



verkündet am 13. April 2016

Crémer  
Justizangestellte

## THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 11/15

**Im Namen des Volkes**

### URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden, Herrn Björn Höcke,  
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

**Antragstellerin,**

bevollmächtigt:

Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,  
Treiberpfad 28, 13469 Berlin

---

**Anhörungsberechtigte:**

1. Thüringer Landesregierung,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration,  
Justiz und Verbraucherschutz,  
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landtag,  
vertreten durch den Präsidenten,  
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

**wegen**

Anordnung der Aussetzung von Abschiebungen gemäß § 60a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in ausgewählte Staaten während der Wintermonate des Innenministeriums des Freistaates Thüringen vom 9. Dezember 2014

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch das Mitglied Dr. von der Weiden als Vorsitzenden und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Menzel, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan und das stellvertretende Mitglied Peters

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. Februar 2016 **für Recht erkannt:**

**Der Antrag wird verworfen.**

---

## Gründe

### A.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle betrifft die durch das Thüringer Innenministerium mit Schreiben vom 9. Dezember 2014 nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erteilte Anordnung der Aussetzung von Abschiebungen während der Wintermonate in bestimmte Herkunftsländer (sog. „Winterabschiebestopp“).

### I.

Das Thüringer Innenministerium traf mit Schreiben des zuständigen Abteilungsleiters vom 9. Dezember 2014 gegenüber dem Thüringer Landesverwaltungsamt unter Berufung auf § 60a Abs. 1 AufenthG folgende Anordnung:

„Sehr geehrter Herr...,

es kann nicht gewährleistet werden, dass bei Rückführungen in bestimmte Staaten aufgrund der dort herrschenden winterlichen klimatischen Verhältnisse Betroffene bei Rückkehr in allen Landesteilen eine Aufnahme in Sicherheit und Würde erwartet. Nach hiesigen Erkenntnissen trifft dies auf die folgenden Staaten zu:

Afghanistan, Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Türkei, Ukraine.

Daher ordne ich gemäß § 60a Abs. 1 AufenthG an, Abschiebungen in die vorstehend genannten Staaten bis zum

**31. März 2015**

auszusetzen.

---

Ausgenommen von dieser Anordnung sind Personen, bei denen eine vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG erlassen worden ist, Ausweisungsgründe nach den §§ 53, 54 oder 55 Abs. 1, 2 Nrn. 1 bis 5 und 8 AufenthG vorliegen oder die wegen einer im Bundesgebiet begangenen Straftat verurteilt worden sind, wobei Geldstrafen von bis zu 50 Tagessätzen außer Betracht bleiben können.

Diese Anordnung gilt für Personen, für die eine Thüringer Ausländerbehörde zuständig ist.

Ich bitte, die Ausländerbehörden umgehend zu unterrichten.

(...).“

§ 60a AufenthG in der zum Zeitpunkt der Anordnung gültigen Fassung lautete:

(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. Für einen Zeitraum von länger als sechs Monaten gilt § 23 Abs. 1.

(2) Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Abschiebung eines Ausländers ist auch auszusetzen, wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Einem Ausländer kann eine Duldung erteilt werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.

(2a) Die Abschiebung eines Ausländers wird für eine Woche ausgesetzt, wenn seine Zurückschiebung oder Abschiebung gescheitert ist, Abschiebungshaft nicht angeord-

---

net wird und die Bundesrepublik Deutschland auf Grund einer Rechtsvorschrift, insbesondere des Artikels 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321 S. 26), zu seiner Rückübernahme verpflichtet ist. Die Aussetzung darf nicht nach Satz 1 verlängert werden. Die Einreise des Ausländers ist zuzulassen.

(2b) Solange ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Absatz 1 besitzt, minderjährig ist, soll die Abschiebung seiner Eltern oder eines allein personensorgerechtigten Elternteils sowie der minderjährigen Kinder, die mit den Eltern oder dem allein personensorgerechtigten Elternteil in familiärer Lebensgemeinschaft leben, ausgesetzt werden.

(3) Die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, bleibt unberührt.

(4) Über die Aussetzung der Abschiebung ist dem Ausländer eine Bescheinigung auszustellen.

(5) Die Aussetzung der Abschiebung erlischt mit der Ausreise des Ausländers. Sie wird widerrufen, wenn die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe entfallen. Der Ausländer wird unverzüglich nach dem Erlöschen ohne erneute Androhung und Fristsetzung abgeschoben, es sei denn, die Aussetzung wird erneuert. Ist die Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt, ist die durch Widerruf vorgesehene Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen; die Ankündigung ist zu wiederholen, wenn die Aussetzung für mehr als ein Jahr erneuert wurde.

Die Anordnung des Innenministeriums erging auf dem üblichen behördlichen Postweg. Eine Publikation im Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgte nicht.

Zum Stichtag 31. Dezember 2014 hielten sich nach Auskunft aus dem Ausländerzentralregister insgesamt 2.278 vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus den vom Winterabschiebestopp betroffenen Herkunftsstaaten in Thüringen auf. Nach Einschätzung der Zentralen Abschiebestelle im Landesverwaltungsamt hätten aufgrund

---

der dort zur Bearbeitung liegenden Fälle im Zeitraum des Winterabschiebestopps etwa 100 bis 150 Abschiebungen in die betroffenen Staaten vollzogen werden können, wobei wegen des Winterabschiebestopps nicht geprüft wurde, ob in Einzelfällen ggfs. auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung aus gesundheitlichen oder familiären Gründen vorlagen.

