöglich die entsprechenden Softwaren auch nicht so ohne Weiteres miteinander kompatibel sind, bei uns aus grundrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gründen doch deutlich voneinander getrennt sind. Das würde nur allenfalls sozusagen durch Formen der Abfrage oder Anfrage möglich werden, aber der unmittelbare digitale Durchgriff auf diese Bestände scheint mir – ich mag mich täuschen –,

nicht zu rechtfertigen zu sein. Es gibt zumindest, glaube ich, keine gesetzliche Grundlage dafür und die braucht man.

Was die erste Frage angeht: Ich bin kein Spezialist für KI. Ich kann Ihnen auch sagen, dass wir uns im SVR dieser Frage, auch der Digitalisierungsfrage, im Kontext des Umsetzungsvollzugs und der administrativen Prozessbeschleunigung gerade zuwenden, aber ich kann Ihnen noch nicht unsere Ergebnisse sagen. Wir haben gerade das 24er-Bilanzierungsgutachten der letzten fünf Jahre vorgelegt. Das nächste Gutachten – im Mai 2025 wird es vorgelegt werden – wird sich mit diesen Fragen befassen, weil wir sehen, dass es hier eben doch Umsetzungsdefizite gibt, es aber schon einzelne Beispiele der digitalen Optimierung solcher Prozesse in einzelnen Ländern gibt, die aber erst sozusagen im Feld des Experiments sind – das sind sozusagen Experimentierformen –, und dass wir das noch systematischer wirklich nicht nur erforschen, sondern eigentlich dann auch berichten müssen. Deshalb halte ich mich an dieser Stelle zurück. Ich weiß nur – und darauf kann ich Sie vielleicht verweisen –, die Bundesbeauftragte für Integration, Migration, Flüchtlinge hat vor etwa zwei Monaten im Kanzleramt einen Austausch zu diesen Fragen organisiert, wo einzelne Modelle vorgestellt worden sind, die aber noch nicht flächendeckend eingesetzt sind. Wenn Sie es wünschen, könnte ich versuchen, über einen Kollegen der Geschäftsstelle des SVR Ihnen da vielleicht weitere Informationen vorläufiger Natur zukommen zu lassen. Für diesen Fall wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie eine kurze Anfrage auch an die Geschäftsstelle des SVR richten.

Abg. König-Preuss:

Herzlichen Dank. Ich denke, es ist auch im Ansinnen des Ausschusses, die Stellungnahme, auch wenn sie vorläufig ist oder vorläufige Informationen beinhaltet, zu bekommen, gerade auch – sage ich jetzt – vor dem Hintergrund, der jetzt schon mehrfach geäußerten Notwendigkeit der Digitalisierung, notwendigen Aktualisierung, Überarbeitung der beiden Gesetzentwürfe, um eben nicht allein im Thüringer Brei – sage ich jetzt mal – zu schwimmen, sondern eben auch ein modernes Gesetz zu schaffen, das den aktuellen Herausforderungen gerecht wird.

Ganz kurz zu SIS 3: Es gibt eine rechtliche Grundlage, die 2018, glaube ich, im Entwurf kam. Deswegen war sozusagen meine Frage, inwieweit es fachlich aus Ihrer Sicht eine Grundlage gibt – nur um Ihnen das noch mal mitzugeben –, weil es gibt daran auch einiges an Kritik, wer da mittlerweile alles Zugriff auf diese Daten hat: von Nachrichtendiensten über die Wasserschutzbehörde bis hin zu unterschiedlichsten Ämtern – Bundeskriminalamt –, aber eben auch – weiß ich nicht alles –, also wo dann auch aus Datenschutz- und

Bürgerrechtsperspektive sehr deutliche Kritik an einem solchen europaweiten Personenerfassungssystem geäußert wird.

Herzlichen Dank und ich glaube, es ist im Ansinnen des Ausschusses: Vielleicht kann ja über das Ausschussreferat der Landtagsverwaltung gegebenenfalls ein solches Schreiben geschickt werden, um dem Ausschuss die Informationen zukommen zu lassen. Das wäre großartig.

Prof. Dr. Vorländer:

Das machen wir gern.

Vors. Abg. Möller:

Herr Schard, bitte.

Abg. Schard:

Stefan Schard, CDU-Fraktion. Herzlichen Dank erst mal, Herr Prof. Vorländer, für Ihre Erläuterungen und auch die schriftliche Stellungnahme. Ich wollte noch mal auf einen Punkt zurückkommen, den Sie vorhin bereits zumindest im Ansatz erläutert haben. Das ist die Frage der Relevanz dieser Zentren; Sie haben von Ankerzentren oder auch das Aufnahme- und Rückführungszentrum benannt. Dort ist durch Sie festgestellt worden, dass die Effektivität bzw. auch die manchmal damit verfolgten Ziele nicht unbedingt eingetreten sind, sodass ich denke, Sie richtig verstanden zu haben in Ihrer Einordnung. Die Frage ist: Welche Gründe sehen Sie denn dafür bzw. wo sind denn dann an dieser Stelle Veränderungen herbeizuführen, um vielleicht in der Abarbeitung die aufgeführten Ziele zu verfolgen oder verfolgen zu können?

Prof. Dr. Vorländer:

Darf ich noch mal eben zurückfragen, welche konkreten Ziele Sie jetzt meinen?

Abg. Schard:

Na ja, die Effektivitätsziele zum Beispiel oder auch die schnellere Bearbeitung oder auch die Rückführung an sich nicht nur zu bündeln, sondern auch zu beschleunigen, die ja auch in der Begründung mitaufgeführt sind.

Prof. Dr. Vorländer:

Ja, generell: Das betrifft ja das gesamte Asylverfahrenssystem. Es müssten die Asylverfahren beschleunigt werden. Sie sind ja schon auch zu einem großen Teil beschleunigt worden – Punkt 1.

Punkt 2: Wir müssen einfach in Rechnung stellen, dass in sehr vielen Fällen bei ablehnenden Asylverfahren auch der Weg über die Verwaltungsgerichte gegangen wird. Verwaltungsgerichte brauchen sehr unterschiedlich lange, um solche Verfahren zu bearbeiten. Wir haben einerseits – um Beispiele zu nennen –, ein Prozess vor einem Verwaltungsgericht in Trier dauert drei Monate, dann ist das Verfahren durch. Wenn Sie an das Verwaltungsgericht in Cottbus oder woanders gehen, da brauchen Sie zwei Jahre und manchmal noch länger. Das heißt, wir haben sehr unterschiedliche Praxen, Verfahrensdauern. Das liegt an der Organisation der Verwaltungsgerichte. In Trier ist es so, dass das Verwaltungsgericht Trier aus ganz bestimmten Gründen nur Asylverfahren betreut, während andere Verwaltungsgerichte natürlich die Vielfalt unterschiedlicher verfassungsgerichtlicher Materien abarbeiten müssen. Auch hier – das hat ja schon die Ministerpräsidentenkonferenz zusammen mit dem Bundeskanzler im November letzten Jahres beschlossen – sollen zusätzliche Stellen auch bei den Verwaltungsgerichten geschaffen werden. Soweit man hört, ist auch eine Reihe von Richterinnen und Richtern tatsächlich auch in die Verwaltungsgerichte gekommen. Das ist ein wesentlicher Punkt. Der andere Punkt besteht natürlich darin, dass sehr lange gewartet werden muss auf Integrations-, Orientierungs- oder Sprachkurse – wie immer sie genannt werden. Die Verfahren der Aufnahme dauern vergleichsweise lange. Dann brauchen Sie sehr lange, um entsprechend an einen solchen Integrations-, Orientierungskurs oder Sprachkurs zu kommen. Das ist auch das Problem im Augenblick bei den Geflüchteten aus der Ukraine, obwohl da das Rechtsregime ja ein anderes ist. Das führt eben dann auch dazu, dass beispielsweise bei den ukrainischen Geflüchteten die Arbeitsaufnahme in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union lange braucht. Also die Integration im Arbeitsmarkt ist bei uns sehr viel geringer als in anderen Ländern der Europäischen Union.

Nächstes Problem ist die Anerkennung von Qualifikationen. Das wird sich auch jetzt nicht prinzipiell mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz ändern, denn Sie brauchen zwar keine Gleichwertigkeitszertifikate mehr. Deshalb wird man davon ausgehen können, dass Sie sich für ganz andere Kreise von Fachkräften oder Arbeitskräften für Arbeitsaufnahme in Deutschland interessieren. Aber – das sieht das Punktesystem auch schon wieder vor – Sie brauchen Belege, beispielsweise über Berufserfahrung oder über Schulausbildung oder andere Formen der Ausbildung, die im Ausland erbracht worden sind. Und das sind genauso

komplexe und langwierige Verfahren, wo dann Auslandsbehörden, die Auslandsvertretungen von Botschaften bis zu Konsulaten einbezogen sind, das BAMF, die Ausländerbehörden und die Jobcenter. Das sind sehr aufwendige Verfahren und auch hier gibt es ja viele anekdotische Evidenzen, die darauf hinweisen, dass hier eine mangelnde Digitalisierung eben zur entscheidenden Verlängerung der Prozesse führt. Also wir haben sehr unterschiedliche Verfahren. Wir wollen gar nicht erst vom Chancen-Aufenthaltsrecht reden. Auch hier haben wir sozusagen für die Verwaltung ja noch mal zusätzliche Aufwendungen. All das spricht dafür, glaube ich, dass man erstens die Prozesse beschleunigt, digitalisiert, optimiert, dass man aber auch vonseiten der Länder die Behörden, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und auch die Kommunen ertüchtigt, dass sie sozusagen interaktiv diese Probleme schneller bearbeiten, oder sagen wir, die Herausforderungen schneller annehmen.

Über die Einbürgerungsverfahren habe ich schon gesprochen. Es kommt also eine ganze Menge auch an neuen Regelungen. Die Komplexität der Rechtsmaterien wird immer größer, wir haben eine hohe, schnelle Frequenz von Novellierungen. All das gehört mit dazu. Deshalb ist es richtig, dass man versucht, zu bündeln, vielleicht auch manche Fragen zu zentralisieren und damit auch den Kommunen das tagtägliche Geschäft erleichtert. Das gehört auch mit dazu.

Vorhin sagte einer der Vorredner auf die Frage der Weiterbildung, der Ausbildung: Auch sozusagen der Gesichtspunkt der diversitätssensiblen Aufstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde ist ein ganz wichtiges Thema. Das können Kommunen allein gar nicht schaffen, weil sie das Personal nicht haben, sondern da sind eben die Länder und dann eben durch solche Behörden oder durch Ministerien gefordert, hier Strukturen der Ertüchtigung bereitzustellen. Das sollte ein solches Gesetz oder eine solche Behörde eben auch ermöglichen.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es weitere Fragen? Das sehe ich nicht. Dann bedanke ich mich bei Ihnen, Herr Prof. Vorländer.

Prof. Dr. Vorländer:

Ich bedanke mich.

Vors. Abg. Möller:

Wir kommen zum nächsten Anzuhörenden – jetzt wieder in Präsenz –, **Herrn Dr. Demut** vom **Evangelischen Büro**. Bitte schön, Herr Dr. Demut.

Dr. Demut:

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags, sehr geehrte weitere Anwesende, herzlich danke ich Ihnen für die Gelegenheit, für die evangelischen Kirchen die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte unserer schon schriftlich eingereichten Stellungnahme hervorzuheben.

Erstens: Beide Gesetzentwürfe verfolgen das Ziel, durch die Einrichtung einer zentralen Migrationsbehörde im Freistaat Thüringen die Erledigung von migrations- und integrationspolitischen Aufgaben zu bündeln und damit künftig eine besser koordinierte und effizientere Bewältigung dieser Aufgaben zu befördern. Dies betrifft unter anderem die Bereiche des beschleunigten Fachkräfteverfahrens sowie der Bearbeitung von Anträgen im Zusammenhang mit Landesaufnahmeprogrammen und Familiennachzug, ebenso die Zuständigkeit für die Erstaufnahmeeinrichtungen, die Verteilung in die Kommunen und die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Rückkehrmanagement. Eine direkte Anbindung der zentralen Migrationsbehörde an das zuständige Ministerium würde eine Organisationsstufe einsparen und damit Effizienzgewinne versprechen.

Wir begrüßen ausdrücklich den politischen Willen, durch Straffungen und Bündelungen auf der operativen Ebene die Gelingensbedingungen für die Migrationspolitik zu steigern. Alles, was in den operativen Vollzügen das Gelingen einer rechtsstaatskonformen, ökonomisch notwendigen und humanitär gebotenen Migrationspolitik steigert, trägt zur Resilienz eines demokratischen Gemeinwesens bei.

Zweitens: Die Gesetzentwürfe unterscheiden sich erheblich in ihrer migrationspolitischen Intention. Der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen stellt in seiner Begründung die Gestaltung einer effektiven Fachkräfteeinwanderungspolitik in den Mittelpunkt. Wir begrüßen die dabei sich zeigende Balance zwischen einem wohlverstandenen ökonomischen Eigeninteresse unseres Landes und dem Hochhalten menschenrechtlicher Standards bei der notwendigen Organisation der Unterbringung von Schutzsuchenden. Humanität und Wirtschaftsinteressen sind kein Nullsummenspiel – im Gegenteil. Beide Faktoren verstärken einander. Da nach Ludwig Ehrhardt 50 Prozent der Wirtschaft aus Psychologie besteht,

dürften Faktoren wie Neugierde, Offenheit, Toleranz und ein menschliches Grundklima in der Gesellschaft auch ökonomisch erhebliche Auswirkungen zeitigen.

Für die politische Kommunikation sowohl gegenüber der einheimischen Bevölkerung als auch mit Blick auf die Wahrnehmung Thüringens in der vernetzten Welt liegt hier eine große Aufgabe. Wir mahnen an, dass die Kommunikation zur Migrationsthematik nüchtern, sachlich und jenseits von Verharmlosung echter Probleme einerseits und dem Schüren irrationaler Ängste vor dem Fremden andererseits von allen politischen Verantwortlichen in Thüringen nach innen und nach außen gestaltet wird. Dieser Punkt ist uns besonders wichtig.

Neben der eben bereits gewürdigten Bemühung beider Entwürfe um die Effizienzsteigerung der operativen Abläufe liegt ein Schlüssel für eine gelingende Migrationspolitik unseres Erachtens in einer möglichst nüchternen, möglichst sachlichen und möglichst angstfreien Identifikation realer Probleme mit dem Ziel, konstruktiv Lösungen zu generieren, welche die rechtsstaatlichen, die ökonomischen und die humanitären Erfordernisse gleichermaßen im Blick behalten.

Drittens: Unter dieser Prämisse, Gelingensbedingungen zu steigern, haben wir erhebliche Zweifel, wie zielführend die Errichtung und der Betrieb von Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung, TZAR, wären, wie ihn der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion vorsieht. Nicht nur Humanität und ökonomische Interessen sind keine Nullsummenspielfaktoren, auch Humanität und Recht gehören immer in eine Balance, weil das Recht nach unserem europäischen Rechtsverständnis der Humanität dient. Vulnerable Gruppen sollten generell nicht in solchen Aufnahmezentren untergebracht werden. Es irritiert, dass der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion keine Aussagen macht zu Schutzkonzepten für besonders vulnerable Personengruppen wie Kinder, traumatisierte Menschen, alleinreisende Frauen, Familien oder alte Menschen. Die TZAR wären Orte, an denen eine große Zahl von Menschen in Perspektivlosigkeit und Angst vor Abschiebung über längere Zeit auf engem Raum verharren müsste. Die aus der Erstaufnahmeeinrichtung in Suhl bekannten Probleme würden sich unseres Erachtens potenzieren. Menschen, die gerade erst – häufig traumatisiert – Schutz suchend in Deutschland angekommen sind, wären zusammen mit Personen untergebracht, deren Asylverfahren bereits abschlägig abgeschlossen wurden und die abgeschoben werden sollen. Sollen die Erstgenannten tatsächlich an einem Ort leben, wo sie zu Tages- und Nachtzeiten mit Polizeipräsenz, Durchsuchungen und konfliktträchtigen Abschiebungen in Berührung kommen? Das TZAR-Konzept verstärkt unseres Erachtens Probleme, die ohnehin vorhanden sind und die gelöst werden müssen, statt potenziert werden sollten.

Massenhafte Unterbringung von belasteten und traumatisierten Menschen auf engstem Raum mit nur geringer Privatsphäre, ohne Kontakt zur Bevölkerung und ohne sinnvolle Beschäftigung, wo wäre der sinnvolle Mehrwert dieses Formats? Wie wird für Kinder und Jugendliche in solchen Lagern der Zugang zu normaler schulischer Bildung und eine kindgerechte Unterbringung gewährleistet? Die Wahrscheinlichkeit von Retraumatisierungen stiege, Depressionen und Suizidalität würden begünstigt, Aggressionspotenziale bis hin zu eskalierender Gewalt induziert. Neben der Steigerung von menschlichem Leid und erhöhten Krankheitsbehandlungskosten können wir keine Effekte von TZAR vermuten, die – anders als das zuerst genannte – gesellschaftlich und politisch zu begrüßen wären. Neben dieser vor allem humanitär formatierten Rückfrage haben wir auch Rückfragen an die rechtliche Stimmigkeit bezüglich der TZAR. Eine Vorabprüfung der Geflüchteten durch eine zentrale Migrationsbehörde mit dem Ziel einer Sortierung nach vermuteter Bleibeperspektive halten wir für schwerlich juristisch operationalisierbar. Fraglich erscheint uns, ob eine zentrale Migrationsbehörde überhaupt eine solche Vorabprüfung durchführen kann, da ja substanziell die Prüfung des Asylantrags teilweise vorweggenommen werden müsste. Die Verteilung von Personen, über deren Asylanträge noch nicht entschieden wurde, ist vor diesem Hintergrund aus unserer Sicht äußerst schwierig.

Das Gesetz erlaubt eine solche Umverteilung auf spezielle Zentren nur bei Fällen, in denen der Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren nach § 30a Abs. 1 Asylgesetz geprüft wird. Gemäß § 46 Abs. 1 Asylgesetz jedoch kann keine Umverteilung aufgrund einer Vorabprüfung der möglichen Schutzquote gemacht werden. Insbesondere ist aus unserer Sicht kritisch zu sehen, dass der Gesetzentwurf der CDU vorsieht, für alle Asylsuchenden die Wohnpflicht in den Aufnahmezentren auf 24 Monate bis zur Entscheidung des Asylantrags zu verlängern. An dieser Stelle muss ich einen Verweisungsfehler aus meiner schriftlichen Stellungnahme korrigieren. Der Hinweis auf § 46 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes war falsch. Tut mir leid. Korrekt muss auf § 47 Abs. 1b des Asylgesetzes von 1992, neu gefasst 2008 und zuletzt geändert im Februar dieses Jahres, verwiesen werden. Dort heißt es – Zitat –: „Die Länder können regeln, dass Ausländer abweichend von Absatz 1 verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebeandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung, längstens jedoch für 24 Monate, zu wohnen. [...]“ Zur Debatte steht also, ob die unterschiedslose Ausdehnung der Wohnpflicht und damit die Abweichung von Differenzierungen im § 47 Abs. 1 und 1a Asylgesetz sinnvoll und rechtmäßig ist. Zwar können nach dem zitierten Gesetz die Länder eine längere Wohnpflicht regeln, doch ihre unterschiedslose Ausdehnung auf alle halten wir für rechtswidrig, weil sie die anderen

grundrechtlich geschützten Interessen außer Acht lässt. So ist zum Beispiel offenkundig, dass eine unterschiedslose Ausdehnung solch einer langen Wohnpflicht in einer zentralen Aufnahmeeinrichtung mit dem Schutz von Ehe und Familie kollidiert wegen der oben benannten besonderen Härten für Kinder, für Jugendliche, für Eheleute, für ältere Menschen.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass selbst bei negativ abgeschlossenem Asylverfahren eine schnellere Abschiebung aus einem Abschiebezentrum heraus aufgrund der Schwierigkeit der Passbeschaffung nicht wahrscheinlicher wird. Auch wenn die Aufgabe der Passbeschaffung von den Kommunen auf die zentrale Ausländerbehörde übergeht, ist unseres Erachtens keine signifikante Beschleunigung der Passbeschaffung zu erwarten, da dieses ja wesentlich von den Herkunftsländern der jeweiligen Antragsteller abhängt.

Aus all diesen genannten Gründen fordern wir, vom Errichten und Betreiben solcher Zentren für Aufnahme und Rückführung Abstand zu nehmen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. Abg. Möller:

Danke schön. Gibt es Fragen? – Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss.

Ich habe keine Frage, sondern ich wollte ausdrücklich noch mal sagen, ich fand die Stellungnahme großartig, weil sie so umfassend und auch sehr konkret mal darauf hingewiesen hat, an welchen Stellen Probleme liegen, was gemacht werden könnte, was gemacht werden muss. Für mich ist aus Ihrer Stellungnahme heraus eigentlich alles klar. Ich danke Ihnen und denen, die mitgearbeitet haben, recht herzlich.

Dr. Demut:

Das gebe ich gerne weiter an die, die intensiv mitgearbeitet haben.

Vors. Abg. Möller:

Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Mir ging es ähnlich wie Katharina König-Preuss. Vielen Dank für die Klarheit, vielen Dank auch für die Sensibilisierung, auch noch mal den Verweis darauf, welche Probleme das vermeintlich vereinfachte Sortieren von Menschen – was wir jedenfalls definitiv nicht wollen – so mit sich bringt, auch der Verweis auf das individuelle Grundrecht auf Asyl und die Würde des Menschen insgesamt. Ich habe da auch nichts hinzuzufügen und bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie hier so klar sowohl schriftlich als auch mündlich vorgetragen haben. Danke schön.

Vors. Abg. Möller:

Weitere Fragen sehe ich nicht. Dann danke schön für die Stellungnahme.

Und dann kommen wir jetzt zum **Gemeinde- und Städtebund Thüringen**. Den **Herrn Krumrey** hat man mir gemeldet. Guten Tag, Herr Krumrey. Bitte schön.

Herr Krumrey:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Möglichkeit der mündlichen Stellungnahme. Gerne wäre auch noch der eine oder andere Oberbürgermeister heute mitgekommen. Das war leider angesichts des unklaren Zeitfensters, des Zeitpunkts der Anhörung nicht möglich. Die Terminpläne sind eng gestrickt. Deshalb noch mal vielen Dank an Herrn Schard, dass er versucht hat, wenigstens die Anhörungsliste wieder geradezurücken. Wir waren etwas enttäuscht und überrascht, weil das ist vollkommen unüblich, dass die kommunalen Spitzenverbände an letzter Stelle sind. Wir hoffen, dass das ein einmaliger Ausrutscher war, weil, es ist Kommunalvertretern nicht möglich, hier einen ganzen Nachmittag zu sitzen und nicht sicher sein zu können ...

(Zwischenruf Abg. König-Preuss: Aber den anderen ist es möglich?)

Wie gesagt, unsere Mitglieder werden vertreten durch die Oberbürgermeister bzw. durch die Landräte. Ich weiß nicht, ob Sie deren Zeitpläne kennen. Offensichtlich nicht. Von daher kann ich das eben ja nur noch mal so klarstellen, dass das schon außergewöhnlich ist, weil in allen anderen Ausschüssen ist das nicht der Fall.

Zum Inhalt der Anhörung: Wir begrüßen natürlich ausdrücklich die Errichtung einer zentralen Ausländerbehörde und die damit verbundene Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im

Bereich der Migrations- sowie Integrationsangelegenheiten. Ich denke – das ist auch relativ unstrittig jetzt von allen Anzuhörenden gewesen –, dass es sinnhaft ist, eine zentrale Ausländerbehörde zu bilden. Wir brauchen hier in Thüringen dringend eine Optimierung der Strukturen und der Zuständigkeiten. Das wäre mit einer zentralen Ausländerbehörde gegeben. Wir würden uns wirklich wünschen, wenn hier die beiden Gesetzentwürfe vielleicht doch noch mal zusammenkämen und man sich in dem Ausschuss auf eine einheitliche Regelung verständigen könnte.

Wir haben Probleme hinsichtlich der Fach- und der Rechtsaufsicht in Thüringen. Die ist leider in der Vergangenheit nicht optimal wahrgenommen worden. Wir würden uns durch so eine zentrale Struktur auch eine deutliche Stärkung der Rechtsaufsicht bzw. Fachaufsicht wünschen, vor allem auch den intensiven Austausch der Ausländerbehörden untereinander, was leider auch in den letzten Jahren sträflich vernachlässigt worden ist. Insofern, diese zentrale Struktur würde dann effektivere, einheitlichere Regelungen mit sich bringen, was wir uns sehr wünschen würden.

Unsere Mitglieder haben sich sehr eindeutig für den Entwurf der Fraktion der CDU, für den Gesetzentwurf ausgesprochen. Wir sehen eine deutlichere Entlastung der Ausländerbehörden mit diesem Entwurf verbunden. Auch die gerade sehr intensiv angesprochenen Zentren für Aufnahme und Rückführung würden eine deutliche Entlastung der Kommunen bedeuten, weil eben dann nur Menschen mit Bleibeperspektive auf die Kommunen verteilt würden und die dort knappen vorhandenen Kapazitäten dann auch für die Menschen, die auch eine Bleibeperspektive haben, genutzt werden könnten und man Integration und Betreuung wesentlich besser dann umsetzen könnte. Wir haben ja das Problem in Thüringen, dass wir zum einen viel zu wenige Landesaufnahmekapazitäten haben, viel zu wenige Landesaufnahmeplätze haben. Es ist kein Puffer gegeben, um mal auch, wenn jetzt viele Ankünfte sind, beim Land entsprechend mehr, länger die Leute aufzunehmen, bevor sie auf die Kommunen weiterverteilt werden. Die Kommunen sind mittlerweile an ihrer Belastungsgrenze angekommen. Wir haben kein Wohnortzuweisungsgesetz für anerkannte Asylbewerber in Thüringen. Sprich, jeder anerkannte Asylbewerber kann seinen Wohnort suchen, wie er das für richtig hält. Das ist die Gesetzeslage, weil wir eben die Wohnortzuweisung nicht haben. Von daher sind die Städte sehr beliebt. Es geht alles in die Zentrale der Städte. Die Asylbewerber bzw. die anerkannten Asylbewerber konkurrieren dort natürlich um den knappen Wohnraum, der dem unteren einfachen Segment entspricht. Da haben wir aber auch unsere SGB-II-Empfänger, da haben wir Studenten und sehr viele mehr in den Städten, sodass der Wohnraum einfach nicht vorhanden ist, um dann auch die dezentral gewünschte Unterbringung von Asylbewerbern tatsächlich zu gewährleisten. Also kommen wir

ohne Gemeinschaftsunterkünfte in den Städten gar nicht aus. Allerdings ist das Problem, dass dann quasi der Abfluss der Asylbewerber nach Anerkennung, beispielsweise in eigene Wohnungen oder auch der dort untergebrachten Ukrainer, faktisch gar nicht möglich ist, weil der entsprechende Wohnraum nicht vorhanden ist. Das heißt, wir müssen hier dringend an den Strukturen Änderungen vornehmen. Und da sehen wir mit dem CDU-Entwurf hier eine deutliche Verbesserung gegenüber dem von Rot-Rot-Grün.

Auch würde mit dem CDU-Entwurf keine neue Behörde geschaffen werden. Wir könnten auf bereits vorhandene Kompetenzen zurückgreifen und deren Aufgabenfelder erweitern. Durch die gleichzeitige ausländerrechtliche Fallbearbeitung sowie die Integration der ausländischen Personen mit Bleibeperspektive würde sich eine deutliche Verbesserung ergeben.

Bei dem rot-rot-grünen Entwurf, der wirkt im Vergleich weniger überzeugend für unsere Kommunen hinsichtlich der Entlastung der Ausländerbehörden. Der Entwurf konzentriert sich im Wesentlichen auf die Gewährleistung der Errichtung landeseigener Aufnahmekapazitäten sowie der finanziellen Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge. Auch die hier schon angesprochene Investitionspauschale – das ist natürlich immer ein Wunsch von Kommunen, eine einfache pauschale Finanzierung zu erhalten –, aber das ist dermaßen komplex ausgestaltet, sodass wir die als vollkommen praxisfremd ansehen. Natürlich wünschen wir uns eine Investitionspauschale. Aber das muss einfach ausgestaltet werden. Aber wenn Sie sich noch mal Ihren eigenen Entwurf anschauen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit man dieser Pauschale erhalten kann, dann werden Sie merken, das ist wenig praxisrelevant.

Was uns auch auffällt, ist die fehlende selbstkritische Einschätzung des Gesetzentwurfs gegenüber der geplanten eigenen Integrationsarbeit der Landesbehörden in Thüringen. Eine gelingende Integration ist nicht nur in den Kommunen zu bewerkstelligen, sondern sie beginnt bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes. Und dazu haben wir ja schon einige Ausführungen gehört, wie die Willkommenskultur in der Erstaufnahmeeinrichtung ausgestaltet ist. Ich erinnere da auch noch mal an die letzte Anhörung, wo Herr Knapp, der Oberbürgermeister von Suhl, hierzu Ausführungen gemacht hat. Das sind Dinge, die fehlen komplett in dem Gesetzentwurf von Rot-Rot-Grün.

Auch die im Gesetzentwurf geforderte Implementierung von Mindeststandards in der Unterbringung und unterkunftsspezifischen Schutzkonzepten, das ist schon seit 2018 in der GUSVO verankert und in den Kommunen umgesetzt. Das muss nicht noch mal gesetzlich geregelt werden, sodass wir aus unserer Sicht eine Unterstützung des Gesetzentwurfs der

CDU hier eindeutig präferieren. Andererseits sehen wir auch die unterschiedlichen Differenzen und würden uns freuen, wenn hier ein Aufeinanderzukommen möglich wäre. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. Abg. Möller:

Danke schön. Ich habe jetzt mehrere Nachfragen.

Herr Krumrey:

Wenn ich anregen dürfte, dass der Kollege vom Landkreistag vielleicht auch erst noch seine Stellungnahme abgibt. Weil, das hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Fragen an die kommunalen Spitzenverbände sich immer doppelten, sodass wir dann gerne auch gemeinsam geantwortet hätten.

Vors. Abg. Möller:

Wollen Sie dann beide vorne stehen?

Herr Krumrey:

Ja. Aber wir können es auch gerne trennen – wie Sie möchten.

Vors. Abg. Möller:

Ja, also ich würde es jetzt einfach so fortführen. Wir haben es jetzt bisher getrennt gemacht.

Ich habe zunächst mal Frau König-Preuss, dann Frau Baum und dann Herrn Schard.

Abg. König-Preuss:

Ich hätte erst mal eine Frage, und zwar, Sie sprechen sich ja für den Gemeinde- und Städtebund für diese Aufnahme- und Rückführzentren aus, weil das zu einer Entlastung der Kommunen beitragen würde.

Herr Krumrey:

Ja.

Abg. König-Preuss:

Jetzt gehe ich davon aus, dass das mit dem Gemeinde- und Städtebund auch abgestimmt ist. Können Sie uns sagen, welche Kommunen bereit wären, ein solches Aufnahme- und Rückführungszentrum in Thüringen dann auch bei sich zu haben? Denn natürlich brauchen wir dann auch die Orte, wenn der CDU-Gesetzentwurf durchgehen sollte, wo diese Zentren – und es geht neben der Erstaufnahmeeinrichtung um weitere vier solche zu errichtende Zentren nach dem Gesetzentwurf der CDU mit bis zu – wenn ich es richtig im Kopf habe – 2.500 Menschen über zwei Jahre. Welche Kommunen sind bereit, welche Kommunen haben Ihnen gegenüber erklärt, dass sie das gern bei sich umsetzen würden?

Herr Krumrey:

Wir haben bislang keine Kommune gefragt. Die konkrete Frage hat sich noch nicht gestellt. Selbstverständlich gebe ich Ihnen recht, es wird sich keine Kommune freiwillig melden. Das hängt von den Voraussetzungen vor Ort ab. Und es ist, wie man ja sieht, auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen mit sozialen Konflikten verbunden. Das ist richtig. Das wird nicht einfach werden. Aber, wie gesagt, so weit sind wir noch nicht, dass wir jetzt schon konkret abgefragt hätten, wer das denn gern hätte.

Abg. König-Preuss:

Aber ganz kurz, entschuldigen Sie meine Irritation. Sie haben ja selber darauf hingewiesen, wie notwendig es ist, konkret zu werden, und wie notwendig es auch ist, dass da endlich was geschieht. Wenn dieser Gesetzentwurf der CDU, den Sie befürworten, in dieser Legislatur noch eine Mehrheit bekommen sollte bzw. im Plenum landen sollte, dann reden wir davon, dass wir eigentlich sofort bzw. die CDU dann auch die Kommune bräuchte. Also insofern bin ich ein bisschen irritiert.

Herr Krumrey:

Dann müssen sie umgesetzt werden; das ist vollkommen richtig.

Abg. König-Preuss:

Ich bin ein bisschen irritiert, weil es geht um ...

Herr Krumrey:

Na gut, so vorauseilend sind wir jetzt noch nicht, dass wir Gesetzentwürfe jetzt schon direkt umsetzen dahin gehend, dass wir unserer Mitglieder konkret fragen.

Abg. König-Preuss:

Es geht ja nicht um die Umsetzung, sondern ...

Herr Krumrey:

Ja, doch, es geht um die Umsetzung.

Abg. König-Preuss:

Nein, es geht ...

Herr Krumrey:

Wenn Sie fragen, welche Kommunen dann letztlich bereit wären, wenn dieser Gesetzentwurf verabschiedet wird, dann hier das zu machen, dann geht es um die Umsetzung. Natürlich.

Abg. König-Preuss:

Aber das heißt, wir können davon ausgehen, dass grundsätzlich der Gemeinde- und Städtebund dafür ist – haben Sie sowohl schriftlich als auch mündlich erklärt. Das heißt, es gibt Kommunen, die dann auch mit Überzeugungskraft des Gemeinde- und Städtebunds gegebenenfalls dazu motiviert werden, eine solche Aufnahme- und Rückführungseinrichtung – logischerweise müssen dann auch entsprechend Schulplätze, Kindergartenplätze und Ähnliches mehr geschaffen werden – bei sich zu errichten. Natürlich, die Finanzierung ist klar, das läuft dann über das Land. Aber ich weiß jetzt nicht, in welcher Kommune Sie leben. Aber Sie unterstützen dann auch die CDU dabei oder auch diejenigen, die diese Mehrheiten hier dann ergeben, eine solche Einrichtung in einer Kommune zu schaffen?

Herr Krumrey:

Ich denke, der Gemeinde- und Städtebund würde sich sicherlich für die Einrichtung solcher Zentren aussprechen. Das tun wir ja auch.

Abg. König-Preuss:

Sie haben sich ja dafür ausgesprochen. Mir geht es gerade darum ...

Herr Krumrey:

Aber, wie gesagt, wie konkret das ist, die Organisation, da sind wir noch nicht dabei.

Abg. König-Preuss:

Ganz kurz noch mal: Mir geht es gerade darum, ob sich die antragstellende Fraktion dann darauf verlassen kann, dass der Gemeinde- und Städtebund dabei unterstützt, diese vier plus Erstaufnahmeeinrichtungen – ich weiß ja nicht, ob die in Suhl bleiben soll oder nicht, da geht es ja dann um 3.200 Plätze.

Herr Krumrey:

Wir würden selbstverständlich dafür werben. Natürlich.

Abg. König-Preuss:

Genau. Sie unterstützen dann dabei, dass diese Großeinrichtungen geschaffen werden und die Kommunen auch mit überzeugt werden durch die Argumente des Gemeinde- und Städtebunds.

Herr Krumrey:

Wir würden dafür werben, weil wir das für sinnvoll halten.

Abg. König-Preuss:

Sie werben dafür. Okay. Und Sie werden dann auch entsprechend dazu beitragen, dass vor Ort dann die sonstigen Notwendigkeiten geschaffen werden?

Herr Krumrey:

Wir werden sicherlich dann auch sagen, was wir für erforderlich halten. Es braucht eine Unterstützung der ärztlichen Struktur. Es bedarf Schul- und Kindergartenplätze. Das sind Voraussetzungen, die natürlich geschaffen werden müssen, gerade wenn vulnerable Gruppen bzw. Minderjährige dann mit verteilt werden sollten in diese Bleibezentren.

Abg. König-Preuss:

Dann machen wir es doch noch mal konkret, denn das ging jetzt nicht aus Ihrer Äußerung hervor.

Herr Krumrey:

Ja, gut. Aber in unserer Stellungnahme haben wir es geschrieben.

Abg. König-Preuss:

Warten Sie ganz kurz. Was bräuchte es alles, wenn eine solche Großeinrichtung ...

Herr Krumrey:

Gucken Sie mal, das ist bei der einen Frage beantwortet.

Vors. Abg. Möller:

Vielleicht darf ich mich mal ganz kurz einklinken. Frau König-Preuss, Sie werden jetzt von einem Anzuhörenden nicht ernsthaft erwarten können, dass er Ihnen hier rezitiert, was zur Umsetzung eines entsprechenden, in der Diskussion befindlichen Gesetzentwurfs alles erforderlich ist. Man kann die Frage natürlich stellen. Ich kann das nicht verhindern. Aber Sie werden darauf keine befriedigende Antwort bekommen.

Abg. König-Preuss:

Ich glaube nicht, dass Sie wissen, von was ich befriedigt bin oder nicht. Aber was mich interessiert, ist, was wird benötigt ...

Herr Krumrey:

Wenn Sie sich die Frage 6 einmal anschauen, da haben wir geschrieben – die Frage heißt: Inwiefern besteht Konfliktpotenzial mit anderen internationalen Rechtsvorschriften? Und da haben wir eben auf das Problem des Rechts auf Bildung, was auch schon Frau Kruppa ausgeführt hat, dass also nach drei Monaten im Grunde ein Recht auf einen Kindergartenplatz bzw. Schulplatz gegeben ist, hingewiesen und haben gesagt, dass hier diese Problemlagen dann auch im Rahmen der Umsetzung mitberücksichtigt werden müssen. Dann haben wir auch an anderer Stelle ausgeführt, dass das eine Belastung für die Kommune auch hinsichtlich der Struktur ist, was die ärztliche Vorhaltung etc. angeht. Das sehen wir schon, dass damit Probleme verbunden sind. Das ist ganz unstrittig.

Vors. Abg. Möller:

Herr Schard.

Abg. Schard:

Ich will noch mal zum Kern, vielleicht auch der Aufgabe, zurückkommen, nämlich der Bewertung der Gesetzentwürfe und mich ausdrücklich nicht diesen inquisitorischen Fragen bzw. auch den Fragen „Organisation“ anschließen. Aber ich will noch mal die Gesetzentwürfe in den Fokus nehmen. Die Gesetzentwürfe – insbesondere kann ich da nur im Wesentlichen für unseren sprechen – sind ja aus der Überzeugung heraus gestellt worden, dass es hier einer dringenden organisatorischen Änderung etc. bedarf, um diese Aufgaben bewältigen zu können. Sie sind ja selbst in Ihren Ausführungen auch auf die politischen Schwierigkeiten kurz zu sprechen gekommen. Können Sie sich denn – und wenn ja, an welchen Punkten – ein Zusammenführen der Gesetzentwürfe vorstellen, an welchen Punkten das vielleicht auch ginge, um am Ende die Beherrschbarkeit in den Kommunen auch noch weiter aufrechterhalten zu können, die hier kurz erläutern oder haben Sie sich darüber auch noch nicht Gedanken machen können?

Herr Krumrey:

Ich kann es gern versuchen. Beiden Gesetzentwürfen ist ja gleich, dass beide eine zentrale Ausländerbehörde möchten. Es ist jetzt die Frage, welche Aufgaben gebe ich an die zentrale Ausländerbehörde. Da ist auch schon viel von den Anzuhörenden gesagt worden, was zu einer Entlastung führen würde. Wir haben auch eine lange Liste gemacht. Wenn man sich dahin gehend schon mal verständigen könnte, dass man eine gemeinsame zentrale Ausländerbehörde wollte, die dann eben wirklich eine starke Entlastung für die kommunalen Ausländerbehörden bedeuten würde, und wenn man da möglichst viele Aufgaben hineingibt – auch Frau Kruppa hat ja einige zusätzliche Aufgaben genannt –, wobei, sage ich mal, mit dem, was sie jetzt gesagt hatte, was Passbeschaffung angeht, da sind wir eher dann beim Sachverständigenrat, der ja gesagt hat, vor allem bei ungeklärter Identität macht das durchaus Sinn, das an eine zentrale Behörde zu geben, weil das einfach, ich brauche meine Ansprechpartner, ich brauche Experten dafür, und das kann ich nicht in 22 Ausländerbehörden vorhalten. Aber ich denke, da könnte man eine relativ große Schnittmenge finden, wenn man sagt, wir gucken mal, dass wir einfach eine zentrale Ausländerbehörde schaffen. Die kann ja auch wirklich beim Landesverwaltungsamt bleiben durch Zusammenführung von Referaten und Zuständigkeiten. Dann wäre schon sehr viel geholfen. Rot-Rot-Grün sieht die Schaffung von Erstaufnahmekapazitäten vor. Das wäre sicherlich vielleicht auch noch eine gewisse Schnittmenge. Das wäre sicherlich ein Anfang, wo wir sagen würden, damit wäre uns schon sehr geholfen.

Abg. Schard:

Ich hätte noch mal eine Nachfrage zu der aktuellen Personalsituation in den Kommunen. Auch diese Problematik ist ja zumindest an verschiedenen Stellen angesprochen worden. Können Sie Aussagen treffen, wie die momentane Personalgewinnung in den Kommunen für die Aufgaben, die momentan noch bei den Kommunen liegen, funktioniert, ob es da großes Interesse gibt oder ob es da Schwierigkeiten gibt, weil am Ende, egal in welchem Umfang – der Umfang wurde ja heute schon mal gesprochen –, braucht es ja am Ende, unabhängig von der Frage, wie viel, Personal, wie sich das vielleicht im Land darstellt?

Herr Krumrey:

Es braucht auf jeden Fall zusätzliches Personal. Auch die zentrale Ausländerbehörde bräuchte zusätzliches Personal. Die würde mit dem bestehenden Personal, was jetzt auch schon aus meiner Sicht viel zu wenig ist im Landesverwaltungsamt, sicherlich nicht ausreichend

ausgestattet sein. Es ist der Fachkräftemangel ganz enorm bei den Kommunen mittlerweile angekommen. Von der Stadt Erfurt ist es auch schon öfter publik gemacht worden – es stand auch in der Zeitung –, wie viele Hunderte nicht besetzte Stellen dort vorhanden sind. Man schreibt regelmäßig aus und versucht, Personal zu gewinnen. Es ist einfach kein Personal da. Es ist regional unterschiedlich. Das hat sicherlich auch Frau Kruppa schon mal angedeutet. Aber jetzt gerade hier, was den Bereich Erfurt, Weimar angeht, da sind die Landesbehörden im Endeffekt diejenigen, die besser bezahlen, wo die Bewerber dann eher zum Ministerium gehen oder zum Landesverwaltungsamt als zu der Stadtverwaltung, sodass da ein Kampf um die Fachkräfte entbrannt ist, und den kann eine Kommune nicht gewinnen. Von daher ist eine Zentralisierung auf jeden Fall eine Entlastung für die Kommunen, wenn ich weniger Aufgaben dann erfüllen muss. Zumal wir auch denken, dass durch die Zentralisierung eben Effektivitäten gewonnen und Aufgaben vereinfacht werden können.

Das würde mich auch noch mal kurz zu dem Stichwort, Frau König-Preuss, „Digitalisierung“ bringen, was Sie vorhin angesprochen haben. Da gab es zumindest auch mal vor ein oder zwei Jahren im Rahmen dieses Bund-Länder-Gipfels mit den Ministerpräsidenten, wo der Bund mehrere Milliarden Euro den Ländern und den Kommunen zur Verfügung gestellt hat, auch ausdrücklich Mittel für die Digitalisierung. Die müssten auch in Thüringen angekommen sein. Die müsste es jetzt auch schon seit ein oder zwei Jahren geben. Da ist mir aber auch nicht der Stand bekannt, was dann am Ende daraus geworden ist. Also das könnte man vielleicht auch landesintern noch mal nachfragen, was mit diesen Mitteln passiert ist.

(Zwischenruf aus dem Ausschuss)

Nein, nein, es sind ausdrücklich auch Mittel zur Digitalisierung der Ausländerbehörden da. Wie gesagt, mir ist der Stand nicht bekannt.

Vors. Abg. Möller:

Herr Schard, sind Sie fertig? – Gut. Dann hätte ich jetzt Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Danke für Ihre Ausführungen sowohl schriftlich, die wir heute im Postfach hatten, als auch jetzt noch mal mündlich. Danke auch, dass Sie jetzt viele Stellungnahmen vorher mithören konnten oder mussten, je nachdem, wie Sie es bewerten. Ich habe da eine Nachfrage, weil es ja um die zentrale Ausländerbehörde und die Aufgaben geht. Das ist ja der Punkt, wo wir uns einig

sind, dass es so etwas bräuchte. Sie sagen in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass zu der zentralen Ausländerbehörde – so lese ich es jedenfalls – auch die Frage der Passbeschaffung mit aufgenommen werden soll.

Herr Krumrey:

Ja, richtig.

Abg. Rothe-Beinlich:

Jetzt hat Frau Kruppa nun vorhin dargestellt, dass sie das für nicht glücklich hält. Vielleicht können Sie mal zu der Einschätzung etwas sagen, weil ja Frau Kruppa für mich sehr nachvollziehbar dafür geworben hat, das bei den örtlichen Ausländerbehörden zu belassen, gerade weil es da um sehr viele spezifische Fragen geht.

Ich hätte noch eine zweite Frage zu diesem Komplex „zentrale Ausländerbehörde“, weil Sie hier auch das Thema der Einbindung und der unbegleiteten Minderjährigen mit reingenommen haben. Ich bin ja nun auch Jugendpolitikerin. Aus meiner Sicht ist es durchaus richtig und wichtig, dass sich die unbegleiteten Minderjährigen auch nach unserer Logik im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport wiederfinden und da auch eine Zuständigkeit der Jugendhilfe gegeben ist. Wie würde das für Sie zusammenpassen, wenn Sie die unbegleiteten Minderjährigen, die wir – ich denke, da sind wir uns einig – als besonders Schutzbedürftige ansehen – Sie haben das ja in der Frage 6 tatsächlich auch beschrieben, die Probleme, die Sie sehen, gerade für Kinder und Jugendliche –, wie würde das für Sie funktionieren, wenn Sie die aber andererseits über die zentrale Ausländerbehörde – in Führungszeichen – mit abwickeln wollten, oder sehen Sie da nicht auch einen Konflikt beispielsweise mit der UN-Konvention für Kinderrechte?