Insgesamt wurden im Jahr 2015 bis Ende August 108 Personen aus Thüringen abgeschoben.

## II.

Die Antragstellerin beantragt festzustellen,

dass die Anordnung des Innenministeriums des Freistaats Thüringen vom 9. Dezember 2014 zur Aussetzung von Abschiebungen gemäß § 60a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in ausgewählte Staaten während der Wintermonate gegen die Verfassung des Freistaats Thüringen verstoßen hat und nichtig war.

Zur Zulässigkeit ihres Antrags führt sie insbesondere aus: Bei der Anordnung vom 9. Dezember 2014 handele es sich um einen tauglichen Verfahrensgegenstand. Sie sei ein Teil des Thüringer Landesrechts. Sie entfalte Rechtswirkung nach außen, indem sie die Rechtslage dahingehend verändere, dass der Aufenthalt des Ausländers, dessen Abschiebung verfügt sei, zwar illegal bleibe, aber geduldet werde, so dass sich der Ausländer nicht nach § 95 AufenthG strafbar mache, wenn er nicht ausreise. Damit habe sie wie ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung die Wirkung eines Rechtssatzes.

Zur Begründetheit ihres Antrags trägt die Antragstellerin insbesondere vor, dass durch die Anordnung der Winterabschiebeaussetzung das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 der Thüringer Verfassung (ThürVerf) sowie das Willkürverbot, das entweder aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf oder aber aus dem Freiheitsprinzip des

---

Art. 3 Abs. 2 ThürVerf hergeleitet werde, verletzt worden sei. Das Innenministerium habe die Anordnung nämlich nicht auf eine rechtmäßige Rechtsgrundlage stützen können und ordne zudem an, den Vollzug rechtmäßiger Abschiebungen auszusetzen, also den illegalen und strafbaren Aufenthalt von bestimmten Ausländergruppen in Thüringen zu dulden, wodurch es gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoße. Die Anordnung sei willkürlich, da sie keine humanitären Gründe geltend mache, sich zudem auf Erkenntnisse stütze, die der Wirklichkeit nicht entsprächen, wodurch neben dem Rechtsstaatsprinzip auch das Willkürverbot des Gleichheitssatzes oder des Freiheitsprinzips verletzt werde, und die in ihr festgesetzten Ausnahmen der Duldung nicht nachvollziehbar seien. Außerdem liege ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip darin, dass mittels der Anordnung Deutschland faktisch zu einem Einwanderungsland gemacht werde, obwohl es dies nach der Verfassung nicht sei.

### III.

Die äußerungsberechtigte Landesregierung hält den Antrag für unzulässig und unbegründet.

Der Antrag sei insbesondere mangels eines tauglichen Antragsgegenstandes unzulässig. Die angegriffene Anordnung sei als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren und als reines Binnenrecht der Verwaltung kein tauglicher Angriffsgegenstand in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien Verwaltungsanordnungen kein objektives Recht, kein Gesetz, sie könnten also nicht vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt werden. Dies sei ständige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung auch in den Ländern. Das Bundesverwaltungsgericht habe zu der bis zum 31. Dezember 2004 gültigen, im Wesentlichen inhaltsgleichen Vorschrift des § 32 Satz 1 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz - AuslG -) bereits mit Urteil vom 19. März 1996 entschieden, dass eine Anordnung nach § 32 AuslG schon im Hinblick auf die Notwendigkeit ihrer Umsetzung durch die Ausländerbehörde keine Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThürVwVfG) sei und dass es sich auch nicht um eine Rechtsnorm handele. Vielmehr stelle die Anordnung eine die Ermessensausübung

---

steuernde Verwaltungsvorschrift dar. Nichts anderes könne für den hinsichtlich der Voraussetzungen wort- und inhaltsgleichen § 60a AufenthG gelten.

Die Landesbehörde habe auch nicht in Form einer Rechtsnorm gehandelt. Es sei noch nicht einmal der Anschein des Vorhandenseins von Landesrecht begründet worden. Auch die Ausländerbehörden hätten in ihrer praktischen Vorgehensweise die Anordnung gerade nicht als Rechtsnorm, sondern als Weisung der obersten Landesbehörde oder der zuständigen Landesoberbehörde angesehen.

Der Antrag sei auch unbegründet. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin sei § 60a Abs. 1 AufenthG nicht verfassungswidrig. Der Begriff der „humanitären Gründe“ sei einer Auslegung ohne Weiteres zugänglich.

#### **IV.**

Der äußerungsberechtigte Thüringer Landtag hat davon abgesehen, zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

#### **B .**

Der Antrag ist unzulässig.

#### **I.**

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist unzulässig, weil es an einer Norm und damit an einem normenkontrollfähigen Antragsgegenstand fehlt.

1. Offen bleiben kann zunächst, ob der Thüringer Verfassungsgerichtshof überhaupt für die Überprüfung von Akten der Landesstaatsgewalt, durch die Bundesrecht ausgeführt und angewendet wird, zuständig ist.