Herr Krumrey:

Die Frage ist berechtigt. Es fällt mir auch schwer, darauf jetzt eine vernünftige Antwort zu geben. Das ist eben eine Stellungnahme, die wir aus den Zuschriften unserer Mitglieder zusammengesetzt haben. Insofern war das auch eine Forderung der Kommunen gewesen, das mit zu berücksichtigen. Aber ich gebe Ihnen recht, das ist mit Problemen verbunden. Wenn Ihnen das als Antwort erst mal reicht?

Abg. Rothe-Beinlich:

Wäre es da eventuell möglich, wenn Sie da vielleicht im Nachgang bei Ihren Kommunen – Sie werden ja bestimmt berichten von der Anhörung heute und das noch mal spiegeln –, wenn Sie uns da vielleicht, wenn Sie da weitere Erkenntnisse gewinnen, das noch mal zuarbeiten könnten? Denn ich finde diese zwei Bereiche tatsächlich eklatant.

Herr Krumrey:

Ja, gern. Wenn da noch mal substanzielle Argumente kämen, die mir jetzt nicht so parat sind, würde ich die gern nachliefern.

Hinsichtlich der Passbeschaffung hat ja zumindest auch der Sachverständigenrat gesagt, dass bei ungeklärter Identität die Zentralisierung sinnvoll ist. Man braucht eben, denke ich, ein umfangreiches Wissen, wenn es um Passbeschaffung geht. Ob ich das so in der Komplexität 22-mal vorhalten kann, das würde ich einfach bezweifeln, sodass ich denke, dass hier eine zentrale Zuständigkeit, wo ich dann auch die entsprechenden Kontakte habe, wo ich weiß, in welchen Ländern und in welchen Botschaften Ansprechpartner vorhanden sind, dass das dann einfacher sein dürfte.

Abg. Rothe-Beinlich:

Danke schön. Dann hätte ich noch eine Frage zu einem anderen Bereich, nämlich zur Problematik der Ankerzentren und zu den Erfahrungen. Wir wissen es ja aus Bayern, dass dort Ankerzentren eingerichtet wurden und die Erfahrungen denkbar schlecht damit sind, dass die Probleme sich vielmehr kulminiert haben. Gab es denn dazu mal einen Austausch, den Sie erinnern, beispielsweise im Deutschen Städtetag, mit Kolleginnen und Kollegen aus Kommunen, Ländern, wo es Erfahrungen mit solchen Zentren gibt? Und wenn ja: Was ist Ihnen davon erinnerlich? Weil ich, wie gesagt, habe da eine ganz hohe Skepsis und sehe eher eine Kulmination von Problemen als irgendeine Erleichterung, muss ich ganz offen sagen.

Herr Krumrey:

Nein, kann ich Ihnen leider keine direkten Erfahrungen berichten. Also ich habe jedenfalls an so einem Austausch, wo da über das Thema gesprochen wurde, nicht teilgenommen.

Vors. Abg. Möller:

Dann hätte ich jetzt Herrn Bilay auf der Liste.

Abg. Bilay:

Ich hätte mehrere Fragen. Ich würde vorschlagen, dass ich die einzelnen stelle und Sie haben die Chance, dann zu antworten, weil bei der nächsten Frage sonst, glaube ich, verliert sich das.

Sie haben erwähnt, dass Sie sich eine schlagkräftige Fach- und Rechtsaufsicht wünschen. Es hat ja auch mehrfach schon eine Rolle gespielt. Ich glaube, Herr Schard, hat eben auch noch mal gefragt nach dem Personal. Nun steht ja in der Kommunalordnung, dass die Bürgermeister verpflichtet sind, also gesetzlich verpflichtet sind, das fachlich geeignete und notwendige Personal vorzuhalten. Wir reden ja hier im Bereich des Ausländerwesens, der Ausländerbehörden über den übertragenen Wirkungskreis. Da gibt es noch mal eine besondere Verantwortung. Und wenn wir über zu lange Bearbeitungszeiten, über Überlastungsanzeigen, Krankheitsstände in den Kommunalverwaltungen, Unzufriedenheit usw. usf., die ganze Thematik uns anschauen, ist schon die Frage, warum sorgen Ihre Bürgermeisterinnen und Oberbürgermeisterinnen nicht dafür, dass da auch tatsächlich das fachlich geeignete und notwendige Personal am Ende vorgehalten ist, teilweise auch durch Umsetzung innerhalb der Verwaltung, indem man gegebenenfalls auch dafür Sorge trägt, dass im Bereich des übertragenen Wirkungskreises die gesetzliche Aufgabe auch entsprechend wahrgenommen wird.

Herr Krumrey:

Gegenfrage: Warum sorgt Ihr fachlich zuständiger Bildungsminister nicht dafür, dass genügend Lehrer vorhanden sind und kein Unterricht ausfällt?

Abg. Bilay:

Ich glaube, wir sollten uns nicht auf so eine Polemik herablassen, sondern ...

Herr Krumrey:

Nein, aber das ist doch die gleiche Problematik. Das Personal fehlt. Das ist ja, sagen wir mal, wenn Sie so eine Frage stellen, dann können Sie doch keine vernünftige Antwort erwarten.

Abg. Bilay:

Das ist ja okay, wenn wir das gemeinschaftlich feststellen, dass wir insgesamt auch im Bereich des öffentlichen Dienstes einen Fachkräftemangel haben wie in der freien Wirtschaft, wie in sämtlichen Bereichen auch. Aber daraus können Sie doch keinen Vorwurf an die Landesebene adressieren. Das ist doch einfach Quatsch.

Herr Krumrey:

Ja, aber Sie haben doch anfangen mit dem Vorwurf.

Abg. Bilay:

Das ist tatsächlich einfach Quatsch.

Ich will mal eine andere Frage jetzt formulieren. Sie haben den Zuzug in die Zentren beschrieben, was ja richtig ist, insbesondere in die kreisfreien Städte. Aber reden Sie da vielleicht auch mal mit Ihren – also der Landkreistag saß ja nicht nur neben Ihnen, sondern sitzt auch in der Geschäftsstelle neben Ihnen, im Nachbargebäude. Sie haben ja nicht mal mehr einen Zaun zwischen den beiden Grundstücken. Da findet ja auch eine Diskussion und Austausch, ein Erfahrungsaustausch miteinander statt. Aber reden Sie auch mal mit dem Landkreistag, dass die Landräte nicht Geflüchtete mit einem Zettel in der Hand ausstatten, wo draufsteht „Geht mal in die nächste größere Stadt, da findet ihr eine Wohnungsbaugesellschaft. Wir geben euch noch die Busfahrline mit dazu. Wir geben euch vielleicht noch die Adresse von der Tafel, wo ihr angeblich kostenlos Essen bekommt.“, damit also die Landkreise ihre Fallzahlen nach unten korrigieren, was natürlich zusätzlich den Druck auf die kreisfreien Städte erhöht, dass geflüchtete Menschen dort versuchen, unterzukommen? Reden Sie auch mal mit dem Landkreistag, dass das keine kommunalfreundliche, solidarische Politik ist?

Herr Krumrey:

Das würde ich den Landräten jetzt nicht unterstellen, was Sie hier den Landräten gerade unterstellen. Es ist eher so, dass in den Städten eben die entsprechenden Communities sind und man dann natürlich auch gern guckt, dass man dann auch entsprechend zu den Ausländern oder Menschen kommt, die dort schon leben und man dort Anschluss sucht. Also ich würde jetzt keinem Landrat hier unterstellen, dass er da die Leute in die Städte schickt. Das ist einfach schlicht, weil in den Zentren lässt es sich, denke ich, leichter leben als in einer kleinen Gemeinde: Man hat dort Ansprechpartner, man kennt sich und versucht dann, dort Kontakte zu knüpfen.

Abg. Bilay:

Aber dann ist es doch gut, wenn es eine hohe Lebensqualität gibt, von der auch Menschen profitieren wollen, die zu uns kommen. In dem Zusammenhang: Wir haben ja nun als Landtag auch gerade im Bereich der kommunalen Wohnungsgesellschaften und in anderen Bereichen das kommunale Wirtschaftsrecht stärker ausgebaut, gestärkt, mehr Flexibilität usw. reingezogen, auch die Betätigung außerhalb des eigentlichen Gemeindegebiets usw. usf. – Sie kennen das als Experte viel besser, das muss ich Ihnen gar nicht erläutern. Aber wenn Sie beklagen, dass Kommunen nicht über ausreichend Wohnraum verfügen, so haben doch aber zumindest fast ausnahmslos alle Gemeinden und Städte über 10.000 Einwohner eigene kommunale Wohnungsgesellschaften. Warum nutzt man denn dann nicht diese Steuerungsmöglichkeit, auch Wohnraum zu schaffen, zu sanieren, auszubauen, zu erweitern usw. usf.? Ich kann mich doch nicht darauf zurückziehen, zu sagen, ich beklage eine Situation, aber nutze offensichtlich nur unzureichend die Steuerungsmöglichkeiten, mit den Möglichkeiten vor Ort entsprechend umzugehen.

Herr Krumrey:

Ja, weil günstiger Wohnraum im Grunde ohne Förderung gar nicht heutzutage mehr machbar ist. Wenn Sie sehen, wie die Programme zum sozialen Wohnungsbau ausgestaltet sind, dann müssten Sie auch wissen, dass da nicht viel laufen kann.

Abg. Bilay:

Na ja, dann haben wir gerade im Bereich der aus der Ukraine Geflüchteten mehrere Millionen Euro auch bereitgestellt, um Wohnraum relativ schnell herzurichten. Aber die sind ja auch nicht abgerufen worden.

Herr Krumrey:

Sie haben im Rahmen dieser Wohnraumherrichtungsrichtlinie 10 Millionen ...

Abg. Bilay:

Ich will noch mal eine andere Frage stellen: Der Gesetzentwurf von Rot-Rot-Grün sieht ja auch die Wiedereinführung der Investitionszuschüsse vor. Die gab es ja mal, die steht sogar noch, ich glaube, in der Verordnung, ist aber ausgesetzt. Nun haben ja die Kommunen in den letzten Jahren seit 2014 – ich hatte dazu mal eine Anfrage vor etwas mehr als einem Jahr – ungefähr 12.000 Unterbringungsplätze geschaffen gemeinsam mit dieser Investitionszuschüsse des Landes. Das heißt, die Kommunen – aber auch das Land – haben mehrere Millionen Euro in den Bereich investiert, um Unterbringungsmöglichkeiten für geflüchtete Menschen zu schaffen. Von diesen rund 12.000 geschaffenen Unterkunftsplätzen sind 1.000 nicht mehr auf dem Papier vorhanden, sie stehen nicht mehr zur Verfügung für die Unterbringung von geflüchteten Menschen. Das ist aus meiner Sicht ein Problem. Aber warum nutzen denn Ihre Bürgermeisterinnen, Oberbürgermeisterinnen nicht wenigstens diese 1.000, für die schon mal Geld ausgegeben wurde, für die schon mal eine Planungsleistung gemacht wurde, für die Kraft und Zeit in den Verwaltungen investiert worden ist, warum nutzen sie denn diese 1.000 Plätze nicht, wenn sie sich beklagen, wie die Situation in der Erstaufnahme in Suhl ist? Die Erstaufnahme ist nur ein Durchlaufposten, das ist nicht zum dauerhaften Aufenthalt gedacht. Suhl könnte sofort leer sein – heute –, wir könnten über Nacht Suhl leerziehen, wenn die 1.000 Plätze in den Kommunen, die das Land und die Kommunen bezahlt haben, auch genutzt würden.

Herr Krumrey:

Zum einen war die Bindung schon lange ausgelaufen,

Abg. Bilay:

Sie haben die Bindung bewusst auslaufen lassen, das ist das Problem.

Herr Krumrey:

was die Förderung angeht. Zum anderen ...

Abg. Bilay:

Sie haben sie anders genutzt.

Herr Krumrey:

Und zum anderen wurde nur der tatsächlich belegte Platz dann am Ende finanziert und nicht der vorgehaltene Platz. Das ist erst letztes Jahr geändert worden und das hatten wir immer kritisiert. Wenn wir Plätze haben und wenn eben mal die Zahlen zurückgehen und wir können die Plätze nicht durch neue Asylbewerber belegen, dann steht der Platz leer und dann muss er auch irgendwo wieder, wenn keine Bindung vorliegt, durch andere Personen genutzt werden können. Das Land hatte uns aber immer nur die tatsächlich belegten Plätze finanziert gehabt, sodass also diese Vorhaltung einfach gar nicht möglich war. Das ist erst letztes Jahr geändert worden, durch Änderung der Flüchtlingskostenerstattungsverordnung, dass man jetzt auf vorzuhaltende Plätze umgestellt hat. Und dann haben die Kommunen insofern auch die Sicherheit, dass die Plätze, die sie schaffen, auch für einen bestimmten Zeitraum – in dem Fall jetzt bis Ende 2026 – finanziert werden. Das ist schon ein Paradigmenwechsel. Das wäre jetzt berechtigt, wenn das jetzt der Fall wäre, aber die Plätze sind im Grunde alle belegt.

Abg. Bilay:

Dazu auch wirklich eine abschließende Frage: Vor dem Hintergrund, wie Sie es jetzt beschrieben haben, dass eben leere, freie, vorgehaltene Plätze mit der Perspektive, dass man auch schnell reagieren kann und muss – ist ja richtig –, finanziert werden: Wäre es da nicht folgerichtig, auch den Vorschlag von Rot-Rot-Grün im Gesetzentwurf zu ändern, eine Zwischennutzung – fünf Jahre ist ja dieser Zeitraum, der angedacht war, der auch bisher die Regelung gewesen ist – nicht hineinzuschreiben, sondern diese auch notfalls leeren Plätze dauerhaft vorzuhalten – perspektivisch vielleicht –, damit man auch – finanziert vom Land –, damit man im Zweifelsfall eben nicht das Problem hätte, dass nach Ablauf der

Zweckbindungsfrist von fünf Jahren diese Plätze nicht zur Verfügung stehen und man wieder mit einem großen Kraftaufwand zusätzliche Kapazitäten schaffen muss?

Herr Krumrey:

Wir haben ja durch die Änderung der Flüchtlingskostenerstattungsverordnung diese Vorhaltekapazitäten. Wir haben jetzt einen Entwurf bekommen vom Innenministerium für einen sogenannten Kapazitätserlass, in dem Gebietskörperschaften vorgegeben wird, wie viele Plätze die Kommunen vorzuhalten haben. Das sollen dann 13.500 Plätze sein. Darüber hinaus sollen noch mal weitere 4.000 geschaffen werden, die dann auch bis zu dem Ablauf des Datums – also Ende 2026 – noch geschaffen werden sollen. Dafür könnte man so eine Investitionspauschale hervorragend verwenden. Das Problem ist dabei allerdings, dass zum einen kurzfristig zumindest in Städten sehr schwer Wohnraum zu schaffen ist. Das braucht also schon einen Zeitraum von zwei Jahren, bis ich dann eine grundhafte Sanierung irgendwo oder Neubau durchgeführt habe. Dann reicht es mir natürlich nicht aus, wenn ich weiß, ich habe dann noch eine Refinanzierungssicherheit von anderthalb Jahren, um diese Investitionen dann zu refinanzieren. Von daher ist es sinnvoll, über einen längeren Zeitraum zu sprechen, über den dann diese Investition refinanziert werden kann. Das muss meines Erachtens dann aber auch – sagen wir mal – individuell und bilateral zwischen dem Landesverwaltungsamt und den jeweiligen Kommunen geregelt werden, dass man sich dort einigt. Aber – jetzt sagen wir mal – so pauschal über so eine Kapazitätsvorgabe, dann beispielsweise jetzt, wenn diese 4.000 Plätze auf alle Kommunen gleichmäßig verteilt würden, anteilig würde das für die Stadt Jena 200 Plätze bedeuten. Das ist in der Stadt schlicht gar nicht möglich, zumindest nicht ad hoc, sondern nur über einen wenigstens mittelfristigen Planungszeitraum. Dann müsste ich aber, wie gesagt, auch die Garantie haben, dass dann auch die entsprechende Refinanzierung über einen längeren Zeitraum finanziert wird. Dafür würde ich natürlich dann auch die Plätze für die Asylbewerber vorhalten müssen, das ist dann auch richtig.

Vors. Abg. Möller:

Dann habe ich jetzt noch Frau König-Preuss auf der Liste.

Abg. König-Preuss:

Sie hatten ja vorhin gesagt, dass Sie geantwortet hätten auf das, was sozusagen fehlt, wenn man diese Aufnahme- und Rückführungszentren schafft. Also Sie weisen auf Probleme hin hinsichtlich der medizinischen Versorgung und hinsichtlich Bildung, dem Recht auf Bildung.

Das machen Sie, weil Konfliktpotenzial mit anderen Rechtsvorschriften. Da sagen Sie, dass die Berücksichtigung der speziellen Situation vulnerabler Gruppen erfolgen muss, natürlich Recht auf Bildung, Kindergarten, Schule, auch im laufenden Asylverfahren. Das erwähnen Sie und genauso, dass das nach maximal drei Monaten gewährt werden muss und es da nicht um die mögliche Bleibeperspektive geht. Das steht doch aber im Widerspruch – so ein Stück weit – zur Schaffung von solchen großen Aufnahme- und Rückführungszentren mit zweieinhalbtausend Plätzen. Welche Kommune hat ...

Herr Krumrey:

Aber die zweieinhalbtausend Plätze, wo haben Sie die her? Das habe ich nicht gelesen.

Abg. König-Preuss:

Wenn man das durchrechnet über zwei Jahre, wenn man sich anschaut, wie ist aktuell die monatliche Quote von Ankommenden, die einen Asylantrag stellen – also logischerweise, es geht nicht um Menschen aus der Ukraine, sondern die klassisch im Asylverfahren sind –, wie ist aktuell die sogenannte Schutzquote – die verändert sich ja jetzt nicht so stark –, und zwar die bereinigte, und dann schaut, okay, wie viele würden nach dem Vorhaben des Gesetzentwurfs der CDU demzufolge in den Einrichtungen bleiben. Die Erstaufnahmeeinrichtung würde volllaufen auf etwas über 3.000, wenn man das über die zwei Jahre betrachtet, und dann käme es zu – das ist ja auch in der Planung des CDU-Gesetzentwurfs so, also so hat die CDU das auch vorgestellt – vier solcher großen Aufnahme- und Rückführungszentren mit jeweils bis zu 2.500, die übrigens dann relativ schnell voll wären mit den 2.500, auch angesichts der Dauer – wie lange dauern Asylverfahren. Dann muss man sozusagen immer rechnen: Nach einem Monat kommen wieder Leute aus der Erstaufnahmeeinrichtung – das läuft voll. Deswegen kann man davon ausgehen – also ich habe die Rechnung hier im Landtag auch schon mal im Detail dargestellt. Deswegen irritiert mich gerade so ein bisschen, dass das der Städte- und Gemeindebund scheinbar nicht gemacht hat, weil der Landkreistag an einer anderen Stelle – da kommen wir dann noch hin – unter anderem davon ausgeht, dass die bisherigen Kapazitäten, die in Meiningen, glaube ich, vorhanden wären – wenn ich es richtig im Kopf habe –, ja auch ausreichend wären.

Aber zurück zur Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebunds: Worauf Sie zu Recht hinweisen, nämlich die Bildungschancen, aber auch medizinische Versorgung, das spielt ja im Gesetzentwurf der CDU an keiner Stelle eine Rolle.

Herr Krumrey:

Das ist richtig, das muss – Entschuldigung.

Abg. König-Preuss:

Wie bitte?

Herr Krumrey:

Entschuldigung, ich habe Sie unterbrochen.

Abg. König-Preuss:

Das habe ich Sie vorhin, glaube ich, auch. Also von daher gleicht sich das jetzt aus.

Vors. Abg. Möller:

Es wäre schön, wenn wir wieder in einen klassischen Frage-Antwort-Modus kommen und nicht ewig hier Korreferate stellen.

Abg. König-Preuss:

Ich bin gerade gefragt worden, wie ich auf die Zahlen komme, Herr Vorsitzender, und ich habe diese Zahlen dem Anzuhörenden erklärt. Wenn Sie sagen, das ist ein Korreferat, was ich sein lassen soll, dann müssten Sie dem Anzuhörenden untersagen, mir eine Frage zu stellen, wie ich auf diese Zahlen komme.

(Unruhe)

Vors. Abg. Möller:

Also ich würde die Sitzung mal für 5 Minuten unterbrechen, damit wir uns alle mal ein bisschen abkühlen und ich bitte Sie ...

Abg. König-Preuss:

Ja, ich – entschuldigen Sie ...

Vors. Abg. Möller:

Jetzt bin ich dran, Frau König-Preuss. Ich bin hier der Vorsitzende. Ich bitte darum, dass Sie Fragen stellen, sich auch in Anbetracht der Zeit, die wir jetzt schon verbracht haben, vielleicht mal ein Stückchen kürzer zu fassen. Wir haben hier noch einen Anzuhörenden, wir haben auch noch eine ellenlange Liste. Vielleicht berücksichtigen Sie das mal ein bisschen bei der Art Ihres Vortrags. Und das hier ist auch kein Kreuzverhör aus dem Untersuchungsausschuss. Hier geht es um eine klassische Anhörung zum Gesetzentwurf. Ich bitte Sie, das jetzt einfach zu berücksichtigen. Vielen Dank.

Abg. König-Preuss:

Also ich berücksichtige das die ganze Zeit schon. Ich bin gefragt worden und habe geantwortet.

Noch mal: Das steht ja im Widerspruch zum Gesetzentwurf der CDU. Was, denken Sie, wäre denn notwendig an zusätzlichen Kapazitäten im Kindergarten-, Bildungsbereich und im medizinischen Bereich für eine Circa-Anzahl von zweieinhalbtausend Menschen, die zusätzlich in einer Kommune untergebracht werden?

Herr Krumrey:

Das ist aus unserer Sicht eine Frage der Umsetzung, wie effektiv diese Aufnahme- und Rückführungszentren sind, wie effektiv die arbeiten. Danach richten sich ja dann letztlich die vorzuhaltenden Kapazitäten. Das kann ich Ihnen jetzt nicht sagen, wie lange dann so ein durchschnittlicher Aufenthalt dauern wird. Dann ist die Frage, welche Personengruppen diesen Aufnahme- und Rückführungszentren zugewiesen werden. Wenn dann natürlich Kinder da sind, dann müssen im Vorfeld, bevor ich überhaupt die Personen dann zuweise, die entsprechenden Strukturen geschaffen werden. Da kann ich Ihnen keine Zahl sagen, wie viele Schulplätze oder Kindergartenplätze dafür erforderlich sind.

Abg. König-Preuss:

Nun ist das aber auch im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

Herr Krumrey:

Na ja, der muss ja umgesetzt werden. Er muss ja erst mal verabschiedet werden und dann muss man sich Gedanken machen, wie man ihn umsetzt. Man muss auch die Standorte vor Ort finden erst mal.

Abg. König-Preuss:

Ich wiederhole noch mal: Es ist nicht vorgesehen aktuell. Es käme zur Umsetzung, ohne dass parallel dann auch die Begleitstrukturen entsprechend aufbereitet, vorbereitet, geschaffen würden. Es sind ja auch gar nicht entsprechende Finanzen dafür eingestellt – das aber jetzt nur noch mal als Hinweis.

Sie hatten vorhin gesagt, dass die Kommunen an der Belastungsgrenze sind, gerade in Bezug auf knappen Wohnraum, und dass es zu Konkurrenz mit Studierenden unter anderem kommen würde.

Herr Krumrey:

Und SGB-II-Empfängern.

Abg. König-Preuss:

Wie bitte?

Herr Krumrey:

Und SGB-II-Empfängern.

Abg. König-Preuss:

Und SGB-II-Empfängern. Nun gibt es ja Studien, die ganz klar belegen, dass bundesweit 900.000 Sozialwohnungen fehlen, also nicht nur in Thüringen, sondern auch woanders. Sie

haben jetzt vorhin dargestellt, dass sozusagen im Hinblick auf fehlenden Wohnraum die Nichtverlegung von Geflüchteten in die Kommunen eine Entlastung darstellen würde. Wäre es nicht eher so, dass die Schaffung von sozialem Wohnraum eine Entlastung auch für Studierende, auch für SGB-II-Empfängerinnen schaffen würde? Wäre das nicht eigentlich die sinnvollere Antwort im Hinblick auf fehlenden Wohnraum?

Herr Krumrey:

Ja.

Abg. König-Preuss:

Und die letzte Frage: Es gibt von der Universität Hildesheim eine Studie, in der insgesamt 800 Kommunen befragt wurden im Hinblick auf die Kapazitäten und wie es in der Unterbringung für Geflüchtete funktioniert. Ich glaube, niemand stellt infrage, dass es Probleme gibt – zumindest wir nicht. Allerdings gibt es einen großen Teil der Kommunen, die sagen, die Unterbringung ist machbar – 71 Prozent. Und ein noch größerer Anteil der Kommunen in Ostdeutschland sieht die Lage im Gesamten positiver. Darf ich Sie fragen – ich kenne mich da jetzt nicht mit diesen Details aus –: Wie viele Kommunen haben sich denn beteiligt an der Zuarbeit, die uns heute hier vorliegt?

Herr Krumrey:

Vier von fünf kreisfreien Städten haben sich zurückgemeldet. Und ich stehe heute auch jetzt für die kreisfreien Städte hier und nicht für die Landkreise. Ich denke, gerade was die Unterbringung angeht und die Wohnraumschaffung, gibt es da einen deutlichen Unterschied zwischen einem Landkreis und den kreisfreien Städten.

Vors. Abg. Möller:

Weitere Fragen sehe ich jetzt nicht. Dann bedanke ich mich bei Ihnen für Ihre Antworten und für Ihre Stellungnahme.

Herr Krumrey:

Ich danke auch. Und viel Erfolg noch bei der Beratung.

Vors. Abg. Möller:

Dann bleibt uns jetzt noch der **Thüringische Landkreistag**. Da haben wir als Vertreter **Herrn Fähnrich**. Bitte, Herr Fähnrich.

Herr Fähnrich:

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, zunächst vielen Dank für die Möglichkeit, unsere Position zu den beiden Gesetzentwürfen Ihnen vortragen zu können.

Deutlich geworden ist ja, dass sich die Mehrzahl der Anzuhörenden für eine Konzentration der Aufgabenzuordnung ausgesprochen hat. Das eint auch die beiden Gesetzentwürfe. Insofern ist es auch eine Möglichkeit – und die sollte man nutzen, das hat auch der Professor, na ja vom Vorletzten sozusagen dargestellt –, man sollte die Möglichkeit nutzen, hier gemeinsam unter Umständen das auf den Weg zu bringen, was einigungsfähig ist, um eine Entlastung vor Ort zu ermöglichen, um eine Verbesserung zu erzielen. Denn es ist in beiden Gesetzentwürfen etwas drin, was nützlich ist vor Ort, was Verbesserungen herbeiführen kann.

Aus unserer Sicht ist der Gesetzentwurf der CDU der weitergehende, der bessere, der die Probleme, die die Kommunen vor Ort haben, in einem größeren Maße sozusagen aufgreift und zu einem Besseren wendet. Er ist nicht problemfrei, das ist ganz klar, das ist auch deutlich geworden, aber wir haben auch jetzt Probleme sozusagen mit der aktuellen Situation. Wir glauben aber, dass eine Konzentration und Zusammenführung bestimmter Prozesse bei einer zentralen Ausländerbehörde, die aus unserer Sicht mit den Aufgabenkompetenzen, wie sie die CDU vorsieht, die bessere Lösung darstellt und insbesondere auch bei Feststellung der Identität und Passersatzbeschaffung eine wirksame Verbesserung, Effektivierung, Beschleunigung der Prozesse nach sich ziehen könnte, um eine – sagen wir mal – Entlastung vor Ort, für die gesamte Gesellschaft, für die Strukturen herbeizuführen. Insofern appellieren wir an Sie, sich dort gegebenenfalls auch über Parteigrenzen hinaus zusammenzurufen, zu schauen, was ist für das Land, für die Kommunen wichtig, wo können Sie Entlastung schaffen.

Es ist angesprochen worden: Wir brauchen im Land, wenn Sie das zusammenführen zu einer zentralen Ausländerbehörde, zu einer Landesausländerbehörde, Kompetenz. Wir brauchen dort Personal, zusätzliches Personal. Es muss ausreichend qualifiziertes Personal sein. Es ist mit – sagen wir mal – Effektivierung zu rechnen, es ist mit Effizienzsteigerungen zu rechnen. Die Erhebung, die Evaluation, die das BAMF gemacht hat zu den Ankerzentren, macht auch deutlich, dass da Licht und Schatten ist. Das stelle ich überhaupt nicht in Abrede. Aber es ist

ganz klar geworden, dass eine Effektivierung bei Zusammenführung, bei Konzentration von Prozessen möglich ist. Identitätsfeststellung, ganz klar, ist leichter möglich. Das hat eigentlich außer Frau Kruppa, glaube ich, keiner bestritten, oder Frau Kruppa hat das nicht mal bestritten, sondern sie hat gesagt, Passersatzbeschaffung ist etwas, was sie nicht zentralisieren würde. Unsere Kommunen sagen, das ist zu zentralisieren, weil wir glauben, dass die Fähigkeiten, die Fachkompetenz sozusagen, die jetzt in 22 Kommunen vorgehalten werden muss, viel besser gebündelt vorzuhalten ist. Das Arbeiten mit Botschaften, mit Konsulaten etc., um effektiv entsprechende Dokumente zu besorgen, gelingt aus unserer Sicht in einer zentralen Ausländerbehörde besser als dezentral durch 22 Kommunen.

Die Kommunen führten auch das Verteilkriterium der Bleibeperspektive an. Die haben natürlich auch deutlich gemacht, das ist ein Problem. Aber vom Ansatz her ist es aus unserer Sicht richtig, dort auch klar zu sagen, es gibt Flüchtlinge, die ein hohes Maß an Chancen haben, mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgenommen werden können, frühzeitig zu verteilen, diejenigen, die im Prinzip nach rechtlichen Gesichtspunkten keine oder eine geringe Chance haben, eben auch nicht zu verteilen, weil die, die verteilt worden sind auf die Kommunen, mit den vorhandenen Möglichkeiten besser und schneller integriert werden können. Das ist ein ebenso humanistischer Ansatz, wie man beklagen kann, dass eine Konzentration von Menschen in Zentren inhumanistisch ist. Das sehen wir auch, da ist ein Problem. Umgekehrt ist es aber auch so, dass natürlich den Menschen, die in solchen Zentren wären, wenn dort der Ablauf schnell geschieht, die Chance, die Menschen in einem begrenzten Zeitfenster wieder zur Ausreise zu bewegen, weil sie keine rechtliche Möglichkeit haben, hierzubleiben. Das ist auch ein klarer Ansatz und eröffnet eine Perspektive. Das ist eine Frage der Geschwindigkeit, wie man etwas ausgestaltet. Es gibt solche Ankerzentren ja nicht nur in Bayern, sondern die gibt es in verschiedenen Ländern, die gibt es auch in anderen europäischen Ländern. Wenn Sie sich das Schweizer Modell anschauen, die sind dort wesentlich schneller. Ich glaube, es ist eine Frage der Geschwindigkeit, wie man Dinge beschleunigt. Nur, weil eine Evaluation über bestehende Ankerzentren sagt, dass es dort nicht effektiv war, heißt es nicht, wenn man Dinge anders organisiert, dass eine nächste Evaluation unter Umständen herausstellt oder feststellt, dass ein anders gemachtes Zentrum, anders organisiert etc., bessere Ergebnisse nach sich zieht. Ich glaube, in diesem Prozess ist es wichtig, dass die Menschen frühzeitig Klarheit darüber bekommen, ob sie bleiben können oder nicht. Die Entscheidungen des Bundesamts müssen beschleunigt werden. Und alles, was dazu führt, das unterstützt sozusagen die Menschen, unterstützt die Kommunen und ist aus meiner Sicht dann auch ein menschenwürdiger Ansatz, hier zu einer besseren Lösung zu kommen.

Wir glauben, dass die Pauschale von 3.000 Euro ein Ansatz ist. Innovativ würde ich ihn nicht bezeichnen, aber es ist ein Ansatz und man sollte ihn nicht streichen. Aber, ich glaube, er führt nicht dazu, dass wesentlich mehr Wohnraum geschaffen wird. Das Landesprogramm, was für die Wohnungswirtschaft aufgelegt wurde mit 12,6 Millionen, hat 5.000 Euro vorgesehen und hat – Wie viele Plätze? – überschaubare Plätze geschaffen. Das heißt, die 3.000 Euro werden nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen, was man sich vielleicht erhofft. Das ist, glaube ich, auch ein Teil der Realität.

Das haben wir in der Stellungnahme jetzt nicht ausgeführt, aber wichtig wäre noch mal, wenn man ein Gesetz macht, dass man schaut, das Inkrafttreten. Es ist nicht günstig, das Gesetz am nächsten Tag in Kraft treten zu lassen – da braucht es Vorlauf –, der 01.01.2025. Ich glaube, dass man einen Mittelweg gehen könnte, wenn man sich einigt. Ein sofortiges Inkrafttreten würden wir nicht befürworten. Das führt zu mehr Problemen, als es letztlich hilft.

Einen Hinweis noch an die CDU-Fraktion, aber das ist, glaube ich, dem Zeitpunkt des Einbringens des Gesetzentwurfs geschuldet, ob Sie die Zuordnung der ZAB und die Verordnungsermächtigung, die in § 2 Abs. 5 drin ist, ob die tatsächlich nach der jetzigen Strukturkorrektur beim Migrationsministerium noch liegen sollte. Das ist sicher nicht gewollt – nur als Hinweis. Es gibt Potenzial, sich zu einigen. Man könnte hier die Formulierung des Gesetzentwurfs von Rot-Rot-Grün aus § 2 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 nehmen.

Wichtig ist auch, dass die Anrechnung der in potenziellen TZAR untergebrachten Flüchtlinge auf 80 Prozent angehoben wird. Das erscheint uns sachgerecht. Das macht auch deutlich, es gibt natürlich immense Belastungen für diese Kommunen, die es zu finden gilt. Da sind wir uns doch einig. Das ist kein Leichtes. Die Frage ist nur: Was führt zu besseren Ansätzen, zur Effektivierung. Und schnelle, klare Prozesse sind am Ende das, glaube ich, was wir alle benötigen, um hier die Probleme auch mittelfristig zu bewältigen. Vielen Dank.

Vors. Abg. Möller:

Danke schön. Gibt es Nachfragen? Herr Bilay, Sie sitzen nicht vorn. Wer ist denn hier bei Ihnen Vertreter und wer ist hier Ausschussmitglied aktuell? Da müssten Sie sich schon entscheiden. Gut. Herr Bilay.

Abg. Bilay:

Wenn der Innenausschuss tagt, machen wir das künftig auch so.

Ich habe eine Frage: Es war ja gerade in der Zeit 2015/2016 ein Problem – zu Recht –, dass sich die Landräte in Thüringen darüber beklagt haben, dass sie keinen Zugriff auf kommunale Wohnungsbestände haben und Bürgermeister sich teilweise auch verweigerten, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, und die Hände der Landkreisebene ja gebunden gewesen sind, weil sie dieses Steuerungsinstrument nicht haben, über eigene Wohnungsgesellschaften zu verfügen. Deswegen hat ja dann die Landesregierung – ich glaube, es steht an der entsprechenden Stelle, in der Verordnung sogar nur – geregelt, dass die Gemeinden zur Mitwirkung verpflichtet sind. Das Problem hat sich ja nicht grundsätzlich geklärt, es besteht immer noch. Da würde mich die Einschätzung des Landkreistags interessieren, ob diese Formulierung, dass die Gemeinden zur Mitwirkung verpflichtet sind, eben auch Wohnraum zur Verfügung zu stellen, wenn das möglich ist, ob das schärfer gefasst werden muss und ob das gegebenenfalls auch ins Gesetz reinformuliert werden müsste.

Herr Fähnrich:

Sagen wir so: Wenn innerhalb der verschiedenen Ebenen die Dinge nicht durchsetzbar sind und sich herausstellt, dass mit den Regelungen, die bisher da sind, nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt werden können, muss man natürlich, wenn man das als einen Lösungsmechanismus betrachtet und den weiterverfolgen will, darüber nachdenken, mit welchen Formulierungen und welchen Schärfungen man das erreichen kann. Insofern könnte man über eine gesetzliche Klarstellung reden, es braucht dann aber auch Sanktionsmechanismen. Das ist eine Sache, klar, darüber muss man nachdenken. Die Frage ist eben: Wie erreiche ich das Ziel? Grundsätzlich, glaube ich, ist ein auf Anreiz basierendes System günstiger als ein auf Zwang basierendes. Aber am Ende muss man auch Dinge mit Zwang durchsetzen können, um zu einem gewollten Ergebnis zu kommen, wenn man das möchte.

Vors. Abg. Möller:

Frau Rothe-Beinlich.

Abg. Rothe-Beinlich:

Vielen Dank erst mal, auch für Ihre schriftliche Stellungnahme, die uns eben noch ausgeteilt wurde, und für Ihre Darlegungen. Ich will ganz offen sagen, weil Sie immer wieder auch von einer möglichen Einigung gesprochen haben: Wir werden uns ganz sicher nicht auf Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung verständigen können, weil wir da eine grundsätzlich

andere Position vertreten. Ich will es nur der Offenheit halber sagen. Mich würde natürlich interessieren, wie Sie da auch oder gerade die kritischen Anmerkungen seitens der Kirche empfinden, die hier auch vorgetragen und sehr deutlich gemacht wurden. Ich will aber vor allem noch mal auf die Problematik eingehen der aus meiner Sicht irrigen Vorstellung, dass die Menschen schneller – in Anführungszeichen – zurückgeschickt werden können, denn die Realität, die ich jedenfalls erlebe, ist ja immer wieder die, dass selbst Menschen mit vielleicht nicht so positiver Bleibeperspektive, die also nach dieser Sortierungslogik in solchen Zentren landen würden, deswegen trotzdem über viele Jahre hierbleiben müssen aus unterschiedlichen Gründen, weil beispielsweise die Herkunftsländer sie gar nicht wieder aufnehmen oder andere Schwierigkeiten existieren, sodass sie überhaupt nicht zurückreisen können. Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund auch und gerade die Situation – es ist ja vorhin ganz zu Beginn ausgeführt worden, dass etwa die Hälfte der Ankommenden nach wie vor Kinder oder Minderjährige sind – von Kindern und Minderjährigen, die sich dann in solchen Zentren wiederfinden? Wie soll dort beispielsweise gewährleistet werden von diesen Zentren ausgehend, dass diese Kinder Kindergärten oder Schulen besuchen? Das kann man ihnen ja hoffentlich nicht verwehren, zumindest nach unseren Gesetzlichkeiten nicht, weil es ja einen Zugang zur Schule spätestens nach drei Monaten – wissen wir auch alle – gibt. Ich stelle mir das jedenfalls in der Umsetzung alles nicht praktikabel vor, mal abgesehen davon, dass ich es für grundsätzlich falsch halte, solche Orte der Hoffnungslosigkeit zu schaffen, insbesondere für besonders Schutzbedürftige, und das sind für mich Kinder und Jugendliche, die natürlich hier immer mit dabei sind. Das würde mich einfach interessieren, inwieweit Sie da vielleicht die Ausführungen auch vonseiten der Kirche oder eben auch des Flüchtlingsrats oder auch von der Beauftragten – in Anführungszeichen – bewegen können, das vielleicht auch noch mal zu überdenken.

Dann will ich auch noch fragen: Was ist „effektiv“? Wir alle wünschen uns schnellere Verfahren, da sind wir uns, glaube ich, einig, dass wir hoffen, dass das BAMF schneller entscheidet. Das Ziel war ja auch immer, dass Menschen wirklich nur ganz kurz in der Erstaufnahme möglichst verbleiben und dann tatsächlich auf die Kommunen verteilt werden. Ich würde es wirklich gern mal wissen: Was spricht für Sie dafür, dass irgendetwas schneller oder effektiver sei, wenn wir Zentren für Ausreise und Rückführung haben? Die Erfahrungen, die ich kenne, sind alle ganz andere, aus Bayern genauso wie aus anderen Ländern. Weil Sie vorhin auch Länder außerhalb von Deutschland angesprochen haben: Ich kenne auch viele Flüchtlingslager. Diese Situationen wollen wir hier nicht, die Situation in unseren Unterbringungen sind schlecht genug, das will ich selbstkritisch so einräumen.

Herr Fähnrich:

Zunächst glaube ich, dass man bei Dingen, wenn sie schlecht sind, nicht bleiben sollte und sagt, ja, wir können es ja eh nicht ändern. Natürlich kann man etwas ändern, das ist ein Prozess. Unter Umständen gelingt das nicht von heute auf morgen. Eine Beschleunigung, eine Verbesserung, das, was Sie sagen, was Sie sich ja auch wünschen, sozusagen ein schnelles Verfahren, schnelle Klarheit, kriegen wir nicht von heute auf morgen. Da braucht es auch untergesetzliche Rahmenbedingungen, die Sie jetzt nicht ändern können; da kann man auch etwas tun. Es gibt ganz viele Dinge. Wahrscheinlich ist es dann eine politische Überzeugungsfrage: Was möchte ich, was ist für mich noch zumutbar, was kann ich noch von meinem Gewissen her mittragen? Das ist dann eine Sache, die müssen wir hier an dieser Stelle meines Erachtens nicht diskutieren. Ich glaube aber, es bedarf anderer Rahmenbedingungen, um zu einer effektiveren Bearbeitung nach wie vor zu kommen. Da sind auch bundesgesetzliche Rahmen weiter zu verändern. Das ist das eine.

Was wir ganz klar gesagt haben: Natürlich sind die Dinge, die Sie ansprechen, für vulnerable Gruppen in solchen TZAR sehr problematisch. Deswegen haben wir gesagt, das muss man sich, wenn man sich dazu verständigt, muss das mit den Kommunen – das geht ja sowieso nicht ohne die Kommunen – geklärt werden: Was sind die Rahmenbedingungen? Wo passt so etwas überhaupt hin und wo ist das möglich? Diese Probleme gilt es dann in der Umsetzung – da hat der Kollege recht – auch zu lösen. Man kann sie natürlich auch im Gesetzentwurf mitdenken, man kann dann dort schon bestimmte Vorgaben machen. Umgekehrt ist es natürlich auch so, dass, wenn man sagt, ich möchte das so machen, muss man die anderen Dinge dann im Nachgang beachten. Es kann keine TZAR ohne Zustimmung der Kommunen, mit den Kommunen, gegen die Kommunen geben, das ist ganz klar. Und ich glaube, das macht auch keinen Sinn. Die Frage ist eben wirklich – und das ist die Diskussion, die Sie führen müssen –: Welche Lösung ist die bessere, führt zu effektiveren Strukturen? Das ist immer ein Ausbalancieren sozusagen der Interessen des Einzelnen zu gesamtgesellschaftlichen gegebenenfalls. Das maße ich mir gar nicht an, dort eine Entscheidung zu treffen. Da wird es auch immer unterschiedliche Positionen geben. Nur wir haben jetzt unsere Position dargelegt, das ist das, was unsere Kommunen uns gespiegelt haben. Die glauben, dass eine große Chance darin liegt, wenn wir Dinge zentralisieren in einer zentralen Ausländerbehörde. Wir glauben, dass Identitätsfeststellung und Passersatzbeschaffung etwas ist, was in eine zentrale Ausländerbehörde gehört. Damit wäre auch schon etwas gewonnen, eine Verbesserung, eine Beschleunigung, Konzentration. Ich glaube, das wäre ein erster Schritt.

Vors. Abg. Möller:

Gibt es weitere Nachfragen? Frau König-Preuss.

Abg. König-Preuss:

Sie waren ja jetzt auch schon bei den anderen Anzuhörenden da. Der Flüchtlingsrat hat ja unter anderem ausgeführt, dass ca. 50 Prozent – wenn nicht sogar mindestens 50 Prozent – der Schutzsuchenden Kinder und Jugendliche sind. Halten Sie es für richtig, Kinder und Jugendliche in solche großen Lager zu bringen, also jetzt mal losgelöst davon, ob sie einer speziellen vulnerablen Gruppe zuzurechnen sind?

Herr Fähnrich:

Wie die konkrete Ausgestaltung von solchen Zentren dann tatsächlich ist, das wissen wir ja gar nicht. Das ist eine Frage, die dann entschieden werden muss. Nun sagen Sie, das müssen immer diese 2.500 sein. Wie man das organisiert, das ist doch eine zweite Frage, und zwar von mindestens vier in jeder Planungsregion, sagt die CDU. Der Kollege vom Flüchtlingsrat hat auch davon gesprochen, wir haben eine Anerkennungsquote in Deutschland von 70 Prozent. Wenn ich jetzt nicht ganz falsch liege – ich habe beim Statistischen Bundesamt noch mal nachgeschaut –, wir haben eine Gesamtanerkennungsquote in Deutschland 2023 von 52 Prozent gehabt. Das war jetzt die Zahl, die ich gegoogelt habe. Wie gesagt, ich habe sie nicht im Kopf, das ist das, was ich aus dem Statistischen Bundesamt gerade eben noch gezogen habe. Wir sind da, sagen wir mal, nicht auseinander. Das ist ein Problem, das ist eine Frage der Ausgestaltung dieser Zentren – was ist noch zumutbar, was kann ich vertreten. Und da bedarf es einer engen Abstimmung zwischen denen, die dieses Zentrum einrichten sollen, müssen, und denen, wo es sein wird. Aber eine Lösung von hier und heute habe ich natürlich nicht. Aber man muss schauen, was die bessere Lösung ist. Wenn Sie sich auf irgendeinen Kompromiss verständigen, hoffen wir, dass der den Kommunen hilft. Und dann geht es darum, das umzusetzen und das geht nur gemeinsam.

Abg. König-Preuss:

Sie reden – vermutlich, es gibt zwei Zahlen, das eine ist die normale Schutzquote und das andere ist die bereinigte Schutzquote. Bereinigt bedeutet, Menschen, die dann noch in ein Klageverfahren gehen gegen einen Bescheid, bekommen eben auch noch die Anerkennung, weil vor Gericht festgestellt wird, dass die Entscheidungen des BAMF eben doch nicht

zutreffend waren. Das heißt, die bereinigte Schutzquote ist 72 Prozent. Das ist auch der aktuelle Stand für 2023. Die Zahl, die Sie vermutlich gegoogelt haben, war nicht die bereinigte, sondern die erste.