---

Anerkannt ist, dass dann, wenn Bundesrecht Spielräume für seine Ausführung durch die Landesstaatsgewalt lässt, die Landesstaatsgewalt die Landesgrundrechte und die grundrechtsgleichen Gewährleistungen der Landesverfassung zu beachten hat, soweit diese den gleichen Inhalt haben wie entsprechende Rechte des Grundgesetzes („Spielraumtheorie“; stRspr des BVerfG und des ThürVerfGH, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [372 ff.] und ThürVerfGH, Beschluss vom 11. Januar 2001 - VerfGH 3/99 -, DVBl. 2001, 560 ff.). Im vorliegenden Fall stellt sich jedoch nicht die Frage einer Prüfung am Maßstab der Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen der Thüringer Verfassung, sondern am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Thüringer Verfassung. Deshalb ist der Thüringer Verfassungsgerichtshof nur dann zuständig, wenn er Akte der Landesstaatsgewalt, durch die Bundesrecht ausgeführt und angewendet wird, insgesamt auf ihre Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung überprüfen kann, soweit letztere mit dem Grundgesetz übereinstimmt (vgl. Baldus, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, ThürVerf, 2013, E5 Rn. 40 ff., insbes. 52 ff.).

Ob dem Thüringer Verfassungsgerichtshof eine solche Prüfungskompetenz zukommt, kann hier offenbleiben, weil der angegriffene Akt der Landesstaatsgewalt kein normenkontrollfähiger Antragsgegenstand ist, so dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof bereits deshalb den Akt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht prüfen kann.

Ebenso kann offenbleiben, ob und inwieweit Prüfungsmaßstab für den Thüringer Verfassungsgerichtshof nur die Thüringer Verfassung oder auch das Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [349 ff.]).

2. Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist unstatthaft. Die angegriffene Anordnung des Thüringer Innenministeriums ist bloßes „Innenrecht“ der Verwaltung und damit keine im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüfbare Norm.

---

a) Nach § 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG) entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof - auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtags, einer Landtagsfraktion oder der Landesregierung - bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Thüringer Verfassung.

Landesrecht in diesem Sinne sind Parlamentsgesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen und gesetzesvertretende Parlamentsbeschlüsse, nicht aber bloßes Innenrecht der Verwaltung wie Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen. Dies folgt daraus, dass bloßes Innenrecht der Verwaltung keine Rechtsnormqualität hat. Es ist kein Gesetz im Sinne von Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) und Art. 97 Abs. 1 GG und deshalb für den Fachrichter, der zur Überprüfung etwa eines unter Befolgung des Innenrechts ergangenen Verwaltungsaktes berufen ist, kein Prüfungsmaßstab. Daher bedarf es zu seiner Überprüfung auch weder eines fachgerichtlichen noch eines verfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrollverfahrens (Benda/Klein/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012 Rn. 678). Dieses auf die Außenrechtsqualität abstellende Verständnis des Begriffs „Landesrecht“ für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung - soweit ersichtlich - unbestritten (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 21. Februar 1961 - 1 BvR 314/60 -, BVerfGE 12, 180 [190 ff., 199] und BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 - 2 BvL 14/79 -, BVerfGE 58, 45, [49]; ebenso: Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 22).

b) Eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ist keine Rechtsnorm, sondern eine Verwaltungsvorschrift.

aa) Es kann offenbleiben, ob sich dies schon aufgrund des Grundsatzes der Bundes-treue für den Thüringer Verfassungsgerichtshof bindend aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt.

Die nach Art. 95 Abs. 1 GG errichteten fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes haben die Aufgabe, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten (vgl.

---

Art. 95 Abs. 3 GG). Sie sind zur verbindlichen Auslegung des revisiblen Rechts, also insbesondere des einfachen Bundesrechts, berufen so wie etwa das Bundesverfassungsgericht zur verbindlichen Auslegung des Grundgesetzes und die Landesverfassungsgerichte zur verbindlichen Auslegung der jeweiligen Landesverfassung berufen sind. Legt damit etwa das Bundesverwaltungsgericht eine Norm des Aufenthaltsgesetzes in einer bestimmten Weise aus, hat das Landesverfassungsgericht die betreffende Norm in dieser Auslegung seiner Prüfung - soweit es zu einer solchen Prüfung befugt ist (vgl. oben unter B I 1.) - zugrunde zu legen. Auf dieser Basis hat das Landesverfassungsgericht darüber zu befinden, ob es diese Norm für grundgesetzwidrig hält - dann muss es nach Art. 100 Abs. 1 GG das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen - oder ob es bei einer in Anwendung dieser Norm ergangenen Maßnahme eine Verletzung der Landesverfassung annimmt. Insofern ist das Letztentscheidungsrecht über die Auslegung von einfachem Bundesrecht den obersten Gerichtshöfen des Bundes als dessen authentischen Interpreten vorbehalten (vgl. Schwan, ThürVBl. 2012, 121, 126).

Die Aufhebung des ursprünglich im Grundgesetz enthaltenen Art. 100 Abs. 3 Halbsatz 2 im Jahre 1968 (vgl. Art. 1 Nr. 6 des Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juni 1968, BGBl. I S. 657) steht dieser Betrachtungsweise nicht entgegen, sondern bestätigt sie. Nach Art. 100 Abs. 3 Halbsatz 2 GG a.F. hatte ein Landesverfassungsgericht die Entscheidung des „Obersten Bundesgerichtes“ einzuholen, wenn es bei der Auslegung von einfachem Bundesrecht von der Entscheidung des „Obersten Bundesgerichtes“ oder eines oberen Bundesgerichtes abweichen wollte. Mit dieser Bestimmung eröffnete das Grundgesetz den Landesverfassungsgerichten die Möglichkeit der Abweichung von einer vorhandenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu einfachem Bundesrecht, unterwarf diese Abweichung jedoch einem Vorlageverfahren an das „Oberste Bundesgericht“. Mit der Streichung des Art. 95 Abs. 1 GG a.F. („Zur Wahrung der Einheit des Bundesrechts wird ein Oberstes Bundesgericht errichtet.“) und damit des Gesetzgebungsauftrags zur Errichtung eines Obersten Bundesgerichts entfiel im Jahre 1968 auch der Adressat des Vorlageverfahrens, was der verfassungsändernde Gesetzgeber zum Anlass nahm, auch das Vorlageverfahren selbst zu streichen. Damit spricht viel dafür, dass den Landesverfassungsgerichten nicht etwa der Weg zu einer von der Auslegung

---

eines obersten Gerichtshofes des Bundes abweichenden Auslegung des einfachen Bundesrechts eröffnet ist, sondern es bei ihrer Bindung an eine vorhandene Auslegung des einfachen Bundesrechts durch einen obersten Gerichtshof des Bundes verbleibt.

§ 60a Abs. 1 AufenthG regelt die Befugnis der obersten Landesbehörde, insbesondere aus humanitären Gründen anzuordnen, dass die Abschiebung von Ausländern insbesondere aus bestimmten Staaten für eine bestimmte Zeit ausgesetzt wird. Aus denselben Gründen kann nach § 23 Abs. 1 AufenthG die oberste Landesbehörde auch anordnen, dass Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Zu § 23 Abs. 1 AufenthG und seiner Vorgängerbestimmung des § 32 AuslG 1990 gibt es eine eindeutige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die diese Anordnung mit ausführlicher Begründung als Verwaltungsvorschrift qualifiziert (zu § 32 AuslG 1990: BVerwG, Urteile vom 19. März 1996 - 1 C 34.93 -, BVerwGE 100, 335 und vom 19. September 2000 - 1 C 19.99 -, BVerwGE 112, 63; Beschlüsse vom 11. Dezember 2003 - 1 B 272.03 -, Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO Nr. 2 und vom 5. Juli 2004 - 1 B 79.04 -, Buchholz 402.240 § 32 AuslG Nr. 5; zu § 23 AufenthG: BVerwG, Urteil vom 15. November 2011 - 1 C 21.10 -, BVerwGE 141, 151). Zu § 60a AufenthG und zu dessen Vorgängerbestimmung in § 54 AuslG 1990 gibt es keine ausdrückliche, als divergenzfähige Rechtssätze formulierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Allerdings qualifiziert das Bundesverwaltungsgericht die nach diesen Bestimmungen ergehenden Anordnungen als „Erlasse“ (zu § 54 AuslG 1990: BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1995 - 9 C 9.95 -, BVerwGE 99, 324; zu § 60a Abs. 1 AufenthG: BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2006 - 1 C 14.05 -, BVerwGE 126, 192; Beschluss vom 14. Dezember 2010 - 1 B 30.10 -, Buchholz 402.242 § 60a AufenthG Nr. 6) und gibt damit zu erkennen, dass es auch insoweit von einer Verwaltungsvorschrift ausgeht.

Ob dem Thüringer Verfassungsgerichtshof die Qualifizierung einer Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG als Verwaltungsvorschrift durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorgegeben ist, kann offenbleiben, weil diese Qualifizierung auch unabhängig von einer Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend ist.

---

bb) Eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG ist in formeller und materieller Hinsicht keine Rechtsnorm, sondern eine Verwaltungsvorschrift.

(1) Eine im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüfbare Rechtsnorm ist unabhängig von ihrem materiellen Gehalt stets dann gegeben, wenn sie in der Form eines Parlamentsgesetzes oder einer Rechtsverordnung ergangen ist. Sie enthält in der Regel, aber nicht zwingend eine abstrakt-generelle Regelung. Vom Haushaltsgesetz als formellem Gesetz abgesehen, hat eine Rechtsnorm eine nach außen gerichtete unmittelbare Regelungswirkung und unterliegt aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden und jeweils im Einzelnen geregelten Publizitätserfordernissen. Demgegenüber ist eine Verwaltungsvorschrift ein auch in der Thüringer Verfassung vorausgesetztes und nach innen gerichtetes Handlungsinstrument der Verwaltung. Die Verwaltung kann Anordnungen erlassen, die die Verwaltungsorganisation oder die Verwaltungstätigkeit der Bediensteten der betreffenden Behörde oder nachgeordneter Behörden bestimmen. Sie bedürfen keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung; gesetzliche Hinweise auf eine entsprechende Befugnis haben lediglich deklaratorische Bedeutung. Verwaltungsvorschriften wirken nur verwaltungsintern. Sie haben keine Rechtssatzqualität und erlangen regelnde Außenwirkung nur mittelbar über die Selbstbindung der Verwaltung auf der Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 ThürVerf (vgl. Bathe, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, ThürVerf, Art. 84 Rn. 10 ff.).

(2) In formeller Hinsicht ist - was auch die Antragstellerin nicht in Frage stellt - eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG keine Rechtsnorm, insbesondere keine Rechtsverordnung, sondern eine Verwaltungsvorschrift.