Herr Fähnrich:

Dort stand „Gesamtanerkennungsquote“. Da bin ich davon ausgegangen, das ist die Endzahl.

Abg. König-Preuss:

Nein, die Endzahl ist 72 Prozent.

Herr Fähnrich:

Aber Gesamtanerkennung, gesamt muss ja irgendwo am Ende des Prozesses sein. Dann ist es missverständlich. Ich glaube Ihnen das, dann wird es über 70 sein.

Abg. König-Preuss:

Ich kann Ihnen das gern zuliefern. Die bereinigte Schutzquote beträgt für 2023, ich glaube, fast exakt 72 Prozent und ist auch in den Jahren vorher so der Fall.

Das finde ich ja schon mal gut, dass Sie auch sagen, da muss noch etwas gemacht werden. Allerdings ist im Gesetzentwurf nichts dazu enthalten im Hinblick auf die entsprechenden Sozialstrukturen, die geschaffen werden müssen, oder auch im Hinblick auf: Wie sollen denn diese großen neuen Einrichtungen ausgestattet sein? Man liest dort auch mit viel Interpretationswillen nichts heraus im Hinblick auf Bildung, im Hinblick auf vulnerable Gruppen, im Hinblick auf Kinder und Jugendliche, was mit denen geschehen soll und wie mit denen umgegangen werden soll. Von daher – muss ich jetzt einfach mal sagen – finde ich es gut, dass Sie das erwähnen, allerdings vielleicht wäre es schon im Hinblick auf das, was dann kommt, sinnvoll, wenn der Landkreistag sich noch mal konkret verständigen würde, was die Mindestmaßstäbe sind, die Sie auch aus Ihrer Perspektive benötigen, wenn eins dieser Aufnahme- und Rückführungszentren – in welchem Landkreis auch immer – kommen sollte. Aktuell sind es nur die großen Einrichtungen oder Lager, mehr nicht.

Herr Fähnrich:

Ich gehe davon aus, dass die CDU jetzt auch zugehört hat und dort auch Korrekturbedarf oder Ergänzungsbedarf vielleicht gesehen wird. Dann kann ja auch die CDU jedenfalls ihren Antrag nachschärfen, nachbessern, und dann schauen wir uns das gern noch mal an. Das ist doch kein Thema. Das machen wir beim Chancengleichheitsfördergesetz auch. Da haben wir, wenn Sie unsere Stellungnahme dort gesehen haben, auch ernsthaft an beiden Gesetzentwürfen, Änderungsanträgen – der Änderungsantrag bezieht sich ja auf den von der CDU – gearbeitet. Ich glaube, um in der Sache eine Verbesserung zu kriegen – manchmal sind wir uns da vielleicht auch nicht ganz einig –, aber wenn es im Ergebnis um ein Ziel geht, was eine Verbesserung mit sich bringt, dann sind wir konstruktiv, gesprächsbereit.

Abg. König-Preuss:

Dann hätte ich daran anschließend noch eine Frage: Wenn Sie sagen, dass es gut wäre, wenn die CDU entsprechend nachbessern würde auch im Hinblick auf die hier getätigten Hinweise und Verbesserungsbedarfe, heißt das, die Empfehlung, Zustimmung, Begrüßung des Gesetzentwurfs ist keine vollständig komplette, sondern der Landkreistag sieht da trotz aller Begrüßung schon auch noch Änderungs-, Aktualisierungs- und Verbesserungsbedarf?

Herr Fähnrich:

Wir weisen deutlich darauf hin, dass es Probleme gibt. Wir begrüßen den, weil er inhaltlich dem nahe kommt, was sich unsere Kommunen wünschen, aber das ist nicht etwas, was keinerlei Probleme mit sich bringt. Die sehen wir auch und deswegen ist es, glaube ich, jetzt deutlich geworden, dass da auch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Vors. Abg. Möller:

Dann habe ich Frau Meißner.

Abg. Meißner:

Zur Abwechslung mal ich. Ich würde gern noch mal auf die Frage eingehen bezüglich der Mindeststandards, die man in solchen Einrichtungen heranziehen könnte. Es gibt ja derzeit für Erstaufnahmeeinrichtungen keinerlei Standards. Die einzigen, die es gibt, sind die für die Gemeinschaftsunterkünfte auf kommunaler Ebene. Könnten Sie sich vorstellen, dass man

diese in der Verordnung geregelten Mindeststandards auch für die zu schaffenden Einrichtungen heranziehen könnte?

Herr Fähnrich:

Ich habe jetzt die GUSVO nicht komplett im Kopf. Aber natürlich sind dort Standards drin, die man unter Umständen – letztlich ist die EAE oder sind diese TZAR ja auch Gemeinschaftsunterkünfte – anwenden könnte. Ob es jetzt komplett analog, da habe ich die nicht parat, das müsste man sich anschauen.

Vors. Abg. Möller:

Weitere Fragen? Das sehe ich nicht. Dann bedanke ich mich bei Ihnen für die Antworten und die Stellungnahme. Damit können wir die Anhörung abschließen.

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

**Staatsgerichtshof
der Freien Hansestadt Bremen**
Der Präsident



**Freie
Hansestadt
Bremen**

THÜR. LANDTAG POST
16.04.2024 09:29

10423/2024

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Am Wall 198, 28195 Bremen

Per E-Mail

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3486

zu Drs. 7/9117

Bremen, 11. April 2024

**Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Drucksache 7/9117**

Ihr Schreiben vom 20. März 2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bitte des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 7/9117 – schriftlich Stellung zu nehmen, komme ich für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen gerne nach, weise aber gleich eingangs darauf hin, dass sich die Äußerung nur auf die hiesigen Erfahrungen mit einer umfassenden Zuständigkeitsregelung für alle Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung beschränken kann. Zu den verfassungsrechtlichen Fragestellungen, die den Gesetzentwurf eines anderen Bundeslandes betreffen, kann der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen keine Stellungnahme abgeben.

Die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen sind in Art. 140 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremVerf) geregelt und werden im Gesetz über den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (BremStGHG) weiter konkretisiert. Mit dem Inkrafttreten

 Eingang
Justizzentrum Am Wall
Am Wall 198
28195 Bremen

 Parkhaus
Violeustraße/
Oslerort/
Theater

 Bus / Straßenbahn
Haltestellen
Domshelde

Sprechzeiten
Mo. - Do.: 09:00 - 15:00 Uhr
Fr.: 09:00 - 13:30 Uhr
sowie nach Vereinbarung

Internet: www.staatsgerichtshof.bremen.de

Dienstleistungen und Informationen zur Justiz und Verwaltung unter Tel. (0421) 361-0
www.transparenz.bremen.de, www.service.bremen.de

der Landesverfassung wurde dem Staatsgerichtshof nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf die Zuständigkeit für „die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen“ zugewiesen. Diese generalklauselartige Zuständigkeit umfasste zunächst auch die Organstreitigkeiten, die aber im Rahmen einer Verfassungsreform im Jahr 1994 in Art. 140 Abs. 1 Satz 2 eine eigenständige Regelung erfahren haben. Unter die Generalklausel fallen seitdem

- die abstrakte Normenkontrolle,
- die präventive Normenkontrolle und
- das sogenannten Interpretationsverfahren.

Gegenstand der **abstrakten Normenkontrolle** ist die Gültigkeit landesrechtlicher Normen, wobei in Bremen aufgrund der weitreichenden Formulierung neben formellen Gesetzen auch Rechtsverordnungen oder Satzungen vorgelegt werden können. Darum geht es in dem hier vorliegenden Kontext nicht, da auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof bereits nach geltender Verfassungs- und Gesetzeslage für die abstrakte Normenkontrolle zuständig ist.

Während dem Bundesrecht eine „vorbeugende Feststellung“ der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit noch nicht bestehender Normen mit dem Grundgesetz grundsätzlich fremd ist (BVerfGE 1, 396, 405 ff.), lässt Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf angesichts seiner weiten Fassung die Prüfung eines bloßen Normenentwurfs und damit eine **präventive Normenkontrolle** grundsätzlich zu (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 87 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 7). Auch insoweit handelt es sich um die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 242; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 88). Eine präventive Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof ist allerdings nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig. Sie setzt unter anderem voraus, dass der zu beurteilende Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten, das heißt eine genau feststehende und damit am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden hat (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 242 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16). Außerdem muss absehbar sein, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgesetzt werden soll, wenn der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststellt. Der Staatsgerichtshof erlässt keine Entscheidung „auf Vorrat“. Eine solche Entscheidung würde dem Erfordernis eines objektiven Klarstellungsinteresses widersprechen, das auch in einem „objektiven Verfassungsbewahungsverfahren“, wie es Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV darstellt, vorliegen muss (vgl. zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer präventiven Normenkontrolle zuletzt ausführlich BremStGH, Urt. v. 04.04.2023 – St 1/22, juris Rn. 23 ff.; siehe außerdem BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 243; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 88; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16).

Entgegen der nach dem Fragenkatalog (Anlage 3 Frage 1) offenbar bestehenden Vorstellung würde mit dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf nach dem bremischen Verfassungsverständnis aber auch keine präventive Normenkontrolle eingeführt werden, weil es nicht um die Prüfung der Vereinbarkeit eines Normentwurfs mit der Thüringer Landesverfassung geht. Was der Gesetzentwurf hier als zukünftige Zuständigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vorsieht, ähnelt vielmehr teilweise dem durch Art. 140 BremVerf vorgesehenen **Interpretationsverfahren**, das allerdings nicht auf eine Verfassungsnorm beschränkt ist, sondern für sämtliche Normen der Bremer Landesverfassung gilt. Die generalklauselartige Weite des Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf lässt auch ein Interpretationsverfahren zu, in dem ohne den unmittelbaren Anwendungsbezug der abstrakten oder präventiven Normenkontrolle der Inhalt des bremischen Verfassungsrechts verbindlich festgestellt wird. Der Übergang zwischen dem Interpretationsverfahren und dem Organstreitverfahren im weiteren Sinne ist in manchen Fällen durchaus fließend, zumal das Organstreitverfahren – wie bereits erwähnt – erst seit 1994 in Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremVerf gesondert geregelt worden ist. Trotz der weitgefassten Zuständigkeitsnorm ist von der Möglichkeit, den Staatsgerichtshof im Rahmen eines Interpretationsverfahrens anzurufen, nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht worden. Als Beispiele seien folgende drei Verfahren aus der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs genannt:

- Zur Frage, welche persönlichen Anforderungen die Bremische Landesverfassung an die Wählbarkeit von Bewerbern für das Amt eines Senators stellt und welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht vorliegen (BremStGH, E. v. 28.02.1994 – St 2/93)
- Zur Frage, ob Art. 128 BremVerf es erfordert, dass Eingangsstellen im bremischen öffentlichen Dienst grundsätzlich erst nach öffentlicher Ausschreibung besetzt werden dürfen (BremStGH, E. v. 22.12.1992 – St 5/91)
- Zur Frage, ob die Landesverfassung es dem Senat verbietet, politische Parteien im Wahlkampf unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen (BremStGH, E. v. 30.11.1983 – St 1/83)

Eine weitere Übersicht über die bisher vom Staatsgerichtshof entschiedenen Interpretationsverfahren findet sich in der Kommentierung von Rinken zu Art. 140 BremVerf (in: Fischer-Lescano, u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 8 Fn. 15 sowie Rn. 9 Fn. 20). Die Anzahl der bisher vor dem Staatsgerichtshof geführten Interpretationsverfahren ist gering und dürfte in der Summe die Zahl 15 wohl nicht überschritten haben.

Dass es trotz der weiten Zuständigkeitsregelung bisher nicht zu einer übermäßigen Inanspruchnahme des Staatsgerichtshofs gekommen ist, liegt zum einen an dem beschränkten Kreis der Antragsberech-

tigten. Neben dem Senat sind ein Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Landes Bremen antragsberechtigt. In der Praxis des Staatsgerichtshofs sind die meisten Interpretationsverfahren durch Anträge eines Fünftels der Bürgerschaftsabgeordneten eingeleitet worden. Dagegen ist es bei der präventiven Normenkontrolle vor allem die Bürgerschaft selbst, die Klarheit über die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit eines Gesetzesvorhabens haben möchte (vgl. u.a. BremStGH, Ur. v. 04.04.2023 – St 1/22, juris; zu weiteren Fällen Rinke, a.a.O., Rn. mit weiteren Nachweisen in Fn. 23). Eine weitere Beschränkung der Zulässigkeit folgt daraus, dass der Staatsgerichtshof zwar wegen des Charakters des Interpretationsverfahrens als objektives Verfassungsbewahungsverfahren kein subjektives Rechtsschutzinteresse verlangt, aber für die Antragsbefugnis einen sachlichen Bezug zu dem dem jeweiligen Antragsteller zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich voraussetzt (vgl. BremStGH, E. v. 31.11.1983 – St 1/83). Im Übrigen gilt auch hier, dass ein objektives Klarstellungsinteresse gegeben sein muss. Ausgeschlossen sind solche Anträge, die abstrakte Rechtsfragen von nur akademischer Bedeutung zur Prüfung stellen, bei denen die Entscheidung des Staatsgerichtshofs also keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen hat (BremStGH, E. v. 28.02.1994 – St 2/93, BremStGHE 5, 75, 80).

Sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben, so ergeht eine Entscheidung, in deren Entscheidungsformel verbindlich über den Verfahrensgegenstand entschieden wird. Der Inhalt des Tenors richtet sich dabei nach der jeweiligen Verfahrensart. Bei der abstrakten und präventiven Normenkontrolle wird eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Norm bzw. des Normentwurfs mit der Landesverfassung getroffen, der gem. § 11 Abs. 2 BremStGHG im Falle der abstrakten Normenkontrolle Gesetzeskraft zukommt. Auch Entscheidungen im Interpretationsverfahren erwachsen in formelle und materielle Rechtskraft. Die Entscheidungswirkungen beziehen sich auf die Entscheidungsformel und, soweit dies zur Ermittlung des Sinngehalts erforderlich ist, auch auf die Entscheidungsgründe. In der Entscheidungsformel wird die Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorschrift mit Blick auf die vorgelegte Zweifelsfrage verbindlich festgelegt (vgl. etwa BremStGHG, E. v. 07.01.1977 – St 2/75 zur Auslegung des Art. 139 – Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs; sowie BremStGHG, E. v. 28.02.1994 – St 2/93 – Zur Gültigkeit einer parlamentarischen Senatorenwahl). Auch Interpretationsentscheidungen binden die Verfassungsorgane der Freien Hansestadt Bremen sowie alle Gerichte und Behörden (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BremStGHG). Die Entscheidungsformel ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntzumachen. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs enthalten zwar weder in Normenkontrollverfahren noch in Interpretationsverfahren ein Wiederholungsverbot. Es entspricht aber dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue, der es Exekutive und Legislative gebietet, die Präjudizien des Verfassungsgerichts zu reflektieren und sich mit ihnen vor einer Gesetzesänderung oder vor anderen Maßnahmen, die bereits Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung gewesen sind, auseinanderzusetzen (vgl. Rinke, a.a.O., Rn. 19).

Als Ergebnis fasse ich mit Blick auf den als Anlage 3 vorgelegten Fragenkatalog nach den vorstehenden Ausführungen kurz zusammen:

1. Innerhalb der weiten Zuständigkeit des Art. 139 BremVerf für Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung ist zwischen der präventiven Normenkontrolle und dem Interpretationsverfahren zu unterscheiden. Nach dem beigefügten Gesetzentwurf dürfte es im vorliegenden Zusammenhang eher um die Eröffnung der Zuständigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs für das Interpretationsverfahren gehen.
2. Weder die präventive Normenkontrolle noch das Interpretationsverfahren haben in den vergangenen 75 Jahren zu „verfassungsrechtlichen Problemen“ in Bremen geführt. Trotz der umfassenden Zuständigkeitsregelung hat es keine übermäßige Inanspruchnahme des Staatsgerichtshofs gegeben. Die Entscheidungen sind in beiden Verfahrensarten zu konkreten Fragestellungen bzw. Normentwürfen ergangen und haben stets Beachtung durch die anderen Verfassungsorgane gefunden.
3. Ein wie auch immer gearteter „nachgängiger Rechtsschutz“ ist in den vom Staatsgerichtshof entschiedenen Fällen nicht in Betracht gekommen, weil über die vorgelegten Zweifelsfragen umfassend und abschließend entschieden worden ist. Im Übrigen vermögen frühere Entscheidungen eines Verfassungsgerichts – ungeachtet in welcher Verfahrensart sie ergangen sind – keine Befangenheit der Richterinnen und Richter zu begründen.
4. Die vom Staatsgerichtshof in Verfahren der präventiven Normenkontrolle oder in Interpretationsverfahren getroffenen Entscheidungen haben „Letztentscheidungscharakter“. Sie haben keinen vorläufigen Charakter wie etwa einstweilige Anordnungen im Eilverfahren.
5. Zu der Frage, ob es zulässig oder sinnvoll ist, eine Zuständigkeit für Zweifelsfragen über die Auslegung auf eine verfassungsrechtliche Norm bzw. eine Fragestellung zu beschränken, kann für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen keine Stellung genommen werden, da es sich um eine Fragestellung handelt, die allein nach der Thüringer Verfassung zu beurteilen ist.

Sofern noch weitere Fragen zur verfassungsrechtlichen Praxis des Staatsgerichtshofs im Zusammenhang mit der weitgefassten Zuständigkeitsregelung bestehen, stehe ich hierfür gern zur Verfügung. An der mündlichen Anhörung am 31. Mai 2024 werde ich aufgrund anderer terminlicher Verpflichtungen leider nicht teilnehmen können.

Mit freundlichen Grüßen



Thüringer Verfassungsgerichtshof · Postfach 23 62 · 99904 Weimar

THÜR. LANDTAG POST
25.04.2024 10:03

Der Präsident

Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Den Mitgliedern des
AfMJV

11358/2024

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3497
zu Drs. 7/9117

**Anhörungsverfahren gem. § 79 der Geschäftsordnung des
Thüringer Landtags**

hier: Drucksache 7/9117

Sehr geehrte Abgeordnete des Thüringer Landtags,
sehr geehrte Damen und Herren!

Weimar
23. April 2024

1. Für den Thüringer Verfassungsgerichtshof als Institution gebe ich folgende schriftliche Stellungnahme ab:

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof respektiert - selbstverständlich - die Kompetenz des Gesetzgebers, ihm gemäß Art. 80 Abs. 2 ThürVerf weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zuzuweisen. Sollte ein Vorabentscheidungsverfahren eingeführt werden, bittet er zu berücksichtigen, dass der Anwendungsbereich für ein solches Verfahren eng gefasst wird. Die Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs üben dieses richterliche Amt zusätzlich zu ihrem Hauptamt bzw. ihrer Hauptbeschäftigung aus. Deshalb dürfen über den Katalog des Art. 80 Abs. 1 ThürVerf hinausgehende Aufgaben den Thüringer Verfassungsgerichtshof nur in einem überschaubaren Umfang in Anspruch nehmen. Die Erfüllung der Kernaufgaben des Thüringer Verfassungsgerichtshofs nach Art. 80 Abs. 1 ThürVerf darf nicht beeinträchtigt werden.

2. Auf Wunsch kann ich gerne als Person bei der mündlichen Anhörung weitergehende Ausführungen zu dem Gesetzentwurf und zu den in der Anhörung gestellten Fragen machen.

Mit freundlichen Grüßen

Thüringer
Verfassungsgerichtshof
Jenaer Str. 2 a
99425 Weimar



Institut f. Völker- und Europarecht • Platz der Göttinger Sieben 5 • 37073 Göttingen

Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt
– nur per Email: poststelle@thueringer-landtag.de –

Den Mitgliedern des
AfMJV

Prof. Dr. Frank Schorkopf
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht
o. Mitglied der Akademie der
Wissenschaften zu Göttingen

Göttingen, 7. Mai 2024

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3570
zu K 7/1075
zu Drs. 7/9117

THÜR. LANDTAG POST
07.05.2024 08:43

12327/2024

Anhörungsverfahren zum Vierten Gesetz zur Änderung des ThürVerfG
Stellungnahme und Anlagen

Sehr geehrte Frau Ruffert,

Sie erhalten meine schriftliche Stellungnahme in dem genannten Anhörungsverfahren (Drucks. 7/9117), zu der Sie mich mit Schreiben vom 20. März 2024 eingeladen haben.

Die Stellungnahme ist in zwei Ausfertigungen beigelegt – eine mit Faksimileunterschrift, die andere lediglich mit Namensnennung am Ende. Ich würde es bevorzugen, wenn Sie die zweite Fassung, die ohne Unterschrift, in die öffentlichen Datenbanken einstellen würden.

Sie erhalten zudem die ausgefüllten Anlagen 4 und 5.

An der öffentlichen Anhörung am 31. Mai 2024 in Erfurt werde ich teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

Schorkopf

Anlagen



Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

– per Email: poststelle@thueringer-landtag.de –

Prof. Dr. Frank Schorkopf
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht
o. Mitglied der Niedersächsischen
Akademie der Wissenschaften

Göttingen, 7. Mai 2024

Stellungnahme im Anhörungsverfahren zum Vierten Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes – Drucksache 7/9117

A. VORÜBERLEGUNG – SINN UND ZWECK DER NEUREGELUNG

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines neuen Verfahrens in das Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz (ThürVerfG) vor. Das Vorabklärungsverfahren soll die Auslegung der Regelungen in der Thüringer Verfassung (ThürVerf) über die Wahlperiode und Neuwahlmodalitäten des Landtags (Artikel 50) sowie über die Bildung der Landesregierung (Artikel 70) durch den Verfassungsgerichtshof ermöglichen (§ 52b ThürVerfG-E), bevor es zu einem Streitfall aus einem konkreten Verfassungsrechtsverhältnis kommt.

Politischer Hintergrund der Gesetzesinitiative ist eine mit Blick auf die Landtagswahl im September 2024 geführte – bereits im Jahr 2009 begonnene – Debatte über etwaige Mehrheitsquoten für die Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang (Artikel 70 Absatz 3 ThürVerf).

Die vorgeschlagene Verfahrensregelung ist erkennbar auf Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei der Regierungsbildung und damit auf die **Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems** insgesamt ausgerichtet (Drucks. 7/9117, S. 1 f.).

Die Wahl des Ministerpräsidenten ist der konstitutive Akt für die Bildung der Landesregierung, weil der Ministerpräsident die Minister des Kabinetts ernannt und einen Stellvertreter benennt (Artikel 70 Absatz 4 ThürVerf). Bestehen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Ministerpräsidentenwahl, wirken sich diese Zweifel auf die Arbeit der Landesregierung – und der ihr nachgeordneten Verwaltung – aus. Deren Wirken kann bis zu einer verbindlichen Klärung delegitimiert werden. Eine Zweifelsklärung ist zwar nachträglich in einem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof möglich. Die Verfahrensdauer schiebt den Zeitpunkt der endgültigen Klärung jedoch hinaus, was auch nicht durch eine einstweilige Anordnung kompensiert werden kann. Denn das verfassungsgerichtliche Eilverfahren (§ 27 ThürVerfG) kommt nur zu einer vorläufigen Regelung aufgrund einer Abwägungsentscheidung. Vergleichbares gilt für die Wahl des Landtages.

B. ANTWORTEN AUF DEN FRAGENKATALOG

Die vom Landtagsausschuss gestellten vier Fragen beantworte ich wie folgt:

1. Inwiefern wirft ein solches Verfahren der präventiven Normenkontrolle verfassungsrechtliche Probleme auf?

Inwiefern kann bzw. darf diese Form des faktisch letztentscheidenden präventiven Rechtsschutzes überhaupt Aufgabe eines Verfassungsgerichts sein?

Das Vorabklärungsverfahren passt weder in den Typus der Normenkontrolle noch in den des Gutachtenverfahrens. Es handelt sich um ein Verfahren zur Feststellung einer authentischen Verfassungenauslegung und nimmt Anleihen beim Organstreit. Entscheidungen im Vorabklärungsverfahren haben Bindungswirkung. Dadurch verliert die Grundsatzkritik an präventivem Verfassungsschutz deutlich an Gewicht. Der Landtag kann den Verfassungsraum des Landes auch durch eine verfassungsprozessuale Innovation ausgestalten, deren noch kritisches Restpotenzial vom Verfassungsgerichtshof in der Praxis begrenzt werden kann.

a) Einordnung des Vorabklärungsverfahrens in eine Verfahrenstypologie

Der Gesetzentwurf wählt den Ansatz, die im Text der Thüringer Verfassung angelegte Zweifelsfrage vor dem Eintreten eines konkreten Anwendungsfalles verbindlich durch den Verfassungsgerichtshof klären zu lassen. Der Gesetzentwurf bezeichnet § 52b als „Vorabklärungsverfahren“. Im Fragenkatalog des Landtagsausschusses wird das Verfahren hingegen als „präventive Normenkontrolle“ bezeichnet.

Der Landtagsausschuss nimmt also mit der Frage 1 eine Typisierung vor, indem er das neue Verfahren dem Typus der Normenkontrolle zuordnet. Eine Normenkontrolle ist die formelle und materielle Prüfung einer abstrakt-generellen Rechtsnorm am Maßstab höherrangigen Rechts (vgl. Graßhof, in: Bukiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl., 2022, § 76 Rn. 2). Bereits die Definition verdeutlicht, dass § 52b ThürVerfG-E **kein Normenkontrollverfahren** regelt.

Die geltenden Artikel 50 und 70 ThürVerf sollen nach § 52b ThürVerfG-E nicht an einem höheren Rechtsmaßstab überprüft werden, vielmehr soll deren Auslegung im Mittelpunkt stehen. Die Geltung der Verfassungsartikel ist unstrittig. Ein „präventives Normenkontrollverfahren“, das am Bremischen Staatsgerichtshof existiert (Artikel 140 Absatz 1 Satz 1 BremLV; BremStGH 1, 42; 1, 96; rechtsvergleichende Hinweise auf Praxis europäischer Nachbarn bei Bednarik, Präventive Normenkontrolle durch Verfassungsgerichte, 2012, S. 211 ff.), verlagert die mögliche Überprüfung auf die Zeit *vor* dem Inkrafttreten der Rechtsnorm. Prüfungsgegenstand ist jedoch weiterhin eine – bereits hinreichend konkretisierte – Rechtsnorm.

Das in Rede stehende „Vorabklärungsverfahren“ hat einen anderen Gegenstand. Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist auf die Voraussetzungen der Rechtsfolge von Artikel 70 Absatz 3 ThürVerf gerichtet, das heißt auf die „erfolgreiche Wahl zum Ministerpräsidenten“. Die erfolgreiche Wahl des Ministerpräsidenten ist wiederum an das Ergebnis der Landtagswahl, die Sitzverteilung im Landtag, das Abstimmungsverhalten im Plenum und die Mehrheitsverhältnisse während der Wahlperiode geknüpft. Bei § 52b ThürVerfG-E handelt es sich deshalb um ein **Feststellungsverfahren** im Rahmen einer authentischen Auslegung.

Es hat **Ähnlichkeiten** sowohl mit einem Organstreit als auch mit einem Gutachtenverfahren. Seine exakte Einordnung hängt davon ab, ob die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bindende Wirkung hat.

Die Ähnlichkeit mit einem **Organstreit** besteht darin, dass über Rechte und Pflichten aus der Verfassung – abstrakt – Unklarheit besteht, im hier zu beurteilenden Fall über die Auslegung der Regelungen in der Thüringer Verfassung über die Wahlperiode und Neuwahlmodalitäten des Landtags sowie über die Bildung der Landesregierung. Konkretisiert auf Artikel 70 Absatz 3 ThürVerf lautet die Frage: Mit welcher Mehrheit muss der Landtag einen Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang wählen, damit die Wahl im verfassungsrechtlichen Sinn erfolgreich ist?

Die mehrdeutigen möglichen Antworten auf diese Frage sind kein Glasperlenspiel, sondern haben seit mehr als einer Dekade einen öffentlichen Resonanzraum. Die „richtige“ Antwort ist umstritten – dies ist ein Anknüpfungspunkt für die Existenz der prozessualen Voraussetzung eines „objektiven Klärungsinteresses“. Gleichwohl – und darin liegt der Unterschied zum klassischen Organstreit – wird über die Frage nicht in einem konkreten Sachverhalt zwischen Verfassungsorganen aus Anlass eines Verfassungsrechtsverhältnisses gestritten (zu letzterem Schorkopf, in: Burkiczak/Dollinger/ders., BVerfGG, 2. Aufl., 2022, § 64 Rn. 8 f.).

Die Ähnlichkeit mit einem **Gutachtenverfahren** besteht darin, dass abstrakte, sich aus Artikel 50 und 70 ThürVerf ergebende Verfassungsrechtsfragen durch eine Auslegung des Verfassungsgerichtshofs geklärt werden sollen (siehe näher Frage 4). Das geplante Vorabklärungsverfahren unterscheidet sich vom Gutachtenverfahren jedoch in zweifacher Weise: Zum einen kann die Vorabklärung nicht anlasslos erfolgen. Der Antragsteller muss über ein „objektives Klärungsinteresse“ verfügen, das in der – so ist aus Praxisperspektive zu vermuten – Antragsschrift darzulegen sein wird. Zum anderen ist ein Gutachtenverfahren in seiner Rechtsfolge regelmäßig unverbindlich für die Verfahrensbeteiligten und das Gericht. Das ist beim Vorabklärungsverfahren anders, weil die Auslegung für die Verfassungsorgane bindend.

b) Bindungswirkung von Entscheidungen im Vorabklärungsverfahren

Die Bindungswirkung des Vorabklärungsverfahrens ergibt sich aus dem Wortlaut des § 52b ThürVerfG-E und der Systematik des ThürVerfG.

Dem Gesetzentwurf liegt das Vorverständnis zugrunde, dass der Verfassungsgerichtshof in dem neuen Verfahren „entscheidet“. Wer entscheidet, äußert keine Meinung und gibt auch keine Stellungnahme ab (Bertram, Die Gutachtenpflicht der ordentlichen Gerichte, ZZP 52 ([1928], S. 419, 430: „Ein Gutachten mit bindender Kraft wäre kein Gutachten mehr, sondern Entscheidung.“). Die Entscheidung eines Gerichts hat üblicherweise verschiedene Wirkungen: Sie bindet das erkennende Gericht an den Entscheidungsausspruch, sie erwächst in Rechtskraft und sie kann Gestaltungs- und Tatbestandswirkung haben. § 25 Absatz 1 ThürVerfG geht, erkennbar in Anlehnung an § 31 Absatz 1 BVerfGG, über allgemeine Entscheidungswirkungen hinaus und formuliert: „Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs binden die Verfassungsorgane des Landes sowie alle Thüringer Gerichte und Behörden.“

Die Systematik des ThürVerfG spricht dafür, dass das Wort „**Entscheidung**“ kohärent vom Gesetzgeber verwendet wird, das heißt, es hat denselben rechtlichen Sinn. Dafür spricht zusätzlich

die Gesetzesbegründung, wonach das Änderungsgesetz dem Verfassungsgerichtshof „eine weitere Angelegenheit zur Entscheidung“ zuweist, der eine „Auslegungsentscheidung“ und keine „Entscheidung in der Sache“ trifft (Drucks. 7/9117, S. 4; ergänzend ist auf § 47 Absatz 1 ThürVerfG hinzuweisen, der die Entscheidungsreichweite in der konkreten Normenkontrolle auf die Rechtsfrage begrenzt).

Aus dem Zusammenhang und nach Sinn und Zweck wird deutlich, dass der Verfassungsgerichtshof eine authentische Auslegung der Thüringer Verfassung vornehmen soll, die die Sachentscheidung in einem konkreten Verfassungsrechtsstreit nicht ausschließt. Eine etwaige Vorabklärung hat im Grunde lediglich eine spezifische verfassungsrechtliche Auslegungsfrage autoritativ geklärt, die andernfalls als Vorfrage im konkreten Verfassungsrechtsstreit mitentschieden werden müsste.

Um etwaige letzte Zweifel an der Bindungswirkung von Entscheidungen aufgrund von § 52b ThürVerfG-E zu beseitigen, ließe sich in einem neu einzufügenden Absatz 2 eine Verweisung auf § 25 Absatz 1 ThürVerf oder im neuen Gesetzestext aufnehmen – notwendig ist das m.E. nicht.

c) Grundsatz- und Detailkritik

Die Verbindlichkeit der Auslegungsentscheidung nimmt der **Grundsatzkritik an präventivem Verfassungsrechtsschutz** viel Wind aus den Segeln. Wie in der Antwort auf die Frage 4 näher erläutert, wurden Gutachtenverfahren in der deutschen Rechtsordnung der Nachkriegszeit überwiegend kritisch gesehen und abgeschafft, weil die Äußerung unverbindlicher Stellungnahmen der Justiz wesensfremd seien und das Potenzial hätten, die Autorität des Gerichts zu untergraben, einerseits durch deren Hineinziehen in (hoch)politische Prozesse und andererseits durch die Gefahren der späteren Nichtbefolgung durch die Auftraggeber.

Mit der Bindung der Antragsteller und sogar aller Verfassungsorgane an die Auslegungsentscheidung wird das **Autoritätsargument** gegenstandslos. Verfassungsgerichte sind per se mit hochpolitischen Sachverhalten befasst, über die sie im Streitfalle zum „Schiedsrichter“ berufen sind. Die Gefahr einer weiterreichenden Politisierung wird dadurch vermieden, dass der Verfassungsgerichtshof nicht als Dialogpartner in einen politischen Streit eintritt, sondern in einem gerichtlichen Verfahren eine binäre bindende Entscheidung trifft.

Das **Instrumentalisierungspotenzial** sinkt weiter, das halte ich für entscheidend, durch die Prozessvoraussetzung des „objektiven Klärungsinteresses“, dessen Feststellung in der Hand des Verfassungsgerichtshofs liegt und die ihm eine „prozessuale Steuerung“ ermöglicht.

Es bleibt die Frage, ob ein solches Verfahren möglicherweise dem **Wesen der Judikative** nicht entspricht. Ungeachtet einer gebotenen Grundskepsis gegenüber Substanzbegriffen („Wesen“), lässt sich feststellen, dass Gerichte dadurch im Kern charakterisiert sind, dass sie als Spruchkörper in Unabhängigkeit nach einem Verfahren und am Maßstab des Rechts entscheiden. Dass Gerichte wesensmäßig „nur“ konkrete Rechtsstreitigkeiten zwischen Parteien entscheiden, ist eine Verkürzung, die bereits auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in Bund und Ländern nicht zutrifft. Die abstrakte Normenkontrolle etwa oder andere objektive Klärungsverfahren fallen aus diesem Schema heraus. Das gilt auch für die fortbestehenden Gutachtenverfahren insbesondere überstaatlicher Höchstgerichte (siehe Frage 4 c).

Und selbst wenn der Freistaat Thüringen die einzige Gebietskörperschaft wäre, die ein Vorabklärungsverfahren neu in ihr Verfassungsprozessrecht einführt, wäre dieser Schritt von der **Verfassungsautonomie** gedeckt. „Die Länder sind berufen, ihren Verfassungsraum unter Beachtung ihrer föderativen Bindungen eigenständig auszugestalten“ (BVerfG, Beschl. des Zweiten Senats vom 25.1.2023, 2 BvR 2189/22, Rn. 114 – Wahlwiederholung Berlin, eA). Die Thüringer Verfassung gibt dem Landtag dazu die Kompetenz (Artikel 80 Absatz 2 ThürVerf). Warum sollte der Landtag diesen Raum nicht auch durch eine verfassungsprozessuale Innovation ausgestalten?

Aus dieser Perspektive „getrennter Verfassungsräume“ ließe sich schließlich noch die Frage nach der **Gewaltenteilung** zwischen den Verfassungsorganen stellen. Die Auslegung der Verfassung obliegt allen Verfassungsorganen gleichermaßen, so dass etwa Landesregierung und Landtag den interpretatorischen Erstzugriff auf noch nicht entschiedene Zweifelsfragen haben. Ein Verfassungsgericht ist, wie die Justiz strukturell, zumeist der Zweitinterpret von juristischen Zweifelsfragen. Das Vorabklärungsverfahren verlagert die mögliche Eingriffsschwelle bei Auslegungsstreitigkeiten zeitlich vor, indem es den Antragsberechtigten ermöglicht, den Verfassungsgerichtshof in einem sehr frühen, noch abstrakten Debattenstadium einzubeziehen. Das neue Verfahren entlastet so die weiteren Verfassungsorgane, die Auslegung der Artikel 50 und 70 ThürVerf selbst vorzunehmen und das Risiko einer späteren Korrektur durch den Verfassungsgerichtshof zu tragen.

Das ist ein Grundsatzproblem, für das es keine schematische Lösung gibt. Es handelt sich mehr um ein Problemfeld, das es im Blick zu halten gilt. Der Sinn und Zweck des Verfahrens, die Legitimationsgrundlage des Legislativ- und Exekutivhandelns in Thüringen außer Streit zu stellen, ist ausreichend tragfähig, die genannte Kritik zu entkräften. Der Verfassungsgerichtshof hat über das Kriterium des „objektiven Klärungsinteresses“ zudem ein Instrument, um eine sich einer schleichenden Gewaltenverschiebung entgegenzuwirken.

2. Inwiefern schneidet ein solches Verfahren die üblichen Instrumente des nachgängigen Rechtsschutzes ab – eingeschlossen die Frage der Befangenheit des Gerichts?

Und wenn diese präventive Entscheidung keinen Letztentscheidungscharakter haben soll, was bedeutet dies dann für ihre Rechtsverbindlichkeit?

Das Vorabklärungsverfahren schneidet keinen „nachgängigen Verfassungsrechtsschutz“ ab, sondern entzieht solchen Verfahren grundsätzlich nur die Auslegung der entschiedenen Zweifelsfrage zu den Artikeln 50 und 70 ThürVerf. Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind in späteren Verfahren nicht befangen, weil es sich nicht um „dieselbe Sache“ handelt.

a) Ausschluss „nachgängigen Rechtsschutzes“

Instrumente des „nachgängigen Rechtsschutzes“, in der hier zu diskutierenden Konstellation also besonders der Organstreit, werden durch das Vorabklärungsverfahren **nicht ausgeschlossen**. Vergleichbar mit dem Verfahren der konkreten Normenkontrolle, wird der Verfassungsgerichtshof abstrakt eine authentische Auslegung einer spezifischen Zweifelsfrage der Artikel 50 und 70 ThürVerf vornehmen (vgl. § 47 Absatz 1 ThürVerfG). Diese Auslegung ist eine normative Vorgabe für einen konkreten Streitfall, der insoweit ein neuer Streitgegenstand ist. Die Auslegungsfrage kann in späteren Verfahren – nach meinem Verständnis des § 52b ThürVerfG-E – nicht mehr von den Beteiligten in Frage gestellt werden. Die Entscheidung, wie sie im Entscheidungstenor konkretisiert ist, ist auch für den Verfassungsgerichtshof bindend – mit den zeitlichen Grenzen,

die bei einem langfristigen Wandel der allgemeinen Rechtsauffassung auch eine Rechtsprechungsänderung ermöglichen. Hier stellen sich schwierige Fragen, unter welchen Bedingungen ein Höchstgericht seine frühere Rechtsprechung selbst ändern kann – das Problem besteht jedoch unabhängig von dem Gesetzentwurf und der Existenz eines Vorabklärungsverfahrens. Die Auslegungsentscheidung ist in diesem Sinn „letztverbindlich“.

In einem „nachgängigen Verfahren“, das auf eine Vorabklärung folgt, können sich sowohl Tatsachen- als auch weitere Verfassungsrechtsfragen stellen, die außerhalb des Streitgegenstandes eines Verfahrens nach § 52b ThürVerfG-E liegen. Die Entscheidung im Vorabklärungsverfahren determiniert weiteren Verfassungsrechtsschutz demnach nicht, sie entzieht lediglich die spezifische Zweifelsfrage dem Streitfall.

b) Befangenheit

Die Frage einer Befangenheit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs in einem Verfahren des „nachgängigen Rechtsschutzes“ ist eindeutig zu beantworten: Eine Befangenheit **besteht nicht**. Die Frage wurde im Gesetzgebungsverfahren zur Ursprungsfassung des BVerfGG gesehen. Der Gesetzentwurf enthielt den Hinweis, es sei „selbstverständlich“, dass Mitglieder des Gerichts, die an einem Gutachten mitgewirkt haben, weder ausgeschlossen seien noch abgelehnt werden könnten. Einer ausdrücklichen Regelung bedürfe es nicht (BT-Drucks. I/788, S. 41).

§ 13 ThürVerfG sieht – ebenso wie § 18 BVerfGG – in Absatz 1 zwar vor, dass ein Richter von der Entscheidung ausgeschlossen ist, wenn er in derselben Sache bereits von Amts wegen tätig war. Ein Vorabklärungsverfahren behandelt jedoch nicht „dieselbe Sache“, weil es trotz ggf. bestehender oder sich abzeichnender Sachlage, keinen konkreten Sachverhalt im Blick hat (Müller-Terpitz in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 18 Rn. 19). Möglicherweise muss an diesem Punkt der Verfassungsgerichtshof praktisch im Blick haben, dass ein „objektives Klärungsinteresse“ dann nicht mehr besteht, wenn sich die Sachlage bereits zu einem konkreten Streitfall verdichtet hat. Insoweit bestünde für ein Vorabklärungsverfahren ein Zeitfenster, das begrenzt wird durch hinreichend konkrete Auslegungszweifel einerseits und einen konkreten Streitfall andererseits.

Dass der Verfassungsgerichtshof in einem „nachgängigen Verfahren“ auf die eigene (Auslegungs)Entscheidung Bezug nehmen würde, ist im Übrigen gängige Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit. Durch diese Selbstreferentialität wird ein gesteigertes Maß an Rechtssicherheit bewirkt und die Akzeptanz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen gesteigert, indem das Gericht seine Entscheidungen abschbar macht.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Ausschluss- und Befangenheitsregeln auf das Vorabklärungsverfahren selbst angewendet werden würden. In diesem Zusammenhang könnte der **Ausnahmetatbestand** in § 13 Absatz 3 ThürVerfG gesteigerte Bedeutung erhalten, wonach die „Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann“ für sich genommen keine Besorgnis der Befangenheit begründet (§ 14 Absatz 1 Halbsatz 2 ThürVerfG). Kommentierungen der Thüringer Verfassung, Aufsätze und andere schriftliche Beiträge werden gerade auch von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs stammen.

3. Inwiefern stellt die vorliegende Gesetzesänderung inhaltlich einen Fall eines unzulässigen Einzelfallgesetzes dar (Stichwort: Die neue Verfahrensart soll nur für den Artikel 70 und damit zusammenhängende Fragen des Artikels 50 ThürVerf zur Anwendung kommen)?

Die geplante Gesetzesänderung ist kein unzulässiges Einzelfallgesetz.

Mit dem verfassungsrechtlichen Verbot eines Einzelfallgesetzes, das in der Thüringer Verfassung enthalten ist (Artikel 42 Absatz 3), ist die Allgemeinheit des Gesetzes gemeint. Ein Gesetz ist allgemein, wenn sich „wegen der abstrakten Fassung der gesetzlichen Tatbestände nicht absehen läßt, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet“ (BVerfGE 99, 367, 400, bezogen auf Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 GG).

Bereits der Wortlaut sowohl der Thüringer Verfassung als auch des Grundgesetzes stellen das Verbot des Einzelfallgesetzes in den Kontext des Grundrechtsschutzes. Der Gesetzgeber wird auf die Allgemeinheit des Gesetzes verpflichtet, weil er nicht durch Gesetz in einem konkreten Sachverhalt die Grundrechte einer Person einschränken soll. Vom Anwendungsbereich erfasst sind also einzelfallbezogene Regelungen, die künftige Anwendungsfälle ausschließen.

§ 52b ThürVerfG-E **erfüllt diese Voraussetzungen nicht**. Zunächst hat die Gesetzesänderung keinen Bezug zum Grundrechtsschutz. Die neue Verfahrensart und die Beteiligten sind dem Staatsorganisationsrecht zuzuordnen. Dieser Befund reicht bereits aus, ein Einzelfallgesetz auszuschließen. Sodann ist das Änderungsgesetz abstrakt-generell formuliert und hat mehrere Anwendungsfälle. Zwar hat § 52b ThürVerfG-E einen eingegrenzten Anwendungsbereich, weil mögliche Auslegungsfragen zu den beiden Verfassungsartikeln überschaubar sind. Die reguläre Wahl und vorzeitige Neuwahl des Landtags, die Wahl des Ministerpräsidenten sowie die Bildung der Landesregierung sind für sich drei Anwendungskonstellationen, die ihrerseits mit zahlreichen verfassungsrechtlichen Detailfragen verknüpft sind.

Dass es für den Gesetzgeber einen sich möglicherweise abzeichnenden Konfliktfall für das Tätigwerden gibt, die reguläre Landtagswahl im September 2024, hat verfassungsrechtlich keine Bedeutung. Das sogenannte „Maßnahmegesetz“ ist keine verfassungsrechtliche Kategorie. Entscheidend sind die abstrakt-generelle Normstruktur und die Existenz mehrerer potenzieller Anwendungsfälle (vgl. BVerfGE 121, 30, 49; Kaufhold, in: Dreier, GG-Kommentar, 4. A., Bd. I, Art. 19 Rn. 31).

4. Inwiefern ähnelt der vorliegende Regelungsvorschlag dem früher beim Bundesverfassungsgericht zur Verfügung stehenden Gutachtenverfahren zur Klärung von Auslegungsfragen?

Warum wurde diese Verfahrensart im Prozessrecht des Bundesverfassungsgerichts wieder abgeschafft?

Das historische Gutachtenverfahren des Bundesverfassungsgerichts ist sehr begrenzt mit § 52b ThürVerfG-E vergleichbar. Die vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts zu erstattenden Gutachten sollten eine nichtbindende „sachverständige Meinungsäußerung“ sein. Das Verfahren wurde 1956 abgeschafft, weil die Erstattung unverbindlicher Gutachten der Justiz wesensfremd sei und die geringe Praxis mit negativen Erfahrungen verbunden war.

a) Das Gutachtenverfahren des Bundesverfassungsgerichts

Das Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht existierte von der Gründung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1951 bis zur Streichung aus dem BVerfGG im Jahr 1956. Das Verfahren gab dem Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit, ein Rechtsgutachten „über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage“ zu erstatten (§ 97 BVerfGG a.F.).

Antragsberechtigt waren Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung gemeinsam sowie der Bundespräsident. Insgesamt gab es drei Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 1, 76; 2, 79; 3, 407). Zwar hatten diese Gutachten allesamt präventiven normkontrollierenden Charakter.¹ Der Wortlaut von § 97 BVerfGG a.F. machte allerdings deutlich, dass auch Fragen zu Rechten und Pflichten aus einem Verfassungsrechtsverhältnis hätten gestellt werden können. Mit anderen Worten, das Gutachtenverfahren hätte also auch, wie das geplante Vorabklärungsverfahren, in einer Art präventivem Organstreit aktiviert werden können.

Die Gutachten waren vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts, also von allen Mitgliedern (seinerzeit 24 Richter), zu erstatten und sollte keine Bindungswirkung für die Antragberechtigten sowie die beiden Senate und das Plenum des Bundesverfassungsgerichts haben („sachverständige Meinungsäußerung“, Geiger, BVerfGG-Kommentar, 1952, S. 300).

b) Gründe für Abschaffung des Gutachtenverfahrens

Rückblickend scheint das Gutachtenverfahren aus dem verfassungsrechtlichen Niemandsland gekommen und rasch „irgendwie“ wieder gegangen zu sein. Das ist eine Fehlvorstellung. Das Gutachtenverfahren beruhte auf einem Gesetzentwurf von 1926, mit dem die Reichsregierung auf neue Rechtsprechung des Reichsgerichts zur Normenkontrolle reagierte. Zudem kannte bereits die **Reichsabgabenordnung** aus dem Jahr 1919 ein Gutachtenverfahren, das es dem Reichsfinanzminister ermöglichte, „Fragen der Auslegung der Steuergesetze beim Reichsfinanzhof zur Begutachtung vorzulegen“ (§ 63 RAO); die Zuständigkeit bestand auch noch für den Bundesfinanzhof, wurde jedoch 1963 aus der fortgeltenden Reichsabgabenordnung gestrichen. Jene Gutachten waren unverbindlich.

Der **Parlamentarische Rat** nahm die Überlegungen wieder auf, nachdem der Konvent von Herrenchiemsee eine verfassungsgerichtliche Kontrolle von *Gesetzesvorlagen* empfohlen hatte. Bei den Beratungen über das BVerfGG spielte das Gutachtenverfahren lediglich eine untergeordnete Rolle. Es wurde jedoch unter die Verfahrensarten aufgenommen, die dem Bundesverfassungsgericht durch einfaches Gesetz zugewiesen werden können (Artikel 93 Absatz 3 GG n.F.).

Die **Abschaffung** des Gutachtenverfahrens durch das erste BVerfGGÄndG im Jahr 1956 beruht auf einem frühen Konflikt der Verfassungsorgane, der unter dem Stichwort „Kampf um den Wehrbeitrag“ in die Zeitgeschichte der Bundesrepublik eingegangen ist. Im Juni 1952 hatte Bundespräsident Heuss einen Gutachtenantrag zur Vereinbarkeit des Deutschlandvertrages und des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) mit dem Grundgesetz

¹ BVerfGE 1, 76 hatte die Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes zur Durchführung des Artikels 108 Absatz 2 GG, BVerfGE 2, 79 die Vereinbarkeit der völkerrechtlichen Verträge betreffend die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und den Deutschlandvertrag mit dem Grundgesetz und damit perspektivisch ein Zustimmungsgesetz zum Gegenstand. BVerfGE 3, 407 betraf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass des Bundesbaugesetzes.

gestellt. Mit dem Gutachtenantrag war, wie erwähnt, das Plenum des Bundesverfassungsgerichts befasst. Zu diesem Zeitpunkt war dieselbe Verfassungsrechtsfrage bereits beim Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts anhängig. Die Bundesregierung befürchtete eine ablehnende Entscheidung und hatte deshalb den Bundespräsidenten um den Gutachtenantrag gebeten, in dem Wissen, dass dadurch das Plenum zuständig werden würde. Als nun gerüchteweise davon die Rede war, dass das Plenum ebenfalls eine für die Bundesregierung negative Entscheidung treffen könnte, stellte die regierungstragende Mehrheit im Bundestag einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle. Dieser Antrag bezweckte, nunmehr den – vermeintlich regierungsfreundlicheren – Zweiten Senat in derselben Verfassungsrechtsfrage zuständig zu machen. Das Plenum reagierte darauf mit einem Beschluss, in dem es feststellte, dass das Gutachten für beide Senate intern bindende Wirkung haben würde (BVerfGE 2, 79, Leitsatz 2). Die Entscheidung wurde sehr kritisch aufgenommen, wenngleich offenkundig war, dass es um eine Selbstbehauptung des neu errichteten Bundesverfassungsgerichts gegenüber Bundesregierung, Bundestag und Bundespräsident gegangen war.

Die auf dem Beschluss beruhende Verbindlichkeit zukünftiger Gutachten führte dazu, dass die ohnehin geringe Verfahrenspraxis zum Erliegen kam. Als das BVerfGG aus anderen Gründen überarbeitet werden musste, sprach sich das Bundesverfassungsgericht für die Streichung des Gutachtenverfahrens aus. Gutachten seien für Gerichte wesensfremd und könnten das Ansehen des Bundesverfassungsgerichts mindern, weil die Verfassungsorgane die Rechtsauffassung außer acht lassen könnten (Geiger, in: FS Nawiasky, 1956, S. 211, 214 ff.). Entscheidendes Motiv dürfte die rechtspolitische Instrumentalisierung gewesen sein. Die Bundesregierung hingegen wollte an einem modifizierten Verfahren festhalten, der Rechtsausschuss des Bundestages gab dann jedoch den Ausschlag für die Streichung: „Die umstrittene Rechtsnatur solcher Gutachten legte diesen Beschluß nahe; denn die eigentliche Aufgabe der Justiz ist die Entscheidung von Streitfällen und nicht die Erstattung mehr oder weniger unverbindlicher Gutachten“ (BT-Drucks. II/2388, S. 4).

c) Weitere staatliche und überstaatliche Praxis

Die deutsche Staatspraxis kannte in den ersten Jahrzehnten der Grundgesetzgeltung noch weitere Gutachtenverfahren, beim Bayerischen Obersten Landesgericht, beim Berliner Verfassungsgericht, beim Hessischen Staatsgerichtshof und beim Niedersächsischen Staatsgerichtshof, die jedoch alle kaum eine praktische Bedeutung erlangt haben und nach und nach gestrichen worden sind (ausf. zur Abschaffung insgesamt Burmeister, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 172-177, insb. Anm. 90).

Die deutsche Verfassungsrechtslage in Bund und Ländern steht in einem Kontrast zur **überstaatlichen Rechtslage**, die hier kurz erwähnt werden soll, um die Diskussionsgrundlage zu verbreitern. Der Internationale Gerichtshof, das Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, kennt ein Gutachtenverfahren (Artikel 65 ff. IGH-Statut), das in der frühen Literatur zum BVerfGG als ein Vorbild für das Gutachtenverfahren genannt wird. Ein weiteres Gutachtenverfahren kennt das Prozessrecht des Europäischen Gerichtshofs der Europäischen Union. Sein Anwendungsbereich ist auf die Vereinbarkeit völkerrechtlicher Verträge der EU mit dem Unionsrecht begrenzt (Artikel 218 Absatz 11 AEUV; Artikel 196 ff. VerfO EuGH). Das Gutachtenverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Artikel 47 bis 49 EMRK; Artikel 82 bis 90

VerfO EGMR) hat einen noch engeren Anwendungsbereich, weil alle Gutachtenanträge ausgeschlossen sind, die das materielle Recht der EMRK zum Gegenstand haben und potenziell in einem Beschwerdeverfahren geklärt werden könnten. Das 2018 in Kraft getretene 6. Zusatzprotokoll zur EMRK sieht allerdings ein neues Gutachtenverfahren vor, das nationale Verfassungsgerichte und letztinstanzliche Gerichte in einem anhängigen Fall einleiten können, um Auslegungsfragen der EMRK zu klären. Die Bundesrepublik hat von einer Ratifikation des 16. Zusatzprotokolls bislang abgesehen, weil aus Sicht der Bundesregierung diese Option „im Hinblick auf den ausgebauten Verfassungsrechtsschutz in Deutschland keinen Mehrwert“ biete (BT-Drucks. 20/10584, S. 16, Nr. 214).

Die in den Verfahren vor dem **IGH** und dem **EGMR** erstatteten Gutachten sind für die Antragsteller und Adressaten jeweils **unverbindlich**. Ein Gutachten des **EuGH** hingegen ist verbindlich, so dass eine geplante völkerrechtliche Übereinkunft für die Europäische Union „nur in Kraft treten kann, wenn [die Übereinkünfte] oder die Verträge geändert werden“ (Artikel 218 Absatz 11 Satz 2 AEUV).

C. ERGEBNIS

§ 52b ThürVerfG-E ist eine Innovation, die das verfassungsprozessuale Instrumentarium behutsam entwickelt. Sie begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

gez. Schorkopf

THÜR. LANDTAG POST
08.05.2024 13:39

12596/2024



FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

Rechtswissenschaftliche Fakultät
LSt. für Öffentliches Recht und Steuerrecht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät, LSt. ÖR/SR · 07737 Jena

An den

Thüringer Landtag

Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz

Jürgen-Fuchs-Str. 1

99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3632

zu Drs. 7/9117

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger
Professorin

Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena

Jena, 8. Mai 2024

Schriftliche Stellungnahme zum Vierten Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/9117, Einführung eines Vorabklärungsverfahrens

I. Gegenstand der Stellungnahme und Gang der Darstellung

1. Gegenstand der Stellungnahme

Der hier zu begutachtende Gesetzentwurf sieht die Einfügung eines neuen § 52b in das Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz vor. Diese Vorschrift soll folgenden Inhalt haben:

„§ 52b Vorabklärungsverfahren

Auf Antrag der im Organstreitverfahren und im abstrakten Normenkontrollverfahren Antragsberechtigten entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Artikel 50 und 70 der Verfassung des Freistaats Thüringen, sofern hierfür ein objektives Klärungsinteresse besteht.“

Dieser Gesetzentwurf ist angesichts der überragenden staatspolitischen Bedeutung der Wahl des Ministerpräsidenten sowohl für die Stabilität der Verhältnisse im Freistaat als auch für dessen bundespolitische Reputation vor dem Hintergrund der Ereignisse des Jahres 2020¹ einer umfassenden verfassungsrechtlichen und -politischen Würdigung zu unterziehen.

2. Gang der Darstellung

Darzustellen ist zunächst die **Thüringer Vorgeschichte** dieses Gesetzentwurfs (i. Folg. II.). Sodann ist die Einbettung des Vorabklärungsverfahrens im **System des verfassungsprozessualen Rechtsschutzes** zu analysieren. Hierbei sind terminologische

¹ S. dazu *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u.a. (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 2 ff.

Unsicherheiten in der bisherigen rechtspolitischen Diskussion aufzugreifen und die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines entsprechenden Antrags zu klären. (i. Folg. III.). In der Folge ist auf **Verfahren in der Zuständigkeit anderer Gerichte** einzugehen, die dem Thüringer Vorabklärungsverfahren vergleichbar sein könnten: das frühere Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, das Interpretationsverfahren vor dem Bremischen Staatsgerichtshof und Gutachtenkompetenzen des Europäischen Gerichtshofs sowie des Internationalen Gerichtshofs. Hierbei sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu dem aktuellen Gesetzentwurf herauszuarbeiten (i. Folg. IV.).

Kern der Stellungnahme ist die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem **Grundgesetz und der Thüringer Verfassung** (i. Folg. V.). Zu erörtern sind dabei folgende Fragen: (1) Ist der Gesetzentwurf von Art. 80 Abs. 2 ThürVerf gedeckt, wonach dem Verfassungsgerichtshof „durch Gesetz weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zugewiesen werden“ können? (2) Verstößt der Gesetzentwurf im Hinblick auf die Beschränkung des Antragsgegenstands auf die Auslegung der Artikel 50 und 70 der Thüringer Verfassung gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 42 Abs. 3 S. 1 ThürVerf)? (3) Verstößt der Gesetzentwurf in seiner Ausweitung der gerichtlichen Zuständigkeit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 47 ThürVerf)?

Im Anschluss daran sind die **verfassungsprozessualen Wirkungen** der Vorabklärung einer Rechtsfrage durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof zu analysieren (i. Folg. V.). Hier sind drei Problemkreise zu unterscheiden: (1) Selbstbindungswirkung für den Verfassungsgerichtshof, (2) Bindungswirkung für die Verfassungsorgane des Landes (vgl. Art. 25 ThürVerf), (3) Abgabe eines Grundes für die Annahme einer Besorgnis einer richterlichen Befangenheit nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerfGHG.

Auf dieser Grundlage ist sodann eine **Gesamteinschätzung** zur verfassungsrechtlichen sowie zur verfassungspolitischen Würdigung des Gesetzentwurfs abzugeben (i. Folg. VI.).

II. Die Vorgeschichte des Gesetzentwurfs

1. Anregung an die Politik durch den Vorsitzenden des Verfassungsgerichtshofs

Der Gesetzentwurf geht zurück auf „eine **Anregung an die Politik**“ von Herrn Vorsitzenden des Thüringer Verfassungsgerichtshofs *Dr. Klaus von der Weiden*, geäußert in einer Rede zu 30 Jahre Thüringer Verfassung am 27. Oktober 2023. Danach sei Thüringen gegenwärtig in der besonderen Situation einer Minderheitsregierung, und es sei nicht auszuschließen, dass sich diese Situation nach der Landtagswahl im nächsten Jahr wiederhole. In einer solchen Situation sei es besonders wichtig, dass insbesondere die **Regularien für die Wahl des Ministerpräsidenten** in der Verfassung unzweideutig geregelt oder durch einen Spruch des Landesverfassungsgerichts geklärt seien. In Thüringen gebe es seit mehreren Wahlperioden unterschiedliche rechtliche Einschätzungen dazu, wann auf der Grundlage des einschlägigen Artikels der Thüringer Verfassung nach einer Landtagswahl ein Kandidat im dritten Wahlgang zum Ministerpräsidenten gewählt sei, wenn er keinen Gegenkandidaten habe. Zwar gebe es hierzu „juristische Äußerungen in Gutachten und Kommentierungen.“

Wörtlich heißt es in der Folge: „Durch rechtswissenschaftliche Äußerungen – und seien sie auch sehr bedenkenswert – kann aber Rechtssicherheit nicht geschaffen werden. Rechtssicherheit gibt es nur durch einen Spruch des zuständigen Gerichts. Elfmeter ist nun mal eben nur, wenn der Schiedsrichter pfeift, nicht wenn es ein Spieler, ein Trainer oder ein Zuschauer tut.“ Abhilfe verspreche hier „die einfachgesetzliche Möglichkeit einer verbindlichen vorherigen Klärung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage des bestehenden Verfassungstextes.“²

2. Rechtspolitische Diskussion

a) Thüringer Landtag

In der rechtspolitischen Diskussion hat die Anregung des Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ein **gemischtes Echo** hervorgerufen. Während die CDU die Anregung zustimmend aufgriff,³ insoweit unterstützt von Abgeordneten der SPD,⁴ wirft die FDP die Fragen auf, ob es sich bei dem Gesetzentwurf um ein Einzelfallgesetz handeln könnte, und ob eine derartige Vorabklärung mit Blick auf ihre begrenzte Bindungswirkung tatsächlich Rechtssicherheit brächte.⁵ Von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird das neue Verfahren als „Exot“ eingestuft, und es werden die Bindungswirkung des Vorabklärungsverfahrens sowie Fragen der Gewaltenteilung thematisiert.⁶ Die Partei DIE LINKE bestreitet ein Klärungsbedürfnis zu Art. 70 ThürVerf, wirft ebenfalls die Frage der Bindungswirkung einer Entscheidung im Vorabklärungsverfahren auf und zweifelt an dessen Vergleichbarkeit mit dem Interpretationsverfahren nach der Bremischen Verfassung.⁷ Auch die AfD stellt Fragen nach dem Klärungsbedürfnis und nach einer richterlichen Befangenheit.⁸ Von Seiten der Landesregierung werden Ungereimtheiten in den Antragsvoraussetzungen problematisiert sowie das Meiststimmenverfahren nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf. verfassungsvergleichend eingeordnet.⁹

b) Einlassung im Verfassungsblog

Im Verfassungsblog hat sich *Werner Reutter* unter politikwissenschaftlichen Aspekten kritisch zum Gesetzentwurf geäußert. Vorgeschichte und Inhalt wiesen den Gesetzentwurf als widersprüchlich und nicht zielführend aus. Mehr noch: Er gefährde die Stellung des

² von der Weiden, 30 Jahre Thüringer Verfassung – Rückblick und Ausblick, www.thueringer-landtag.de, zuletzt abgerufen am 8.5.2024.

³ Abgeordneter Schard, CDU, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 122 f., 124

⁴ Abgeordnete Marx, SPD, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 124 f.

⁵ Abgeordneter Montag, Gruppe der FDP, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 126.

⁶ Abgeordnete Rothe-Beinlich, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 128.

⁷ Abgeordnete Dr. Martin-Gehl, DIE LINKE, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 130 f.

⁸ Abgeordneter Braga, AfD, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 131 ff.

⁹ Vgl. die Äußerungen nach Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 133 ff.

Verfassungsgerichtshofs in Thüringen.¹⁰ Hierzu ist unter juristischem Blickwinkel grundsätzlich klarzustellen, dass aus der Vorgeschichte eines Gesetzentwurfs keine Schlussfolgerungen auf seine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit gezogen werden können. Auch im Übrigen fehlt es den Annahmen *Reutters*, dass ein Vorabklärungsverfahren eine inhaltliche „Selbstbindung der Richter“ begründe und dass ein solches nicht „auf einen einzigen Gegenstand beschränkt“ sein dürfe, an verfassungsrechtlicher Substantiierung. Zutreffend ist allerdings sein Hinweis darauf, dass ein Vorabklärungsverfahren den Verfassungsgerichtshof nicht zum Schieds-, sondern allenfalls zum Linienrichter machen würde. Denn Schiedsrichter ist eine Person, die das Spiel leitet, den regelrechten Spielverlauf überwacht und regelwidriges Verhalten durch disziplinarische Maßnahmen letztverbindlich ahndet. Zu einer letztverbindlichen Entscheidung soll das Vorabklärungsverfahren nach § 52b ThürVerfGHG aber wohl nicht führen, andernfalls eine Ergänzung des § 25 ThürVerfGHG hätte beantragt werden müssen, was aber nicht erfolgt ist.

3. Zur aktuellen Bedeutung der Vorgeschichte

a) Zum politischen Scheitern einer Verfassungsänderung

Die Vorgeschichte des Gesetzentwurfs, dass eine Einigung über die von der CDU gewünschte Verfassungsänderung nicht zustande gekommen ist, und „mit dem Gesetzentwurf versucht wird, quasi über die Hintertür zu demselben Ergebnis zu kommen wie mit der Verfassungsänderung beabsichtigt war“,¹¹ mag für manche am Gesetzgebungsverfahren Beteiligte rechtspolitisch unbefriedigend sein. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dazu allerdings klarzustellen, dass die Hürde der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit nicht davor schützt, dass ein politisch ähnliches Ergebnis durch Anrufung der Verfassungsgerichtsbarkeit erzielt wird. So hat beispielsweise der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts,¹² verglichen mit der ein paar Jahre zuvor politisch gescheiterten, ausdrücklichen Implementierung des 1,5 Grad Ziels in Art. 20a GG, eine im Ergebnis ähnliche Bindungswirkung für die politischen Akteure bewirkt. Ungeachtet der daran geübten rechtspolitischen Kritik¹³ lässt sich eine Überschreitung der Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung nicht feststellen, und die tragenden Gründe dieser Entscheidung binden sämtliche Verfassungsorgane.

Kurzum: Das politische Scheitern einer Verfassungsänderung führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der einfachgesetzlichen Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes.

b) Der hinkende Fußballvergleich

Der zitierte Fußballvergleich hinkt. Wer – als Mitherausgeber eines Kommentars zur Thüringer Verfassung – den Thüringer Verfassungsgerichtshof zum Schiedsrichter erhebt

¹⁰ Verfassungsblog 2024/1/05.

¹¹ Dr. Martin-Gehle, DIE LINKE, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 130.

¹² BVerfGE 157, 30.

¹³ Z.B. *Murswiek*, FAZ-Einspruch vom 19.7.2021.

und Kommentatoren und Gutachter aus der rechtswissenschaftlichen Praxis oder dem Bereich der Universität zu Zuschauern degradiert – oder sind letztere vielleicht Trainer? – verkennt, dass die rechtliche Vorabklärung abstrakter verfassungsgerichtlicher Fragen in einem arbeitsteiligen und grundsätzlich gleichberechtigten Miteinander der an der Suche nach vertretbaren Interpretationen Beteiligten zu erfolgen hat.

Darauf aufbauend ist es Aufgabe der demokratisch bestimmten politischen Akteure, ohne Bevormundung aus einem typischerweise weiten Spektrum vertretbarer Interpretationen diejenige Verfassungsauslegung auszusuchen, die ihnen am überzeugendsten erscheint. Ob die Lösung, die in Wahrnehmung dieser politischen Gestaltungsmacht in konkreten Fall gewählt wird, die in der Sache überzeugendste ist, haben nach dem **Demokratieprinzip** bei der nächsten Wahl die Wähler zu entscheiden. Dieses komplexe Zusammenwirken von freiheitlich gestaltender Politik, ausführender und zugleich gestaltender Verwaltung, kontrollierender und zugleich rechtsfortbildender Justiz und nicht zuletzt einer im Wettbewerb um die besten Köpfe und Ideen eingebundenen, freiheitlich agierenden und parteipolitisch ungebundenen Wissenschaft ist aktuell vielfältigen Herausforderungen ausgesetzt. Diese mögen für die Gestaltung der Zukunft neue Modelle der Entscheidungsfindung nahelegen. Ob hierbei allerdings der Vergleich mit der Welt des Fußballs sachlich weiterführt, darf bezweifelt werden.

c) Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum

In der Sache mögen schließlich Zweifel dazu angebracht sein, ob das in der Gesetzesbegründung behauptete **Bedürfnis nach Rechtssicherheit** aktuell noch besteht. Denn die Auslegung des Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf. im Sinne eines Letztentscheidungsmechanismus, bei dem es für die Wahl eines Ministerpräsidenten ausschließlich auf die relative Mehrheit der abgegebenen Ja-Stimmen ankommt, während Nein-Stimmen und Enthaltungen unberücksichtigt bleiben, entspricht der herrschenden Meinung – und zwar sowohl zur Thüringer Verfassung als auch zu vergleichbaren Regelungen in anderen Verfassungen.¹⁴ In der aktuellen politischen Situation Thüringens ist es als entscheidender Vorteil der aktuellen Fassung des Art. 70 ThürVerf. in ihrer Interpretation durch die herrschende Meinung anzusehen, dass eine destruktive Weigerungshaltung ebenso wenig weiterführt wie ein Verhinderungstaktieren. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb der Sonderfall eines konkurrenzlos auftretenden Kandidaten¹⁵ regelungstechnisch erfasst werden soll. Ein gesteigertes Bedürfnis nach Rechtssicherheit ist insoweit also nicht festzustellen.¹⁶

Gleichwohl ist ein **politisches Interesse** der am **Kreationsverfahren** zum Ministerpräsidenten beteiligten Personen anzuerkennen, ein noch höheres Maß an Rechtssicherheit zur Auslegung der Art. 50 und 70 ThürVerf. zu erreichen. Es liegt daher innerhalb des Gestaltungsspielraums des Thüringer Gesetzgebers, das Ziel einer

¹⁴ Vgl. dazu *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u.a. (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Thüringen*, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 10 bis 14e, mit zahlreichen weiterführenden Nachweisen; s. auch den Überblick bei *Schleicher*, ThürVBl. 2024, 1 (4 ff.).

¹⁵ Dazu ausführlich *Schleicher*, ThürVBl. 2024, 1 ff.

¹⁶ In diesem Sinne auch *Kropp*, Gutachterliche Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf in der Drucksache 7/1628, S. 12.

verbindlichen Klärung sämtlicher Auslegungsfragen zu Art. 50 und 70 ThürVerf auf dem Wege einer Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes herbeizuführen.

III. Systematische Stellung des Vorabklärungsverfahrens innerhalb des verfassungsprozessualen Rechtsschutzes

1. Wortlaut des § 52b als Ausgangspunkt

Das in § 52b vorgesehene Vorabklärungsverfahren setzt einen „Antrag der im Organstreitverfahren und im abstrakten Normenkontrollverfahren Antragsberechtigten“ voraus. Die Verwendung der **Konjunktion „und“** ist insofern missverständlich, als sie den Eindruck erweckt, ein Antrag sei nur dann zulässig, wenn er von sämtlichen in den genannten Verfahren Antragsberechtigten erhoben wird, was wohl nicht gemeint ist. Das Wort „und“ sollte im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens, falls dieses weiter verfolgt wird, daher durch „oder“ ersetzt werden.

2. Das Vorabklärungsverfahren als besonderes Normenkontrollverfahren

a) Gesichtspunkte für die Einordnung

Für die **systematische Einordnung** des Vorabklärungsverfahrens in das System der Antragsarten vor dem ThürVerfGH sind zwei Gesichtspunkte maßgeblich: einerseits, dass sich die Antragsberechtigung an Organstreit- und Normenkontrollverfahren orientiert; andererseits, dass ein „objektives Klärungsinteresse“ Voraussetzung sein soll. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, der Antragsteller habe darzulegen, „dass die Möglichkeit besteh(e), dass die aufgeworfenen Auslegungsfragen oder Auslegungszweifel in vergleichbaren Fällen erneut in Streit stehen können.“¹⁷

Das Erfordernis des „objektiven Klärungsinteresses“ rückt das Vorabklärungsverfahren in die Nähe der **abstrakten Normenkontrolle** nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, §§ 42 ff. ThürVerfGHG. Ihr Spezifikum besteht darin, dass sie keinen konkreten Anwendungsstreit zur Voraussetzung hat, sondern nur abstrakte Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit von Rechtsnormen, und dass der Antrag unabhängig ist von einem subjektiven Rechtsschutzinteresse.¹⁸

b) Die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten

aa) Erweiterung auf Antragsteller einer Organstreitverfahrens

Problematisch ist unter systematischen Gesichtspunkten die – im Vergleich zur abstrakten Normenkontrolle erfolgte – **Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten** auf Antragsteller eines Organstreitverfahrens, d.h. auf ein oberstes Landesorgan oder andere Beteiligte, die durch die Thüringer Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Denn anders als die

¹⁷ LT-Dr. 7/9117, Absatz 4.

¹⁸ *Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 52, unter Verweis auf BVerfGE 1, 208 (219 f.).

abstrakte Normenkontrolle ist ein Organstreit ein kontradiktorisches Verfahren, das ein Verfassungsrechtsverhältnis von Antragsteller und Antragsgegner voraussetzt. Es dient der Abgrenzung von Kompetenzen, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines Organhandelns. Dementsprechend setzt der Organstreit eine Antragsbefugnis voraus, d.h. der Antragsteller muss geltend machen, dass er oder das Organ, dem er angehört, in seinen verfassungsmäßigen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Eine Antragsbefugnis wäre aber ein Fremdkörper in den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Vorabklärungsverfahrens. Denn dieses ist systematisch dem Bereich der Normenkontrollen zuzuordnen, nicht demjenigen der kontradiktorischen Verfahren.¹⁹

bb) Thüringer Vorabklärungsverfahren als Hybrid – Vorteil des Minderheitenschutzes

Die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten über denjenigen der abstrakten Normenkontrolle hinaus macht das Thüringer Vorabklärungsverfahren zu einem **Hybrid**, das sich in den Katalog der bisherigen Verfahrensarten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs schwer einpassen lässt.²⁰ Ohne Kenntnis der nicht veröffentlichten Diskussionen zu diesem Entwurf lässt sich nur vermuten, dass die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten eines Vorabklärungsverfahrens auf solche, die Antragsteller eines Organstreits sein könnten den Zweck verfolgt, die relativ hohe Zugangshürde des Normenkontrollverfahrens zu überwinden. Durch die Erweiterung wären antragsberechtigt auch ein einzelner Minister als Mitglied der Landesregierung, Abgeordnete, Fraktionen und Gruppen. Insofern wäre das Vorabklärungsverfahren ein Instrument des Minderheitenschutzes, was angesichts der gegenwärtigen und insbesondere der zu erwartenden Zusammensetzung des Thüringer Landtags grundsätzlich positiv zu beurteilen ist.

cc) Kreis der Antragsberechtigten im Verfassungsvergleich

Ungewöhnlich ist die in § 52b vorgesehene Weite des Kreises der Antragsberechtigten auch im **Verfassungsvergleich** mit dem Interpretationsverfahren des Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremVerf. Danach ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen vorlegt. Nach Art. 140 Abs. 1 S. 2 BremVerf sind antragsberechtigt in einem Organstreitverfahren Verfassungsorgane oder Teile von ihnen.

Auf der anderen Seite zeigt gerade der Verfassungsvergleich mit der Rechtslage in Bremen, dass es zwischen Interpretationsverfahren und Organstreit im weiteren Sinne fließende Übergänge gibt.²¹ So fielen in Bremen bis zur Änderung der Landesverfassung im Jahr 1994 sog. Organstreitigkeiten in einem weiteren Sinn, d.h. Verfahren zur Abgrenzung der

¹⁹ Vgl. hierzu die richtige Formulierung der Frage 1 im Fragenkatalog: „Inwiefern wirkt ein solches Verfahren der präventiven Normenkontrolle verfassungsrechtliche Probleme auf?“

²⁰ Ähnlich Rothe-Beinlich, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Thüringer Landtag, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, 7.12.2023, S. 128.

²¹ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 8, unter Verweis auf BremStGHE 3, 17; 3, 64; 5, 15.

Kompetenzen von Verfassungsorganen unter die konkrete Normenkontrolle nach Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremVerf.²² Für die Antragsteller hatte dies zwar den Vorteil, dass sie wegen des objektiven Charakters dieses Verfahrens keine Verletzung in eigenen subjektiven Rechten geltend machen mussten. An der Einordnung von Organstreitverfahren in einem weiteren Sinn in das Normenkontrollverfahren wurde jedoch kritisiert, dass das Ein-Fünftel-Quorum kleinere Fraktionen, Gruppen oder einzelne Abgeordnete vom Zugang zum Landesverfassungsgericht ausschloss und diese auf die subsidiäre Zuständigkeit des ihnen ferner stehenden Bundesverfassungsgerichts verwies.²³

c) Zusammenfassung

Zusammenfassend liegt die **auffällige Weite des Kreises der Antragsberechtigten** innerhalb des **Gestaltungsspielraums des Thüringer Gesetzgebers**. Dieser ist angesichts der Trennung der Verfassungsgerichtsräume von Bund und Ländern auch frei darin, in der Systematisierung der Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof sowohl vom Bund als auch von den anderen Ländern abzuweichen. Das einzuführende Vorabklärungsverfahren ist als **Sonderfall des Normenkontrollverfahrens** mit einem **erweiterten Kreis von Antragsberechtigten** einzuordnen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Vorabklärungsverfahrens wären eine Antragsberechtigung nach § 52b, als Antragsgegenstand eine bestimmte Rechtsfrage zur Auslegung der Art. 50 und 70 ThürVerf und als Antragsgrund ein objektives Klärungsinteresse. Eine Antragsbefugnis ist hingegen nicht zu verlangen.

IV. Vergleich mit anderen Gutachten- oder Interpretationsverfahren

1. Das frühere Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

a) Wortlaut des § 97 BVerfGG a.F.

Die Ursprungsfassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes sah in § 97 BVerfGG a.F. das Gutachterverfahren vor. Die Vorschrift hatte folgenden Wortlaut:

- (1) Der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung können in einem gemeinsamen Antrag das Bundesverfassungsgericht um Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage ersuchen.
- (2) Dasselbe Recht steht dem Bundespräsidenten zu,
- (3) Das Rechtsgutachten wird vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts erstattet.

²² *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 140 Rn. 20 ff.

²³ Vgl. hierzu die beim BVerfG von einer Gruppe als Organstreitigkeiten anhängig gemachten „Bremer Sachen“: BVerfGE 60, 319; 62, 194.

b) Entstehungsgeschichte und verfassungsrechtliche Grundlage

aa) Grundgedanke der verfassungsgerichtlichen Gutachtenerstattung

Der Grundgedanke einer verfassungsgerichtlichen Gutachtenerstattung lässt sich auf einen **Gesetzentwurf der Reichsregierung aus dem Jahr 1926** zurückführen, der neben der urteilsförmigen Kontrolle verkündeter Rechtsnormen eine Begutachtung beschlossener Gesetze schon vor ihrer Verkündung vorsah.²⁴ Trotz zweimaliger Einbringung in den Reichstag²⁵ kam es in den Krisenjahren der Weimarer Republik letztlich nicht zur Verabschiedung dieses Entwurfs.²⁶

Der Parlamentarische Rat nahm aufgrund eines **Vorschlags des Herrenchiemseer Verfassungskonvents**, Gesetzesvorlagen einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu entwerfen,²⁷ eine Wiederbelebung des Gutachtenverfahrens in Angriff. Da befürchtet wurde, dass eine verbindliche Kontrolle noch nicht beschlossener Gesetze zum präjudiziellen Eingreifen des Verfassungsgerichts in die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments führen würde, sprach sich der zuständige Ausschuss dafür aus, derartige Fragen durch ein verbindliches Gutachten des Bundesverfassungsgerichts klären zu lassen.²⁸

bb) Verfassungsrechtliche Grundlage im Grundgesetz

Im **Parlamentarischen Rat** einigte man sich darauf, die Gutachtenerstattung nicht im Grundgesetz selbst zu regeln, sondern die Einführung dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen.²⁹ Um dies zu ermöglichen wurde die im Zusammenhang der anderen Verfahrensarten übliche Formulierung „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet [...]“ in Art. 93 Abs. 2 GG durch „Das Bundesverfassungsgericht wird [...] tätig“ ersetzt.³⁰

cc) Praxis der Gutachtenerstattung

Das Bundesverfassungsgericht war dreimal mit entsprechenden Anträgen befasst und hat zwei Gutachten erstattet: Im Jahr 1951 zur Zustimmungsbefähigung des Gesetzes über die

²⁴ Der Gesetzentwurf wurde durch einen Aufsatz von Reichsinnenminister Külz vorgestellt: DJZ 31 (1926), 837 ff.; dazu *Burmeister*, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 163 ff.

²⁵ RT-Drs. III/2855; IV/382.

²⁶ *Burmeister*, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 165 m.w.N.

²⁷ Vgl. Art. 98 Nr. 5 Herrenchiemseer Entwurf, zit. nach JöR 1 (1951), 670.

²⁸ Vgl. Kurzprotokoll der 7. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 6.12.1948, S. 3.

²⁹ Vgl. Kurzprotokoll der 9. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 17.12.1948, S. 3.

³⁰ Kurzprotokoll der 9. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 17.12.1948, S. 3, in Entsprechung der Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.12.1948; dazu *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 1991, § 17 Rn. 2; *Burmeister*, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 166.

Verwaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer³¹ und im Jahr 1954 zur Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes.³²

Im dritten Fall geriet § 97 BVerfGG „zwischen die Mühlsteine der Politik.“³³ Als sich gegen die Realisierung des deutschen „Wehrbeitrags“ im EVG- und Deutschlandvertrag – Anfang des Jahres 1952 – 144 Abgeordnete an das BVerfG wandten, stellte sich die Frage nach der Einordnung ihres Antrags. Als Normenkontrolle eingeordnet wäre das Problem vom Ersten Senat entschieden worden; bei einer Einstufung als „Meinungsverschiedenheit über die Vereinbarkeit der vorgelegten Ratifizierungsgesetze mit dem Grundgesetz“ wäre der Zweite Senat zuständig gewesen. In dieser Phase der rechtspolitischen Diskussion prägte *Konrad Adenauer* das Schlagwort vom Ersten Senat als „Rotem Senat“, bei dem die SPD bessere Chancen hätte,³⁴ und es kam – wohl auf Drängen Adenauers³⁵ – zum Antrag des Bundespräsidenten *Theodor Heuß* an das Plenum des BVerfG.³⁶ In einer politisch – auch durch Kritik am BVerfG – aufgeheizten Stimmung beschloss das BVerfG, „dass ein Gutachten des Plenums beide Senate im Urteilsverfahren bindet“³⁷, sodass eine Manipulation der Zuständigkeiten ausgeschlossen war. Der Bundespräsident zog daraufhin seinen Antrag zurück.³⁸

dd) Einstufung der Gutachten durch das Bundesverfassungsgericht

In einem – durch Rücknahme des Antrags an sich überholten – Beschluss stellte das BVerfG zum **Wesen der Gutachtentätigkeit** fest: „Im allgemeinen ist es die Funktion eines Gerichts, Rechtsstreitigkeiten zwischen streitenden Parteien zu entscheiden. Die Erstattung von Rechtsgutachten ist daher grundsätzlich der richterlichen Funktion wesensfremd. [...]. Ein institutionelles Verfassungsgericht, das ausschließlich zur Verfassungsrechtsprechung berufen ist, kann aber nicht mit demselben Maß wie ein ordentliches Zivil- und Strafgericht gemessen werden, zumal wenn es mit der Vielfalt von Zuständigkeiten ausgestattet ist wie das Bundesverfassungsgericht. Auch da, wo es über verletzte Rechte oder behauptete Pflichten entscheidet, steht es weniger im Dienste subjektiver Rechtsverfolgung als im Dienste objektiver Bewahrung des Verfassungsrechts. [...] „Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsstreit und im Normenkontrollverfahren stehen daher den Rechtsgutachten näher, als es bei Urteilen ordentlicher Gerichte der Fall sein kann. Mithin widerspricht § 97 BVerfGG der im Grundgesetz festgelegten Funktion des Bundesverfassungsgerichts nicht. Es ist durchaus sinnvoll, die Sachkunde des Verfassungsgerichts auch außerhalb des Urteilsverfahren auf Antrag höchster Verfassungsorgane zur Klärung verfassungsrechtlicher Streitfragen heranzuziehen.“³⁹

³¹ BVerfGE 1, 76.

³² BVerfGE 3, 407.

³³ *Lamprecht*, NJW 2002, 2686 (2687).

³⁴ So *Lamprecht*, NJW 2002, 2686 (2687); a.A. *Willms*, DRiZ 278 (279), wonach diese Terminologie im BVerfG selbst entstand.

³⁵ Vgl. die Darstellung bei *Häußler*, der Konflikt zwischen BVerfG und politischer Führung, 1994, S. 31.

³⁶ *Lamprecht*, NJW 2002, 2686 (2687).

³⁷ BVerfGE 2, 79 (83).

³⁸ BVerfGE 2, 79 (83).

³⁹ BVerfGE 2, 79 (86 f.).

Zur **Wirkung der Gutachten** führt das BVerfG aus: „Ein Gutachten ist seinem Wesen nach eine Meinungsäußerung darüber, wie ein bestimmter Sachverhalt rechtlich zu beurteilen oder eine Rechtsnorm auszulegen ist. Wenn ein Gericht durch Gesetz zur Erstattung von Rechtsgutachten berufen wird, so handelt es auch bei dieser Tätigkeit als Gericht. Das Gutachten beruht dann ebenso wie ein Urteil des Gerichts auf Gesetz und Recht; es ist nicht eine bloße Zusammenfassung der Meinungen der einzelnen Richter, sondern es geht vom Gericht als solchem aus und hat dessen Autorität. Rechtskraftwirkung und Vollstreckbarkeit und damit Verbindlichkeit nach außen im formellen Sinne können dem Gutachten nicht beigelegt werden. Nur die Entscheidungen, die ein Senat im Urteilsverfahren zu einem konkreten Sachverhalt trifft, binden nach § 31 Abs. 1 BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden, nicht aber Entscheidungen über eine abstrakte Rechtsfrage. Insbesondere fällt auch die in § 16 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Plenarentscheidung über eine Rechtsfrage aus dem Rahmen des § 31 heraus; sie bewirkt nur eine Bindung innerhalb des Bundesverfassungsgerichts selbst, nicht aber nach außen.“⁴⁰

c) Streichung des § 97 BVerfGG a.F.

Zum Gutachtenverfahren setzte sich in der verfassungspolitischen Diskussion die Ansicht durch, dass die **Unverbindlichkeit der Gutachten** und die **Zuständigkeit des Plenums** einen **Widerspruch** darstellen würden.⁴¹ Im Schrifttum wurde denn auch die Zuständigkeit des Plenums nach § 97 Abs. 3 BVerfGG als „Fehlkonstruktion des Gesetzes“ bezeichnet.⁴²

In einem für die Bundesregierung erstatteten Gutachten schlug *Richard Thoma* die **ersatzlose Streichung des Gutachterverfahrens** vor: Rechtsgutachten seien der richterlichen Tätigkeit wesensfremd, führten zu unübersehbarer Voreingenommenheit und Befangenheit der Richter und erzeugten eine problematische präjudizielle Bindung.⁴³ In einer Denkschrift an die Bundesregierung sprach sich auch das BVerfG für die Streichung des Gutachterverfahrens aus: Auch das BVerfG betonte die Wesensfremdheit der Gutachtenerstattung mit der richterlichen Tätigkeit. Außerdem wurde eine Ansehensminderung des Bundesverfassungsgerichts für den Fall befürchtet, dass sich Verfassungsorgane und andere Gerichte nicht an die Rechtsauffassung des Gutachtens hielten.⁴⁴ In einem Gesetzentwurf versuchte die Bundesregierung, das Gutachtenverfahren in einer Rumpfform zu retten: mit Zuständigkeitsübertragung auf einen Senat, der gesetzlichen Festschreibung einer Unverbindlichkeit und einem alleinigen Antragsrecht des Bundespräsidenten.⁴⁵ Der Rechtsausschuss des Bundestags empfahl jedoch, die Möglichkeit der Gutachtenerstattung ganz zu streichen: Die eigentliche Aufgabe der Justiz

⁴⁰ BVerfGE 2, 79 (87 f.).

⁴¹ Vgl. insbesondere *Schätzel*, AöR 78 (1952/53), 228 (234 f.); ähnlich *Scheuner*, DVBl. 1952, 293 (298); *Willms*, JR 1985, 89 (91 ff.); *Schoen*, DÖV 1953, 57 (59).

⁴² *Schätzel*, AöR 78 (1952/53), 228 (234 f.).

⁴³ *Thoma*, JöR 6 (1957), 161 (185).

⁴⁴ Unveröffentlichte Denkschrift; Inhalt referiert bei *Geiger*, in: Festschrift Nawiasky, 1956, S. 211 (214 ff.).

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. II/1662, 3.

liege darin, Streiffälle zu entscheiden und nicht, mehr oder weniger unverbindliche Gutachten zu erstatten.⁴⁶ So wurde § 97 BVerfGG a.F. ersatzlos gestrichen.⁴⁷

4. Diskussion um eine Wiederbelebung des Gutachtenverfahrens

Im der Folge der Streichung des § 97 BVerfGG a.F. kam es bereits in den 1970er und 1980er Jahren,⁴⁸ verstärkt in den 1990er Jahren, aber auch noch zu Beginn des neuen Jahrtausends im Schrifttum zu Forderungen nach einer Wiedereinführung eines Gutachtenverfahrens– teils in seiner ursprünglichen Form,⁴⁹ teils unter Beschränkung auf ein Antragsrecht des Bundespräsidenten zur Rettung von dessen Reputation in Fällen, in denen dieser trotz Zweifeln aufgrund seiner nur beschränkten materiellen Prüfungskompetenz zur Ratifizierung verpflichtet ist,⁵⁰ mitunter für den besonderen Fall der frühzeitigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle völkerrechtlicher Verträge.⁵¹ Begleitet wurden solche Vorstöße allerdings jeweils auch von ablehnenden Stimmen.⁵²

5. Überblick zu den abgeschafften Gutachtenverfahren auf Landesebene

a) Die abgeschafften Gutachtenverfahren

Gutachtenverfahren, die es teilweise auf Landesebene gegeben hatte, wurden inzwischen weitestgehend abgeschafft. Hierzu zählen

- die gutachterliche Tätigkeit des **Bayerischen Obersten Landesgerichts** nach § 10 des Gesetzes Nr. 124 über die Wiedererrichtung des BayObLG vom 11.5.1948,⁵³ abgeschafft durch Gesetz vom 17.11.1956,⁵⁴
- die gutachterliche Zuständigkeit des **Berliner Verfassungsgerichts** nach Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Berlin v. 1.9.1950, gestrichen durch Gesetz vom 22.11.1974,⁵⁵ ohne dass das Berliner Verfassungsgericht bis dahin errichtet worden wäre,
- die Kompetenz des **Hessischen Staatsgerichtshofs** zur Erstattung von Gutachten auf Vorlage eines Gerichts, abgeschafft durch Gesetz vom 30.11.1994,

⁴⁶ BT-Drs. II/2388, 4.

⁴⁷ Gesetz zur Änderung des BVerfGG v, 21.7.1956 (BGBl. I, S. 662).

⁴⁸ Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in: Berberich/Holl/Maaß (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 131 ff.; Schäfer, Verfassungsgerichtsbarkeit, Gesetzgebung und politische Führung, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Gesetzgebung und politische Führung, 1980, S. 10 ff.

⁴⁹ Vgl. etwa von Münch, NJW 1993, 2286 (2286), zur verfassungsrechtlichen Klärung der „Situation von AWACS-Flugzeugen, Adria-Beobachtungsschiffen und Somalia-Einsatz“.

⁵⁰ Lamprecht, NJW 2002, 2686 (2687 ff.).

⁵¹ Burmeister, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 178 ff.

⁵² Kutscher, in: Festschrift Müller, S. 161 (170); Holzer, Präventive Normenkontrolle durch das BVerfG, 1978, S. 190; Schwarz, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik, 1995, S. 169 f.; H.-J. Vogel, NJW 1996, 1505 (1510).

⁵³ BayGVBl. S. 83.

⁵⁴ BayGVBl. S. 249.

⁵⁵ GVBl. S. 2741.