Das ergibt sich bereits aus der Bezeichnung als „Anordnung“, die üblicherweise für Verwaltungsvorschriften, nicht aber für Rechtsnormen verwendet wird. Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet begrifflich durchgehend, zum Teil sogar innerhalb eines Paragraphen, zwischen Rechtsverordnungen (vgl. z.B. § 23a Abs. 2, § 24 Abs. 4, § 42 Abs. 1 und 2 AufenthG) und Anordnungen (vgl. z.B. § 23 Abs. 1, 2 und 4, § 23a Abs. 1, § 60a Abs. 1 AufenthG), ermächtigt aber in § 60a Abs. 1 AufenthG gerade nicht zum Erlass einer Rechtsverordnung. Außerdem bestimmt das Aufenthaltsge-

---

setz im Hinblick auf den in Art. 80 Abs. 1 GG abschließend geregelten Adressatenkreis bei der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung stets die Landesregierung als Adressaten der Rechtsverordnungsermächtigung, während es zum Erlass von Anordnungen stets die - nach Landesrecht zu bestimmende - oberste Landesbehörde als befugt ansieht. Schließlich folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Publizitätserfordernis für Rechtsnormen und damit auch für Rechtsverordnungen (vgl. Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf), wohingegen es für Anordnungen wie diejenige nach § 60a Abs. 1 AufenthG als bloßem Innenrecht ein solches verfassungsrechtlich ausdrücklich geregeltes Publizitätserfordernis nicht gibt.

(3) Auch in materieller Hinsicht ist eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG keine Rechtsnorm, sondern als Verwaltungsvorschrift bloßes Innenrecht der Verwaltung. Sie entfaltet nicht selbst eine unmittelbar nach außen gerichtete Regelungswirkung, sondern beansprucht lediglich Geltung innerhalb der Verwaltung. Regelnde Außenwirkung erlangt sie nur über den allgemeinen Gleichheitssatz bei einer entsprechenden Verwaltungspraxis (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 ThürVerf).

Nach § 50 Abs. 1 AufenthG ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt. Er hat dann das Bundesgebiet unverzüglich oder, wenn ihm eine Ausreisefrist gesetzt ist, bis zum Ablauf der Frist zu verlassen (§ 50 Abs. 2 AufenthG). Gemäß § 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist ein Ausländer insbesondere dann abzuschicken, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder abgelaufen ist und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist. Nach § 59 Abs. 1 AufenthG in der im Zeitpunkt der hier streitgegenständlichen Anordnung geltenden Fassung war die Abschiebung unter Bestimmung einer angemessenen Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise anzudrohen.

Damit hat die Ausländerbehörde zwar kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“, wohl aber hinsichtlich des „Wie“ und „Wann“ der Abschiebung. Das entspricht der auch sonst bei Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung geltenden Rechtslage, bei denen es zumindest ein - rechtlich z.B. durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gebundenes - Ermessen hinsichtlich der

---

Art und Weise der Vollstreckungsmaßnahme gibt. Eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG regelt das Ermessen der sachlich und örtlich zuständigen unteren Ausländerbehörden hinsichtlich des „Wann“ der Abschiebung, indem sie ihnen die Abschiebung von bestimmten Ausländern für eine bestimmte Zeit untersagt. Nach außen wirksam und erkennbar wird eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG dadurch, dass Abschiebungen gegenüber dem betreffenden Personenkreis - die, einen Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes vorausgesetzt, zuvor stattgefunden haben und danach wieder stattfinden werden - nunmehr vorübergehend unterbleiben. Eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Abs. 4 AufenthG verlautbart diese Verwaltungspraxis gegenüber den von der Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG begünstigten Ausländern. Soweit in anderen Normen tatbestandlich auf die Aussetzung der Abschiebung abgestellt wird (vgl. § 95 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c StGB, §§ 32, 33 Beschäftigungsverordnung in der Fassung vom 6. November 2014), geschieht dies in Anknüpfung an die gegenüber den betreffenden Ausländern nach außen wirksam gewordene Entscheidung der zuständigen Ausländerbehörde, vorübergehend von der grundsätzlich gebotenen Abschiebung abzusehen. Selbst wenn man letzteres anders sähe, ergäbe sich dadurch noch keine Außenwirkung der Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG, denn Rechtsnormen können in vielfältiger Weise an Tatbestände anknüpfen, ohne dass dem Anknüpfungsgegenstand dadurch eine sonst nicht gegebene Außenwirkung zukommt.

Somit hat die Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG keine unmittelbare rechtsgestaltende Wirkung. Zum einen ändert eine Aussetzung der Abschiebung nichts an der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht, gestaltet also die Rechtslage insoweit nicht. Zum anderen entfaltet die Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG lediglich eine ermessenssteuernde Wirkung gegenüber den Ausländerbehörden. Diese werden für einen bestimmten Zeitraum für bestimmte Ausländer von ihrer bundesrechtlich vorgegebenen und nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers oder der Landesverwaltung stehenden Verpflichtung suspendiert, das Aufenthaltsgesetz durch Abschiebung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer zu vollziehen. Außenwirkung gegenüber den betreffenden Ausländern entfaltet die Anordnung nach § 60a AufenthG lediglich über den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und des insoweit inhaltsglei-

---

chen Art. 2 Abs. 1 ThürVerf, indem sonst mögliche und gebotene Abschiebungsmaßnahmen - vorübergehend - unterbleiben.