- das Gutachtenverfahren vor dem **Niedersächsischen Staatsgerichtshof**,⁵⁶ abgeschafft durch Gesetz vom 1.7.1966,⁵⁷ nachdem der Gerichtshof nur ein einziges Gutachten erstattet hatte.⁵⁸

Einzig in **Bremen** gibt es heute noch – inzwischen auf der Grundlage des im Jahr 1994 novellierten Art. 140 BremVerf – Interpretationsverfahren vor dem Staatsgerichtshof (siehe unten 3.).

b) Gründe für die Abschaffung der Gutachtenverfahren

Aus den zahlreichen Gründen, welche für die Abschaffung der Gutachtenverfahren vorgebracht wurden, sollen hier zwei herausgegriffen werden, welche die Diskussion leiteten – ein formeller und ein materieller Gesichtspunkt:

In **formeller** Hinsicht fehlte in den jeweiligen Landesverfassungen regelmäßig eine gerichtliche Kompetenz, welche die richterliche Gutachtentätigkeit legitimiert hätte. Während im Grundgesetz Art. 93 Abs. 3 GG bis zum heutigen Tage die Wiedereinführung eines Gutachtenverfahrens trüge, fehlte es in den Landesverfassungen – mit Ausnahme von Bremen – an einer derartigen Zuständigkeitsnorm. Insbesondere – so die allgemeine Ansicht zur Auslegung der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen – stellt ein Gutachten keine Entscheidung dar und kann auch nicht als Minus dazu als im Wort „Entscheidung“ enthalten angesehen werden.⁵⁹

In **materieller** Hinsicht wird unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶⁰ herausgestellt, „dass die Gutachtenerstattung der richterlichen Funktion der Rechtsprechung wesensfremd ist. Der Gutachter beurteilt, aber er urteilt nicht. Sollte das Gutachten verbindlich sein, so wäre es seinem Wesen nach kein Gutachten mehr. So lässt sich gerade aus der fehlenden Verbindlichkeit der Schluss ziehen, dass ein gerichtliches Gutachten „dem Endzweck richterlicher Tätigkeit zuwiderläuft.““⁶¹

⁵⁶ Nach § 41 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 31.5.1955, GVBl. Sb. I, S. 17.

⁵⁷ GVBl. S. 342.

⁵⁸ Zu diesem *Knemeyer*, DÖV 1990, 601 ff.

⁵⁹ *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 1991, § 17 Rn. 4, 6; § 25 III Rn. 28; ebenso *Knemeyer*, DÖV 1990, 601 (602 ff.).

⁶⁰ BVerfGE 2, 79 (84 ff.).

⁶¹ *Knemeyer*, DÖV 1990, 601 (603); vgl. auch schon *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1. Auflage, 1980, S. 948.

6. Das Interpretationsverfahren vor dem Bremischen Staatsgerichtshof

a) Verfassungsrechtliche Grundlage

Das einzige verbliebene Gutachtenverfahren auf Landesebene beruht auf der Vorschrift des Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremVerf.

Diese lautet: „Der Staatsgerichtshof ist zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen vorlegt.“

Nach dieser **umfassenden Zuständigkeitsnorm**, deren Reichweite der Bremer Staatsgerichtshof bislang sehr flexibel gehandhabt hat, ist dieser zuständig dafür, Zweifelsfragen des Staatsrechts, insbesondere zur Auslegung der Verfassung, zu entscheiden.⁶² Dabei lassen sich unterscheiden die abstrakte Normenkontrolle einschließlich der präventiven Normenkontrolle, d.h. der Überprüfung eines bloßen Normentwurfs,⁶³ sowie das Interpretationsverfahren.⁶⁴

b) Objektives Klarstellungsinteresse als Voraussetzung

Das Spezifikum der Interpretationsverfahren besteht darin, dass dort ohne den unmittelbaren Anwendungsbezug der abstrakten oder konkreten Normenkontrolle der Inhalt des bremischen Verfassungsrechts verbindlich festgestellt wird.⁶⁵ Es handelt sich um ein objektives Verfahren, für das zwar keine Antragsbefugnis, wohl aber ein **objektives Klarstellungsinteresse** in Form eines notwendigen besonderen öffentlichen Interesses an der Klarstellung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm erforderlich ist.⁶⁶ Der im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntzumachende⁶⁷ Tenor enthält eine authentische Interpretation der umstrittenen Norm der Landesverfassung.⁶⁸

c) Entscheidungswirkung

Zur Frage, ob und in welchem Umfang der Interpretationsentscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs eine **Bindungswirkung** im Sinne einer Allgemeinverbindlichkeit erwächst, ergibt sich bei Sichtung der Kommentarliteratur sowie einiger Judikate ein differenziertes Bild.

⁶² *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 3; ebenso *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 1991, § 25 Rn. 10.

⁶³ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 7.

⁶⁴ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 8.

⁶⁵ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 8, mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung.

⁶⁶ BremStGHE 3, 41 (53); 3, 97 (100 f.); 6, 149 (162).

⁶⁷ §§ 11, Abs. 1 S. 2 StGHG, 10 GO StGH.

⁶⁸ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 17.

In der führenden Kommentarliteratur wird in analoger Anwendung des § 11 Abs. 2 S. 1 StGHG grundsätzlich eine Bindung von staatlichen Instanzen und Bürgern angenommen.⁶⁹ Auch für das Bundesverfassungsgericht bestehe prinzipiell eine Bindungswirkung, wobei dieses jedoch auf eine Verfassungsbeschwerde hin prüfen könne, ob das Landesverfassungsrecht in dieser Auslegung dem Grundgesetz widerspreche.⁷⁰

Eine nur **eingeschränkte Bindungswirkung** wird allerdings einer **negativen Normenkontrollentscheidung** beigemessen. Hier wirke sich gegenüber dem Gesetzgeber die analoge Anwendung des § 11 Abs. 2 BremStGHG nicht im Sinne eines Normwiederholungsverbots aus, sondern nur dergestalt, dass dieser durch die Verfassungsorgantreuepflicht gehalten sei, „die Präjudizien des Verfassungsgerichts zu reflektieren und sich mit ihnen vor einer Gesetzesänderung auseinanderzusetzen“; er dürfe „das Gericht nicht brüskieren und dessen Autorität nicht in Frage stellen.“ Eine solche „Nichtbrüskierungspflicht“ sei „ein weit flexiblerer Maßstab als das strikte Bindungsgebot“.⁷¹ Grundgedanke dieser Begrenzung ist der Grundsatz, dass ein Verfassungsgericht – gleichgültig ob in Form des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts – kein Verfassungsrecht soll hervorbringen können, welches ein Gesetzgeber bindet.

Das Selbstverständnis des Bremischen Staatsgerichtshofs geht wohl dahin, dass dieser seine eigenen, im Interpretationsverfahren ergangenen Gutachten – anders als Entscheidungen im Normenkontrollverfahren – nicht für allgemeinverbindlich hält.⁷²

Zusammenfassend lässt sich die Wirkung der Interpretationsentscheidungen des Bremischen Staatsgerichtshofs insofern schwer beurteilen, als – soweit ersichtlich – keine Fälle bekannt sind, in denen sich eine Missachtung der Interpretation des Bremischen Staatsgerichtshofs hätte feststellen lassen. Daher lässt sich nicht abschließend feststellen, ob die Interpretationsentscheidungen des Bremischen Staatsgerichtshofs **Bindungswirkung** auslösen oder lediglich eine **Nichtbrüskierungspflicht** zur Folge haben. Der Vergleich mit den negativen Normenkontrollentscheidungen, bei denen zurecht ein Respekt gegenüber der politischen Gestaltungsfreiheit des Parlaments gefordert wird, legt nahe, dass sich die Wirkung auf eine weiche Nichtbrüskierungspflicht beschränkt. Dies entspricht wohl auch dem Selbstverständnis des Bremischen Staatsgerichtshofs.

7. Gutachtenverfahren europäischer und internationaler Gerichtsbarkeiten

a) Gutachtenkompetenz des Europäischen Gerichtshofs

Auf **europäischer Ebene** ermöglicht es Art. 218 Abs. 11 AEUV dem Rat, der Kommission, einem Mitgliedstaat und dem Europäischen Parlament ein Gutachten des EuGH über die **Vereinbarkeit eines geplanten völkerrechtlichen Abkommens** mit dem EUV und AEUV einzuholen. Dieses Verfahren hat Präventivcharakter, weshalb denn auch der Gutachtenantrag unzulässig ist, wenn der völkerrechtliche Bindungswille der Union endgültig

⁶⁹ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 140 Rn. 18.

⁷⁰ BVerfGE 42, 312 (325).

⁷¹ *Rinken*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 140 Rn. 19; zur Nichtbrüskierungspflicht vgl. auch *Korioth*, *Der Staat* 30 (1991), 549 (565 ff.).

⁷² *Pestalozza*, *Verfassungsprozessrecht*, 1991, § 25 Rn. 29.

zum Ausdruck gebracht worden ist.⁷³ Die Gutachtenpraxis des EuGH entfaltet ihre besondere Bedeutung für die Frage der Auswirkungen des völkerrechtlichen Abkommens auf die Unionsrechtsordnung inklusive des Rechtsprechungsmonopols des EuGH.⁷⁴ Als problematisch wird es jedoch angesehen, dass ein Vertragsschluss im Kompetenzbereich der Union im Verhältnis zu den jeweiligen Vertragspartnern zur völkerrechtlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten führt – ein Risiko, das Art. 218 Abs. 11 AEUV nicht adressiert.⁷⁵ Auch im unionsrechtlichen Kontext rühren die Nachteile des Gutachtenverfahrens mithin aus der nur begrenzten Verbindlichkeit des Richterspruchs.

b) Gutachtenkompetenz des Internationalen Gerichtshofs

Eine Gutachtenkompetenz des **Internationalen Gerichtshofs** ergibt sich aus Art. 96 UN-Charta. Diese Vorschrift lautet:

- (1) Die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat kann über jede Rechtsfrage ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs anfordern.
- (2) Andere Organe der Vereinten Nationen und Sonderorganisationen können mit jeweiliger Ermächtigung durch die Generalversammlung ebenfalls Gutachten des Gerichtshofs über Rechtsfragen anfordern, die sich in ihrem Tätigkeitsbereich stellen.

Auch zu diesen Gutachten des Internationalen Gerichtshofs wird die Frage nach den sog. *legal effects* aufgeworfen. Dabei geht die Kommentarliteratur – soweit ersichtlich unwidersprochen – davon aus, dass den Gutachten keine strikte Bindungswirkung zukommt, der Respekt vor ihnen vielmehr der Autorität des Gerichts entstamme.⁷⁶

c) Zusammenfassende Würdigung

Zusammenfassend lässt sich aus dem Bestehen von Gutachtenkompetenzen auf europäischer und internationaler Ebene der Schluss ziehen, dass die **Interpretation von Rechtsnormen ohne konkreten Anlassfall** nicht durchgehend als der richterlichen Tätigkeit wesensfremd angesehen wird. Klärungsbedürftig ist aber jeweils die Reichweite der Verbindlichkeit eines im Gutachtenverfahren ergehenden Richterspruchs.

8. Zusammenfassende Würdigung

Angesichts der Trennung der Verfassungs- und Verfassungsgerichtsräume von Bund und Ländern⁷⁷ verbieten sich unmittelbare Schlussfolgerungen von der Rechtslage in anderen Ländern zu derjenigen im Freistaat Thüringen. Insbesondere liegt es innerhalb des Gestaltungsspielraums des Thüringer Gesetzgebers ein neues Verfahren einzuführen, das im bundesweiten Vergleich als „Exot“ angesehen werden könnte. Zu bedenken ist andererseits, dass ein Gutachtenverfahren in den meisten Ländern – wenn es dort überhaupt

⁷³ EuGH, Gutachten 1/08, Slg. 2009, I-11129 Rn. 107; EuGH, Gutachten 3/94, Slg. 1995, I-4577, Rn. 12 und 19.

⁷⁴ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 218 Rn. 40.

⁷⁵ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 218 Rn. 41.

⁷⁶ *Oellers-Frahm*, in: Simma u.a. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Art. 96 Rn. 31 f. m.w.N.

⁷⁷ BVerfGE 60, 175 (209 m.w.N.).

vorhanden war – wieder abgeschafft wurde, was immerhin gewisse Rückschlüsse auf den praktischen Nutzen dieses Verfahrens ermöglicht.

Zugleich zeigt der Verfassungsvergleich, dass in anderen Ländern und auch mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht eine **verfassungsrechtliche Grundlage** für eine Gutachtenzuständigkeit allenthalben als erforderlich angesehen wird. Wie aus den Diskussionen zum abgeschafften Gutachtenverfahren vor dem BVerfG, aber auch zur aktuellen Rechtslage in Bremen deutlich wird, stellt außerdem die Reichweite der Bindungswirkung eines gerichtlichen Gutachtenverfahrens ein Rechtsproblem dar, das Anlass zu Streitigkeiten geben kann.

V. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Grundgesetz und der Thüringer Verfassung

1. Fehlende verfassungsrechtliche Ermächtigung

a) Die begrenzte Reichweite des Art. 80 Abs. 2 ThürVerf

aa) Die Wortlautgrenze des Art. 80 Abs. 2 ThürVerf

Fraglich ist, ob in Thüringen die Einführung eines **Vorabklärungsverfahrens** von der Thüringer Verfassung gedeckt wäre.

Das Problem liegt darin, dass die einfachgesetzliche Einführung eines Vorabklärungsverfahrens die Grenzen des Wortlauts des Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. überschreitet, nach welchem dem Verfassungsgerichtshof durch Gesetz weitere Angelegenheiten „zur Entscheidung zugewiesen werden können.“ Die **Vorabklärung** einer abstrakten Rechtsfrage ist aber nach herkömmlicher juristischer Terminologie **keine „Entscheidung“**. Denn eine „Entscheidung“ setzt einen konkreten Rechtsstreit voraus, den es bei der Vorabklärung gerade nicht geben soll. Durch die Gesetzesformulierung „entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung“, die für § 52b ThürVerfGH gewählt wurde, wird insoweit ein falscher Eindruck erweckt. Anders als das Grundgesetz, das in Art. 93 Abs. 1 GG die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und in Art. 93 Abs. 3 GG Fälle eines sonstigen Tätigwerdens des Gerichts erfasst, gibt es in Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. eine Reservezuständigkeit nur für Entscheidungen.

Wegen der **Formenstrenge des Prozessrechts** kann auch nicht angenommen werden, dass die Interpretation von Rechtsnormen als Minus im Wort „entscheidet“ nach Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. enthalten wäre. Nach Ansicht der Unterzeichneten wäre daher die Einführung des vorgeschlagenen Vorabklärungsverfahrens verfassungswidrig.

bb) Uneinheitliche Terminologie

Zuzugeben ist andererseits, dass im Verfassungsprozessrecht des Bundes und der Länder die **Terminologie** teilweise **uneinheitlich** ist. Als Beispiel für eine sprachlich missglückte und gleichwohl in der Verfassungspraxis angewandte Vorschrift sei § 13 BVerfGG genannt, wo es eingangs heißt: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet“. Vor Abschaffung des

Gutachterverfahrens nach § 97 a.F. BVerfGG war von § 13 BVerfGG auch dieses erfasst,⁷⁸ obgleich auch insoweit keine Entscheidung in der Sache getroffen wurde.

Es erscheint daher nicht gänzlich ausgeschlossen, dass sich der Thüringer Gesetzgeber bei der Einführung eines Vorabklärungsverfahrens über den Wortlaut des Art. 80 Abs. 2 ThürVerf hinwegsetzt.

cc) Absolute Grenze der Verfassungsinterpretation

Verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt sich eine derart extensive Interpretation des Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. allerdings nur dann, wenn Gutachten im Vorabklärungsverfahren eine **nur begrenzte Verbindlichkeit** zugesprochen wird – wie dies das BVerfG zu § 97 BVerfGG a.F. angenommen hatte.⁷⁹ Denn nur dann, wenn eine Vorabklärung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof weder formelle noch materielle Rechtskraft entfaltet und eine rechtspolitische Verbindlichkeit ausschließlich aus der Autorität des Verfassungsgerichtshofs abgeleitet wird, lässt sich dieses Verfahren auf einfachgesetzlichem Wege einführen, ohne dass es hierfür eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage gibt. Was jedenfalls bleibt, ist das **Risiko einer Aufhebung des § 52b** durch die Verfassungsgerichtsbarkeit wegen fehlender verfassungsrechtlicher Legitimation.

b) Rechtspolitische Aspekte

Unter einem rechtspolitischen Gesichtspunkt lässt sich zwar argumentieren, dass es eher unwahrscheinlich ist, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine Rechtsvorschrift als unvereinbar mit der Thüringer Verfassung ansieht, zu der sein Präsident der Politik eine Anregung erteilt hat.

Andererseits tritt neben die Gefahr einer Aufhebung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof immerhin die **Möglichkeit einer Kassation** des § 52b durch das **Bundesverfassungsgericht**. Gegen § 52b könnte auf Antrag der Landesregierung eine abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG angestrengt werden. In der Sache könnte argumentiert werden, dass § 52b wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines Gutachterverfahrens gegen das Rechtsstaatsprinzip im Sinne der Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung verstößt (Art. 20 Abs. 3 GG). Vorgebracht werden könnte je nach Ausgestaltung des Vorabklärungsverfahrens auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung bei Annahme einer Verbindlichkeit durch eine andere Gewalt. Ob das Bundesverfassungsgericht insoweit die Grundsätze der Verfassungsorgantreue und eine Nichtbrüskierungspflicht gegenüber dem Verfassungsgerichtshof zugrunde legen würde, lässt sich im vorliegenden Rahmen nicht abschließend beurteilen.

c) Zusammenfassende Würdigung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Einführung eines Vorabklärungsverfahrens die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 80 Abs. 2 ThürVerf fehlt. Das Risiko einer

⁷⁸ Vgl. allerdings die Kritik daran bei *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 1991, § 17 II FN 11.

⁷⁹ BVerfGE 2, 79 (84 ff.).

Kassation durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof sowie das Bundesverfassungsgericht ist zwar überschaubar. Dennoch sollte sich der Thüringer Gesetzgeber davor hüten, verfassungswidrige Normen zu erlassen.

2. Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes?

Im Hinblick auf die **Beschränkung des Antragsgegenstands** auf die Auslegung der Artikel 50 und 70 der Thüringer Verfassung könnte der Gesetzentwurf ferner gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 42 Abs. 3 S. 1 ThürVerf). Dies soll hier immerhin kurz angesprochen werden, nachdem dieses Verbot in der parlamentarischen Debatte thematisiert wurde.⁸⁰ Auch lautet die Frage 3 des Fragenkatalogs, der den Sachverständigen zugeschickt wurde: „*Inwiefern stellt die vorliegende Gesetzesänderung inhaltlich einen Fall eines unzulässigen Einzelfallgesetzes dar?*“

Das Verbot des Einzelfallgesetzes trifft folgende Regelung: Soweit nach dieser Verfassung – im Grundgesetz heißt es: „nach diesem Grundgesetz“ – ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.

Fraglich ist bereits, wie es durch die Einführung eines Vorabklärungsverfahrens zu einer Grundrechtseinschränkung kommen kann. Selbst wenn man diese Voraussetzung, zu der sich eine kasuistische Rechtsprechung des BVerfG entwickelt hat,⁸¹ allerdings sehr weit auslegt, und mit Blick auf die legislative Grundvorstellung der Allgemeinheit des Gesetzes sämtliche Normen daran misst, verstößt § 52b nicht gegen ein solches Verbot.

Denn nach dem Bundesverfassungsgericht sind **sämtliche abstrakt-generelle Regelungen** verfassungsrechtlich unproblematisch – auch wenn sie als Maßnahmegesetze zur Lösung bestimmter Problemlagen⁸² oder als Anlassgesetze aus Anlass konkreter Einzelfälle erlassen werden.⁸³ In manchen Fällen hat das BVerfG selbst Regelungen mit einem einzigen, abschließend bestimmten Anwendungsfall dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 GG entzogen. Diese sind nach dem BVerfG zulässig, „wenn [...] es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird.“⁸⁴ Zur Begründung führt das BVerfG an, Art. 19 Abs. 1 GG richte sich nur dagegen, einen von mehreren gleichgelagerten Sachverhalten einer Sonderregelung zu unterwerfen.⁸⁵ Im Schrifttum wird hierzu zurecht die berechtigte Frage aufgeworfen, ob das Verbot des Einzelfallgesetzes neben dem Gleichheitssatz noch eigenständige Bedeutung besitzt,⁸⁶ was hier nicht vertieft werden kann. Fest steht jedenfalls, dass auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG § 52b nicht gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes verstößt.

⁸⁰ Abgeordneter Montag, Gruppe der FDP, Plenarprotokoll Thüringer Landtag v. 7.12.2023, 7. Wahlperiode, 123. Sitzung, S. 126.

⁸¹ Rechtsprechungsüberblick bei Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 16 ff.

⁸² Vgl. BVerfGE 25, 371 (396).

⁸³ BVerfGE 99, 367 (400).

⁸⁴ BVerfGE 134, 33 Rn. 128 mwN; zu mehreren Einzelfällen vgl. BVerfGE 143, 246 Rn. 395.

⁸⁵ BVerfGE 25, 371 (399); 134, 33 Rn. 128; 143, 246 Rn. 394.

⁸⁶ Vgl. Huber, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 16 ff.

3. Verstoß gegen den Gleichheitssatz

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz unter Hinweis darauf, dass ein Vorabklärungsverfahren nur für Art. 50 und 70 ThürVerf und nicht für andere Normen angenommen wird, liegt nicht vor (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 ThürVerf). Denn mit Blick auf die Bedeutung der Ministerpräsidentenwahl sowie der Voraussetzungen für eine Neuwahl sind sachliche Gründe dafür erkennbar, für diese Fälle ein höheres Bedürfnis nach Rechtssicherheit anzunehmen als bei der Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen.

3. Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung?

Zu prüfen ist weiterhin, ob der Gesetzentwurf in seiner Ausweitung der gerichtlichen Zuständigkeit gegen den **Grundsatz der Gewaltenteilung** verstößt (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 47 ThürVerf).

Problematisch ist, ob die Auslegung von Art. 50 und 70 ThürVerf. nicht Aufgabe des Parlaments ist, während der Thüringer Verfassungsgerichtshof als Teil der Judikative nur dann zuständig ist, wenn er einen konkreten Streit zu entscheiden hat. Immerhin ist die Auslegung von Rechtsnormen typischerweise einer von mehreren Schritten auf dem Weg zu einer Sachentscheidung. Doch ist es bei den Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht sowie vor sämtlichen Landesverfassungsgerichten mit Ausnahme von Bremen nicht so, dass die Verfassungsinterpretation das Endprodukt der richterlichen Tätigkeit darstellen würde. Andererseits ist die Erstellung richterlicher Gutachten beim Europäischen Gerichtshof sowie beim Internationalen Gerichtshof, vielfach auch bei ausländischen Gerichtshöfen und eben auch in Bremen Teil der richterlichen Tätigkeit. In der Verpflichtung zur Gutachtenerstellung lässt sich jedenfalls kein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz erkennen.

Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz könnte allerdings – in einer Analogie zur Ablehnung des Normwiederholungsverbots – darin liegen, dass dem Verfassungsgerichtshof die Aufgabe übertragen wird, eine Verfassungsinterpretation zu generieren, welche den Thüringer Landtag als Verfassungsrecht bindet. Dies wäre allerdings nur dann anzunehmen, wenn das Ergebnis eines Vorabklärungsverfahrens eine Bindungswirkung nach § 25 ThürVerfGHG (analog) entfalten würde. Daher sind die Wirkungen des Vorabklärungsverfahrens zu untersuchen.

V. Verfassungsprozessuale Wirkungen des Vorabklärungsverfahrens

Hier sind drei Problemkreise zu unterscheiden:

(1) Selbstbindungswirkung für den Verfassungsgerichtshof

Eine **Selbstbindung** des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in dem Sinn, dass dieser daran gehindert wäre, in einem künftigen Organstreit die Auslegung der Art. 50 und 70 ThürVerf. anders zu beurteilen, als er dies vorab in einem Vorabklärungsverfahren getan hat, ist nicht anzuerkennen. Denn im deutschen Rechtskreis gibt es grundsätzlich keine Präjudizienbindung, d.h. jedes Gericht ist frei darin, in einem neuen Rechtsstreit anders zu entscheiden als bisher. In der Praxis der obersten Gerichtshöfe des Bundes und auch vor

dem Bundesverfassungsgericht gibt es zwar die Übung, dass ein Gericht, welches von seiner bisherigen Judikatur abweicht, dies ausdrücklich und in Auseinandersetzung mit dieser tut. Doch eine rechtliche Bindung an frühere Judikate wäre ein Fremdkörper im Prozess der richterlichen Entscheidungsfindung.

(2) Bindungswirkung für die Verfassungsorgane des Landes (vgl. Art. 25 ThürVerf)

Eine Bindungswirkung des Vorabklärungsverfahrens für die Verfassungsorgane des Landes nach § 25 Abs. 1 oder 2 ThürVerf müsste in dieser Vorschrift ausdrücklich angeordnet werden. Dem vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, dass dies geplant ist. Zum Interpretationsverfahren nach Art. 140 S. 1 BremVerf ist die Reichweite einer Bindungswirkung nach § 11 Abs. 2 BremStGHG analog fraglich. Das Bundesverfassungsgericht hatte zum abgeschafften § 97 BVerfGG eine formelle und materielle Rechtskraftwirkung im Sinne einer Bindungswirkung ausdrücklich abgelehnt (siehe oben).

(3) Abgabe eines Grundes für die Annahme einer Besorgnis einer richterlichen Befangenheit

Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerfGHG ist ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs von der Ausübung seines Richteramts ausgeschlossen, wenn es „**in derselben Sache** bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist.“ Dabei ist nach § 13 Abs. 2 ThürVerfGHG nicht als **beteiligt** anzusehen, wer aufgrund seines Familienstandes, seines Berufes, seiner Abstammung, seiner Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder aus einem ähnlichen allgemeinen Gesichtspunkt am Ausgang des Verfahrens interessiert ist. Ziel des Ausschlusses vom Richteramt ist es, die Richterbank von Richtern freizuhalten, die dem rechtlich zu würdigenden Sachverhalt und den daran Beteiligten nicht mit der erforderlichen Distanz des Unbeteiligten und deshalb am Ausgangsverfahren uninteressierten Dritten gegenüberstehen.⁸⁷ Niemand soll an einer gerichtlichen Überprüfung einer Entscheidung mitwirken, an der er vorher beteiligt war.⁸⁸

Zur Frage, ob Richter, die zuvor in einem Vorabklärungsverfahren tätig geworden sind, in einem künftigen Organstreitverfahren als befangen anzusehen sind, gibt es – soweit ersichtlich – keine Rechtsprechung. Maßgeblich ist, wie die Formulierung „in derselben Sache“ auszulegen ist (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerfGHG, der § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG nachgebildet ist). In Zusammenhang der Befangenheit hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof entschieden, dass eine Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren nach § 13 ThürVerfGHG von Gesetzes wegen zum Ausschluss von der Ausübung des Richteramts führt.⁸⁹ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof legt insoweit also unter Berufung auf den Normzweck der Befangenheitsvorschriften einen **strengeren Maßstab** an als es das Bundesverfassungsgerichtsgesetz für die Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts tut, wo die Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren nach § 18 Abs. 3 BVerfGG gerade nicht zum Ausschluss wegen Befangenheit führt.

⁸⁷ BVerfGE 46, 34 (37).

⁸⁸ BVerfGE 78, 331 (338)

⁸⁹ ThürVerfGH, Beschluss vom 12.1.1996 – VerfGH 2/95 u.a.

Bei der **Äußerung rechtlicher Auffassungen**, zu denen eine Einlassung im Vorabklärungsverfahren gehört, können nach der Rechtsprechung Zweifel an der Unvoreingenommenheit entstehen, wenn entsprechende Ansichten einen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zum konkreten Verfahren aufweisen.⁹⁰ Ob dies der Fall ist, wenn auf ein Vorabklärungsverfahren ein Organstreitverfahren folgt, lässt sich nicht pauschal und für alle denkbaren Fallkonstellationen bejahen. Maßgeblich ist die Formulierung der Vorabklärungsfrage und ihr Zusammenhang zum späteren Organstreitverfahren.⁹¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung eines Vorabklärungsverfahrens die Gefahr birgt, dass in einer wichtigen politischen Konstellation der Thüringer Verfassungsgerichtshof **Befangenheitsanträgen** ausgesetzt ist, deren Ausgang – nicht zuletzt angesichts einer als kasuistisch zu bezeichnenden Rechtsprechung zu den maßstabbildenden Befangenheitsvorschriften des Bundesverfassungsgerichts⁹² – ungewiss erscheint.

V. Gesamteinschätzung zur verfassungsrechtlichen sowie zur verfassungspolitischen Würdigung des Gesetzentwurfs

Das hier zu begutachtende Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes sollte nicht umgesetzt werden.

1. Unvereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Erweiterung der Zuständigkeiten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist nicht mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

a) Einführung des Vorabklärungsverfahrens nur durch Verfassungsänderung möglich

Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. sieht nur die Möglichkeit dafür vor, dass dem Verfassungsgerichtshof weitere Angelegenheiten „zur Entscheidung“ zugewiesen werden. „Entscheidung“ i.S.d. Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. umfasst aber nach herkömmlicher – durch einen Umkehrschluss zu Art. 93 Abs. 3 GG nahe gelegter – juristischer Terminologie nur einen **Richterspruch zu einem konkreten Anlassfall**, nicht die Vorabklärung einer abstrakten Rechtsfrage. Hiergegen lässt sich nicht einwenden, dass Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. von „Entscheidung“ spricht und nicht von Urteil oder Beschluss. Denn nach den allgemeinen Regeln deutschen Verfahrensrechts⁹³ ist für die Unterscheidung zwischen Urteil und Beschluss maßgeblich, ob die Entscheidung aufgrund mündlicher Verhandlung ergeht. Dies aber ergibt sich aus der Verfahrensordnung, nicht aus der Verfassung.⁹⁴

⁹⁰ BVerfGE 35, 246 (253 f.).

⁹¹ Vgl. hierzu, auch zu Parallelverfahren *Sauer*, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand 1.12.2023, § 18 Rn. 18 m.w.N.

⁹² Zu diesen vgl. den Überblick bei *Sauer*, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand 1.12.2023, § 18 Rn. 14 ff.

⁹³ Vgl. zu deren Erwähnung § 12 S. 1 ThürVerfGHG.

⁹⁴ Vgl. für Thüringen § 20 Abs. 2 ThürVerfGHG; s. auch § 25 Abs. 2 BVerfGG.

Ein Vorabklärungsverfahren könnte daher nur dadurch eingeführt werden, dass Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. wie folgt geändert wird: „Der Thüringer Verfassungsgerichtshof wird ferner in den ihm sonst durch Gesetz zugewiesenen Fällen tätig.“ Für eine solche Verfassungsänderung wäre allerdings nach Art. 83 Abs. 2 S. 1 ThürVerf. die Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags erforderlich.

b) Vorabklärungsverfahren als *aliud* zur Entscheidung

Die Vorabklärung einer abstrakten Rechtsfrage ist gegenüber der Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits ein *aliud*, d.h. etwas anderes. Nicht etwa ist die Vorabklärung als *minus* in der Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits mitenthalten.

Eine letztverbindliche Entscheidung – insoweit vergleichbar derjenigen eines Schiedsrichters im Rahmen eines Fußballspiels – trifft der Thüringer Verfassungsgerichtshof dann, wenn er in einem dafür vorgesehenen Verfahren auf der Grundlage eines konkreten Lebenssachverhalts dazu Stellung zu nehmen hat, welche Aussage die Thüringer Verfassung zu dessen rechtlicher Bewältigung trifft. Zur Vorabklärung einer Auslegungsfrage, die sich möglicherweise in einer künftigen politischen Situation stellen könnte, ist der Thüringer Verfassungsgerichtshof *de lege lata* nicht berufen.

In der Sache dazu entscheiden darf er erst, wenn er im Rahmen eines Organstreits nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf. von einem der in dieser Vorschrift genannten Antragsteller angerufen wird. *De lege ferenda* lässt sich ein Vorabklärungsverfahren nur auf der Grundlage eines geänderten Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. einführen.

2. Fehlende rechtliche Bindungswirkung

Angesichts des oben (unter 1.) beschriebenen verfassungsrechtlichen Legitimationsdefizits könnte ein Vorabklärungsverfahren – wenn man ein solches denn trotz der oben dargestellten Verfassungswidrigkeit in den Thüringer Rechtskreis aufnehmen wollte – nur ohne eine dem § 25 ThürVerfGH analog zu entnehmende Bindungswirkung eingeführt werden. Daher würde die Bedeutung des Richterspruchs im Vorabklärungsverfahren – wie das Bundesverfassungsgericht dies zu § 97 BVerfGG formuliert hat - ausschließlich aus der „Autorität“ des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gründen, nicht aber aus dem gesetzlich normierten Institut formeller oder materieller Rechtskraft.

Die **Verfassungsorgantreue** gegenüber dem Thüringer Verfassungsgerichtshof würde es im Nachgang eines Vorabklärungsverfahrens dem Thüringer Landtag gebieten, die Interpretation des Verfassungsgerichtshofs zu reflektieren und sich damit auseinanderzusetzen. Der Thüringer Landtag dürfte den Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht brüskieren. Bei dieser in ihrer Reichweite umstrittenen **Nichtbrüskierungspflicht** handelt es sich allerdings um einen weit flexibleren Maßstab als bei dem strikten Bindungsgebot.⁹⁵

Wortlaut und Gesetzesbegründung des § 52b legen nahe, dass sich der Gesetzentwurf darin erschöpft, die Wirkungen des Vorabklärungsverfahrens auf eine **Nichtbrüskierungspflicht**

⁹⁵ Zur Nichtbrüskierungspflicht vertiefend *Korioth*, Der Staat 30 (1991), 549 (565 ff.).

zu reduzieren. Denn es heißt am Ende der Gesetzesbegründung zur Rolle des Thüringer Verfassungsgerichtshofs klarstellend: „Er trifft keine Entscheidung in der Sache. Die zur Feststellung von konkreten Wahlergebnissen oder Mehrheiten jeweils zuständigen Gremien treffen unter Berücksichtigung der Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichtshofs weiterhin eigene, individuell überprüfbare Entscheidungen.“

3. Politische Gesamtabwägung des Gesetzgebers

In der Wahrnehmung seines Gestaltungsauftrags hat der Thüringer Gesetzgeber den erwartbaren Zugewinn an Rechtssicherheit durch ein Verfahren ohne Bindungswirkung (i. Folg. a)) mit den Gefahren und Nachteilen der Einführung eines Vorabklärungsverfahrens abzuwägen (i. Folg. b)) und dabei unter dem Zeitdruck der endenden Legislaturperiode zu einem praktisch verwertbaren Ergebnis zu gelangen (i. Folg. c)).

a) Zum Zugewinn an Rechtssicherheit

aa) Grundsätzlich legitimes und bedeutsames Anliegen

Der in der Thüringer Verfassung normierte **Letztentscheidungsmechanismus** birgt aktuell vor dem Hintergrund der Ereignisse im Jahr 2020 besondere politische Herausforderungen für die Vorbereitung der Wahl eines Ministerpräsidenten. Es ist daher grundsätzlich ein legitimes Bedürfnis der am Kurationsprozess beteiligten Personen zu erkennen, die politischen Risiken einer späteren richterlichen Kassation entsprechender Staatsakte möglichst zu minimieren.

bb) Bereits aktuell hohes Maß an Rechtssicherheit

Das **Maß an Rechtssicherheit**, welches Fraktionen zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen benötigen, insbesondere dazu, ob sie im dritten Wahlgang einen Kandidaten ins Rennen schicken oder nicht, ist aktuell in Thüringen **bereits relativ hoch**. Denn es hat sich inzwischen eine sehr deutliche, als herrschend zu bezeichnende Auffassung dazu herauskristallisiert, wie Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf. auszulegen ist.⁹⁶ Die vor fast einem Jahrzehnt vertretene Ansicht von *Wolfgang Zeh*⁹⁷ ist mittlerweile – jedenfalls im verfassungsrechtlichen Kontext – als weithin isoliert gebliebene und in ihrer praktischen Bedeutung veraltete Mindermeinung zu werten.

Herrschend ist hingegen die Interpretation von *Martin Morlok* und *Moritz Kalb*.⁹⁸ Auch der im Schrifttum neuerdings problematisierte, im aktuellen politischen Kontext nur schwer vorstellbare Fall eines konkurrenzlos antretenden Kandidaten ist unter Heranziehung der herrschenden Ansicht zu Art. 70 ThürVerf. zu lösen: Der einzig antretende Kandidat hat deshalb die meisten Stimmen, weil sonst niemand ebenso viele oder mehr Stimmen erhält. Vereinfacht gesprochen: Wer nicht zur Wahl antritt, kann keine Stimmen erhalten. Ein schutzbedürftiges Interesse daran, dass nicht der Kandidat einer anderen Fraktion

⁹⁶ Dazu ausführlich *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u.a. (Hrsg.), *Verfassung des Freistaats Thüringen*, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 2 ff.

⁹⁷ *Zeh*, ThürVBl. 2015, 161.

⁹⁸ *Morlok/Kalb*, ThürVBl. 2015, 153 ff.

Ministerpräsident wird, ist bei einer Fraktion, die im dritten Wahlgang keinen Kandidaten ins Rennen schickt, nicht anzuerkennen.

Ein **hinreichendes Maß an Rechtssicherheit** zeigt sich auch im Verfassungsvergleich. Denn die Verfassungsrechtslage in Thüringen ist ähnlich ausgestaltet wie diejenige in einer Vielzahl von Landesverfassungen, mit denen die Politik ungeachtet gewisser punktueller Schwierigkeiten gut zurecht kommt.⁹⁹

cc) Überschaubarer Zugewinn an Rechtssicherheit

Die **Steigerung an Rechtssicherheit**, welche das Vorabklärungsverfahren einführen könnte, ist **überschaubar**. Denn der Verfassungsgerichtshof könnte in einem nachfolgenden Organstreitverfahren – auch ohne rechtlich zwingende Auseinandersetzung mit dem Ergebnis des Vorabklärungsverfahrens – aufgrund einer geläuterten Rechtsauffassung gänzlich anders entscheiden. Auch wären weder der Landtag noch andere Verfassungsorgane an die Auslegung im Vorabklärungsverfahren im Sinne des § 25 ThürVerfGHG gebunden. Daher lässt sich auch nicht davon ausgehen, dass das Vorabklärungsverfahren einen **relevanten Beitrag** dazu leisten kann, ein **künftiges Organstreitverfahren** zu vermeiden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das **Maß an Rechtssicherheit** zur Auslegung der Art. 50 und 70 ThürVerf. bereits jetzt relativ hoch ist, und der insoweit von einem Vorabklärungsverfahren erwartbare Zugewinn insoweit überschaubar wäre. Damit abzuwägen sind die Gefahren und Nachteile der Einführung eines Vorabklärungsverfahrens.

b) Gefahren und Nachteile der Einführung eines Vorabklärungsverfahrens

aa) Gefahr einer Aufhebung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

Da das **Vorabklärungsverfahren** nicht von Art. 80 Abs. 2 ThürVerf. gedeckt ist, besteht die latente Gefahr seiner Kassation durch die Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese mag angesichts der **aktuellen politischen Konstellationen** in der Zusammensetzung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs überschaubar sein. Gleichwohl stellt die Einführung eines verfassungswidrigen Verfahrens eine permanente und latente Gefahr dar, die im politischen Meinungskampf entsprechend instrumentalisiert werden könnte.

bb) Gefahren für die Funktionsfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs

Für die richterliche Praxis führt der Gesetzentwurf das nicht zu unterschätzende Problem ein, dass ein **Vorabklärungsverfahren** den Ablauf späterer rechtsstaatlicher Verfahren stören könnte. Denn Richtern in Organstreitverfahren könnte entgegengehalten werden, sie seien **befangen**, da sie in der gleichen oder einer vergleichbaren Angelegenheit bereits vorabgeklärt hätten. In der Sprache des Fußballs – in Entsprechung zum Anlass dieses Gesetzentwurfs – hätte der Präsident des Thüringer Verfassungsgerichtshofs damit ein Eigentor geschossen.

⁹⁹ Vgl. dazu *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u.a. (Hrsg.), *Verfassung des Freistaats Thüringen*, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 3 ff.

cc) Zusätzliche Arbeitsbelastung der Richterschaft

Angesichts der Besetzung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs mit lediglich ehrenamtlichen Richtern fragt sich, ob die Einführung einer neuen Verfahrensart, von deren Ergebnis **keine Bindungswirkung** ausgehen soll, **arbeitsökonomisch** zu **rechtfertigen** ist. Zu bedenken sind hier einerseits die politische Bedeutung der Angelegenheit, andererseits die Gefahr einer übermäßigen Politisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit.

dd) Erhebliche Missbrauchsanfälligkeit

Die Weite des Antragsgegenstands (Auslegung der Artikel 50 und 70 ThürVerf, die jeweils zahlreiche Auslegungsfragen aufwerfen), der extensiv gefasste Kreis der Antragsberechtigten und die Möglichkeit von Befangenheitsanträgen bergen in ihrem Zusammenwirken die erhebliche Gefahr einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des Gerichtshofs. So lassen sich etwa zu Art. 70 ThürVerf. **zahlreiche Auslegungsfragen** formulieren, die den Verfassungsgerichtshof zu einer fortlaufenden Vorabklärungstätigkeit zu einzelnen Aspekten dieser Vorschrift zwingen.¹⁰⁰ Auch ergibt die Sichtung der neueren Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, dass sich dieser teilweise mit Befangenheitsanträgen zu befassen hat, die offensichtlich unbegründet sind.¹⁰¹ Dies rechtfertigt im Erst-Recht-Schluss die Prognose, dass Vorabklärungsverfahren dazu missbraucht würden, künftige Entscheidungen zu delegitimieren.

ee) Gefahr für die Autorität des Thüringer Verfassungsgerichtshofs

In rechtspolitischer Hinsicht wirft der vorliegende Gesetzentwurf die Frage auf, ob es der Autorität des Thüringer Verfassungsgerichtshofs nicht schadet, wenn es neben der gesetzlich vorgesehenen und auch vollstreckbaren Bindungswirkung des § 25 ThürVerfGHG eine **weiche Nichtbrüskierungspflicht** gibt. Denn diese birgt gerade ob ihrer Weichheit die intrinsische Gefahr, dass ein Verstoß dagegen als nicht ahnbare Provokation in den politischen Alltag einziehen könnte. Die Autorität des Gerichts ist ein hohes Gut. Ob es für politisches Taktieren aufs Spiel gesetzt werden muss, sollte wohl überlegt sein. Dies gilt in besonderem Maße angesichts von politischen Konstellationen, die in Thüringen schon aktuell und voraussichtlich auch in Zukunft eine Regierungsarbeit nicht einfach erscheinen lassen, und in denen daher eine **stabile und von allseitigem Respekt getragene Verfassungsgerichtsbarkeit** unabdingbar ist. Unter diesem Gesichtspunkt verbietet sich aktuell auch eine Übernahme von Vorstellungen einer Zusammenarbeit zwischen Verfassungsorganen wie sie in Bremen möglich ist, wo es ungeachtet politischer Differenzen immerhin deutlich größere Schnittmengen zwischen Regierung und Opposition gibt als in Thüringen.

¹⁰⁰ Überblick über nur wenige Auslegungsfragen zu Art. 70 ThürVerf. bei *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u.a. (Hrsg.), *Verfassung des Freistaats Thüringen*, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 2 ff.

¹⁰¹ Vgl. etwa ThürVerfGH 24/17, 31/18.

c) Zusammenfassende Gesamtabwägung

In der zusammenfassenden Gesamtabwägung ist unter dem Zeitdruck des Diskontinuitätsgrundsatzes die Entscheidung zu fällen, ob ein **minimaler Zuwachs an Rechtssicherheit** bei den betroffenen Fraktionen die **Inkaufnahme erheblicher Risiken** bei der Einführung einer neuen Verfahrensart rechtfertigt.

Zu bedenken ist hier nicht zuletzt, dass die Aufnahme eines besonderen Verfahrens, dessen wesentliche Voraussetzung – **das objektive Klarstellungsinteresse** – voraussichtlich nach Ablauf eines einzigen Anwendungsfalls **nicht mehr gegeben sein dürfte**, im Widerspruch steht zum Grundsatz, dass Parlamentsgesetze als abstrakt-generelle Normen eine Vielzahl von Fällen erfassen sollten.

Zwar ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes zu verneinen. Doch ließe sich die Aufnahme einer solchen Norm vor dem allseits bekannten politischen Hintergrund der Geschehnisse von 2020 nicht als Sternstunde der Thüringer Gesetzgebungsgeschichte feiern.

Mit Blick auf die Initiatoren des Gesetzentwurfs sei abschließend bemerkt, dass dessen Umsetzung im Widerspruch zum aktuellen Grundsatzprogramm der CDU stünde, dessen hierzu maßgebliche und wohl parteiübergreifend konsensfähige Passage lautet: *„Es braucht nicht mehr, sondern bessere Gesetze. [...] Es muss generell gelten: Wenn es nicht notwendig ist, eine Regelung zu erlassen, dann ist es notwendig, keine Regelung zu erlassen.“*¹⁰²

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger

¹⁰² <https://www.grundsatzprogramm-cdu.de>.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16

An den Vorsitzenden des Ausschusses für
Migration, Justiz und Verbraucherschutz des
Thüringer Landtages
Herrn Stefan Möller, MdL

Den Mitgliedern des
AfMJV

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3651

per Mail: poststelle@thueringer-landtag.de

zu Drs. 7/9117

Würzburg, den 13.5.2024

13 10212024

THÜR. LANDTAG POST
15.05.2024 06:49

Sachverständige Stellungnahme zum Beratungsgegenstand

Geszentwurf der Fraktion der CDU
Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes
LT-Drs. 7/9117

Sehr geehrter Herr Möller, sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 20.3.2024 bin ich um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu dem o.g. Geszentwurf gebeten worden. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

I. Vorbemerkung

1. Die nicht zu beantwortende Frage

Auch wenn in der (fach-)öffentlichen Diskussion die Problematik der notwendigen Mehrheiten für die Ministerpräsidentenwahl im dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf im Vordergrund steht,

- vgl. dazu nur *Dressel*, in: ders/Poschmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2023, Art. 70 Rn. 33 -

nimmt der den Gegenstand der Anhörung bildende Geszentwurf dieses Problem nur zum Ausgangspunkt für eine Zuständigkeitsregelung genommen, die dem Verfassungsgerichtshof die Aufgabe der Entscheidung im Vorabklärungsverfahren zuweist. Dementsprechend – wie im Übrigen auch der Fragenkatalog zur Anhörung dies deutlich zum Ausdruck bringt – steht auch nicht die Frage nach den Anforderungen an die Wahl eines Ministerpräsidenten, sondern

die Schaffung eines neuen verfassungsgerichtlichen Verfahrens im Vordergrund des Erkenntnisinteresses.

2. Die Gutachtenfragen

Vor diesem Hintergrund ist der Unterzeichner gebeten worden, die folgenden Aspekte im Rahmen seiner Stellungnahme – soweit als möglich – zu beantworten:

- Inwiefern wirft ein solches Verfahren der präventiven Normenkontrolle verfassungsrechtliche Probleme auf? Inwiefern kann bzw. darf diese Form des faktisch letztentscheidenden präventiven Rechtsschutzes überhaupt Aufgabe eines Verfassungsgerichts sein?
- Inwiefern schneidet ein solches Verfahren die üblichen Instrumente des nachgängigen Rechtsschutzes ab – eingeschlossen die Frage der Befangenheit des Gerichts? Und wenn diese präventive Entscheidung keinen Letztentscheidungscharakter haben soll, was bedeutet dies dann für ihre Rechtsverbindlichkeit?
- Inwiefern stellt die vorliegende Gesetzesänderung inhaltlich einen Fall eines unzulässigen Einzelfallgesetzes dar (Stichwort: Die neue Verfahrensart soll nur für den Artikel 70 und damit zusammenhängende Fragen des Artikels 50 ThürVerf. zur Anwendung kommen)?
- Inwiefern ähnelt der vorliegende Regelungsvorschlag dem früher beim Bundesverfassungsgericht zur Verfügung stehenden Gutachtenverfahren zur Klärung von Auslegungsfragen? Warum wurde diese Verfahrensart im Prozessrecht des Bundesverfassungsgerichts wieder abgeschafft?

3. Die zentralen verfassungsrechtlichen Parameter

Mit dem Gesetzentwurf soll ein verfassungsgerichtliches Verfahren eingeführt werden, das auf der einen Seite nur schwer in die kategorialen Begrifflichkeiten von Rechtsprechung einzuordnen ist, weil es sich gerade nicht um eine abschließende und verbindliche Streitentscheidung am Maßstab des Rechts handelt,

- zu Definition und Funktionsweise von Rechtsprechung siehe nur die umfangreichen Nachweise bei *Classen* in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., 2024, Art. 92 Rn. 7 ff.; *Wysk* in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 51 Rn. 13 -

sondern nur den Charakter eines Zwischenverfahrens aufweist. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass auch das Unionsrecht mit dem Gutachtenverfahren in Art. 218 AEUV ein – allerdings verbindliches – Verfahren einer präventiven Vereinbarkeitsprüfung bestimmter Übereinkommen vorsieht, das letzten Endes auf eine objektive Rechtskontrolle abzielt.

- vgl. dazu nur *Schwarz* in: Karpenstein/Kotzur/Vasel (Hrsg.), Handbuch Rechtsschutz in der Europäischen Union, 4. Aufl. 2024, § 16 Rn. 2, 13-

Zudem kennt auch das Völkerrecht die – allerdings nicht verbindlichen – „advisory opinions“,

- vgl. dazu nur *Epping* in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 59 S. 1319 ff. -

die auf Antrag einer oder mehrerer Parteien Einschätzungen internationaler Gerichte zu bestimmten konkreten Rechtsfragen enthalten.

Für den Landesgesetzgeber in Thüringen ist von entscheidender Bedeutung, ob die beabsichtigte Ausweitung der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zum einen gemessen an den Homogenitätsvorgaben des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 GG) und zum anderen mit Blick auf allgemeine staatsrechtliche Grundsätze Bedenken begegnet. Dabei sollen zunächst die Parallelen zum Bundesverfassungsgericht beleuchtet werden, um dann auf das Landesrecht und seine spezifischen Anforderungen einzugehen.

II. Gutachtenverfahren und präventive Normenkontrolle auf Bundesebene

1. Das Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

a. Die Bedeutung des Gutachtenverfahrens

Zwischen 1951 und 1956 kannte das deutsche Verfassungsprozessrecht auf Bundesebene in § 97 BVerfGG a.F. ein Verfahren, das dem Bundesverfassungsgericht die Befugnis eröffnete, die Verfassungsmäßigkeit völkerrechtlicher Verträge auf Antrag von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung (so Abs. 1) und auf Antrag des Bundespräsidenten (so Abs. 2) im Rahmen der Erstellung eines Gutachtens zu untersuchen. Die Bedeutung dieses Gutachtenverfahrens ist gering geblieben; während das erste Gutachten die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes über die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung der Einkommen- und Körperschaftssteuer zum Gegenstand hatte,

- *BVerfGE* 1, 76 ff. -

betraf das zweite Gutachten die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzbuches.

- *BVerfGE* 3, 407 ff. -

Das bedeutsamste, aber durch Rücknahme des Antrags eigentlich gegenstandslose Verfahren betraf die Verfassungsmäßigkeit des EVG- und des Deutschlandvertrages.

- *BVerfGE* 2, 79 ff. -

Dabei ging das Gericht davon aus, dass das Gutachten „eine Meinungsäußerung darüber (sei), wie ein bestimmter Sachverhalt rechtlich zu beurteilen oder eine Rechtsnorm auszulegen“ sei; es basiere auf Gesetz und Recht.

- *BVerfGE* 2, 79 (87) -

Da die zentrale Streitfrage zwischen der Unverbindlichkeit von Gutachten einerseits und der Zuständigkeit des Plenums andererseits nicht aufzulösen war, wurden in der Praxis keine

Rechtsgutachten mehr beantragt und in der Konsequenz dann auch die Bestimmung des § 97 BVerfGG durch das Gesetz vom 21.7.1956

- BGBl. I S. 662 -

ersatzlos gestrichen.

- ausführlich zum Vorstehenden auch *Burmeister*, Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, 1998, S. 172 ff.; *Holzer*, Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht, 1978, S. 172 ff. -

b. Rechtspolitische Bedenken

Schon unter dem Aspekt der Gewaltenteilung begegnet eine frühzeitige verfassungsgerichtliche Befassung vor einer abschließenden Entscheidung der originär zuständigen Staatsorgane erheblichen Bedenken. So hat auch das Bundesverfassungsgericht betont, dass eine Entscheidung über rechtliche Regelungen, die noch nicht beschlossen worden sind, zu einer erheblichen Machtverschiebung zwischen Parlament und Verfassungsgericht führen würde.

- *BVerfGE* 1, 396 (410) -

Auch wenn das Grundgesetz den Gedanken der Gewaltenteilung nicht strikt und absolut verwirklicht, so geht es doch von einem unantastbaren Kernbereich einer jeden Staatsgewalt aus, der prinzipiell zu wahren und zu respektieren sei; es handelt sich um eine funktionale Abgrenzung von Zuständigkeiten.

- dazu grundlegend *BVerfGE* 67, 100 (139); später dann std. Rspr., vgl. nur *BVerfGE* 110, 199 (214, 222); 124, 78 (120); 124, 161 (189); 131, 152 (210); 137, 185 (233 ff.); 143, 10 (137); 146, 1 (42) -

Gerade weil die Gefahr nicht auszuschließen ist, dass durch eine verfassungsgerichtliche Entscheidung auch auf den politischen Prozess der Kreation einer Regierung Einfluss genommen werden kann und dies aber gegen den Grundgedanken der Rechtsprechung, abgeschlossene und von anderen Staatsgewalten geprägte und von diesen zu verantwortenden Entscheidungen zu überprüfen, spricht, sollte schon aus diesem Grund eine begleitende oder vorab Wirkung entfaltende Kontrolle unterbleiben. Dementsprechend folgt aus der Begrenzung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle (und gerade nicht eine Kontrolle der politischen Zweckmäßigkeit) die Notwendigkeit einer Zurückhaltung bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der politischen Willensbildung im Parlament.

Problematisch dürfte zudem auch sein, wenn die vorbeugende verfassungsgerichtliche Kontrolle eine exklusive Rolle dahingehend erhält, dass eine nachträgliche repressive Kontrolle ausgeschlossen wird; diese muss auch weiterhin möglich sein, wobei sich dann das Verhältnis von gutachterlichen Feststellungen und nachträglicher gerichtlicher Entscheidung stellt und auch beantwortet werden muss.

2. Die präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Eng verwandt mit der gutachterlichen Tätigkeit eines Verfassungsgerichts – aber gleichwohl von eigenständiger Bedeutung – ist die Frage nach der Zulässigkeit einer präventiven Normenkontrolle, die in den Gesamtkontext präventiver verfassungsgerichtlicher Entscheidungsmöglichkeiten einzubinden ist.

Hier ist aber mit der Rechtsprechung und der überwiegenden Meinung im Schrifttum davon auszugehen, dass jedenfalls im abstrakten Normenkontrollverfahren nach Art 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 76 BVerfGG zulässiger Gegenstand nur existentes Recht sein kann und eine präventive Normenkontrolle dementsprechend nicht möglich ist.

- *BVerfGE* 1, 396 (405 ff.); 2, 143 (175); 10, 20 (54); 104, 23 (29); siehe ferner auch *Graßhof*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf* (Hrsg.), *BVerfGG*, 2. Aufl., 2021, § 76 Rn. 23; *Klein*, in: *Benda/Klein/Klein*, *Verfassungsprozessrecht*, 4. Aufl. 2020, Rn. 712 ff.; *Schlaich/Korioth*, *Das Bundesverfassungsgericht*, 12. Aufl. 2021, Rn. 129; *Schwarz*, *Verfassungsprozessrecht*, 2021, § 6 Rn. 21 f.; *Vofßkuhle*, in: *Huber/ders.* (Hrsg.), *GG*, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 122; anders dagegen *Holzer*, *Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht*, 1978, S. 93 ff, 169 ff., 121 ff. -

Maßgeblich ist daher der Zeitpunkt der Verkündung der Norm;

- *BVerfGE* 1, 396 (410); 34, 9 (23); 42, 263 (283) -

Das Bundesverfassungsgericht hat nur für Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 59 Abs. 2 GG eine Ausnahme angenommen; diese können noch vor Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten (aber auch erst nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens in Bundestag und Bundesrat) mit der abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden, um so zu verhindern, dass die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Verpflichtungen nur unter Verletzung des Grundgesetzes erfüllen könnte.

- so *BVerfGE* 1, 396 (413); 2, 143 (169); 12, 281 (288); 35, 193 (195); 36, 1 (15) -

Es geht bei dieser Ausnahme erkennbar darum, den Konflikt zwischen völkerrechtlicher Bindung einerseits und innerstaatlichem Verfassungsverstoß andererseits durch eine Vorverlagerung des Schutzes zu entschärfen; keinesfalls kann aber dem Grundgesetz ein prozessrechtlicher Gedanken entnommen werden, der darauf abzielt, jedes Inkrafttreten potentiell verfassungswidriger Gesetze (oder weiter gesprochen: jeder potentiell verfassungswidrigen staatlichen Maßnahme) präventiv zu verhindern. Gerade im Vergleich zur einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG wird deutlich, dass das Gericht – auch zur Schonung des Gesetzgebers (verstanden als Wahrung der ihm funktional zugewiesenen Kompetenzbereiche) – sehr zurückhaltend von der Möglichkeit Gebrauch macht und insbesondere das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache

- dazu *BVerfGE* 11, 306 (308); 12, 276 (279); 34, 160 (162); 147, 39 (47) -

als Grenze der richterlichen Gestaltungsmacht versteht und Ausnahmen nur dann zulässt, wenn entweder die Entscheidung in der Hauptsache zu spät käme und damit kein ausreichender Rechtsschutz gewährt werden könnte

- so *BVerfGE* 147, 39 (47); 151, 152 (160) -

oder wenn anderenfalls ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Nachteil entstünde.

- dazu *BVerfGE* 147, 39 (48) -

Nach alledem wird deutlich, dass das Verfassungsprozessrecht des Bundes grundsätzlich – mit Ausnahme der Sonderfallgestaltung völkerrechtlicher Verträge und der entsprechenden Zustimmungsgesetze – keine gutachterlichen Verfahren oder präventive Rechtsschutzverfahren kennt, die auf eine – unverbindliche – a-priori-Kontrolle hinauslaufen; erst wenn alle Beteiligte das jeweilige staatsorganisationsrechtliche Willensbildungsverfahren – sei es nun im Bereich der Gesetzgebung, sei es im Rahmen anderer politischer Entscheidungen – abgeschlossen haben, ist dann eine – den Gedanken der Gewaltenteilung beachtende – nachträgliche verfassungsgerichtliche Kontrolle statthaft.

III. Die Einführung eines Gutachtenverfahrens auf Landesebene

1. Der Maßstab des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

Ausgehend von der Prämisse, dass im föderal gestalteten Staat der Bundesrepublik Deutschland die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinanderstehen,

vgl. dazu nur *BVerfGE* 4, 178 (189); 60, 175 (209); 64, 301 (317); 96, 345 (368); 99, 1 (12 f.)
– std. Rspr.; siehe ferner im Schrifttum: *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl., 2024, Art. 28 Rdnr. 13 -

muss gleichwohl ein Mindestmaß an Übereinstimmung der einzelnen Glieder untereinander als auch in ihrem Zusammenschluss bestehen.

- *BVerfGE* 36, 342 (361) -

Nur dies kann sicherstellen, dass die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien in Bund und Ländern identisch sind. Dies verlangt keine Uniformität, sondern will den Ländern prinzipiell die größtmögliche Freiheit bei der Ausgestaltung ihres Rechtssystems ermöglichen, zugleich aber ein Mindestmaß an Homogenität und Einheitlichkeit der leitenden Verfassungsprinzipien auf der Ebene des Bundes und der Länder und unter den Ländern selbst gewährleisten.

- *BVerfGE* 9, 268 (279); 24, 367 (390); 27, 44 (56); 41, 88 (116); 60, 175 (209); 83, 37 (58); 90, 60 (84) – std. Rspr. -

Im Ergebnis wird den Ländern ein verfassungsrechtliches Eigenleben innerhalb des durch das Grundgesetz gezogenen Rahmens gestattet. Damit respektiert die Verfassungsebene des Bundes das eigenstaatliche Selbstbestimmungsrecht der Länder, schafft aber zugleich auch die

Voraussetzungen zur Einhaltung eines Mindestmaßes bundeseinheitlich zu beachtender Verfassungspflichtinhalte. Dementsprechend haben die Landesverfassungen die gleichen Fundamentalentscheidungen zu treffen wie das Grundgesetz. Soweit die Länder allerdings dem Homogenitätsprinzip widersprechende Vorschriften erlassen, folgt unmittelbar aus Art. 28 Abs. 1 GG die Nichtigkeit der entsprechenden Regelungen.

- str., wie hier auch: *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl., 2024, Art. 28 Rdnr. 76; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 706 -

Versteht man die Homogenitätsanforderungen des Grundgesetzes als Mindestgarantien, die den Ländern einen weiten eigenen Ausgestaltungsspielraum eröffnen,

- vgl. *BVerfGE* 9, 268 (279); 24, 367 (390); 27, 44 (56); 41, 88 (119); 90, 60 (85) -

dann dürfte die beabsichtigte Einführung eines präventiven Gutachtenverfahrens auf landesverfassungsrechtlicher Ebene keinen Bedenken begegnen. Dementsprechend kennen auch einzelne Länder der Bundesrepublik Deutschland präventive verfassungsgerichtliche Verfahren wie beispielsweise Bayern mit der in Art. 75 Abs. 3 BayVerf geregelten sog. Meinungsverschiedenheit bei der Gesetzgebung

- dazu ausführlich *Brechmann*, in: Meder/ders. (Hrsg.), Bayerische Verfassung, 6. Aufl., 2020, Art. 75 Rn. 20; *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 75 Rn. 14 -

oder auch die Möglichkeit der präventiven Normenkontrolle in Bremen nach Maßgabe von Art. 140 Abs. 1 Satz 1 LV Bremen i.V.m. § 24 Abs. 1 und 2 BremStGHG.

- siehe dazu *StGH Bremen*, NordÖR 2023, 376 ff. -

Das zuletzt genannte Verfahren zielt – insoweit dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Thüringen ähnlich – auf die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung ab,

- vgl. insoweit nur *StGH Bremen*, NordÖR 2023, 376 (377 f.) -

wobei ein solches präventives Verfahren nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig sein soll; dies betrifft insbesondere das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit des Verfahrensgegenstandes

- so *StGH Bremen*, NordÖR 2023, 376 (378), wonach der zu beurteilende Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten haben muss -

und die Notwendigkeit des Vorliegens eines objektiven Klarstellungsinteresses, da das Gericht keine Entscheidungen auf Vorrat zu treffen befugt ist. Das Gesetzgebungsverfahren muss also mit dem Ziel der Verabschiedung einer Norm fortgesetzt werden, wenn die gerichtliche Entscheidung die Vereinbarkeit der Norm mit der Verfassung feststellt.

- so *StGH Bremen*, NordÖR 2023, 376 (378) -

Gerade mit Blick auf die in Thüringen intendierte Zuständigkeitserweiterung für den Verfassungsgerichtshof wird aber deutlich, dass jedenfalls die vorgenannten Kriterien aus dem Verfassungsprozessrecht anderer Länder der Bundesrepublik nur bedingt übertragbar sind, weil die von der CDU-Fraktion vorgeschlagene Verfahrensart gerade kein Normenkontroll-, sondern vielmehr ein echtes Gutachtenverfahren verstanden als Vorabklärungsverfahren ist und damit nur eine Entscheidung über eine Auslegungsfrage, nicht aber eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen wird.

- so auch der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, LT-Drs. 7/9117, S. 4 -

Gerade weil der Entscheidung im Vorabklärungsverfahren – im Übrigen anders als im Vorabentscheidungsverfahren auf unionsrechtlicher Ebene in Art. 267 AEUV –

- dazu nur *Ehricke* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 267 Rn. 68 ff.; *Kottmann* in: Karpenstein/Kotzur/Vasel (Hrsg.), Handbuch Rechtsschutz in der Europäischen Union, 4. Aufl. 2024, § 10 Rn. 127; *Pechstein/Görlitz* in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 267 Rn. 3; *Wegener* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 267 Rn. 50 ff. -

die Letztverbindlichkeit fehlt, bleibt offen, wie sie sich in das überkommene Gefüge gerichtlicher Entscheidungen, für die Letztverbindlichkeit ein wesentliches und zentrales Kriterium ist,

- *BVerfGE* 103, 111 (137); siehe ferner im Schrifttum *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2018, Art. 92 Rn. 29; *Wilke* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl. 2007, § 112 Rn. 66 -

einfügen lässt. Diese Fragen vermag der Entwurf nicht abschließend zu beantworten, sondern belässt zwar den zuständigen Gremien die eigene, individuell überprüfbare Entscheidung unter Berücksichtigung (oder Beachtung?) der Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichtshofes, kann damit aber auch nicht das Problem der Bindungswirkung der Vorabprüfung für eine spätere nachgelagerte und damit erneute verfassungsgerichtliche Überprüfung lösen.

2. Kein Einzelfallgesetz

Auch wenn das Vorabklärungsverfahren nur auf die Auslegung von Zweifelsfragen zu Art. 50 und 70 ThürLV beschränkt sein soll, handelt es sich dabei nicht um eine unzulässige Einzelfallregelung. Abgesehen davon, dass das Allgemeinheitsgebot und das korrespondierende Verbot des Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 GG nur für grundrechtsbeschränkende Gesetze gelten,

- dazu auch *Huber* in: ders./Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl., 2024, Art. 19 Rn. 39, der aus der speziellen Geltungsanordnung für Grundrechte den Schluss zieht, dass das Allgemeinheitsgebot kein allgemeiner Verfassungsgrundsatz ist; vgl. im Übrigen zur inhärenten Frage der Gleichbehandlung als Teil des Allgemeinheitsgebotes auch *Kaufhold* in: Dreier/Gersdorf

(Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 I Rn. 12 unter Bezugnahme auf *BVerfGE* 134, 22 (88 f.); 143, 246 (393) -

kann aber selbst für den Fall der Existenz eines allgemeinen Allgemeinheitsgebots darauf hingewiesen werden, dass jedenfalls dann, wenn ein Gesetz so gefasst ist, dass es abstrakt auf mehrere Fälle angewandt werden kann, kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 GG vorliegt,

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 10, 234 (242); 25, 371 (396); 99, 367 (400); 121, 30 (49) – std. Rspr. -

weil das Gesetz eine Vielzahl von Kurationsakten durch den Landtag in den Blick nimmt und für diese Fälle ein Vorabklärungsverfahren ermöglicht.

IV. Abschließende Bewertung

Auch wenn die politische Situation in Thüringen eine klarstellende Änderung der für die Wahl des Ministerpräsidenten maßgeblichen Vorschrift des Art. 70 nicht zuließ, so ist der Vorschlag der CDU-Fraktion kein überzeugender Weg zur Steigerung der Resilienz des demokratischen Verfassungsstaates durch Implementierung eines verfassungsgerichtlichen Zwischenverfahrens, das im Ergebnis mehr Zweifelsfragen verursacht als dass es zu einer sachgerechten Lösung der materiellen Rechtsfrage beitragen kann. Insoweit erweist sich das Verfassungsprozessrecht als untaugliches Mittel zur Beseitigung einer landesverfassungsrechtlich im Staatsorganisationsrecht angelegten latenten Gefahrenlage, die aber nicht über den Umweg der Änderung des einfachgesetzlich normierten Prozessrechts behoben werden kann.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*

Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH | Elbestraße 28-29 | 12045 Berlin

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

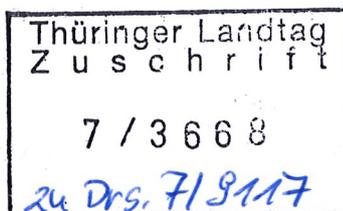
Den Mitgliedern des

..... *AMyV*

Berlin, 17. Mai 2024

Stellungnahme

im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
(Drs. 7/9117 – Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes)



I. Vorab: Zum Thüringen-Projekt des Verfassungsblog

Der Verfassungsblog ist ein globales Forum an der Schnittstelle von Wissenschaft und Journalismus. Im Thüringen-Projekt gehen wir der Frage nach, welchen Einfluss das Erstarken autoritär-populistischer Kräfte auf Rechtsstaat und Demokratie in Thüringen hat bzw. haben könnte, insbesondere wenn diese Kräfte nach den Landtagswahlen im September staatliche Machtmittel in die Hand bekommen. Dabei ist unsere Methode die Szenarioanalyse. Anhand einer Analyse der Gesetzestexte sowie zahlreichen Hintergrundgesprächen entwickeln wir rechtlich und politisch plausible Szenarien, welchen Einfluss eine autoritär-populistische Partei auf die Verfassungsordnung in Thüringen nehmen könnte – aus der Opposition heraus oder aus der Regierung. Dabei greifen wir auf Erfahrungen mit autoritär-populistischen Parteien aus dem Ausland zurück, insbesondere Polen und Ungarn. Mit welchen Strategien haben die dortigen Parteien Regierungsmacht erlangt und wie haben sie diese genutzt, um den Staat und seine Institutionen in ein autoritäres System, das ihnen den Machterhalt sichert, umzubauen? Kennzeichnendes Merkmal der autoritär-populistischen Strategie ist ihr instrumentelles Verhältnis zur Verfassung und zum Recht ganz allgemein. Das heißt, man beruft sich auf die Verfassung und legitimiert dadurch die eigenen Positionen. Gleichzeitig dreht und wendet man das Recht immer so, wie es gerade passt. Vor diesem Hintergrund betrachten wir auch die Frage der Ministerpräsidentenwahl, die im Kern auch Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs ist.

II. Einordnung des Gesetzentwurfs

Wie auch aus den Ausführungen im Gesetzentwurf hervorgeht, ist dessen primäres Ziel die Klärung der in Thüringen seit Jahren umstrittenen Frage, welche Bedeutung die Formulierung „die meisten Stimmen“ in Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf für den Fall hat, dass nur ein Kandidat im dritten Wahlgang antritt. Unklar ist, ob dieser Kandidat auch bei weniger Ja- als Nein-Stimmen, im Extremfall also auch bei einer einzigen Ja-Stimme, gewählt ist (Auslegungsvariante 1) oder ob mehr Ja- als Nein-Stimmen erforderlich sind (Auslegungsvariante 2). Auch wenn sich in der Rechtswissenschaft wohl eine Mehrheit für Auslegungsvariante 1 ausspricht¹, wird dennoch auch Auslegungsvariante 2 vertreten². Vor allem jedoch haben in dieser Frage die derzeit im Thüringer Landtag vertretenen Fraktionen unterschiedliche Ansichten. Insofern erscheint jedenfalls die teilweise geäußerte Ansicht, es gäbe überhaupt keine Unsicherheit, nicht praktikabel. Und das insbesondere deshalb, da die Meinungsverschiedenheit faktische Auswirkungen hat.

Allen Beteiligten ist klar, dass bei Eintreten der genannten Konstellation (ein konkurrenzlos angetretener Kandidat erhält im dritten Wahlgang weniger Ja- als Nein-Stimmen) eine Klage zum Thüringer Verfassungsgerichtshof droht. Entweder wird in der entsprechenden Sitzung des

¹ Siehe z.B. *Morlok/Kalb*, Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf, ThürVBl. 2015, 153; *Leisner-Egensperger*, in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 14c; *Dressel*, in: ders./Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 70 Rn. 33.

² Siehe z.B. *Zeh*, Anforderungen der Verfassung des Freistaates Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag, ThürVBl. 2015, 161 und *Schönberger*, No means No: Wie Bodo Ramelow jedenfalls nicht Ministerpräsident von Thüringen werden kann, VerBlog, 28.11.2014, <https://verfassungsblog.de/no-means-no-wie-bodo-ramelow-jedenfalls-nicht-ministerpraesident-von-thueringen-werden-kann/>.

Landtags die Wahl des Ministerpräsidenten positiv festgestellt – dann klagen diejenigen, die entweder diesen konkreten Ministerpräsidenten nicht akzeptieren wollen oder schlicht Auslegungsvariante 2 für die richtige halten. Oder die Wahl des angetretenen Kandidaten zum Ministerpräsidenten wird verneint – dann klagt der Kandidat bzw. seine Fraktion bzw. diejenigen, die Auslegungsvariante 1 für die richtige halten.

Grundsätzlich wäre dies ein normaler Vorgang. Denn der Verfassungsgerichtshof ist dafür da, bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Verfassung zu entscheiden. Für die konkrete Konstellation hätte dies jedoch schwerwiegende Folgen. Bis der Verfassungsgerichtshof zu einer Entscheidung kommt, bestünde Unklarheit darüber, ob der angetretene Kandidat zum Ministerpräsidenten gewählt wurde oder nicht. Die Regierung wäre in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt, denn im Falle einer Stattgabe der Organklage wäre sie im Nachhinein ihrer verfassungsrechtlichen Legitimation beraubt. Die in der Zwischenzeit vorgenommenen Regierungsakte wären mit dem Makel der Illegitimität behaftet. Die Folge wäre eine veritable Verfassungskrise, die dazu geeignet wäre, das Ansehen Thüringens nach außen ebenso wie das Vertrauen der Thüringer Bürgerinnen und Bürger massiv zu schädigen.

Dieses Szenario war den jeweiligen politischen Akteuren auch bei früheren Ministerpräsidentenwahlen bewusst und wurde – wohl auch aus einer entsprechenden staatspolitischen Verantwortung heraus – bewusst vermieden. So trat 2009 Bodo Ramelow als Gegenkandidat zu Christine Lieberknecht an, obwohl er keine Erfolgsaussichten hatte.³ Auch 2014 sorgte das Problem im Vorfeld der Wahl für einige Spannung und taktische Überlegungen⁴, wobei Bodo Ramelow am Ende der dritte Wahlgang erspart blieb, da er im zweiten Wahlgang knapp die absolute Mehrheit erhielt. 2020 einigten sich CDU und Rot-Rot-Grün darauf, dass die Abgeordneten der CDU sich im dritten Wahlgang enthalten würden, sodass Bodo Ramelow mehr Ja- als Nein-Stimmen erhielt.

Auch bei der nächsten Ministerpräsidentenwahl sollten sich die Fraktionen dieser Verantwortung bewusst sein. Relativ klar ist jedoch, dass die Mehrheitsverhältnisse auch nach der nächsten Landtagswahl keine einfachen Verhandlungen versprechen. Von autoritär-populistischen Parteien ist jedenfalls zu erwarten, dass sie in obstruktiver Absicht genau diese Konstellation provozieren werden, sofern es ihnen möglich ist und opportun erscheint. Denn eine Verfassungskrise führt ihrem Narrativ Evidenz zu, dass das System und die etablierten Akteure (die „Altparteien“) versagen.

Diese Überlegungen verdeutlichen, wie wichtig eine Einigung zu diesem Punkt ist. Dies ist den demokratischen Fraktionen im Landtag auch bewusst, wie die zahlreichen Debatten der letzten Jahre und auch diese Anhörung beweisen.

In der Plenardebatte zu diesem Gesetzentwurf klang auch bereits an, dass eigentlich eine klarstellende Verfassungsänderung die beste Lösung wäre. Dem stimmen wir zu. Aufgrund der bisherigen Aussichtslosigkeit, sich auf eine solche zu einigen, sehen wir aber in dem vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich einen tragfähigen Kompromissvorschlag. Ein Organstreitverfahren zum

³ Vgl. *Debes*, *Demokratie unter Schock*, 3. Aufl. 2021, S. 24 f.

⁴ Vgl. *Debes*, *Demokratie unter Schock*, 3. Aufl. 2021, S. 30 ff.

Verfassungsgerichtshof nach erfolgter Wahl ist aus den oben genannten Gründen unbedingt zu vermeiden.

Zum jetzigen Zeitpunkt würden wir dennoch nicht für eine Verabschiedung des Gesetzes plädieren. Denn für die nächste Ministerpräsidentenwahl käme das Gesetz ziemlich sicher zu spät, wenn man die Zeit für Verabschiedung, Ausfertigung sowie für Antragstellung und Entscheidung des Gerichtshofs miteinberechnet.

Im April 2024 haben wir im Landtag einen Kompromissvorschlag für eine Verfassungsänderung vorgestellt, der eine Brücke zwischen beiden Auslegungsvarianten schlägt und die Auslegungunsicherheit beseitigt (siehe III. a.). Obwohl auch für diese Verfassungsänderung die Zeit äußerst knapp ist, wäre diese Lösung noch vor der Wahl umsetzbar.

Gelingt dies nicht mehr, bestehen aus unserer Sicht folgende Möglichkeiten:

- 1) Es kommt bei der nächsten Ministerpräsidentenwahl zu der befürchteten Konstellation und ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wird angestrengt. Dieser wird angesichts der Dringlichkeit wohl so schnell wie möglich entscheiden – eine Verfassungskrise wäre aber nicht zu vermeiden.
- 2) Die Ministerpräsidentenwahl geht vonstatten, ohne dass es zu der befürchteten Konstellation kommt. Der neue Landtag einigt sich auf eine Verfassungsänderung.
- 3) Die Ministerpräsidentenwahl geht vonstatten, ohne dass es zu der befürchteten Konstellation kommt. Der neue Landtag kann sich weiterhin nicht auf eine Verfassungsänderung einigen. In diesem Fall wäre eine Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs aus unserer Sicht wiederum ein gangbarer Weg, für die Zukunft die benannte Unsicherheit zu vermeiden und endlich Klarheit zu schaffen. Dies sollte möglichst schnell geschehen, damit der Verfassungsgerichtshof Zeit genug hat, vor der übernächsten Ministerpräsidentenwahl über die Frage zu entscheiden.

Ein ähnliches Problem besteht im Übrigen auch in Bezug auf die Auslegung von Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Auch hier wäre eine Klärung im Nachhinein problematisch, und auch hier wäre eine klarstellende Verfassungsänderung aus unserer Sicht die bessere Lösung (siehe III. b.).

III. Vorschläge zur Änderung der Verfassung⁵

a. Kompromissvorschlag zu Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf

Das Hauptproblem an *Auslegungsvariante 2* (mehr Ja- als Nein-Stimmen) ist die Sackgasse, in die man gerät, wenn sich die Fraktionen nicht einig werden und kein Kandidat diese Voraussetzung im dritten Wahlgang erfüllt. Für diesen Fall müsste eine zusätzliche Regelung vorgesehen werden,

⁵ siehe zu den Vorschlägen ausführlich hier: https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2024/04/240417_Verfassungsblog-PolicyPaper.pdf, S. 26 ff.

die einen Ausweg aus einer solchen Blockade bietet. Alles andere würde der Kreationspflicht aus Art. 48 Abs. 2 ThürVerf zuwiderlaufen und zu der untragbaren Konsequenz führen, dass die alte Regierung möglicherweise dauerhaft geschäftsführend im Amt bliebe.⁶

Ein rechtsvergleichender Blick zeigt, dass es verschiedene Lösungen für das Problem gibt.⁷ Denkbar ist zum einen, nach mehreren gescheiterten Wahlgängen das Mehrheitserfordernis abzusenken, um am Ende zu einer Regierung zu gelangen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, bei Scheitern der Mehrheitswahl den Landtag aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Beide Optionen sieht die Thüringer Verfassung im Grunde bereits vor. Allerdings bringt für den Fall des konkurrenzlos antretenden Kandidaten die Absenkung des Mehrheitserfordernisses in Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf gerade keine Rechtssicherheit. Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ThürVerf sieht die Selbstauflösung des Landtags vor, knüpft diese jedoch an eine Zweidrittelmehrheit. Diese hohe Hürde vermeidet den Missbrauch des Selbstauflösungsmechanismus zur Nutzung vermeintlicher Sympathiewellen und soll eine stabile und effiziente Arbeit von Parlament und Regierung sichern, die durch die permanente Option der Selbstauflösung gefährdet wäre.⁸ Dies gilt aber nicht gleichermaßen zu Beginn einer Legislaturperiode, wenn gerade erst gewählt wurde und noch gar keine Regierung gebildet ist. Entsprechend ist in Landesverfassungen, die ein solches Modell vorsehen, eine absolute Mehrheit oder gar ein Automatismus für die Selbstauflösung vorgesehen.

Schließlich gibt es noch Landesverfassungen, die das abgesenkte Mehrheitserfordernis und den Auflösungsmechanismus kombinieren.⁹ Hier wird (mit leichter Variation) die Mehrheit zunächst von einer absoluten („Mehrheit der Mitglieder des Landtags“) auf eine einfache Mehrheit („Mehrheit der abgegebenen Stimmen“) abgesenkt. Kommt auch diese nicht zustande, hat der Landtag über seine Auflösung abzustimmen. Erforderlich dafür ist die absolute Mehrheit. Kommt auch die Auflösung nicht zustande, wird das Mehrheitserfordernis nochmals auf eine relative Mehrheit abgesenkt. Erforderlich sind nun nur noch „die meisten Stimmen“.

Auch diese Kombination wäre im Thüringer Kontext keine sinnvolle Lösung, da ja hier gerade umstritten ist, was „die meisten Stimmen“ im Falle des konkurrenzlos antretenden Kandidaten bedeutet. Die Kombinationslösung lässt sich aber auf dieses Problem anpassen. Das könnte so aussehen:

Schritt 1: In den ersten beiden Wahlgängen braucht ein Kandidat für seine Wahl die **absolute Mehrheit** („Mehrheit der Mitglieder des Landtags“). → *Das entspricht dem in Art. 70 Abs. 3 S. 1 u. 2 ThürVerf vorgesehenen ersten und zweiten Wahlgang.*

⁶ Siehe eingänglich zu den jeweiligen Argumenten die entsprechenden Ausführungen bei den in Fn. 1 und 2 genannten Nachweisen.

⁷ Siehe hierzu ausführlich Schleicher, Der konkurrenzlos antretende Kandidat und weitere Regelungsdefizite im Zusammenhang mit der Wahl eines Minderheitsministerpräsidenten. Verfassungspolitischer Handlungsbedarf und Lösungsoptionen, ThürVBl. 2024, 1 und *Leisner-Egensperger*, in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 3 ff.

⁸ Siehe dazu *Detle*, in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 50 Rn. 17 f. m.w.N..

⁹ Siehe Art. 29 f. NdsVerf, Art. 42 MVVerf, Art. 65 STVerf.

Schritt 2: Erhält er diese nicht, wird das Mehrheitserfordernis **auf eine relative Mehrheit abgesenkt** („die meisten Stimmen“). → *Das entspricht dem in Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf vorgesehenen dritten Wahlgang.*

Für den Fall, dass **nur ein Kandidat** zur Wahl steht, wird jedoch klargestellt, dass dieser **mehr Ja- als Nein-Stimmen** benötigt. → *Das entspricht Auslegungsvariante 2.*

Treten im dritten Wahlgang mehrere Kandidaten und Kandidatinnen an, dürfte eine Wahl stets zustande kommen, wie das auch bisher der Fall war. Nur für den Fall des umstrittenen konkurrenzlos antretenden Kandidaten geht es weiter mit Schritt 3.

Schritt 3: Kommt die Wahl danach nicht zustande, hat der Landtag über seine **Auflösung** abzustimmen. Erforderlich dafür ist die **absolute Mehrheit**. → *Hierfür wäre eine Ergänzung in Art. 70 Abs. 3 ThürVerf nötig, die eine lex specialis zu Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ThürVerf, der die Selbstauflösung mit Zweidrittelmehrheit vorsieht, darstellen würde.* Dies ist notwendig, da die Auflösung aufgrund der zu hohen Hürde sonst keinen gangbaren Ausweg aus der Blockadekonstellation darstellt

Schritt 4: Kommt auch die Auflösung nicht zustande, wird der dritte Wahlgang gewissermaßen wiederholt. Erforderlich ist eine relative Mehrheit („die meisten Stimmen“). Nun aber wird auch das Erfordernis für den konkurrenzlos antretenden Kandidaten herabgesetzt. **Es kommt nur auf die Ja-Stimmen an.** → *Das entspricht Auslegungsvariante 1.*

Diese Kompromisslösung hat den Vorteil, dass sie beiden Auslegungsvarianten gerecht wird. Der Zwischenschritt der Landtagsauflösung fungiert gewissermaßen als Scharnier. Grundsätzlich kommt *Auslegungsvariante 2* zum Zuge. Führt dies jedoch in die Blockade, entscheidet die Mehrheit: Entweder der Landtag löst sich selbst auf und es kommt zu Neuwahlen. Oder es folgt ein weiterer Wahlgang, in dem *Auslegungsvariante 1* zum Zuge kommt, bei der am Ende mit Sicherheit ein Ministerpräsident gewählt ist.

Schließlich sollte die Kompromisslösung hinreichend lange **Fristen** zwischen den einzelnen Wahlgängen bzw. dem Auflösungsbeschluss vorsehen, um eine Lösung der Blockade durch Verhandlungen zu ermöglichen.

b. Änderungsvorschlag zu Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf

Mangels spezieller Regelung in Art. 50 ThürVerf dürfte für die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten nach gescheiterter Vertrauensfrage Art. 70 Abs. 3 ThürVerf entsprechend zur Anwendung kommen. Danach könnte aber ein Ministerpräsident im dritten Wahlgang gewählt werden, der nicht die absolute Mehrheit erhält. Das erscheint widersprüchlich, denn eine gescheiterte Vertrauensfrage ist immer Ausdruck einer prekären, instabilen Regierungslage. Regelungszweck des Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf ist aber gerade, diese zu beenden und für stabilere Verhältnisse zu sorgen. Letztere sind nur gewährleistet, wenn der neue Ministerpräsident eine Mehrheit im Landtag hat. Deshalb erscheint es sinnvoll, Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf in diesem Fall teleologisch

zu reduzieren.¹⁰ Obwohl weniger umstritten, besteht mangels klärender Rechtsprechung auch hier die Gefahr eines Ministerpräsidenten auf Abruf bzw. ggf. sogar die verschärfte Situation von zwei Ministerpräsidenten auf Abruf. Scheitert nämlich die Vertrauensfrage des amtierenden Ministerpräsidenten und wird dann ein neuer Ministerpräsident im dritten Wahlgang ohne absolute Mehrheit gewählt, ist nicht mehr klar, wer von beiden nun Ministerpräsident ist. Hierzu müsste der Verfassungsgerichtshof angerufen werden, was wiederum zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Regierung führen würde.

Deshalb sollte die Ministerpräsidentenwahl in Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf gesondert als *lex specialis* zu Art. 70 Abs. 3 ThürVerf geregelt werden und die Wahl mit absoluter Mehrheit vorsehen.

IV. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1:

Inwiefern wirft ein solches Verfahren der präventiven Normenkontrolle verfassungsrechtliche Probleme auf? Inwiefern kann bzw. darf diese Form des faktisch letztentscheidenden präventiven Rechtsschutzes überhaupt Aufgabe eines Verfassungsgerichts sein?

Frage 4:

Inwiefern ähnelt der vorliegende Regelungsvorschlag dem früher beim Bundesverfassungsgericht zur Verfügung stehenden Gutachtenverfahren zur Klärung von Auslegungsfragen? Warum wurde diese Verfahrensart im Prozessrecht des Bundesverfassungsgerichts wieder abgeschafft?

Zunächst handelt es sich bei dem vorliegenden Gesetzentwurf aus unserer Sicht nicht um eine präventive Normenkontrolle. Der Gesetzentwurf zielt auf die Klärung von Auslegungsfragen betreffend die Art. 50 und 70 ThürVerf und gerade nicht auf die Kontrolle von Gesetzen, die noch nicht in Kraft getreten sind.

§ 97 BVerfGG a.F. ermöglichte dem Bundesverfassungsgericht, zu bestimmten verfassungsrechtlichen Fragen auf Antrag des Bundespräsidenten oder kumulativ des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung Rechtsgutachten zu erstatten. Für die Abschaffung dieses Verfahrens im Jahr 1956 wurde unter anderem eine Entlastung des Gerichts angeführt¹¹, was allerdings fragwürdig erscheint, da das Verfahren während des Bestehens der Norm zwischen 1951 und 1956 nur drei mal zur Anwendung kam. Die Beschränkung auf Auslegungsfragen zu den Artikeln 50 und 70

¹⁰ So auch *Dette*, *Fleet in Being*, *VerfBlog*, 08.12.2023, <https://verfassungsblog.de/fleet-in-being/>; *Dette*, in: Brenner et al., *Verfassung des Freistaates Thüringen*, 2. Aufl. 2023, Art. 50 Rn. 24, *Dressel*, in: ders./Poschmann, *Die Verfassung des Freistaates Thüringen*, 2024, Art. 50 Rn. 31, *Schleicher/Dietze*, *Die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten nach gescheiterter Vertrauensfrage*, *ThürVBl.* 2022, 277, 277 ff.; andere Ansicht bei *Böttner*, *Im staatsorganisationsrechtlichen Reallabor: Was passiert nach einer gescheiterten Vertrauensfrage in Thüringen?* *VerfBlog*, 01.12.2023, <https://verfassungsblog.de/im-staatsorganisationsrechtlichen-reallabor/>.

¹¹ BT Drs. 02/1662.

der Thüringer Verfassung und das Erfordernis eines objektiven Klärungsinteresses dürfte jedenfalls eine übermäßige Belastung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ausschließen.

Hintergrund der Abschaffung war aber vor allem der Umstand, dass § 97 Abs. 3 BVerfGG a.F. vorsah, dass das Gutachten vom Plenum zu erstatten war, ohne dass geregelt war, was gilt, wenn der jeweils zuständige Senat die gleiche Frage in einem Urteilsverfahren zu entscheiden hatte. Das BVerfG reagierte in einem Beschluss vom 8.12.1952 (BVerfGE 2, 79) auf dieses Problem, indem es eine Bindungswirkung der vom Plenum erstatteten Gutachten für die Urteilsverfahren der Senate postulierte. Dies führte zur Rücknahme des Gutachtenantrags durch den Bundespräsidenten und einer Vertrauenskrise zwischen BVerfG und Bundesregierung.¹² Der ursprüngliche Entwurf der Bundesregierung (BT Drs. 02/1662) sah dementsprechend auch zunächst neben einer Beschränkung des Antragsrechts auf den Bundespräsidenten eine Verlagerung der Zuständigkeit weg vom Plenum hin zu dem jeweils in einem entsprechenden Urteilsverfahren zuständigen Senat vor. Für den Thüringer Verfassungsgerichtshof stellen sich derartige Zuständigkeitsprobleme in Verbindung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf dagegen nicht.

Im endgültigen Gesetzentwurf (BT Drs. 02/2388) wurde schließlich nur noch auf die umstrittene Rechtsnatur des Verfahrens verwiesen, da „die eigentliche Aufgabe der Justiz [...] die Entscheidung von Streitfällen und nicht die Erstattung mehr oder weniger unverbindlicher Gutachten“ sei. Dass es sich bei dem Verfahren um einen „Fremdkörper“ handelt, wurde auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder angemerkt.¹³ Auch das BVerfG selbst wies in dem oben genannten Beschluss vom 8.12.1952 darauf hin, dass Gerichte grundsätzlich „Rechtsstreitigkeiten zwischen streitenden Parteien zu entscheiden“ hätten und „[d]ie Erstattung von Rechtsgutachten [...] der richterlichen Funktion wesensfremd“ sei. Gleichzeitig betonte es jedoch die besondere Funktion von *Verfassungsgerichten*, deren Aufgabe weniger die subjektive Rechtsverfolgung ist, als vielmehr die objektive Bewahrung des Verfassungsrechts. Es geht primär darum, „die verfassungsrechtlichen Grundlagen [zu] klären und nicht eigentlich den Streit der Parteien durch eine vollstreckbare Entscheidung [zu] beenden.“¹⁴

Dem Gutachtenverfahren kommt dem BVerfG zufolge außerdem eine „Befriedungsfunktion“ zu, da „dadurch ein möglicher, aber noch nicht entstandener, oder ein zwar entstandener, aber noch nicht anhängig gewordener Verfassungsstreit vermieden werden [kann]“.¹⁵

Dieser Befriedungsfunktion kommt bei dem vorliegenden Verfahren besonderes Gewicht zu. Die mit den Artikeln 50 und 70 der Thüringer Verfassung verbundenen Fragestellungen betreffen insbesondere die Konstituierung der Landesregierung und die Bedingungen für Auflösung und Neuwahl des Landtags und damit essentiell wichtige staatsorganisatorische Vorgänge, bei denen die Klärung von Auslegungsunsicherheiten im Nachhinein schwerwiegende Folgen hätte (siehe oben II.). Gleichzeitig sind die Nachteile eines solchen Verfahrens durch die Beschränkung auf diese

¹² so v. Münch, NJW 1993, 2286, 2286; siehe zum Hintergrund auch BVerfGE 2, 79, 79 ff.

¹³ siehe *Holzer*, Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht, 1978, S. 177 f. m.w.N.

¹⁴ BVerfGE 2, 79, 86.

¹⁵ BVerfGE 2, 79, 92.

beiden Artikel vergleichsweise gering. Es handelt sich um eine eng gefasste Ausnahmeregelung, die ein tatsächlich bestehendes Problem zu lösen vermag.