(4) Da einer Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG somit keine - sowohl für eine Rechtsnorm als auch für eine Allgemeinverfügung erforderliche - Außenwirkung zukommt, bedarf es keiner hier andernfalls vor der Bejahung eines normenkontrollfähigen Antragsgegenstandes noch erforderlichen Abgrenzung zwischen einer Rechtsnorm einerseits und einer personenbezogenen Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG andererseits. Eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG ist weder eine Rechtsnorm noch eine Allgemeinverfügung.

cc) Im Hinblick auf die streitgegenständliche Anordnung des Thüringer Innenministeriums vom 9. Dezember 2014 ergibt sich nichts anderes. Sie ist ihrer Form wie ihrem Inhalt nach als verwaltungsinterne Weisung an die nachgeordneten Ausländerbehörden ergangen.

Die Anordnung vom 9. Dezember 2014 ist an das Landesverwaltungsamt zur Unterrichtung der Ausländerbehörden gerichtet und ihm als einfaches Schreiben übermittelt worden. Sie ist nicht amtlich verkündet oder auch nur veröffentlicht worden. Inhaltlich enthält sie sogar eine ausdrückliche Vorgabe für eine Ermessensbetätigung der Ausländerbehörden: Soweit sich bei den in den grundsätzlichen Anwendungsbereich der Anordnung einbezogenen Ausländern verurteilte Straftäter befinden, muss die untere Ausländerbehörde im Falle von Verurteilungen zu Geldstrafen bis zu 50 Tagessätzen eine Ermessensentscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung treffen; bei höheren Strafen wird der betreffende Ausländer nicht vom Geltungsanspruch der Anordnung erfasst.

3. Damit ist eine Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG mangels Normqualität nicht im Wege der abstrakten Normenkontrolle angreifbar. Gleichwohl ergeht eine solche Anordnung nicht in einem überprüfungsfreien Raum. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein Bundesgesetz von einem Land nicht ordnungsgemäß ausgeführt wird, steht ihr das Instrumentarium der Bundesaufsicht nach Art. 84 GG zur



---

Verfügung und kann sie ggf. einen Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7, §§ 68 ff. BVerfGG führen.

## II.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 28 Abs. 1 ThürVerfGHG). Auslagen sind nicht zu erstatten (§ 29 Abs. 2 ThürVerfGHG).

Die Entscheidung ist mit 8:1 Stimmen ergangen.

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Peters

---

**Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Manfred Baldus zur Entscheidung vom 13. April 2016 – ThürVerfGH 11/15**

Ich kann die Entscheidung, die die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofs getroffen hat, aus den folgenden Gründen nicht mittragen.

I.

Die Mehrheit sucht zunächst ihre Auffassung, wonach eine Aussetzungsanordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG *kein* normenkontrollfähiger Antragsgegenstand sei, mit einem Verweis auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu begründen. Dieses Gericht habe, auch wenn es am Ende offen bleiben könne, in der Vergangenheit eine solche Anordnung mehrfach als „Erlass“ bezeichnet und gehe damit von einer Verwaltungsvorschrift aus, die als staatliches Innenrecht nicht im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens verfassungsgerichtlich überprüft werden könne. Daran sei der Thüringer Verfassungsgerichtshof gebunden. Aufgrund des Grundsatzes der Bundestreue könne sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht über die Auslegung von einfachem Bundesrecht durch die obersten Gerichtshöfe des Bundes hinwegsetzen (S. 10 bis 12 des Entscheidungsumdrucks).

Diese Begründung entbehrt einer tragfähigen Argumentation. Der Grundsatz der Bundestreue kann die vom Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten entwickelte Dogmatik von den grundsätzlich nebeneinander stehenden Verfassungsräumen von Bund und Ländern nicht überspielen. Vielmehr hat diese Dogmatik den Grundsatz der Bundestreue im Hinblick auf das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit ausgeformt und konkretisiert. Soweit in den Verfassungsräumen der Länder deren Verfassungsgerichte auch für die Überprüfung von Akten der Landesstaatsgewalt zuständig sind, die auf der Grundlage von einfachem Bundesrecht ergehen, also in den Fällen, in denen dieses Bundesrecht Räume für die Landesstaatsgewalt eröffnet, existiert auch keine Bindung von Landesverfassungsgerichten an Auslegungen durch Fachgerichte des Bundes. Denn sonst wäre die dogmatische Konzeption von den getrennten Verfassungsräumen von

---

Bund und Ländern von einem eklatanten, ja die gesamte Konzeption sprengenden Widerspruch durchzogen.

Bei der gegenteiligen Literaturmeinung, auf die sich die Mehrheit beruft, handelt es sich, soweit ersichtlich, lediglich um einen Solitär, dem mit guten Gründen bislang kaum Beachtung geschenkt wurde. Denn die dort vertretene Meinung von einer „bundesrechtliche[n] Dominanz“ (Schwan, ThürVbl 2012, S. 121, 122) gerade in den Fällen, in denen das Bundesrecht Räume für die Anwendung von Landesrecht eröffnet, beruht nicht nur auf mehreren Fehlzitate (a. a. O. in Fn. 26 wird an der entscheidenden Stelle auf Böckenförde/Grawert, DÖV 1971, 121 und in Fn. 84 auf Möstl, AöR 2005, S. 379, Fn. 159 verwiesen; keines der angeführten Zitate trägt aber substanzielles zu dieser „Dominanzthese“ aus), sondern krankt vor allem an einer substanziellen Schwäche. Sie legt nämlich zum einen der grundgesetzlichen Norm, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht (Art. 31 GG), eine Deutung als Unterordnungsnorm zugrunde, die indessen schon seit Jahrzehnten als überholt gelten kann und in dieser kruden und differenzierungslosen Gestalt kaum mehr vertreten wird - und zwar nicht zuletzt wegen der genannten Dogmatik von den grundsätzlich getrennten Verfassungsräumen von Bund und Ländern, die sich als leistungsfähiges und angemessenes Konzept für den deutschen Verfassungsföderalismus erwiesen hat.