Frage 2:

Inwiefern schneidet ein solches Verfahren die üblichen Instrumente des nachgängigen Rechtsschutzes ab - eingeschlossen die Frage der Befangenheit des Gerichts? Und wenn diese präventive Entscheidung keinen Letztentscheidungscharakter haben soll, was bedeutet dies dann für ihre Rechtsverbindlichkeit?

Das vorgeschlagene Vorabentscheidungsverfahren unterscheidet sich zudem von § 97 BVerfGG a.F. dadurch, dass es gerade nicht die Erstattung eines bloßen Rechtsgutachtens, sondern eine rechtsverbindliche Entscheidung über die Auslegungsfrage vorsieht. Gerade der unverbindliche Gutachtencharakter sorgte beim Verfahren nach § 97 BVerfGG a.F. für Anwendungsprobleme (vgl. oben). Das vorgeschlagene Verfahren ähnelt damit eher dem Interpretationsverfahren nach Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremVerf, welches ebenfalls eine verbindliche Entscheidung über den Verfahrensgegenstand vorsieht.¹⁶ Die Entscheidung in dem hier vorgeschlagenen Verfahren hätte wie die anderen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Bindungswirkung nach § 25 Abs. 1 ThürVerfGHG. Wenn es in der Gesetzesbegründung (Drs. 7/9117) heißt, dass „abstrakt über die verfassungsgemäße Auslegung“ entschieden wird und „keine Entscheidung in der Sache“ getroffen wird und dass „[d]ie zur Feststellung von konkreten Wahlergebnissen oder Mehrheiten jeweils zuständigen Gremien [...] unter Berücksichtigung der Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichtshofs weiterhin eigene, individuell überprüfbare Entscheidungen [treffen]“, so bedeutet dies letztlich nur, dass selbstverständlich im konkreten Fall weiterhin die Organklage möglich ist. Jedoch hätten die Antragsberechtigten dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue folgend eine bereits erfolgte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu berücksichtigen.¹⁷ Wie auch sonst besteht die Möglichkeit, dass ein Gericht beim Hinzutreten neuer tatsächlicher oder rechtlicher Gesichtspunkte auch jederzeit von einer früher bekundeten Rechtsauffassung abweichen kann.¹⁸

Ein Befangenheitsproblem würde dann entstehen, wenn das Gericht durch seine im vorliegenden Verfahren vorgenommene abstrakte Rechtsauslegung schon auf eine Entscheidung im Organklageverfahren festgelegt wäre, ohne dafür den Einzelfall noch würdigen zu müssen bzw. zu können. Das ist aber hier nicht der Fall. Es geht hier nicht um die Antwort auf die Frage, wie bestimmte Fälle zu entscheiden sind, sondern darum, wie Mehr- bzw. Zweideutigkeiten im Wortlaut des Gesetzes aufzulösen sind. Eine solche abstrakte Beantwortung einer Rechtsfrage in einem Vorabentscheidungsverfahren macht die entscheidenden Richter und Richterinnen nicht befangener als die Beantwortung derselben Rechtsfrage im Rahmen einer Grundsatzentscheidung in einem der bereits vorhandenen Verfahren.

¹⁶ siehe dazu die Stellungnahme des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen in diesem Anhörungsverfahren.

¹⁷ so auch *Rinken*, in: Fischer-Lescano/ders./Buse, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 140 Rn. 19 m.w.N.

¹⁸ siehe nur BVerfGE 2, 79, 92 wie auch die Stellungnahme des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen in diesem Anhörungsverfahren.

Frage 3:

Inwiefern stellt die vorliegende Gesetzesänderung inhaltlich einen Fall eines unzulässigen Einzelfallgesetzes dar (Stichwort: Die neue Verfahrensart soll nur für den Artikel 70 und damit zusammenhängende Fragen des Artikels 50 ThürVerf zur Anwendung kommen)?

Schließlich greift aus unserer Sicht auch der Einwand, dass es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz handeln könnte, nicht. Das Verbot von Einzelfallgesetzen nach Artikel 42 Abs. 3 S. 1 ThürVerf bezieht sich auf Grundrechtseinschränkungen, die die Verfassung „auf Grund eines Gesetzes“ zulässt. Hier geht es jedoch nicht um Grundrechtseinschränkungen, sondern um eine staatsorganisationsrechtliche Regelung. Ohnehin handelt es sich nicht um ein Einzelfallgesetz, sondern lediglich um ein Gesetz mit sehr engem Anwendungsbereich. Zum einen kann die Auslegung der Artikel 50 und 70 der Thüringer Verfassung verschiedene Fragestellungen umfassen. Zwar sind aktuell vor allem die beiden oben (II.) genannten Meinungsstreitigkeiten potentielle Verfahrensgegenstände. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich in Zukunft weitere Fragestellungen ergeben könnten. Selbst wenn sich jedoch der Anwendungsbereich der Norm nach Klärung dieser beiden Fragen erledigt hätte, spräche das nicht gegen die Einführung der Norm. Normen, deren Anwendungsbereich sich erledigt hat, finden sich immer wieder (siehe nur Art. 136, 119 f. GG).

THUR. LANDTAG POST
15.05.2024 15:49

13215/2024

Beauftragte für Integration,
Migration und Flüchtlinge

Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz · Postfach 90 04 62 · 99107 Erfurt

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3648
zu Drs. 7/9116/9422

Erfurt,
15. Mai 2024

**Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben
im Bereich der Migration durch Errichtung einer zentralen Ausländer-
behörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung**
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Drucksache 7/9116

**Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im
Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch
Schaffung einer Landesausländerbehörde**
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN - Drucksache 7/9422

Anhörung gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages
Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen der Landesregierung

Sehr geehrte Frau Ruffert,

der Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtages bittet die Thüringer Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge (BIMF) zu den Entwürfen der o. a. Gesetze Stellung zu nehmen. Gleichzeitig bittet der Ausschuss um Beantwortung der zusätzlich gestellten Fragen. Die BIMF bedankt sich für die Übersendung der Gesetzentwürfe und für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen.

**1. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
- Drucksache 7/9116 -**

Die BIMF begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, eine zentrale Behörde auf Landesebene einzurichten, in der die Bereiche der Migration und Integration gebündelt werden, also ein Landesamt für Migration und Integration. Ein Bestandteil dieser Behörde kann eine Zentrale Ausländerbehörde sein, die bestimmte Aufgaben zusätzlich zu den bereits vorhandenen Aufgaben der Referate 740 und 750 des Thüringer Landesverwaltungsamtes von den örtlichen Ausländerbehörden übernimmt.

Thüringer Ministerium für
Migration, Justiz und
Verbraucherschutz
Werner-Seelenbinder-Straße 5
99096 Erfurt

Informationen zum Schutz Ihrer personenbezogenen Daten durch das TMMJV und Ihre Ansprechpartner hierzu erhalten Sie im Internet unter <http://www.thueringen.de/th10/tmmjv/datenschutz>. Auf Wunsch übersenden wir Ihnen eine Papierfassung.

www.thueringen.de

Die gestiegenen Geflüchtetenzahlen sowie der zunehmende Bedarf an Arbeits- und Fachkräften in Thüringen haben die Notwendigkeit einer solchen strukturellen, organisatorischen und prozessbestimmenden Umstrukturierung in den Bereichen der Migration und Integration, aber auch der Fachkräfteeinwanderung deutlich aufgezeigt.

Durch die Schaffung einer neuen zentralen Behörde können Verwaltungsabläufe vereinfacht, gestrafft und dadurch zentrale Anliegen - wie die qualitativ gute Unterbringung und Integration - besser gewährleistet werden:

- Dafür ist es zielführend, die bislang durch die Referate 740 und 750 des Thüringer Landesverwaltungsamtes wahrgenommenen Aufgaben in diese zentrale Behörde zu überführen.
- Die Übertragung nach § 2 Abs. 4 Nummer 8 des Gesetzentwurfs für die Bearbeitung von Visumanträgen im Zusammenhang mit der Fachkräfteeinwanderung nach § 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG sowie der Durchführung beschleunigter Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG an eine Zentrale Ausländerbehörde wird befürwortet. Diese landesweite, zentralisierte Zuständigkeit entlastet die Kommunen und ermöglicht eine effiziente und schnelle Bearbeitung. Dabei sollten die sich bewährten Beratungsstrukturen durch die Thüringer Agentur für Fachkräftegewinnung (ThAFF) zusätzlich aufrecht erhalten bleiben.
- Zudem wird die Übertragung der Zuständigkeit für die Landesaufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG als sinnvoll angesehen.

Für die Einrichtung einer zentralen Landesbehörde, die zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben des Thüringer Landesverwaltungsamtes auch die Aufgaben der Fachkräfteeinwanderung und der Landesaufnahmeanordnungen übernimmt, bedarf es zwingend **zusätzlichen Personals**, da die Aufgabenfülle ansonsten keinesfalls bewältigt werden kann. Das ist bei den **Kosten für die Umsetzung zu berücksichtigen**.

Abgelehnt wird die Übernahme der **Ausweisungen nach § 54 Abs. 1 AufenthG** in eine Zentrale Ausländerbehörde. Auch in Fällen, in denen das Ausweisungsinteresse besonders schwer wiegt, hat die zuständige Behörde nach § 53 Abs. 1 AufenthG unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Ausländerbehörde vor Ort steht im unmittelbaren Kontakt zu der betroffenen Person und kennt deren Lebensumstände, die mit in die Interessenabwägung einbezogen werden müssen. Insofern ist die Ausländerbehörde vor Ort für eine Beurteilung und Bescheidung über eine Ausweisung besser geeignet.

Die **Passbeschaffung** sollte **nicht zentralisiert** werden. Auch in diesem Bereich ist der direkte Kontakt zu der betroffenen Person von erheblicher Bedeutung. Es bedarf eines direkten und kontinuierlichen Kontaktes der Behörde mit der betroffenen Person, um gemeinsam Wege zu finden, wie Identitätspapiere oder Pässe im Herkunftsland beschafft werden können. Die direkte Kontaktaufnahme mit der zuständigen Botschaft ist durch die Ausländerbehörde vor Ort ebenso möglich.

Der Gesetzentwurf sieht die Errichtung und den Betrieb landeseigener Aufnahmeeinrichtungen in den vier Planungsregionen Thüringens vor, dort genannt Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung (TZAR). Nur Menschen mit sogenannter guter Bleibeperspektive oder Asylanerkenntnisse sollen in die Kommunen verteilt werden; solche mit sogenannter schlechter Bleibeperspektive, Dublin-Fälle und abgelehnte Asylbewerber sollen von der Landeserstaufnahme in Suhl aus in die genannten Zentren verbracht werden.

Die Einrichtung solcher Zentren und die Einordnung der Asylantragstellenden nach Bleibeperspektiven wird grundlegend abgelehnt.

Abzulehnen sind diese Einrichtungen, in denen Integration bewusst verhindert werden soll, aus folgenden Gründen:

- Kinder in diesen Einrichtungen haben keine Möglichkeit eine KiTa oder Schule zu besuchen, letzteres ist mit der Schulpflicht unvereinbar. Kinder verlieren Bildungschancen. Das Leben in derartigen Zentren, zumal für längere Dauer, verstößt gegen das Kindeswohl.
- Es gibt vielerlei Gründe, weshalb auch Asylsuchende mit negativem Asylbescheid nicht ausreisen oder abgeschoben werden können. Ihnen wird die Integration über lange Zeit verwehrt, was sowohl den Menschen selbst als auch der Gesellschaft schadet.
- Auch Asylsuchende mit sogenannter schlechter Bleibeperspektive können im Asylverfahren entweder vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder vor Gericht nach einer individuellen Prüfung ein Aufenthaltsrecht erhalten. Ihnen wird durch die lange Aufenthaltsdauer in den Zentren wertvolle Zeit für ihre Integration genommen.
- Menschen lange Zeit in derartigen Zentren unterzubringen, führt zu Perspektivlosigkeit und diese erhöht das Aggressions- und Frustrationspotential, was die Gefahr von Auseinandersetzungen in der Einrichtung erhöht.
- Sind Menschen lange Zeit ohne Arbeit, verlieren sie ihre Beschäftigungsfähigkeit, was ihnen sowohl bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland schadet als auch bei einem Verbleib in Deutschland.

Andere Bundesländer haben bereits vor Jahren sogenannte ANKER-Zentren geschaffen, die dem Gesetzentwurf offensichtlich als Vorbild dienen. Diese werden zunehmend auch von den Bundesländern hinterfragt, in denen sie errichtet wurden. Das insbesondere, weil es sehr lange Zeit dauert, bis rechtlich Klarheit besteht, ob Asylsuchende einen Aufenthalt bekommen und auch bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens zahlreiche Gründe dazu führen, dass Menschen nicht ausreisen oder abgeschoben werden können. Diese Zeit des Wartens schadet den Menschen und verzögert die Integration. Zudem gibt es ein erhöhtes Gewaltpotential in den ANKER-Zentren.

Statt einer Unterbringung in integrationsverhindernden Zentren sollte eine Verteilung aller Asylsuchender so schnell als möglich in die Kommunen erfolgen. Dafür sprechen humanitäre Gründe, das Kindeswohl und gesellschaftliche Vorteile.

2. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 7/9422

Die BIMF befürwortet, wie bereits zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Drucksache 7/9116 - ausgeführt, die Einrichtung einer zentralen Behörde, eines Landesamtes für Migration und Integration, in welchem auch eine Zentrale Ausländerbehörde untergebracht ist, allerdings beschränkt auf bestimmte inhaltliche Aufgaben. Übernommen werden sollten die Aufgaben der Referate 740 und 750 des Thüringer Landesverwaltungsamtes, die Fachkräfteeinwanderung und die Umsetzung der Aufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG. In eine wie im Gesetzentwurf beschriebene Landesbehörde sollte zudem die Koordinierung der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungs- und Berufsabschlüsse und sonstige Qualifikationen eingegliedert werden sowie die Aufgaben des Einbürgerungsrechtes, die aktuell im Thüringer Landesverwaltungsamt bearbeitet werden.

Die in § 3 der Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz vorgesehene Investitionspauschale für die Schaffung von Unterbringungsplätzen in Wohnungen in Höhe von 3.000 Euro wird grundsätzlich befürwortet. Es muss sichergestellt sein, dass die Pauschale vollständig in die Errichtung beziehungsweise Herrichtung von Wohnungen investiert wird.

Für die Einrichtung einer zentralen Behörde, die mit zusätzlichen Aufgaben betraut ist, bedarf es zwingend zusätzlichen Personals. Entsprechende Kosten sind einzustellen.

3. Beantwortung der Fragen des Ausschusses

1. Durch die in beiden Gesetzesentwürfen formulierte Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Zentrale Ausländerbehörde werden die kommunalen Ausländerbehörden entlastet. Dies ist aufgrund der hohen Arbeitsbelastung der örtlichen Behörden von erheblicher Bedeutung. Auch die Anliegen der betroffenen Menschen können dann zeitnah bearbeitet werden. Voraussetzung ist jedoch, dass in der Zentralen Ausländerbehörde erheblich mehr Personal eingesetzt wird. Der Gesetzentwurf 7/9116 führt dazu, dass die Kommunen selbst weniger Unterbringungsplätze bereitstellen müssen, da die Gemeinschaftsunterkünfte in den vier Planungsregionen vom Land betrieben werden. Die Investitionspauschale für die Schaffung von Plätzen in Wohnungen im Gesetzentwurf 7/9422 führt zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen.
2. Wieviel Unterbringungsplätze die im Gesetzentwurf 7/9116 vorgesehenen TZAR aufweisen müssen, kann nicht beurteilt werden, da dies abhängig von der Entwicklung der Asylbewerberinnen und -bewerberzahlen und deren Herkunftsländer ist.
3. Es kann nicht beurteilt werden, welche Kosten den Kommunen und dem Land durch die Einrichtung von TZAR entstehen. Das Land finanziert die Unterbringung von Geflüchteten bereits jetzt durch entsprechende Pauschalen an die Kommunen pro untergebrachten geflüchteten Menschen. Betreibt das Land die Unterkünfte selbst, fallen diese Pauschalen weg, das Land tritt in die direkte Finanzierung ein. Ob dies Mehr- oder Minderkosten für die konkrete Unterkunft hervorruft, ist vom jeweiligen Einzelobjekt abhängig.
4. Die Auswirkungen auf die jeweiligen Standorte der TZAR kann nicht abschließend beurteilt werden. Die ANKER-Zentren in anderen Bundesländern haben - da sie Menschen unterbringen, die sich keine Zukunftsperspektive aufbauen können und keine gesellschaftliche Teilhabe fördern - keine positive Auswirkung auf die jeweilige Region. Vielmehr führen sie zu einer Abschottung zwischen den Bewohnenden der Unterkunft und den übrigen Bewohnenden der Region.
5. Der Gesetzentwurf 7/9116 führt dazu, dass die in den TZAR lebenden Menschen keine Möglichkeiten bekommen, an Integrationskursen teilzunehmen und damit, auch wenn sie einen Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen sollten, ohne entsprechende Deutschkenntnisse kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt als Arbeitskräfte und schon gar nicht als Fachkräfte erhalten.

Beide Entwürfe wollen die Fachkräfteeinwanderung in einer Zentralen Ausländerbehörde bündeln, was bei ausreichender personeller Ausstattung der Behörde zu einer Beschleunigung der Verfahren führen kann, die sich positiv auf die Fachkräfteeinwanderung auswirken sollte.

6. Die Einrichtung von TZAR wird kritisch gesehen wegen möglicher Verstöße gegen das Schulgesetz, welches für ausländische Kinder nach drei Monaten die Schulpflicht vorsieht. Auch das vorrangig zu beachtende Kindeswohl wird nicht ausreichend berücksichtigt. Nach der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) haben besonders schutzbedürftige Geflüchtete spezielle Rechte, die sich auch auf die Unterbringung und deren Dauer beziehen. Diese dürften bei der langzeitigen Unterbringung in solchen Zentren verletzt sein.
7. Asylrechtliche Verfahren werden über das BAMF bestimmt, Änderungen dort sind Bundessache. Die Digitalisierungen in den Ausländerbehörden ist voranzutreiben.
8. In Gesetzen wird es immer Ermessensregelungen und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe geben, da ansonsten eine Anwendung auf den konkreten Einzelfall nicht möglich ist. Durch das zuständige Ministerium können bundes- und landesgesetzliche Regelungen durch Erlasse und Anwendungshinweise konkretisiert werden. Dies führt zu einer einheitlicheren Anwendung in den kommunalen Ausländerbehörden.
9. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.
10. Auf die Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf 7/9116 wird verwiesen.
11. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.
12. In Kontext dieser Stellungnahme sind seitens BIMF weiter keine Handlungsbedarfe zu benennen.
13. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.
14. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.
15. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.
16. Auf die Stellungnahme zu den jeweiligen Gesetzentwürfen wird verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen

Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge



13452/2024

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Neuordnung im Migrationsbereich durch Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde

STELLUNGNAHME

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/9116 des Thüringer Landtags vom 29. November 2023 sowie Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 7/9422 des Thüringer Landtags vom 24. Januar 2024

17. Mai 2024

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3662
zu Drs. 7/9116, 9422

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 22. März 2024 eingeladen, in einem mündlichen Anhörungsverfahren des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags seine Auffassung zu den oben bezeichneten Gesetzentwürfen darzulegen sowie auf einen damit verbundenen Fragenkatalog einzugehen und ggf. sich in der Sitzung ergebende Fragen der Mitglieder des Ausschusses zu beantworten.

Wir bedanken uns für diese Einladung und kommen im Folgenden der Bitte nach, diese Auffassung vorab in einer schriftlichen Stellungnahme zu übermitteln. Der SVR hatte sich bereits im Rahmen einer Stellungnahme vom 21. August 2023 zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags vom 27. Juni 2023) ausführlich zu diesem Themenkomplex geäußert.¹ Auf die dort wiedergegebenen Auffassungen sei an dieser Stelle verwiesen. Gleichzeitig sei angemerkt, dass sich der SVR als unabhängiges Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung zu staatsorganisations-, migrationsverwaltungsrechtlichen bzw. haushaltstechnischen Detailfragen, die konkret den Freistaat Thüringen betreffen, nicht vertiefend einlassen kann; insofern beschränkt sich die Stellungnahme auf ausgewählte Aspekte sowie auf einige der zusätzlich übermittelten Fragen.

Zur Zielsetzung

Die im Abstand von rund zwei Monaten in den Thüringer Landtag eingebrachten Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung“ (Drs. 7/9116, künftig: „Entwurf der CDU-Fraktion“) und der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde“ (Drs. 7/9422, künftig: „Entwurf der Regierungsfaktionen“) verfolgen ausweislich ihrer Titelbezeichnungen das gleiche Ziel: die Schaffung einer zentralen, für das Migrations- und Ausländerwesen zuständigen Landesoberbehörde, der neben einigen Kernzuständigkeiten im Bedarfsfall weitere Aufgaben zugewiesen werden können.² Auch wenn sich – darauf wird im Folgenden Bezug zu nehmen sein – die Gesetzentwürfe nicht nur semantisch, sondern in ihrer motivationalen Stoßrichtung durchaus fundamental unterscheiden: aus Sicht des SVR ist es angesichts der fortgesetzten Bedeutung von Fragen der Migrationssteuerung und der bisweilen krisenhaften Be- und Überlastungssituation sowohl der behördlichen Verwaltungsstrukturen als auch der öffentlichen Aufnahmekapazitäten im Freistaat Thüringen zu begrüßen, dass neben den die

¹ Vgl. SVR 2023a

² Vgl. zu den Organisationsvarianten zentraler Ausländerbehörden als Landesmittel- bzw. Oberbehörden Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023: Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024, Bochum, S. 19–21.



Regierung tragenden Fraktionen auch eine der großen Oppositionsfraktionen einen Gesetzentwurf zur Neuverteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Migrationsverwaltung auf Landesebene in den Landtag eingebracht hat, um diese Zuständigkeiten gesetzlich zu regeln. Mit einem Gesetzgebungsverfahren verbunden ist in der Regel eine breitere öffentliche Debatte sowie die Möglichkeit, im Rahmen von Beteiligungsverfahren wie der geplanten Anhörung die Positionen unterschiedlicher Akteure zu dokumentieren und im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Alternativ wären vermutlich auch einige der geplanten Maßnahmen im Entwurf der Regierungsfaktionen untergesetzlich im Wege des Erlasses von Verwaltungsvorschriften zu regeln gewesen.

Gleichzeitig bedauert der SVR, dass diese Gesetzentwürfe erst zu einem derart späten Zeitpunkt in der Wahlperiode im zuständigen Ausschuss beraten und durch eine Anhörung flankiert werden, dass eine sorgfältige Analyse der Anhörungsergebnisse und deren Berücksichtigung bis zu einer etwaigen Beschlussfassung des 7. Thüringer Landtags kaum möglich sein wird (zwischen der Anhörung am 31. Mai und der letzten Plenarsitzung des Landtages am 14. Juni 2024 liegen nur neun Arbeitstage). Eine Beratung und Beschlussfassung „mit heißer Nadel“ würde aus Sicht des SVR der Aufgabe nicht ausreichend gerecht, die Strukturen, Zuständigkeiten und Verwaltungsabläufe im Bereich des Migrationswesens auf Landesebene nachhaltig und zukunftsfest aufzustellen. Eine solche Aufstellung ist nicht nur vor dem Hintergrund der seit 2021 wieder stark gestiegenen Fluchtzuwanderung dringend nötig. Von dieser sind alle Länder insofern betroffen, als hinreichende Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstrukturen vorzuhalten sind. Auch mit Blick auf eine effektivere Organisation der Zuwanderung von Fachkräften, Auszubildenden, Studierenden und deren Familienangehörigen ist eine Anpassung von Verwaltungsstrukturen sinnvoll. Gleichzeitig hat sich in den letzten Jahren die Komplexität des Aufenthalts- bzw. Ausländerrechts erheblich gesteigert; auch die hohe Gesetzgebungsfrequenz erhöht den Erfüllungsaufwand der Einwanderungsverwaltung und überfordert die kommunalen Ausländerbehörden zunehmend – nicht zuletzt, weil diese auch vermehrt vor erheblichen Herausforderungen bei der Personalrekrutierung stehen.³ Der SVR empfiehlt vor diesem Hintergrund, auf Länderebene jede Möglichkeit zu nutzen, um zu einer effizienteren Umsetzung des Einwanderungsrechts zu gelangen; dabei sollte den Stichworten „Zentralisierung“, „Spezialisierung“ und „Digitalisierung“ ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

Gemein ist beiden Gesetzentwürfen (so wie dies auch in dem zurückgezogenen Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. Juni 2023, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags, vorgesehen war), dass die bisher in den Referaten 740 und 750 des Landesverwaltungsamts wahrgenommenen Aufgaben der Migrationsverwaltung in einer operativen Behörde gebündelt werden sollen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich um Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten einschließlich der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Organisation der Aufnahmeeinrichtungen, Rechts- und Fachaufsicht über Kommunen im übertragenen Wirkungskreis, Unterstützung/Organisation von Rückführungen sowie Projektförderung im Bereich Integration.⁴ Im Entwurf der CDU-Fraktion ist von der Errichtung einer „Zentralen Ausländerbehörde“ als eigene Abteilung und damit oberer Landesbehörde innerhalb des Landesverwaltungsamts die Rede, die dem für Migrationsangelegenheiten zuständigen Ministerium unmittelbar nachgeordnet ist (Dienst- und Fachaufsicht); im Entwurf der Regierungsfaktionen von der Errichtung einer „Landesausländerbehörde“ als obere Landesbehörde, die dem für das Aufenthalts- und Asylrecht sowie die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern zuständigen Ministerium unmittelbar nachgeordnet ist (Dienst- und Fachaufsicht). Insoweit erscheint die Zielsetzung sehr ähnlich; es handelt sich in beiden Fällen um eine überschaubare Umorganisation auf oberbehördlicher Ebene – und nicht um eine umfassende politikfeldbezogene Verwaltungsreform. Beide Entwürfe wählen dazu die Form eines Artikelgesetzes, in

³ Der SVR hat in diesem Zusammenhang bereits an anderer Stelle die Frage gestellt, „ob einige der Regelungen, die aus einer materiell-rechtlichen Perspektive als sinnvoll zu erachten sind, aus einer die Rechtsumsetzung in den Blick nehmenden Perspektive in der Praxis der Anwerbung und in der konkreten Situation einer chronisch überlasteten und kaum digitalisierten Verwaltung ggf. mehr schaden als nützen.“ Er hat ferner darauf hingewiesen, „dass rechtliche Reformen, die Deutschlands Attraktivität als Einwanderungsland für Arbeitskräfte aus Drittstaaten stärken [...], ins Leere laufen könnten, wenn schnelle und umfassende Verbesserungen im Bereich der Einwanderungsverwaltung unterbleiben“ (SVR 2023b, S. 7–8). Vgl. dazu auch Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille: An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh 2023 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/migration-fair-gestalten/projektnachrichten/studie-auslaenderbehoerden-zwischen-anspruch-und-alltag>, 16.05.2024).

⁴ Vgl. dazu im Einzelnen die Aufgabenbeschreibung im Geschäftsverteilungsplan des Thüringer Landesverwaltungsamts (Stand: 6. Dezember 2023, https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/fileadmin/TLVwA/Zentrale_Angelegenheiten/1_2023_12_06_GVPI_TLVwA.pdf#page=76, S. 76–79, 16.05.2024)



dem Artikel 1 ein knappes eigenständiges Mantelgesetz zur Einrichtung der Landesoberbehörde etabliert und deren Zuständigkeiten und Aufgaben auflistet. In Artikel 2 erfolgen inhaltlichen Änderungen des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes sowie in den folgenden Artikeln überwiegend redaktionelle Anpassungen anderer Verordnungen, auf die in der vorliegenden Stellungnahme nicht eingegangen wird.

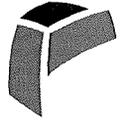
Begründung der Regelungsbedarfe

Beide Gesetzentwürfe stellen jeweils unterschiedliche Problemkonstellationen in den Vordergrund, um den Bedarf für eine Neuregelung herzuleiten. Der Entwurf der CDU-Fraktion fokussiert auf die massiven Organisations- und Unterbringungsprobleme der Erstaufnahmeeinrichtung des Freistaats Thüringen in Suhl sowie die Kapazitätsprobleme bei der Weiterverteilung auf die kommunalen Einrichtungen und leitet daraus den Bedarf für eine landesweit zentralisierte Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Erstaufnahmeeinrichtung ab; aus dieser heraus soll jedoch auch unmittelbar die Aufenthaltsbeendigung von Personen erfolgen, die keinen Schutzanspruch geltend machen können und ausreisepflichtig sind. Hierfür sieht der Gesetzentwurf die Errichtung und den Betrieb landeseigener Aufnahmeeinrichtungen in jeder Planungsregion vor. Diese werden als „Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung – TZAR“ bezeichnet und lehnen sich konzeptuell an die von der damaligen Großen Koalition im Bund 2018 angekündigten – politisch hoch umstrittenen – Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren (AnKER-Zentren) an. Die TZAR sollen künftig von der neu zu errichtenden Zentralen Ausländerbehörde (ZAB) verwaltet werden (s. dazu unten). Ferner soll die ZAB die landesweite Koordinierung in verschiedenen anderen Bereichen vorantreiben, zentrale Aufgaben wie die landesweite Zuständigkeit für die Passbeschaffung oder das beschleunigte Fachkräfteverfahren übernehmen und damit Verwaltungseffizienz und -qualität steigern. Diese Aspekte spielen bei der Herleitung des Regelungsbedarfs allerdings eine untergeordnete Rolle.

Im Entwurf der Regierungsfractionen wird zwar in der Problembeschreibung ebenfalls knapp auf den Bedarf zur Errichtung neuer landeseigener Aufnahmekapazitäten unter der Ägide der Landesausländerbehörde abgestellt, für deren Erschließung finanzielle Mittel bereitgestellt werden sollen. Das in vier Sätzen normierte Gesetzesziel des Mantelgesetzes zur Landesausländerbehörde fokussiert indes nahezu ausschließlich auf die Sicherstellung menschenwürdiger, fairer und diskriminierungsfreier Verfahren und den Schutz und die Förderung unterzubringender Geflüchteter (§ 1). Die Gesetzesbegründung begründet die Zielsetzung ausführlich, während die sich aus dem Aufenthaltsgesetz ergebenden Bezugspunkte für zentrale Ausländerbehörden (Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG und Übernahme und Funktionen und Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde gemäß § 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG bei Visumverfahren in zentralen Kategorien der ausbildungs- und erwerbsbezogenen Zuwanderung⁵) eher randständig Erwähnung finden.

Hierin zeigt sich, dass die Gesetzesinitiativen (zu) stark von der besonders im Jahr 2023 im Freistaat Thüringen virulenten Debatte um Flüchtlingsunterbringung geprägt worden sind und (zu) wenig von den sonstigen Bedarfslagen zur Verbesserung der Migrationsverwaltung, etwa im Bereich der Beschleunigung der Erwerbsmigration. Zu diesen Bedarfslagen gehört aus Sicht des SVR angesichts der in wenigen Wochen in Kraft tretenden Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes außerdem auch die Einbürgerungsverwaltung, die es voraussichtlich mit einem erheblichen zusätzlichen Aufkommen von Einbürgerungsanträgen zu tun haben wird. Aufgrund dessen erscheint die Prüfung einer erweiterten Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben im Bereich der Einbürgerungsverwaltung angezeigt; so könnten in der neuen zentralen Behörde dringend benötigte Schritte der Zentralisierung sowie der Digitalisierung des Einbürgerungsprozesses vermutlich leichter gegangen werden als in den einzelnen Kommunen. In Thüringen sind derzeit im übertragenen Wirkungskreis die Kommunen (Landratsämter bzw. kreisfreie Städte) für Anspruchseinbürgerungen nach § 10 StAG sowie damit verbundene Einbürgerungen von Familienangehörigen zuständig. Lediglich über Ermessenseinbürgerungen entscheidet als obere Landesbehörde das Landesverwaltungsamt. Es könnte sinnvoll sein, angesichts der zu erwartenden (und erwünschten) steigenden Einbürgerungszahlen und des auch

⁵ „Die Länder sollen jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten, die bei Visumanträgen nach § 6 zu Zwecken nach den §§ 16a, 16d, 17 Absatz 1, den §§ 18a, 18b, 18c Absatz 3, den §§ 18d, 18f, 19, 19b, 19c und 20 sowie bei Visumanträgen des Ehegatten oder der minderjährigen ledigen Kinder zum Zweck des Familiennachzugs, die in zeitlichem Zusammenhang gestellt werden, die zuständige Ausländerbehörde ist.“



mit komplexen Einbürgerungsfällen zusammenhängenden Antragsstaus in den Kommunen wieder mehr Kompetenzen auf die oberen Landesbehörde (rück)zuübertragen.⁶

Bewertungen einzelner Regelungsanliegen

Beide Gesetzentwürfe enthalten eine lange Reihe von Aufgaben und Zuständigkeiten, die von der zentralen Ausländerbehörde übernommen werden sollen, und die an dieser Stelle nicht gesamthaft einer Bewertung unterzogen werden können. Sie erscheinen jedoch ganz überwiegend geeignet, auf oberer Landesebene wahrgenommen zu werden; neben dem bereits erwähnten Übergang des Portfolios der Referate 740 und 750 sind dies u. a. die bereits erwähnten aufenthaltsrechtlich vergleichsweise neuen Tatbestände einer zuständigen Funktion bei Visaverfahren (§ 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG) und beschleunigtem Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG), aber auch die Antragsbearbeitung im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen (§ 23 Abs. 1 AufenthG).⁷ Zudem enthalten beide Gesetzentwürfe eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierung bzw. das für Migrationsfragen zuständige Ministerium, in denen der Behörde weitere Aufgaben übertragen werden können. Dies ist zu begrüßen und die Gesetzentwürfe bedeuten insofern einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem vom SVR in seiner damaligen Stellungnahme als zu zaghaft bewerteten Gesetzentwurf u. a. zur Einrichtung eines Amtes für Migration und Integration (Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags vom 27. Juni 2023). Explizit ist hier auf die im CDU-Entwurf erwartete „erhebliche Steigerung der Verwaltungseffizienz und -qualität“ abzustellen, die durch Bündelung bereits vorhandenen Wissens im Aufenthaltsrecht entstehen soll und die dazu führen könnte, dass komplexe Einzelfälle durch Spezialisierung und arbeitsteiliges Zusammenwirken besser und schneller bearbeitet werden (Drs. 7/9116: 2).

Der SVR regt in diesem Zusammenhang an, die Aufgabenwahrnehmung durch die neue zentrale Ausländerbehörde derart auszugestalten und auch zu kommunizieren, dass diese von den kommunalen Behörden als echte Unterstützung und Servicestelle wahrgenommen wird; nur so kann es zu einer wirksamen Entlastung kommen. Diese könnten die Unterstützungsleistungen der zentralen Ausländerbehörde in bestimmten Aufgabenbereichen auch auf freiwilliger Basis nutzen können, etwa wenn es um komplexe Einzelfälle bei der Feststellung von Identität oder Staatsangehörigkeit geht, für die vor Ort das Spezialwissen fehlt, für deren Bearbeitung auf Landesebene aber Expertise vorhanden ist. Andererseits müssten Fälle, die in größeren Kommunen mit der dort vorhandenen Expertise bearbeitet werden können, nicht zwangsweise auf die höhere Ebene übertragen werden.

Im Hinblick auf den Entwurf der CDU-Fraktion äußert der SVR seine Skepsis gegenüber der geplanten Änderung des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes, mit der neue Landesaufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 des Asylgesetzes und § 15a Abs. 4 AufenthG geschaffen werden sollen (§ 2a-neu). Diese „Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung – TZAR“ sind an das Modell der AnKER-Zentren angelehnt und sollen erlauben, dass insbesondere Personen mit geringer Bleibeperspektive bis zum Abschluss ihres Verfahrens bzw. bis zur Abschiebung in der Landeserstaufnahme bleiben. Bereits in seinem Jahresgutachten 2019 hat der SVR auf die Risiken solcher Aufnahme- und Rückkehrzentren hingewiesen und eine sorgfältige Evaluierung angemahnt, bevor sie flächendeckend zur Anwendung kommen.⁸ Die zwischenzeitlich vorgelegte Evaluierung der AnKER-Einrichtungen durch das Forschungszentrum des BAMF brachte im Hinblick auf die mit den Zentren verbundenen Ziele eher gemischte Ergebnisse.⁹ Die in die Zentren gesetzten Erwartungen hinsichtlich kürzerer Verfahrensdauern und schnellerer bzw. effektiverer Rückführung erfüllten sich nur zum Teil. Dies kann aus Sicht des SVR im Rahmen einer Güterabwägung die zweifellos vorhandene

⁶ Vgl. dazu ausführlicher SVR 2023a, S. 4–5.

⁷ Thüringen ist eines der Bundesländer, in denen seit 2013 ein Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre im Land lebenden Verwandten beantragen können, in Kraft ist.

⁸ SVR 2019, S. 63.

⁹ BAMF: Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen. Forschungsbericht 37 des BAMF-Forschungszentrums, Nürnberg (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb37-evaluation-anker-fg-einrichtungen.html?nn=403976>, 16.05.2024).



nen Risiken – Gefahr von Konflikten, Isolation und Kontaktarmut und damit verbundenen Integrationshemmnissen, die sich insbesondere auswirken, wenn es nicht zu einer Rückführung kommt, – nicht aufwiegen.

Grundsätzlich positiv hervorzuheben ist der Plan im Entwurf der Regierungskoalition, der Landesausländerbehörde die Koordinierung der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsabschlüsse und sonstiger Qualifikationen zu übertragen (Drs. 7/9422: 4). Vor dem Hintergrund der erheblichen Bedeutung schneller und effizienter Anerkennungsverfahren für die berufliche Integration von Zugewanderten¹⁰ mahnt der SVR hier zu einer sorgfältigen Regelung unter Berücksichtigung von Erfahrungen anderer Stellen in Bund und Ländern sowie zu einer ausreichenden Hinterlegung mit Personalressourcen.

Ein innovatives Element im Entwurf der Regierungskoalition ist die sog. Investitionspauschale, mit der Landkreise und kreisfreie Städte incentiviert werden sollen, neue Unterbringungsplätze auf kommunaler Ebene zu schaffen. Nach der geplanten Ergänzung in der Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz (geregelt in Artikel 4 des Gesetzentwurfs auf Drs. 7/9422) können Kommunen unter bestimmten Bedingungen und auf vorherigen Antrag zusätzlich zur regulären Pauschale zur Deckung der tatsächlichen Kosten pro Unterbringungsplatz einen Betrag von einmalig 3.000 Euro je geschaffenen Platz vereinnahmen. Das Vorgehen erscheint aus Sicht des SVR als ein gangbarer Weg, um bei entsprechender Zurückhaltung von Kommunen in bestimmten Situationen – etwa bei erheblichen Bürgerprotesten oder politischem Unwillen – deren Unterbringungsaktivitäten (wieder) zu motivieren; das Geld erscheint hier allemal besser investiert als in der vermutlich sogar deutlich teureren Schaffung von Unterkunftsplätzen in großen Gemeinschaftsunterkünften oder Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen die Integrationschancen der Bewohnerinnen und Bewohner in der Regel schlechter sind als im Falle kommunaler Unterbringung.

Ergänzende Fragen und Fazit

In Ermangelung dezidiert Expertise zu landesspezifischem Verwaltungsrecht und dessen Anwendungspraxis sowie demographischer und geographischer Verhältnisse im Freistaat Thüringen kann der SVR sich zu den zusätzlich übermittelten Fragen 1 bis 7 nicht qualifiziert äußern. Die übrigen Fragen beantwortet er wie folgt:

Frage 8

Aus Sicht des SVR liegt die Beantwortung bereits in der Frage selbst: Durch Gesetzgebung wird sich eine Vereinheitlichung bei der Anwendung von asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen dadurch erreichen lassen, dass bestehende Ermessensspielräume revidiert oder nivelliert werden. Indes kommt es häufig vor, dass gesetzliche Vorschriften durch die nähere oder erschöpfende Begriffsbestimmung bzw. durch die Aufnahme verschiedenster Fallkonstellationen unüberschaubar lang werden – oder dass sich keine parlamentarischen Mehrheiten für entsprechende Änderungen finden lassen. Als verbindlich ermessensleitend für die Behörden erweisen sich in diesem Fall Verwaltungsvorschriften. Auch wenn diese aus der Perspektive der Betroffenen nicht unmittelbar justizabel sind, wirken sie dennoch indirekt, in dem sich auch die Rechtsprechung auf sie bezieht (ebenso kann sie sich auf Gesetzesbegründungen oder ministerielle Weisungen beziehen). Die Konzentration von komplexen und breiten Ermessensspielräumen zugänglichen migrationsrechtlichen Sachverhalten in der Zuständigkeit von Landesmittel- oder -oberbehörden erweist sich dabei ebenfalls als probates Mittel.

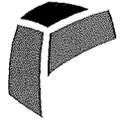
Frage 9

Es wird auf die Ausführungen im Abschnitt „Bewertungen einzelner Regelungsanliegen“ verwiesen.

Frage 10

Die Frage kann mit Blick auf die beiden Gesetzentwürfe sachlogisch nicht erschlossen werden. Falls mit „herkunftsspezifischer Verteilung“ die Verteilung anhand von zusammengefassten Herkunftsgruppen mit

¹⁰ Vgl. SVR 2024, S. 120–121.



bestimmten Bleibeperspektiven in einzelne der geplanten neuen Landesaufnahmeeinrichtungen gemeint ist, wird auf die entsprechenden Ausführungen zu den TZAR verwiesen.

Frage 11

Die geplanten Regelungen werden seitens des SVR ausdrücklich begrüßt.

Frage 12

Auf die Ausführungen zur Übernahme von Landeszuständigkeiten im Bereich der Einbürgerungsverwaltung auf Seite 3 dieser Stellungnahme wird verwiesen. Ansonsten stellt der SVR fest, dass einige der in seiner Stellungnahme vom 21. August 2023 adressierten Handlungsbedarfe in den nun vorliegenden Gesetzentwürfen aufgegriffen wurden.

Frage 13

Die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde wird grundsätzlich positiv bewertet, wenngleich es maßgeblich auf die Umsetzung ankommt. Auf die entsprechenden Ausführungen zu den möglichen Aufgaben sowie zur benötigten Sorgfalt in der Beratung der Aufgabenzuschnitte wird verwiesen.

Frage 14

Auf die Ausführungen in der vorliegenden Stellungnahme wird verwiesen.

Frage 15

Auf die Ausführungen im Abschnitt „Bewertung einzelner Regelungsanliegen“ wird verwiesen.

Frage 16

Auf die Ausführungen zu den TZAR im Abschnitt „Bewertung einzelner Regelungsanliegen“ wird verwiesen.

Fazit

Abschließend sei die Anmerkung gestattet, dass aus Sicht des SVR beide Gesetzentwürfe zu wenig auf die (finanzielle) Gesetzesfolgenabschätzung eingehen. Beispielhaft sei auf den Abschnitt „Kosten“ im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion verwiesen, in dem lediglich abstrakt von Prüferfordernissen oder möglichen Mehrkosten bzw. Einsparpotenzialen gesprochen wird; die konkrete Anzahl der TZAR (es kann von jeweils einer in den vier Planungsregionen in Thüringen ausgegangen werden) und insbesondere die zu erwartenden Erschließungs-, Einrichtungs- und Betriebskosten bleibt der Entwurf schuldig. Nicht minder unbefriedigend sind die Angaben im Entwurf der Regierungsfaktionen („Der finanzielle Mehrbedarf ist noch zu ermitteln. Auch die Übertragung sonstiger Aufgaben kann einen personellen Mehrbedarf erfordern und Kosten verursachen“; Drs. 7/9422: 1–2). Dies ist insbesondere in Zeiten knapper Haushalte insofern bedauerlich, als ggf. Kosten erst ex post bekannt werden, die dann zu Einsparungen an anderer Stelle führen und die Akzeptanz parlamentarischer Arbeit schmälern könnten.

Um ggf. noch vor der im Herbst anstehenden Landtagswahl zu einem Ergebnis zu kommen, sollten die einbringenden Fraktionen die knappe Zeit, die bis zu einer Verabschiedung eines Gesetzentwurfes im Landtag noch bleibt, konstruktiv nutzen, um ihre Positionen noch weiter anzunähern und möglicherweise zu einem zumindest durch Stimmenthaltung auch symbolisierten Teilkonsens in dieser wichtigen Angelegenheit der thüringischen Innenpolitik zu gelangen.

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2023a: Stellungnahme zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten. SVR-Stellungnahme, Berlin.

SVR 2023b: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. SVR-Stellungnahme, Berlin.

SVR 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2024, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

© SVR gGmbH, Berlin 2024

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Panu Poutvaara, Ph. D.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de

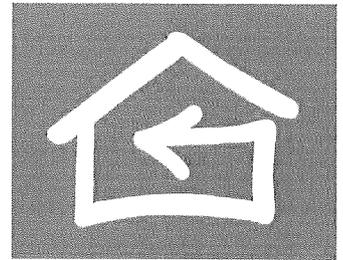
Den Mitgliedern des AfMJV

THÜR. LANDTAG POST
17.05.2024 15:10

13447/2024

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3663

zu Drs. 7/9116, 9422



Flüchtlingsrat Thüringen e.V.
Schillerstraße 44 // 99096 Erfurt

TELEFON +49 (0) 361 51 80 51-25 // -26

FAX +49 (0) 361 51 88 43 28

E MAIL info@fluechtlingsrat-thr.de

WWW.FLUECHTLINGSRAT-THR.DE

📧 fluechtlingsrat_thr

📍 FLR_TH

📱 @fluechtlingsrat

🏠 Flüchtlingsrat Thüringen e.V. // Schillerstraße 44 // 99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz
Jürgen Fuchsstr.1
99096 Erfurt

Per Email

Erfurt, den 17. Mai. 2024

Stellungnahme des Flüchtlingsrat Thüringen e.V. zum Entwurf der CDU Landtagsfraktion eines Thüringer Gesetzes zur Neu- ordnung der Zuständigkeiten im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleuni- gung der Aufnahme und Rückführung

Sehr geehrte Abgeordnete,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 22.3.2024 und der Möglichkeit der Stellungnahme zum geplanten Gesetz.

Der Flüchtlingsrat Thüringen e.V. ist ein politisch unabhängiger Zusammenschluss von Engagierten und Interessierten im Flüchtlingsbereich und Aktiven aus Menschenrechtsgruppen, Gewerkschaften, Kirchen und Parteien. Er hat sich im Frühjahr 1997 gegründet. Ausschlaggebend für die Gründung des Vereins war der Wunsch nach einem Netzwerk für die Flüchtlingsarbeit in Thüringen.