Zum anderen übersieht diese Meinung, dass das entstehungsgeschichtliche Argument, das sie für eine solche vermeintliche Dominanz anführt, sogar zur entgegengesetzten Schlussfolgerung zwingt, was im Übrigen schon bei einem nur flüchtigen Blick in die Materialien hätte erkannt werden können. Denn nicht nur hat der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber 1968 die Regelung gestrichen, wonach Landesverfassungsgerichte die Entscheidung eines obersten Bundesgerichts einzuholen hatten, wenn sie bei der Auslegung von einfachem Bundesrecht abweichen wollten. Er, der Bundesgesetzgeber, hat auch in den Materialien ausdrücklich erklärt, warum er sich zu dieser Streichung entschlossen hat. Für eine solche Regelung bestünde nämlich nicht nur kein Bedürfnis, sondern eine solche Zuständigkeit könne auch - so wörtlich - „weder dem Gemeinsamen Senat noch den obersten Gerichtshöfen [des Bundes] zuerkannt werden“ (Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drs. V/2376, S. 4). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich damit also gera-

---

de gegen die gemutmaßte bundesrechtliche Dominanz bei der Anwendung von einfachem Bundesrecht durch Landesverfassungsgerichte ausgesprochen.

## II.

Die Mehrheit stützt ihre Auffassung, dass es sich bei der Aussetzungsanordnung um eine Verwaltungsvorschrift und damit um einen nicht-normenkontrollfähigen Antragsgegenstand handelt, auch auf eine formelle Betrachtung. Der Gesetzgeber des Aufenthaltsgesetzes habe die generelle Abschiebungsaussetzung als „Anordnung“ und nicht als Rechtsverordnung bezeichnet, als Adressaten die oberste Landesbehörde und nicht die Landesregierung vorgesehen und zudem auf ein Publizitätserfordernis verzichtet (S. 13 des Entscheidungsumdrucks). Das Argument der Mehrheit lautet also: Bei einer Aussetzungsanordnung handelt sich um eine Verwaltungsvorschrift, weil der Gesetzgeber eben eine solche in der Anordnung sieht.

Die in dieser Argumentation zum Ausdruck kommende Sicht der Mehrheit ist mehr als befremdlich. Sie geht offenbar davon aus, dass es angesichts der Frage, welche Regelungsform die Exekutive zu wählen hat, allein auf den Willen des Gesetzgebers und seine Bezeichnung ankomme. Dass diese Sichtweise nicht haltbar ist, zeigt sich schon daran, dass mit einer solchen Argumentation dem Gesetzgeber ein Freibrief erteilt würde, um problemlos die Anforderungen zu umgehen, die die Verfassung an den Inhalt und das Verfahren etwa einer Rechtsverordnung als Form exekutiver Regelung und Normsetzung stellt (vgl. Art. 80 GG; Art. 84 ThürVerf).

## III.

Schließlich argumentiert die Mehrheit, die Anordnung, Abschiebungen von Ausländern für einen bestimmten Zeitraum auszusetzen, sei auch deshalb eine Verwaltungsvorschrift und damit staatliches Innenrecht, weil von ihr *keine* unmittelbare Außenwirkung ausgehe. Die Ausländerbehörde habe im Falle einer solchen Anordnung zwar kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Abschiebung, wohl aber hinsichtlich des „Wie“ und „Wann“. Dies entspreche auch der sonst bei Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung geltenden Rechtslage, bei denen es Ermessen hinsichtlich der Art

---

und Weise der Vollstreckung gebe. Eine Außenwirkung erfahre die Anordnung daher nur über eine an den Gleichheitssatz gebundene Verwaltungspraxis (S. 14f.).

Diese Argumentation ist indessen mehr als nur überraschend, sie ist sogar schlicht unverständlich. Denn es ist doch offenkundig, dass es während der Geltungsdauer einer Aussetzungsanordnung gar kein „Wie“ und „Wann“ von Abschiebungen geben kann. Schon der Wortlaut des Aufenthaltsgesetzes ist präzise und klar: Danach kann eine oberste Landesbehörde anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern „ausgesetzt wird“ (§ 60a Abs. 1). Es heißt eben nicht, dass die Abschiebung nur „ausgesetzt werden kann“. Und entsprechend dieses klaren Wortlauts hat das Thüringer Innenministerium angeordnet, „Abschiebungen“ in die im Einzelnen benannten „Staaten bis zum 31. März 2015 auszusetzen“. Es hat also - entsprechend der gesetzlichen Vorgabe - gerade nicht verfügt, dass Abschiebungen in diesem Zeitraum nur ausgesetzt werden können.

Mit anderen Worten: Für den Zeitraum einer solchen Anordnung *ist* also nicht abzuschieben - nicht mehr und nicht weniger, ohne wenn und ohne aber. Warum die Mehrheit dann jedoch, wenn es gar keine Abschiebungen in diesem Zeitraum geben darf, weil diese eben ausgesetzt sind, dennoch die Frage des „Wie“ und „Wann“ von Abschiebungen stellt, mutet mysteriös an. Anders formuliert: Der Schluss von diesem „Wie“ und „Wann“ von Abschiebungen auf die angeblich fehlende unmittelbare Außenwirkung einer Abschiebungsaussetzung beruht auf einem a-logischen Sprung.

IV.

Schließlich ist der Auffassung der Mehrheit auch deshalb mit Nachdruck zu widersprechen, weil sie den entscheidenden Aspekt unterschlägt, durch den die unmittelbare Außenwirkung einer Aussetzungsanordnung unübersehbar zu Tage tritt. Die Mehrheit hat sich nämlich entschlossen, gänzlich auszublenden, dass der Erlass einer Aussetzungsanordnung Rechtspositionen der von der Anordnung erfassten Ausländer entstehen lässt, *ohne* dass dafür noch irgendein weiterer staatlicher Akt hinzukommt oder hinzukommen muss.

---

So führt die Anordnung nach § 60a Abs. 1 AufenthG ohne weitere gesonderte ausländerbehördliche Entscheidung zur Aussetzung der Abschiebung und damit zu einem *Anspruch* auf Erteilung einer Duldung (Hailbronner, Ausländerrecht, Stand November 2011, § 60a AufenthG, Rn. 9, m. w. N.). Die Aussetzung wirkt sich unmittelbar hemmend auf den Vollzug der Abschiebungsanordnung aus. In dem Augenblick, in dem eine solche Anordnung erfolgt, wird trotz der weiter bestehenden Ausreisepflicht des Ausländers der Vollzug der Abschiebung rechtswidrig - und zwar, ohne dass es einer weiteren behördlichen Entscheidung bedarf. Der „Abschiebungsstopp“ entfaltet mithin - und dies ist in der Rechtsprechung und nach fast einstimmigem Urteil der Literatur uneingeschränkt anerkannt - ähnliche Wirkungen wie ein Rechtsatz, weil er unmittelbar eine bestimmte Gruppe von Menschen begünstigt. Die Ausländerbehörden haben bei der Umsetzung nicht mehr als die Zugehörigkeit zu der begünstigten Gruppe und das Vorliegen von eventuellen Ausschlussgründen zu prüfen, also allein zu subsumieren und keine Ermessensprüfung durchzuführen (vgl. vor allem Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Juli 1995 - 12 TG 2342/95 - juris, Rn. 35, zu Anordnungen auf der Grundlage des weitgehend wortlautgleichen § 54 AuslG; aus der Literatur: Hailbronner, a.a.O., Rn. 10, m. w. N.; Huber/Göbe-Zimmermann, Ausländer- und Asylrecht, 2. Aufl. 2008, Rn. 1219; Dienelt in: Renner, Ausländerrecht, 9. Auflage, 2010, § 60a AufenthG).

Zudem schließt die Aussetzung der Abschiebung ohne weiteren rechtlichen oder administrativen Zwischenschritt eine Strafbarkeit wegen unerlaubten Aufenthalts aus (§ 95 Abs. 1 Nr. 2c AufenthG). Auch dieser Strafbarkeitsausschluss entsteht unmittelbar nach Erlass der Aussetzungsanordnung. Und gleiches gilt für den Anspruch der in der Anordnung genannten Ausländer darauf, dass ihnen eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung auszustellen ist (§ 60a Abs. 4 AufenthG). Auch für die Entstehung dieses Anspruchs bedarf es keines weiteren administrativen Akts.

Um es noch einmal zu verdeutlichen: In all diesen Normen ist an keiner Stelle die Rede davon, dass aufgrund einer Aussetzungsanordnung die Ausländerbehörden eine Abschiebung aussetzen, von einer Strafbarkeit absehen oder eine Bescheinigung erteilen *können*. Vielmehr verlangt der Gesetzgeber für die Entstehung dieser Rechtspositionen allein und nicht mehr, *dass* eine Aussetzungsanordnung in die Welt

---

gesetzt wird. Bei dieser Erkenntnis der *unmittelbaren* Außenwirkung einer Aussetzungsanordnung handelt es sich offensichtlich um einen Fall juristischer Evidenz.

V.

Es lässt sich gewiss abschließend fragen, warum die Mehrheit sich dennoch dieser im Ergebnis doch durchaus leicht zu gewinnenden Erkenntnis verweigert hat und sich statt dessen auf eine nur äußerst schwach untermauerte Literaturmeinung stützt, ein offenkundig a-logisches Argument präsentiert und vor allem aber den entscheidenden Aspekt der unmittelbaren Außenwirkung ausblendet. Möglicherweise sollte vermieden werden, weitere Zulässigkeitsfragen entscheiden und gegebenenfalls in die Prüfung der Begründetheit eintreten zu müssen. Als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs steht es mir jedoch nicht an, dazu hier in an diesem Ort weiter Stellung zu nehmen. Ich erlaube mir jedoch den abschließenden Hinweis auf die Vermutung eines der namhaftesten deutschen Rechtssoziologen, wonach die Entscheidungsgründe wohl „immer nur vorletzte Gründe“ sind (vgl. Niklas Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1995, S. 406).

Erfurt, den 12. April 2016

(Prof. Dr. Manfred Baldus)