Wir setzen uns für gute und faire Asyl-, Lebens- und Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen ein und verstehen uns als Thüringer Netzwerkstelle für in der Flüchtlingsarbeit Engagierte. Wir setzen uns außerdem für den Schutz von Flüchtlingen und Migrant*innen sowie für den Abbau von Vorurteilen und

Diskriminierungen ein. Der Flüchtlingsrat Thüringen e.V. ist Mitglied der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft PRO ASYL und mit den Flüchtlingsräten anderer Bundesländer vernetzt.

Der Flüchtlingsrat Thüringen e.V. hält es für dringend geboten, Veränderungen in den behördlichen und ministeriellen Zuständigkeiten und Abläufen im Bereich Migration vorzunehmen. Aus menschenrechtlicher Perspektive kann damit bestehenden Problemen in der Administration und dem Aufnahmesystem wirkungsvoll begegnet werden. Die Bündelung von Zuständigkeiten durch die Zusammenführung von Dienst- und Fachaufsicht für eine geplante zentrale Ausländerbehörde könnte ein erster zentraler und notwendiger Schritt sein, um Änderungen und Verbesserungen zügig umzusetzen.

Der vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Überbelegung der Erstaufnahmeeinrichtung in Suhl zu reduzieren, die Zuweisung von schutzsuchenden Menschen auf die Kommunen neu zu strukturieren sowie die Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen zu beschleunigen.

Der Flüchtlingsrat Thüringen e.V. sieht grundsätzlich die dringende Notwendigkeit von Verbesserungen in folgenden Bereichen bei der Aufnahme von Schutzsuchenden in Thüringen:

Die Erstaufnahmeeinrichtungen werden Willkommensorte und Schutzräume für Menschen auf und nach der Flucht: Nötig für ein faires Asylverfahren sind Erstaufnahmeeinrichtungen, die das Ankommen der Menschen in den Mittelpunkt stellen und sie bestmöglich auf das Asylverfahren und den Aufenthalt in Deutschland vorbereiten. u.a. muss sichergestellt sein, dass Menschen, bei denen rechtsextreme oder rassistische Einstellungen oder Handlungen bekannt sind oder werden, nicht in den Erstaufnahmeeinrichtungen arbeiten dürfen. Es ist in keiner Weise tragbar, dass eine entsprechende Person (siehe Antwort auf die Kleine Anfrage im Thüringer Landtag, Drucksache 7/7254) im Sicherheitsdienst der EAE Suhl weiterhin beschäftigt ist. Ein respektvoller und deeskalierender Umgang sollte von allen Mitarbeiter:innen, insbesondere auch vom Sicherheitsdienst, der Standard sein.

Transparente Strukturen in den EAE sowie enge Abstimmung aller Organisationen für eine gelungene humanitäre Aufnahme:

aktuell sind weder nach außen noch nach innen sind Zuständigkeiten, Ansprechpartner:innen, Kontaktdaten, Abläufe, etc. ausreichend transparent. Notwendig ist die strukturierte, regelmäßige Abstimmung der handelnden Organisationen in den EAE zum Ablauf des gesamten Verfahrens, von der Asylantragstellung über die Anhörungstermine und die Versorgung in der EAE bis zur Verteilung auf die Landkreise/ kreisfreien Städte. Es sollte ein regelmäßig zu aktualisierendes Organigramm und Handbuch über Ablauf, Zuständigkeiten und Ansprechpartner:innen der Organisationen in den EAE zügig erstellt werden. Für die Bewohner:innen bedarf es einer mehrsprachigen Übersicht aller Organisationen, deren Aufgabenbereiche/ Zuständigkeiten, Erreichbarkeiten und Angebote in den EAE. Auf die Möglichkeit der unabhängigen Asylverfahrensberatung und deren Kontakte sollte bei Ankunft in der EAE verbindlich hingewiesen werden. Zugang und Anwesenheit von (ehrenamtlichen) Unterstützer:innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen sollten einen verbindlichen Standard darstellen.

Systematische Erfassung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Personengruppen und deren besonderer Bedarfe:

Besonders Schutzbedürftige Menschen im Asylverfahren umfassen, entgegen der bisherigen Praxis in der EAE, nicht nur (sichtbar) Schwangere oder Menschen mit Behinderungen. In der EU-Aufnahmerichtlinie sind verbindlich benannt: Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. Betroffene der Verstümmelung weiblicher Genitalien, u.a.. Es bedarf darüber hinaus der Klärung eines transparenten Verfahrens bei Feststellung besonderer Schutzbedarfe mit allen Beteiligten in den EAE, um ein kohärentes, bedarfsorientiertes und angemessenes Handeln zu garantieren.

Tägliche Bargeldauszahlung in den EAE: bislang fand eine 14-tägige Bargeldauszahlung in der EAE statt. Das führt zu vielen Problemen: wenn Personen nach dem Auszahlungstag aufgenommen werden, verfügen diese bis zu 13 Tage nicht über das ihnen zu gewährende Bargeld, sind u.U. komplett mittellos und können selbst kleine Käufe nicht tätigen. Zudem muss sichergestellt sein, dass vor der Verteilung in die Landkreise/ kreisfreie Städte sowohl das entsprechende Bargeld als auch Zahlungen aufgrund von durchgeführten Arbeitsgelegenheiten in der EAE ausgezahlt wurden. Nach der Verteilung wechseln die behördlichen Zuständigkeiten für die Leistungsgewährung und ggf. bestehende Zahlungsansprüche können nur schwerlich von den Betroffenen umgesetzt werden. Die Umstellung auf die Bezahlkarte in der Erstaufnahmeeinrichtung darf nicht zu den gleichen Problemen führen.

Zuweisungsverfahren von der EAE in die Landkreise/ kreisfreien Städte deutlich verbessern: mehrfach erreichten den Flüchtlingsrat Berichte, bei denen Bewohner:innen der EAE ohne Berücksichtigung ihrer relevanten persönlichen Belange, insbesondere familiärer Beziehungen, in die Landkreise/ kreisfreien Städte verteilt wurden. Rechtlich verpflichtend ist die Achtung der Kernfamilie. Darüber hinaus ist es nicht nachvollziehbar, warum bspw. Fluchtgemeinschaften oder Familienmitglieder auch über die Kernfamilie hinaus (z.B. volljährige Geschwister, Freunde) mitunter bei der Verteilung auf die Landkreise voneinander getrennt oder Antragsteller:innen teils nicht in die Nähe ihrer ggf. in Thüringen lebenden Verwandten oder Freund:innen (wenn dies der Wunsch ist) zugewiesen werden. Die Unterstützung von Bezugspersonen ist ein zentraler Faktor für ein gutes Ankommen, ebenso wie die Berücksichtigung besonderer Bedarfe und entsprechender Versorgungsstrukturen in den Regionen Thüringens. Vor der Zuweisung sollten verpflichtend besondere Bedarfe und evtl. Landkreise/ kreisfreie Städte mit Bezugspersonen/ privaten Netzwerken erfasst und dies prioritär berücksichtigt werden. Im Vorfeld des Transfers sollten frühzeitig mit den aufnehmenden Landkreisen/ kreisfreie Städten besondere Schutzbedarfe abgestimmt werden, damit diesen auch entsprechend Rechnung getragen werden kann.

Dringend notwendige Verbesserung des Zugangs zu medizinischer

Versorgung: es braucht eine sensibilisierte medizinische Versorgung inkl. Übersetzungsdienste in den EAE. Diese darf nicht auf eine Notfall- oder Rudimentärbehandlung beschränkt sein. Oft werden Geflüchtete auf eine notwendige Behandlung bei Fachärzt:innen erst nach der Zuweisung in die Landkreise/ kreisfreien Städte vertröstet. Hier geht wichtige Zeit für eine notwendige medizinische Abklärung, insbesondere Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen, und Behandlung verloren, denn in den Landkreisen/ kreisfreien Städten ist der Zugang zu (Fach-) Ärzt:innen oft nicht zeitnah möglich.

Versorgungssituation in der EAE verbessern: Dazu zählen u.a. die Sicherstellung einer ausreichenden (und ständig vorgehaltenen) Versorgung mit notwendigen Hygiene- und Verbrauchsgegenständen, die Verbesserung der Essensversorgung und dem Ausbau der Möglichkeiten der Selbstversorgung, dem Vorhalten von Kleidung und Wechselkleidung in angemessener Anzahl sowie alternativ der Ausgabe von Bargeld zum Einkauf der Kleidung, die Ermöglichung und Sicherstellung von sportlichen Freizeitangeboten, abschließbare Zimmer für alle Bewohner:innen, kostenfreies W-Land etc.

Die Aufenthaltsdauer in den EAE sollte so kurz wie möglich sein und - unabhängig vom Herkunftsland oder möglichen Bleibeperspektiven- wenige Wochen nicht überschreiten. Der Vorschlag der CDU, den Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen bis zum Ende des Asylverfahrens bzw. bis zur Abschiebung zu verlängern bzw. von der vermeintlichen Bleibeperspektive abhängig zu machen, ist aus menschenrechtlicher Perspektive abzulehnen. Das Recht auf Asyl ist ein Individualrecht und kann nicht durch die Zugehörigkeit zu einem Herkunftsland vorweg genommen werden. In der Bundespolitik wurde dies erkannt und die 2015 eingeführte Unterscheidung wird kaum mehr angewandt.

2019 wurden bundesweit durch das damalige BMI die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen um „Ankerzentren“ einzurichten. 2021 zieht die Zivilgesellschaft u.a. in Bayern Bilanz und stellt fest: „Das Konzept ist gescheitert, die Befürchtungen haben sich bestätigt: AnKER-Zentren sind Orte der Isolation“ Eine ausführliche Stellungnahme zu den Auswirkungen von langen Auf-

enthaltensdauern in zentralen Massenunterkünften findet sich bei Pro Asyl „Isolation beenden“ über 60 Organisationen sprechen sich gegen die zentralisierte Unterbringung aus:

„Die Unterbringung erschwert den Kontakt zu Ehrenamtlichen, Beratungsstellen und Rechtsanwält*innen, wodurch sie ihre Rechte zum Teil nur eingeschränkt wahrnehmen können. In Anker-Zentren untergebrachte Menschen unterliegen neun [2024: 6] Monate lang einem Arbeitsverbot und haben nur eingeschränkten Zugang zu Bildungsangeboten. Die Konfrontation der Asylsuchenden noch während des laufenden Asylverfahrens mit dem Thema Rückkehr löst Verunsicherung und Angst aus. Das Aufnahmeverfahren und die Bedingungen in Anker-Zentren verletzen damit die Würde und die Rechte der Menschen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen und anderen besonders Schutzbedürftigen. Zudem besteht die Gefahr, dass große Zentren für geflüchtete Menschen in der Bevölkerung zu Ablehnung führen und aus rassistischen Motiven instrumentalisiert werden“. Kritisch ist die Situation für Kinder und Jugendliche in diesen Einrichtungen anzumerken: „Kinder können meist weder die Regelschule noch reguläre Kitas besuchen und haben innerhalb der Einrichtungen kaum Platz zum Spielen und Lernen. Gleichzeitig erleben sie strukturelle Gewalt in ihrem direkten Wohnumfeld und müssen Abschiebungen und Polizeieinsätze miterleben. Was gegessen wird, bestimmt der Speiseplan in der Kantine. Selbstbestimmung? Fehlanzeige“ (PRO ASYL, terre des hommes, Jugendliche ohne Grenzen Sept. 2021).

Statt mehr zentrale Aufnahmekapazitäten zu schaffen, sollten Möglichkeiten für die private Wohnsitznahme von Schutzsuchenden eröffnet werden. Das Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz und die entsprechende Kostenverordnung müssen modernisiert und der Vorrang der dezentralen Unterbringung gesetzlich garantiert und finanziell unterlegt werden.

Konflikt- und Beschwerdemanagement: in den EAE sollte ein unabhängiges und wirksames Beschwerdemanagement für die Bewohner:innen eingerichtet werden. Um eine Verbesserung der Aufnahmebedingungen zu erreichen, müssen Beschwerden und Probleme niedrigschwellig erfasst und diesen systematisch und konsequent nachgegangen werden.

Zudem braucht es regelmäßige Qualifizierungen (u.a. zu Deeskalationsstrategien) und Sensibilisierungen des Personals in der EAE und einen sensibilisierten und respektvollen Umgang aller Mitarbeiter:innen in der EAE mit den Bewohner:innen. Diese Punkte können elementarer Bestandteil eines bisher fehlenden Konzepts zur Qualitätssicherung sein. Der Zugang zur EAE sollte erleichtert und geöffnet werden – insbesondere für ehrenamtliches Engagement und (tagsüber) Besuche der Bewohner:innen.

Abschiebungen:

Abschiebungen sind kein Mittel einer humanitären Flüchtlingspolitik. Über 70 Prozent der Menschen, deren Asylgründe vom BAMF geprüft werden, erhalten Schutz in Deutschland. Deshalb sollte der Fokus von Politik und Gesellschaft auf ihrer Aufnahme und Teilhabe und nicht auf Abschiebungen liegen.

Außerdem verzerrt die aktuelle, populistisch geführte Debatte um vermeintlich zu wenige Abschiebungen die Realität und ignoriert sowohl die Rechtslage als auch die Brutalität dieser Praxis. In Thüringen besitzen ca. 4300 geflüchtete Menschen lediglich eine aufenthaltsrechtliche Duldung, viele von ihnen seit langer Zeit, und leben somit in steter Unsicherheit über ihre Zukunft. Ein sicherer Aufenthaltsstatus hingegen ist Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben. Die Beratung und der Zugang zu Bleiberechten sollte verbessert werden. Vor beabsichtigten Rückführungen muss sichergestellt werden, dass Betroffene von den zuständigen Ausländerbehörden zu aufenthaltsrechtlichen Alternativen und zur freiwilligen Ausreise beraten und inlandsbezogene Abschiebehindernisse umfassend geprüft wurden.

Der Flüchtlingsrat befürwortet, dass die ausländerrechtliche Zuständigkeit unabhängig vom Aufenthaltsstatus für die gesamte Dauer des Aufenthaltes bei der örtliche Ausländerbehörde liegt.

Darüber hinaus ist die Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde nach § 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG für die Bearbeitung von Visumanträgen im

Zusammenhang mit der Gewinnung von Fachkräften bei einer zentralen Ausländerbehörde aus Sicht des Flüchtlingsrates zu begrüßen.

Die ausländerrechtlichen Vorgaben sind in den vergangenen Jahren für einige Personengruppen immer komplexer und spezifischer geworden (Asylverfahren, humanitäre Aufnahme, vorübergehender Schutz nach EU-Beschluss, etc.). Hinzu kommt aktuell eine vergleichsweise hohe Zahl geflüchteter Menschen, die in Thüringen Asyl beantragten bzw. aufgenommen wurden. Eine Absenkung der Zahlen ist in Anbetracht der weltweiten Kriegs- und Krisensituationen nicht abzusehen. Dem gegenüber stehen Ausländerbehörden, die massive Überlastungen beklagen und/ oder teils kaum mehr erreichbar für die Anliegen Betroffener sind. Gleichzeitig werden progressive Thüringer Erlasse mitunter nur sehr restriktiv umgesetzt und es ist eine teils sehr unterschiedliche Praxis in den Landkreisen/ kreisfreien Städten zu beobachten. Es sollte sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Erlasse erfolgt.

Wichtig ist aus Sicht des Flüchtlingsrates, dass **Transparenz in der Verwaltung** hergestellt wird, die zuständigen Behörden erreichbar für die Anliegen der Betroffenen sind und zügig fundierte, behördliche Entscheidungen getroffen werden. Alle Thüringer Weisungslagen und Rundschreiben (Hinweise zur Umsetzung an die Ausländer- und Sozialbehörden) sollten digital öffentlich zugänglich sein z.B. analog zu den Verfahrenshinweisen in Berlin (öffentlich zugängliche Übersicht zu Umsetzungshinweisen des Aufenthaltsrechts). Einheitliche, möglichst mehrsprachige Antragsvorlagen bzw. „Checklisten“ für alle Thüringer Ausländerbehörden sollten erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden, welche dann auf den jeweiligen Behörden-Webseiten niedrigschwellig zugänglich sind, mindestens aber auf der Internetseite des geplanten Amtes. In vielen ausländerrechtlichen Bereichen gibt es keine bundesweit standardisierten Vordrucke. Um die Transparenz zu erhöhen, Verwaltungshandeln in Thüringen zu vereinfachen und zu vereinheitlichen sowie die Beantragung zielgerichtet zu ermöglichen, kann dies eine wichtige Maßnahme sein (z.B. Vorlage für einzureichende Unterlagen für einen Antrag auf

eine Niederlassungserlaubnis oder Antrag nach einem Landesaufnahmeprogramm, notwendige Angaben für die Beantragung eines Reiseausweises, etc.). Regelmäßige Schulungs- und Qualifizierungsangebote für Behördenmitarbeiter:innen zur aktuellen Rechtslage sowie Diversitätssensibilität sollten zudem sichergestellt werden. Auch eine öffentlich zugängliche und nachvollziehbare Übersicht mit Zuständigkeiten, Erreichbarkeiten und Aufgaben der einzelnen Referate in der entsprechenden Behörde ist zentral.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

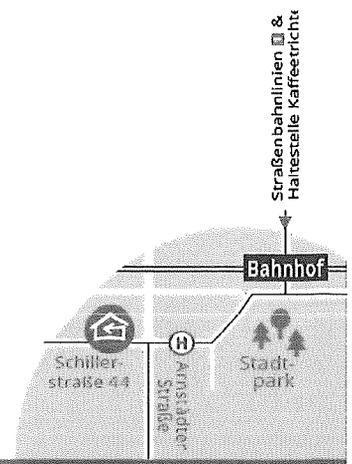
Flüchtlingsrat Thüringen e.V.

Weiterführende Stellungnahmen:

07/ 2021 [Aufruf für eine zukunftsorientierte Erstaufnahme von Asylsuchenden in Deutschland Isolation beenden - das Ankommen fördern - faire Asylverfahren sicherstellen](#)

09/2021 AnKER-Zentren: Kein Ort für Kinder - kein Ort für Niemanden!
<https://keinortfuerkinder.de/aufruf/>

06/ 2016 Bleibeperspektive- Kritik einer begrifflichen Seifenblase
https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/bleibeperspektive.pdf





THÜR. LANDTAG POST
21.05.2024 15:17
A3 626 12024



Den Mitgliedern des
AfMJV

MigraNetz Thüringen e.V. | Schillerstraße 10 | 99423 Weimar

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz
und Verbraucherschutz
Jürgen Fuchsstr.1
99096, Erfurt

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3692
zu Drs. 7/9116, 9422

Weimar, den 17.05.2024

Stellungnahme zum

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung (Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 7/9116)

sowie zum Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde (Gesetzesentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 7/9422, 15.05.2024)

Sehr geehrte Damen und Herren,

diese Stellungnahme ist eine Erläuterung des Standpunktes des Landesnetzwerkes der Migrant*innenorganisationen – MigraNetz Thüringen e.V. zu den Gesetzesentwürfen 7/9116 und 7/9422 für die Errichtung einer sog. "Zentralen Ausländerbehörde" bzw. entsprechend des zweiten Entwurfes sog. "Landesausländerbehörde". Im Rahmen einer Einladung zur schriftlichen Stellungnahme und mündlichen Anhörung im Thüringer Landtag wird nun folgend auf ausgewählte Schwerpunkte und erhaltende Fragestellungen eingegangen. Zur allgemeinen Zielsetzung In Bezug auf die beiden Entwürfe, welche im Allgemeinen eine "landesweit zentralisierte Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Erstaufnahmeeinrichtung" errichten möchten, gilt es zu vermerken, dass mit Prozessen einer Zentralisierung nicht per se eine Optimierung oder Vereinfachung von internen und kommunenübergreifenden Prozessen erfolgt. Die Intention des CDU-Entwurfes begründet

Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen – MigraNetz Thüringen e.V.
Schillerstraße 10, 99423 Weimar Tel. +49 3643 87777 47, www.migranetz-thueringen.org

sich in der Problematik der EAE in Suhl und die herausfordernde Zu- und Verteilung auf die kommunalen Einrichtungen, sowie eines Regelungsbedürfnisses von Aufenthaltsbeendigungen und Abschiebungen. Im zweiten Entwurf 7/9422 wiederum wird der Fachkräftemangel in den Vordergrund gerückt, sowie die gesetzliche Regelung "Die Länder sollen jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten" (§71 Abs.1 Satz 5 AufenthG) benannt.

Bevor auf die Fragestellungen nun folgend eingegangen wird ist vorab ein wichtiger Punkt zu vermerken: Die Begrifflichkeit in beiden Entwürfen für die Benennung jener Einrichtung mit "Ausländer.." oder "...ausländer.." zu besetzen ist nicht nur stigmatisierend und ein diskriminierender Begriff für eben jene Menschen, die nicht dem Phänotyp 'weiß' entsprechen, egal wie die aufenthaltsrechtliche Situation der Person ist und wie lange sich dieser Mensch im asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Prozess befindet. Somit ist dieser Begriff überholt und schlichtweg nicht im Namen der neuen Einrichtung zu führen. Alternative Namen wären etwa: Landesamt für Einwanderung oder Amt für Integration und Teilhabe, um nur wenige Vorschläge zu nennen.

Inhaltlich sind die Aspekte des Gesetzesentwurfes 7/9422 deutlich inklusiver gedacht und beachten soziale, gesundheitliche sowie Kriterien der Unterbringungsstandard deutlich, was im Entwurf der CDU vermisst wird. Gleichzeitig muss vermerkt werden, dass die sog. 'Stellschrauben', sprich, die Einrichtung einer ZAB oder LAB mit ihren Kompetenzübernahmen, nur ein kleiner "Schritt in Richtung einer migrationsfreundlichen und menschenrechtsorientierten Politik" ist und die strukturelle Ungleichwertigkeit gegenüber Migrant*Innen bestehen bliebe, demnach zu überwinden gilt und deutlicher mehr Verordnungen und Gesetzespassagen betrifft als dies eine Zentralisierung bewältigen könnte. Fraglich bleibt auch, inwiefern "die gesellschaftlichen Herausforderungen und Chancen, die

mit Flucht und Migration einhergehen, berücksichtigt" werden, wo doch genau diese Themenfelder bisher nur stockend oder schlichtweg gänzlich nicht angegangen werden.

Weiterhin soll die Integration in den Arbeitsmarkt mithilfe der LAB erleichtert werden. Auch die "Gewährleistung einer menschenwürdigen und fairen Behandlung aller Migrantinnen und Migranten" wurde benannt. Diese kann mithilfe der Gesetzesentwürfe zwar nicht annähernd auf unser Verständnis von Fairness und einem doch tiefgreifenderen Verständnis von Menschenwürde in Anbetracht der fortlaufend restriktiven Asyl- und Aufenthaltsgesetzgebung sowie des AsylbLG bestehen, doch sind mithilfe der Vorhaben einer Zentralisierung und Umstrukturierung auf personeller und inhaltlicher Ebene doch wichtige Punkte benannt, um die strukturelle Ungleichwertigkeit etwas abzubauen.

Diese Gesetzesvorhaben sollte keinesfalls eine Implementierung von sog. Abschiebezentren in Thüringen intendieren. Stattdessen gilt es, mit der Umsetzung jener zentralen "Ausländerbehörde" die Betreuung von Fachkräften, eine langfristige und umfangreiche Förderung von Integrationsprojekten sowie auch Angebots- sowie Beratungsstrukturen ernsthaft in den Fokus zu nehmen, wenn bereits der Aspekt der Kooperationsstrukturen benannt wurde.

- Zu Frage: Wie bewerten Sie die Auswahl der an die Zentrale Ausländerbehörde (ZAB) zu übertragenden Kompetenzen? Betreffend dieser Frage muss erwähnt werden, dass zwar eine Bündelung von Zuständigkeiten, der Fachaufsicht des Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz sowie der Dienstaufsicht des Ministeriums für Inneres und Kommunales, einen wichtigen Schritt darstellt, um strukturelle, organisatorische und prozessbestimmte Hürden abzubauen. Doch bedarf es auf vielen Ebenen deutlich mehr als einer bloßen Übertragung von Aufgabenfeldern und Personals vom Landesverwaltungsamt auf die LAB. Von einer steigenden Verwaltungseffizienz kann nicht die Rede sein, wenn keine tiefgreifenden Veränderungen im Personalmanagement angegangen werden. Weiterhin ist die Passage des Entwurfes 7/9116 kritisch, "Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige werden grundsätzlich nicht auf die Kommunen [zu] verteilen", oder nur im Ausnahmefall zu gestatten. Die zu

bewältigende Bearbeitungszeit von aufenthaltsrechtlichen Fällen provoziere ja erneute hohe Bewohner*innenzahlen in den entsprechenden Einrichtungen. Die Auflistung von "aussagefähigen" Faktoren für eine zentrale Unterbringung und anschließende Rückführung wie etwa die Bewertung nach "sicheren" Herkunftsländern ist ebenfalls kritisch zu bewerten, unabhängig davon, dass es einer individuellen, sorgfältigen Prüfung des Asylgesuchs klar widerspricht. Auch benannte Eilverfahren widersprechen einer gründlichen Tatsachen- und Beweiswürdigung eines jeden Falles, die stets in (inter-)nationalen Urteilen bekräftigt wurde.

Das Vorhaben von schnelleren Verfahren, hat weitreichende negative Folgen, wie etwa rechtzeitig Beratungsangebote wahrnehmen zu können oder rechtlichen Beistand und anwaltliche Hilfestellungen zu finden. Zudem entstünden hierdurch auch verkürzte Rechtsmittelfristen, folgend ausgesprochene Arbeitsverbote und der Ausschluss von Bleiberechtsregelungen. Somit ist dieser Aspekt des Entwurfs 7/9116 in unserem Bilde negativ einzuordnen und Bedarf einer klaren Überarbeitung.

- Zu Frage: Welche Handlungsbedarfe sehen Sie, die in keinem der Gesetzentwürfe / welche Aufgabengebiete sollen aus ihrer Sicht (ZAB) bearbeitet werden? Hier spielt der Aspekt einer diskriminierungssensiblen Inspektion eine bedeutsame Rolle, die direkt an Entscheidungsfindungsprozessen und den verwaltungstechnischen wie auch operativen internen und externen Abläufen zwischengeschaltet sein muss. Im Landesverwaltungsamt gewohnte und auch mit jener ZAB oder LAB neu aufkommende Prozesse müssen mit entsprechenden Kontroll- und Clearinginstanzen besetzt werden, die unabhängige Auswertungen der Bearbeitungsabläufe in der ZAB nicht nur anbieten, sondern eine kritische Auseinandersetzung mit fehlerhaften, diskriminierendem sowie rassistischen Handlungen innerhalb der Behörde aufgreifend und unumgänglich machen und schließlich rechtliche Konsequenzen und Strafen umsetzen. Nur so kann eine ernsthafte thematische Auseinandersetzung im Personalmanagement und der internen Organisationsentwicklung der Behörde existieren. Demnach würden die "Begegnungen mit den Geflüchteten respektvoll, einfühlsam und effektiv" umgesetzt werden. Die unmittelbare Anbindung und

potentielle Intervention von Beschwerde- und Ombudsstellen ist zusätzlich ein essentielles Faktum von Antidiskriminierungsarbeit innerhalb und mit Behörden. Vor allem in einer sog. ZAB bzw. LAB ist dies ein grundlegend wichtiger Baustein hinsichtlich einer gelungenen Integrationsbehörde. Zusätzlich Was sich im ersten Gesetzesentwurf noch gravierender herausstellt, ist neben einigen bereits genannten Aspekten auch die fehlende Berücksichtigung von familiären Beziehungen, was ein unfassbar hohes Schutzbedürfnis innehat und konträr zu den Auszügen der Entwürfe (v.a. 7/9422) steht. Auch eine ernstzunehmende Berücksichtigung der individuellen Bedarfe von besonders schutzbedürftigen Personen, u.a. zu medizinischer Versorgung, die auch diskriminierungssensibel agiert, fehlt gänzlich in 7/9422. In Bezug auf die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten sollte im Amt auf jeden Fall das Personalmanagement eine bedeutende Rolle spielen. Dazu gehört zum einen die Einstellung von qualifiziertem, rassismuskritischem sowie diversitätssensiblen Personal und zum anderen auch die Freistellung oder Kündigung von Personal, welche klare diskriminierende, rassistische und verfassungsfeindliche Standpunkte, Äußerungen und Handlungen aufweisen. Eine Kündigung ist besonders bei Fehlverhalten von Mitarbeitenden, unter anderem aufgrund von rechtsextremer und rassistischer Gesinnung, notwendig. Personal mit rechtsextremer und rassistischer Gesinnung darf weder im Amt noch in dem ihm weisungsbefugten Einrichtungen arbeiten. Ein diversity-sensibler, rassismus-kritischer und respektvoller Umgang sollte bei allen Mitarbeitenden der Stand sein, was im Bewerbungsverfahren eingehend und in Anwesenheit benannter diskriminierungssensibler Inspekteur*innen geprüft werden muss. In diesem Zusammenhang erachten wir es auch als sehr wichtig, sinnvoll und grundlegend, dass jenes im Amt beschäftigte Personal zusätzliche fachliche sowie individuelle Qualifikationen vorweisen oder erwerben muss. Dazu gehören vor allem Kompetenzen im Bereich des Diversity-Managements, der Antidiskriminierung und der intersektionalen Sensibilität. Neben Kompetenzen im Bereich von Antirassismus ist es ebenso unabdingbar, die Mitarbeitenden in den Bereichen Mediation, Deeskalation sowie Konfliktmanagement

aus- und fortzubilden. Ebenso ist auf sprachliche Qualifikationen zu achten, da dadurch (Kommunikations-)Barrieren für alle abgebaut werden können. Auch sind verschiedene Sprachen innerhalb der Einrichtungen und ausreichend gut bezahlte Sprachmittler*innen einzusetzen. Die Beratungskompetenz in der ZAB bzw. LAB muss auch in den ländlichen Einrichtungen auf dem gleichen Standard erfolgen. Die Erfassung von Daten, vor allem von besonders Schutzbedürftigen Personen (insbesondere Schwangere, Menschen mit Behinderungen, Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, ältere Menschen und alle anderen) gilt es noch sensibler zu betreiben. Die in §1 des zweiten Entwurfes 7/9422 benannten Kooperationsstrukturen werden begrüßt, fraglich ist hier allerdings, inwieweit eine Unterstützung seitens der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und weiteren relevanten, (zivilgesellschaftlichen) Akteur*innen erwartbar und umsetzbar ist, zumal es sich hier keineswegs um schlicht abrufbare und nur zu aktivierende Akteursgruppen handeln. Insbesondere in ländlichen Regionen, als auch themenspezifisch im städtischen Bereich sind teils kaum Unterstützungsformate vorhanden und dringend zu etablieren. Das kann auch keine ZAB oder LAB bewerkstelligen. Ein "nahtloses Netzwerk an Unterstützung für Geflüchtete, das von Ankunft bis zu Integration" existiert noch nicht und ist deshalb eine drängende Aufgabe. Somit ist es wichtig, mit Migrant*innenorganisationen, Beratungsstellen, Sprachschulen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen für direkte Angebote in den Erstaufnahmeeinrichtungen (EAEs) in den Austausch zu treten.

- Zu Frage: Wie bewerten Sie den Einfluss der (ZAB) auf des beschleunigte Fachkräfteverfahren und die Anerkennung von Abschlüssen? Einen weiteren kritischen Vermerk bildet diese Fragestellung im Zusammenhang mit der Frage 5 des zuvor zugesandten Fragekataloges, denn sind die gesellschaftspolitischen Auswirkungen mit den Gesetzesentwürfen, insb. des 7/9422 mit Blick auf die Attraktivität des Standortes Thüringen. Thüringen hat ohnehin im bundesweiten Vergleich eine geringere Anzahl an ausländischen Zuwander*innen und Geflüchteten.



Fachkräfte sind branchenübergreifend von fundamentaler Bedeutung, diese bedürfen aber neben einer Anerkennung der Abschlüsse, einer integrativeren und inklusiveren Einbindung in den Arbeitsmarkt. Der Fokus migrationspolitischer Handlungsansätze soll auch nicht nur eine bloße punktuelle Anerkennungsleistung von Formularen, Abschlüsse oder Qualifikationen bilden.

- Fazit: Die im Bundesland Thüringen erkennbaren migrationspolitischen Missstände sind auch bundesweit sichtbar und hörbar geworden, Städtenamen stehen seit langen nur für sich im Fokus der fortwährenden Asyl- und Migrationsfragen, sei es Suhl oder Hermsdorf. Es soll künftig nicht nur um (Um-)Verteilung, Rückführung oder strategischer Nutzung von menschlichem Kapital gehen. Auch wenn das gegenwärtige Gesetz und der Diskurs fortwährend so ausgerichtet ist.

Das Landesnetzwerk für Migrant*innenorganisationen – MigraNetz Thüringen e.V. wird zudem am vorgeschlagenen Termin im Thüringer Landtag mündlich Stellung beziehen und oben benannte Punkte ausführen.

Weimar, den 17.05.2024

Der Vorstand von MigraNetz Thüringen e.V.

MigraNetz Thüringen e.V.
Schillerstraße 10
99423 Weimar
Telefon 03643-8777745
kontakt@migranetz-thueringen.org

Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen – MigraNetz Thüringen e.V.
Schillerstraße 10, 99423 Weimar Tel. +49 3643 87777 47, www.migranetz-thueringen.org

THÜR. LANDTAG POST
31.05.2024 12:04

14 880/ 2024

Thüringischer



Landkreistag

Thüringischer Landkreistag, Richard-Breslau-Str. 13, 99094 Erfurt

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz

Bearbeiter:
Tel.-Durchwahl:
Unser Zeichen:

Den Mitgliedern des Aktenzeichen:

AfMJV

Datum: 30.05.2024

nur per E-Mail an:
poststelle@thueringer-landtag.de

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3778

zu Drs. 7/9116/9422

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drs. 7/9116

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migration und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde, Gesetzentwurf der Regierungsfractionen in Drs. 7/9422

Hier: Stellungnahme des Thüringischen Landkreistages im Rahmen des Anhörungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,
wir bedanken uns für die Übersendung der oben genannten Gesetzentwürfe und nehmen hierzu unter Gremienvorbehalt wie folgt Stellung:

- I. **Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drs. 7/9116 „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung“**

Der von der Fraktion der CDU vorgelegte Gesetzentwurf wird durch die Thüringischen Landkreise ausdrücklich begrüßt. Die Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde (ZAB) und die Übernahme der Aufgabenwahrnehmung durch diese für:

- die landesweite Zuständigkeit für die Passersatzbeschaffung / Identitätserklärung,

- die organisatorische Vorbereitung der Zurückschiebung oder Abschiebung von Ausländern,
- die Aufgaben als Kontakt-, Koordinierungs- und Clearingstelle zu inländischen wie ausländischen Behörden, Einrichtungen, zur Auslandsvertretungen und Regierungsstellen sowie zu Organisationen und Privatpersonen in Angelegenheiten der Rückführung,
- die Beantragung von Vorbereitungs- und Sicherungshaft, die Beantragung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung,
- die Ausweisungen in Fällen von besonders gravierenden Ausweisungsinteressen nach § 54 Absatz 1 Nr. 2 – 5 AufenthG,
- die Antragsbearbeitung von Landesaufnahmeprogrammen gemäß § 23 Absatz 1 AufenthG,
- Projektförderung im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

wird aus fachlicher Sicht der Landkreise nachdrücklich unterstützt.

Die Bündelung dieser Aufgaben erscheint geeignet, die Arbeitsstrukturen deutlich zu verbessern, ein einheitliches Handeln in den oben angeführten Arbeitsbereichen in Thüringen sicherzustellen und zudem eine schnellere Bearbeitung der entsprechenden Anträge und Verfahren zu ermöglichen. Die aktuell bestehende Passersatzbeschaffung durch verschiedene Ausländerbehörden weiterzuführen, erscheint wenig zielführend und sollte wie vorgeschlagen in einer zentralen Ausländerbehörde beim Land gebündelt werden. Durch eine solche Bündelung können Abspracheprobleme im Passersatzbeschaffungsprozess vermieden und Bearbeitungszeiten verkürzt werden. Zudem ergibt sich damit auf Thüringen bezogen auch eine Reduzierung der Ansprechpartner - ggf. sogar auf nur eine Person - für die jeweiligen konsularischen Vertretungen, was den Abstimmungsprozess zusätzlich vereinfachen und beschleunigen dürfte. Durch eine solche Bündelung sind daher erhebliche positive Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer und die Ergebnisse bei der jeweiligen Passersatzbeschaffung zu erwarten.

Gleiches gilt für die Antragsbearbeitung der Landesaufnahmeprogramme. Gerade hier ist ein einheitliches Handeln von besonderer Bedeutung, was durch Bündelung bei der ZAB erreicht werden kann.

Aus Sicht der Thüringischen Landkreise wird zudem begrüßt, dass die Bleibeperspektive zukünftig ein Verteilkriterium wird und Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige grundsätzlich nicht mehr auf die Kommunen verteilt werden sollen. Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive können nach der Verteilung in die Gebietskörperschaften daher zielgerichteter mit entsprechenden Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten versorgt werden bzw. es können zielgerichteter entsprechende Angebote unterbreitet werden. Dies fördert nach unserer Auffassung die Integration vom ersten Tag der Zuweisung in die Gebietskörperschaft.

Bei der beabsichtigten Schaffung bzw. Errichtung der Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung- TZAR sind mit den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften zwingend Vorabprüfungen hinsichtlich Rahmenbedingungen wie der Einkaufsmöglichkeiten, gegebenenfalls Beschäftigungsmöglichkeiten, der Struktur des unmittelbaren Wohnumfeldes, etc. notwendig. Die Plangröße des TZAR muss mit der jeweiligen Größe der Gebietskörperschaft, sowie Erreichbarkeit und Anschluss an notwendige Strukturen korrespondieren. Eine Einbeziehung der Gebietskörperschaft, der Bewohner, der Kreistage etc. wird insoweit vorausgesetzt.

Aufgrund des in den TZAR unterzubringenden Personenkreises ist eine besondere Aufmerksamkeit auf den Personalschlüssel der dort tätigen Mitarbeiter / Sozialarbeiter einschließlich gegebenenfalls psychosozialer Beratung / Betreuung sowie Sicherheitspersonal zu legen.

Die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens gemäß § 81a AufenthG sollte in enger Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften – hier: Wirtschaftsförderung und Ausländerbehörde – erfolgen, um zielgenau und passend auf die Erfordernisse der örtlichen Wirtschaft eingehen zu können.

Darüber hinaus sollte die TZAR die örtlichen Ausländerbehörden über die Einführung von sicherheitsrelevanten Systemen informieren sowie fachlich anleiten. Bisher folgte die Anleitung der örtlichen Ausländerbehörden insoweit noch nicht in zufriedenstellender Weise. Mit Blick auf das 2022 fundamental neugestaltete und in seiner Funktionalität erweiterte, sicherheitsrelevante Schengener Informationssystem 3.0 hat dies nach

wie vor zur Konsequenz, dass die Ausländerbehörden mit dem System nicht oder nicht ausreichend bzw. in zufriedenstellender Weise arbeiten können.

Aufgrund der zum 01.12.2023 veränderten und aktuell bestehenden Zuständigkeiten in der Landesverwaltung für den Asyl- bzw. Migrationsbereich im TMIK bzw. im TMMJV sollte die in § 1 genannte Zuordnung der ZAB geändert werden. Gleiches gilt für die Ermächtigung in § 2 Abs. 5 des Gesetzentwurfs.

II. Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde, Gesetzentwurf der Regierungsfraktion in Drs. 7/9422.

Der seitens der Regierungsfraktion vorgelegte Gesetzentwurf lässt wesentliche Regelungen offen, die für eine Verbesserung der bestehenden Herausforderungen im Flüchtlingsbereich in den Thüringer Kommunen relevant sind. Der Gesetzentwurf wird daher mit seinen vorgelegten Inhalten aus kommunaler Sicht nicht für zielführend erachtet.

Den Herausforderungen des Migrationsgeschehens, insbesondere nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht kann mit den in § 2 übernommenen Aufgaben einer Landesausländerbehörde nicht hinreichend wirksam begegnet werden. Aus Sicht der Thüringischen Landkreise sollte eine Landesausländerbehörde neben den beschriebenen Aufgaben zwingend die Identitätsklärung und Passersatzbeschaffung von bzw. für ausreisepflichtigen Ausländer(n) zentral übernehmen.

III. Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU erscheint geeignet tatsächliche Verbesserungen im Bereich Asyl, Aufenthaltsrecht und Abschiebung in Thüringen bewirken zu können. Der in Artikel 1 § 2 Absatz 4 Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drs. 7/9116 enthaltene Aufgabenkatalog führt aus fachlicher Sicht der Landkreise zu einer effektiveren sowie qualitativ verbesserten Aufgabenwahrnehmung und wird daher ausdrücklich

befürwortet. Unter Zugrundelegung einer derartigen Aufgabenzuweisung an eine zentrale Landesausländerbehörde könnte diese sodann tatsächlich die ihr in der Begründung zum Gesetzentwurf in der Drs. 7/9422 zugewiesene Schlüsselrolle effizient und effektiv wahrnehmen.

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen führt nach Auffassung des Thüringischen Landkreistages nicht in notwendiger Stringenz die für eine Effektivierung der Aufgabenwahrnehmung erforderliche Bündelung von Aufgaben bei einer Landesausländerbehörde herbei und erscheint mit seinen vorgelegten Inhalten damit nicht ausreichend.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Hinweise und Anregungen und nehmen nachfolgend noch zu kommunalrelevanten Fragen des Fragenkatalogs Stellung:

IV. Fragenkatalog

1. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Gesetzentwürfen jeweils für die kommunale Familie?

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU erscheint geeignet tatsächliche Verbesserungen im Bereich Asyl-, Aufenthaltsrecht und Abschiebung in Thüringen bewirken zu können. Aus Sicht der Landkreise führt insbesondere die Errichtung einer zentralen Ausländerbehörde mit den im Gesetzentwurf der CDU enthaltenen Aufgabenzuordnungen zu einer effektiveren sowie qualitativ verbesserten Aufgabenwahrnehmung und wird daher ausdrücklich befürwortet.

Der Gesetzentwurf der Regierungsfraction führt nach Auffassung des Thüringischen Landkreistages nicht in notwendiger Stringenz die für eine Effektivierung der Aufgabenwahrnehmung notwendige Bündelung von Aufgaben bei einer Landesausländerbehörde herbei und erscheint mit seinen vorgelegten Inhalten insoweit nicht ausreichend.

2. Welche Unterbringungskapazität müssen die vorgesehenen TZAR aufweisen?

Die TZAR müssen basierend auf den Kapazitätsplanungen des Landes über ausreichende Kapazitäten verfügen, damit sie auch im Falle von unvorhergesehenen Entwicklungen ihrer beabsichtigten Funktion gerecht werden können. Es wird insoweit empfohlen, die Erfahrungen anderer Bundesländer bezüglich der notwendigen Kapazitätshaltungen in die Planung einzubeziehen.

3. Welche Kosten entstehen seitens Kommunen und Landes direkt und indirekt durch die Errichtung der vorgesehenen TZAR?

und

16. Wie bewerten Sie die Regelungen im Entwurf der CDU zur Landeserstaufnahmeeinrichtung und zu den Außenstellen?

Eine konkrete Bezifferung von Kosten die durch die Errichtung von TZAR auf Seite der Kommunen entstehen ist gegenwärtig kaum möglich. Bei der Schaffung und Errichtung der TZAR sind die betroffenen Gebietskörperschaften / Planungsregionen in jedem Fall vorab bei der Planung einzubeziehen. Erforderlich ist insbesondere die Vorabprüfung hinsichtlich von Einkaufsmöglichkeiten, gegebenenfalls Beschäftigungsmöglichkeiten, der Struktur des unmittelbaren Wohnumfeldes (und deren Beachtung), Berücksichtigung der Plangröße des TZAR im Hinblick auf die jeweilige Größe der Gebietskörperschaft. Ferner sollten Erreichbarkeit und Anschluss der TZAR durch den ÖPNV berücksichtigt werden sowie neben der Einbeziehung der Einwohner der Gebietskörperschaft auch politische Gremien frühzeitig beteiligt werden. Aufgrund des dort unterzubringenden Personenkreises ist besondere Aufmerksamkeit auf den Personalschlüssel der dort tätigen Mitarbeiter / Sozialarbeiter einschließlich psychosozialer Betreuung sowie von Sicherheitspersonal zulegen.

5. Welche gesellschaftspolitischen Auswirkungen ergeben sich jeweils aus den Gesetzentwürfen mit Blick auf die Attraktivität des Standortes Thüringen für ausländische Fach- und Arbeitskräfte?

und

11. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Änderungen mit Bezug zur Fachkräfteeinwanderung – namentlich das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG und die Anerkennung von Abschlüssen?

Durch die einheitliche Aufgabenwahrnehmung und die Bündelung der entsprechenden Kompetenzen an einer Stelle kann das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Gebietskörperschaften besser abgewickelt werden. Dies dient nicht zuletzt auch der Bereitstellung von Fachkräften für die in Thüringen überregional agierenden Unternehmen. Durch die beabsichtigte Bündelung können zudem Anerkennungsverfahren nach unserer Auffassung deutlich beschleunigt werden.

9. Wie bewerten Sie die Auswahl, der an die zentrale Ausländerbehörde (ZAB) zu übertragenden Kompetenzen?

Die Auswahl der an die zentrale Ausländerbehörde (ZAB) zu übertragenden Kompetenzen wird sehr positiv gesehen. Im Bereich des § 81a AufenthG ist auf eine enge Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften zu achten.

13. Wie bewerten Sie die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde grundsätzlich?

Die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde wird seitens der Landkreise grundsätzlich positiv gesehen, wobei der im Gesetzentwurf der CDU erfolgte Ansatz aus fachlicher Hinsicht eindeutig präferiert wird.

14. Welche Aufgabengebiete sollen aus Ihrer Sicht in der zentralen Ausländerbehörde bearbeitet werden?

und

15. Wie bewerten Sie jeweils Aufgabenzuschnitt der beabsichtigten zentralen Ausländerbehörde bzw. der Landesausländerbehörde?

Die im Gesetzentwurf der CDU Fraktion genannte Zuordnung von Aufgabengebieten an die zentrale Ausländerbehörde wird als zielführend eingeschätzt. Ergänzungsbedarf wird derzeit aus kommunaler Sicht nicht angemeldet. Die Aufgabengebiete der Landesausländerbehörde im Entwurf der Regierungsfractionen erscheinen hingegen nicht ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen