

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 16/23) zu Rechtsfragen betreffend den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes - Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes (Drs. 7/8244)

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu Rechtsfragen betreffend den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes – Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes (Drs. 7/8244) wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 16/23 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/6288).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachennummer abrufbar.

Birgit Pommer
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Gutachtliche Stellungnahme WD 16/23

zu Rechtsfragen betreffend den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes – Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes (Drs. 7/8244)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag	3
B. Rechtliche Würdigung	4
I. Zu Frage 1	4
1. Regelungsgehalt und Zwecksetzung des Gesetzentwurfs	4
2. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der öffentlichen Daseinsvorsorge	5
3. Kollision mit § 4 ThürAGSGB XII	8
a. Gewaltschutz als Aufgabe der Sozialhilfe nach SGB XII	9
(1) Grundlegende verfassungsrechtliche Wertungen	9
(2) Schutzeinrichtungen als Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII	10
b. Zuweisung an die Träger der Sozialhilfe	11
c. Zwischenergebnis	12
II. Zu Frage 2	13
III. Zu Frage 3	13
1. Initiantenschutz und Denaturierungsverbot	13
2. Bindung an Überweisung als Grenze der Ausschussbefassung	15
IV. Zu Frage 4	17
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	19

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Der Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (AfSAGG) hat auf Antrag der Fraktion der CDU¹ in seiner 66. Sitzung am 6. Dezember 2023 im Zuge der Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes – Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes (Drs. 7/8244) sowie des darauf bezogenen, ebenfalls von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Änderungsantrags in der Vorlage 7/5939 den Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung um eine rechtliche Einschätzung zu folgenden Fragen gebeten:

1. Steht die in § 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung im Einklang mit der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Kommunen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und den Vorgaben in § 4 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB XII)?
2. Wie verhält sich dies unter Berücksichtigung der in dem Änderungsantrag (Vorlage 7/5939) vorgesehenen Modifikationen?
3. Macht die in § 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung eine Änderung in § 4 ThürAGSGB XII erforderlich? Könnte eine entsprechende Änderung des Ausführungsgesetzes im Wege eines Änderungsantrags zu dem vorliegenden Gesetzentwurf erfolgen?
4. Führt das nach Maßgabe des Änderungsantrags (Vorlage 7/5939, Nr. III.) vorgesehene zeitlich abgestufte Inkrafttreten zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung von Kommunen?

Die vorliegende gutachtliche Stellungnahme beschränkt sich auf die Untersuchung der konkret erfragten rechtlichen Teilaspekte der verfassungsrechtlichen Bewertung des Gesetzentwurfs und des Änderungsantrags. In die Begutachtung wurden die im Rahmen der vom AfSAGG zu dem Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag durchgeführten Anhörungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen einbezogen.²

¹ Siehe Vorlage 7/5959 - NF -.

² Die eingebrachten Beiträge sind, soweit die Beteiligten der Veröffentlichung zugestimmt haben, in der Beteiligtentransparenzdokumentation des Thüringer Landtags online abrufbar unter <https://beteiligtentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/7-8244/>.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zu Frage 1

Zu untersuchen ist die Vereinbarkeit der in § 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs (im Folgenden: ChGIFöG-E) vorgesehenen Regelung mit der verfassungsrechtlich verbrieften Selbstverwaltung der Kommunen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und mit der Zuständigkeitsbestimmung für die überörtlichen Träger der Sozialhilfe in § 4 ThürAGSGB XII.

1. Regelungsgehalt und Zwecksetzung des Gesetzentwurfs

Das Thüringer Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern und zur Förderung von Frauenhäusern³ (Thüringer Chancengleichheitsfördergesetz, im Folgenden: ChGIFöG) wurde im Jahr 2005 als Art. 2 des Thüringer Familienfördergesetzes verkündet, das neben der allgemeinen Familienförderung und einer Reform der Kindertagesbetreuung insb. auf die landesgesetzliche Verankerung frauen- und gleichheitspolitischer Fördermaßnahmen und Einrichtungen abzielte, die mit der Einführung des ChGIFöG vollzogen wurde.⁴ Ziel des ChGIFöG ist ausweislich § 1 ChGIFöG die Förderung eines tragfähigen Netzes der Information, Beratung und Hilfe zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit. In §§ 3 bis 5 ChGIFöG sind verschiedene Fördergegenstände sowie die jeweiligen Förderbedingungen festgehalten. § 2 ChGIFöG weist die Förderung dem Land als öffentliche Aufgabe zu, die nach Maßgabe des Landeshaushalts zu realisieren ist.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des ChGIFöG in Drs. 7/8244 sollen die Vorgaben des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (sog. Istanbul-Konvention) landesgesetzlich umgesetzt werden.⁵ Das Übereinkommen wurde für die Bundesrepublik im Jahr 2017 ratifiziert und trat am 1. Februar 2018 in Kraft.⁶ Damit gilt die Konvention im Range eines (förmlichen) Bundesgesetzes. Zur Umsetzung der Konvention sollen Regelungen zur Schaffung eines Angebots

³ Thüringer Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern und zur Förderung von Frauenhäusern (Thüringer Chancengleichheitsfördergesetz) nach Art. 2 Thüringer Familienfördergesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Art. 3 Thüringer Familienförderung-Neustrukturierung-Änderungsgesetz vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 813).

⁴ Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Landesregierung vom 07. September 2005 in Drs. 4/1200, S. 3 f.

⁵ Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27. Juni 2023, Drs. 7/8244, S. 1.

⁶ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (BGBl. 2017 II, S. 1026 f.), ratifiziert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. 2017 II, S. 1026; ber. 2018, S. 119). Die Europäische Union hat mit den Beschlüssen (EU) 2013/1075 und 2013/1076 die Konvention ebenfalls ratifiziert und sich in den Bereichen Strafsachen,

von Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Personen und ihnen zugehörige Kinder, zur Organisation und Finanzierung derartiger Einrichtungen sowie zu deren Trägern in das ChGIFöG implementiert werden.⁷

Dafür sieht der Gesetzentwurf in § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vor, dass in sämtlichen Landkreisen und kreisfreien Städten gemäß deren Einwohnerzahl und nach den Vorgaben der Istanbul-Konvention Schutzeinrichtungen von jeweils mindestens fünf Familienplätzen in geeigneten Gebäuden vorzuhalten sind, die barrierefrei zugänglich zu sein haben. Die forcierte Regelung bezieht sich auf Art. 23 Istanbul-Konvention. Danach haben die Vertragsparteien des Übereinkommens die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, um die Einrichtung von geeigneten Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen. Mit den Schutzeinrichtungen angesprochen sind Frauenhäuser oder Schutzwohnungen.⁸ Einrichtungsstandards regelt § 4 ChGIFöG-E näher. Die Finanzierung der Aufgaben übernimmt nach den Vorgaben aus § 6 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 ChGIFöG-E das Land, § 2 ChGIFöG-E.

2. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der öffentlichen Daseinsvorsorge

In Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG⁹ ist das Recht der Gemeinden verbürgt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Diese sog. kommunale Selbstverwaltungsgarantie sichert demnach eine Allzuständigkeit der Gemeinden für sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umfasst dies diejenigen „Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemein sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“¹⁰.

Den Landkreisen kommt als Gemeindeverbänden zwar nicht in gleichem Maße eine Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu.¹¹ Sie können sich aber im Rahmen der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben auf Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG berufen. Insoweit ist auch den Landkreisen eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben garantiert.¹²

Asyl und Nichtzurückweisung sowie in Bezug auf ihre Institutionen und die öffentliche Verwaltung an das Übereinkommen gebunden.

⁷ Drs. 7/8244, S. 4 ff.

⁸ Drs. 7/8244, S. 17.

⁹ Siehe auch 91 Abs. 1 ThürVerf, der in der Sache nicht über die grundgesetzliche Garantie hinausreicht; *Meyn*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 91 Rn. 10.

¹⁰ BVerfGE 79, 127 – Rastede, juris-Rn. 59.

¹¹ BVerfGE 79, 127. – Rastede, juris-Rn. 57 f. m.w.N.

¹² *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL Werkstand August 2023, Art. 28 Rn. 283 ff.; siehe auch Art. 91 Abs. 2 ThürVerf.

In der Rechtsprechung und der juristischen Literatur werden die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach sog. Gemeindehoheiten kategorisiert und damit der sachliche Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgegrenzt.¹³ Dazu rechnet insb. die öffentliche Daseinsvorsorge. Darunter fasst das BVerfG solche kommunalen Leistungen, „deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“¹⁴.

Der Gewaltschutz, der auf eine örtlich begrenzte Notsituation zielt, lässt sich ungeachtet seiner Relevanz als gesamtgesellschaftliches Problemfeld grundsätzlich als an der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Gestalt der öffentlichen Daseinsvorsorge teilnehmende Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betrachten.¹⁵

Die Zuordnung zum Gewährleistungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass diese Aufgabe einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung gesetzlich exklusiv zugewiesen wäre.¹⁶ Ungeachtet der Frage, ob sich aus den grundgesetzlichen Vorgaben nach Art. 70 ff. GG eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Angelegenheiten des Gewaltschutzes und insb. für die bedarfsgerechte Schaffung bzw. Vorhaltung und Finanzierung von Schutzeinrichtungen ableiten ließe,¹⁷ bestehen gegenwärtig derartige bundesgesetzliche Vorgaben nicht.¹⁸ Die Länder beschränken sich im Wesentlichen auf Vorgaben zur Förderung bereits bestehender Einrichtungen, ohne dass hierbei ein einheitliches Vorgehen konstatiert werden könnte.¹⁹ In Thüringen erfolgt zwar die Förderung von Frauenhäusern und Schutzwohnungen auch nach bisher geltender Rechtslage durch das Land, § 4 Abs. 1 ChGIFöG. Eine exklusive Zuweisung an eine staatliche Ebene ist jedoch im Hinblick auf die Aufgabe des Gewaltschutzes als Ganzem und bezüglich der in § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E forcierten Bereitstellung einer Infrastruktur von Schutzeinrichtungen darin nicht zu erblicken.²⁰ Vielmehr sind kommunale Infrastrukturen für Gewaltschutz de lege lata möglich.²¹ In diesem Rahmen garantiert Art. 28 Abs. 2 GG mithin eine eigenverantwortliche Umsetzung.

¹³ BVerfGE 52, 95, juris-Rn. 70; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL Werkstand August 2023, Art. 28 Rn. 199 ff.

¹⁴ BVerfGE 66, 248 (258).

¹⁵ *Rixen*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, BT-Drs. 17/10500, S. 242 unter Zuordnung zur öffentlichen Daseinsvorsorge.

¹⁶ Vgl. zu dieser Einschränkung BVerfGE 79, 127 – Rastede, juris-Rn. 47.

¹⁷ Dazu i.E. bejahend *Janda*, DÖV 2023, S. 8 f.

¹⁸ Siehe Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 27. Mai 2019, Frauenhäuser in Deutschland, WD 9 -3000 -030/19, S. 4.

¹⁹ Siehe Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 27. Mai 2019, Frauenhäuser in Deutschland, WD 9 -3000 -030/19, S. 7.

²⁰ *Janda*, DÖV 2023, 1 (10).

²¹ Vgl. *Janda*, DÖV 2023, 1 (10), der die Aufgabe des Gewaltschutzes den freiwilligen Aufgaben der Kommunen zuordnet.

Bisher erfolgt die Förderung von Frauenhäusern und Frauenwohnungen gemäß § 4 Abs. 1 ChGIFöG durch das Land, wobei gemäß § 4 Abs. 3 ChGIFöG gemeinnützige rechtsfähige Personenvereinigungen des Privatrechts und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Thüringen als Träger in Frage kommen. Frauenhäuser und Schutzwohnungen müssen für eine Förderung sowohl von dem regional zuständigen Gleichstellungsbeauftragten als auch durch den Landkreis bzw. die kreisfreien Stadt als örtlichem Träger der Sozialhilfe befürwortet und als notwendig anerkannt werden (§ 4 Abs. 2 ChGIFöG). Diese Aufgabe würde den Kreisen und kreisfreien Städten mit §§ 2, 6 Abs. 1, Abs. 4 ChGIFöG-E entzogen.

Demnach kann die im Gesetzentwurf vorgesehene vollständige Übernahme der Aufgabe seitens des Landes als Aufgabenentziehung zulasten der Kommunen und in der Konsequenz als Eingriff in deren verfassungsmäßig verbriefte Selbstverwaltung angesehen werden.

Eine Aufgabenentziehung durch den Gesetzgeber ist indes nicht per se mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf unvereinbar. Sie ist als außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung²² wirkender Eingriff der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zugänglich. Hierfür dürfte die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht anders sicherzustellen sein und müsste damit ein gewichtiges Gemeininteresse am Entzug der Aufgabe bestehen, das das Interesse am Erhalt der Aufgabe überwiegt.²³

Eine Gewaltschutzinfrastruktur nach den Vorgaben der Istanbul-Konvention ist bislang nicht gegeben. Bundesweit ist ein gravierender Mangel an entsprechenden Schutzeinrichtungen zu verzeichnen.²⁴ Insbesondere bestehen keine kommunalen Infrastrukturen und Einrichtungen in dem von § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vorgesehenen und gemäß Art. 23 der Istanbul-Konvention verlangten Umfang. Ferner untersagt § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E den Kommunen nicht den Betrieb eigener Einrichtungen. Den Kommunen bliebe als Körperschaften des öffentlichen Rechts die Möglichkeit, als Träger von Schutzeinrichtungen zu fungieren (§ 8 Abs. 1 ChGIFöG-E),²⁵ wobei mit der Anerkennung als Träger kein Anspruch auf Förderung verknüpft sein soll (§ 8 Abs. 2 ChGIFöG-E)²⁶.

²² Dazu *Meyn*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 91 Rn. 68.

²³ BVerfGE 79, 127 – Rastede, juris-Rn. 62; *Meyn*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 91 Rn. 74.

²⁴ Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 27. Mai 2019, Frauenhäuser in Deutschland, WD 9 - 3000 - 030/19, S. 4 m.w.N. Hiernach fehlt es bundesweit an ca. 14.600 Schutzplätzen.

²⁵ Die mit dem Änderungsantrag vorgesehene explizite Nennung "kommunaler Gebietskörperschaften" als Antragsberechtigte (Vorlage 7/5939, S. 2, unter 12.) kann daher nur deklaratorisch wirken.

²⁶ Nach § 8 Abs. 2 ChGIFöG-E i.d.F. des Änderungsantrags soll explizit bereits auch kein Anspruch auf Anerkennung bestehen; Vorlage 7/5939, S. 2, unter 12.

Art, Umfang sowie Verfahren der Förderung von Frauenhäusern regelt auf Grund der Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 4 ChGIFöG die Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen (ThürFHFöVO). Gemäß 1 Abs. 2 ThürFHFöVO besteht kein Anspruch auf Förderung und entscheidet das Land im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen. Eingedenk dessen verweist § 1 Abs. 1 ThürFHFöVO auf § 44 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO), der sich wiederum auf § 23 ThürLHO bezieht. Danach dürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder zumindest nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Diese nach dem Ausgeführten auch für die Frauenhausförderung nach der ThürFHFöVO geltende Vorgabe entspricht der in § 1 Abs. 3 ThürFHFöVO formulierten Zwecksetzung der Förderung, die in der Unterstützung eines am tatsächlichen Bedarf im Rahmen kommunaler Pflichtaufgaben nach Maßgabe der SGB I, II und XII orientierten Angebots an Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen durch das Land besteht. Die Schaffung solcher Hilfsangebote schreiben die genannten Vorschriften aber nicht vor, sondern setzen ihren Bestand voraus. Mit dem Inkrafttreten des § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E würde demnach erstmals eine gesetzliche Pflicht zur Schaffung solcher Schutzeinrichtungen in einem festgelegten Umfang statuiert. Mittels der vollständigen Übernahme dieser Aufgabe durch das Land wird insb. ausgeschlossen, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit entsprechenden Plätzen in geeigneten Einrichtungen limitiert.

Im Ergebnis erweist sich der mit § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E verbundene Aufgabenentzug zulasten der Kommunen damit als rechtfertigungsfähig.

3. Kollision mit § 4 ThürAGSGB XII

Zu untersuchen ist weiter die Vereinbarkeit der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung des § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E mit den Bestimmungen des § 4 ThürAGSGB XII.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass eine etwaige Kollision dieser Vorschriften aufgrund ihrer normenhierarchischen Gleichrangigkeit – bei beiden Regelungen handelt es sich ungeachtet etwaiger bundesrechtlicher Determinierungen des § 4 ThürAGSGB XII um (formelle) Landesgesetze – nicht ohne Weiteres die Rechtswidrigkeit der in § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E angedachten Bestimmung zur Folge hätte. Allerdings könnte eine Gegenläufigkeit beider Regelungen eine gesetzgeberische Anpassung einer oder beider Vorschriften mit dem Ziel der Harmonisierung

und Herstellung von Klarheit und Sicherheit für die Rechtsanwendung im Sinne des rechtsstaatlichen Gebots der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung²⁷ erfordern.²⁸

§ 4 ThürAGSGB XII²⁹ regelt die sachliche Zuständigkeit der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für die Durchführung und Finanzierung bestimmter Gegenstände auf dem Gebiet der nach den bundesrechtlichen Maßgaben des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) ausgestalteten Sozialhilfe. Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist nach § 2 Abs. 1 ThürAGSGB XII das Land. Gemäß § 3 ThürAGSGB XII gilt der Grundsatz, dass für alle Leistungen nach dem SGB XII die örtlichen Träger der Sozialhilfe – das sind nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürAGSGB XII die Landkreise und kreisfreien Städte – zuständig sind, soweit nicht § 4 ThürAGSGB XII dem Land die Zuständigkeit als überörtlichem Träger zuweist.

Für die hier in Rede stehende Frage nach einer Kollision mit § 4 ThürAGSGB XII kommt es demnach zunächst darauf an, ob das Aufgabenfeld des Gewaltschutzes in dem gemäß § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vorgesehenen Umfang dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe zugewiesen ist.

a. Gewaltschutz als Aufgabe der Sozialhilfe nach SGB XII

Hierfür müsste es sich zunächst um eine der Sozialhilfe zuordenbare Leistung handeln. Die Sozialhilfe nach SGB XII umfasst staatliche Leistungen mit dem Zweck der materiellen Grundversorgung. Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen und sie zu einer unabhängigen Lebensführung zu befähigen, § 1 SGB XII.

(1) Grundlegende verfassungsrechtliche Wertungen

Der dem Sozialhilferecht zugrundeliegende Auftrag zur Sicherung des Existenzminimums liegt verfassungsrechtlich in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG begründet.³⁰ Ebenfalls aus grundrechtlichen Erwägungen und dem Sozialstaatsprinzip resultiert die staatliche Schutzpflicht gegenüber von Gewalt betroffenen Personen. So folgt aus den Gewährleistungen des Rechts auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf i.V.m. mit der Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf und im Hinblick auf den Geschlechterbezug häuslicher Gewalt insb. auch aus gleichheitsrechtlichen

²⁷ Siehe Hellwege/Soniewicka, Die Einheit der Rechtsordnung, 2020; BAGE 82, 211, juris-Rn. 58.

²⁸ Widrigenfalls wäre die Normenkollision unter Anwendung überkommener Kollisionsregeln aufzulösen; vgl. Röhl/Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008, S. 154 ff.

²⁹ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB XII) vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 891), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 9. Februar 2023 (GVBl. S. 28).

³⁰ BVerfGE 152, 68, 1. Ls.; st. Rspr.

Grundrechtsgarantien (Art. 3 GG, Art. 2 ThürVerf) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG, dass der Staat erforderliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen und eine bedarfsgerechte Absicherung infolge häuslicher Gewalt entstandener Notlagen zu gewährleisten hat.³¹

Wenngleich den vom Staat aufgrund seiner Schutzpflicht zu ergreifenden Maßnahmen des Gewaltschutzes auch eine gefahrenabwehrrechtliche Dimension innewohnt, ist mit der sozialstaatlichen und grundrechtlichen Fundierung des Gewaltschutzes eine wesensmäßige Zugehörigkeit zu den existenzsichernden Vorgaben des Sozialhilferechts gegeben. Darüber hinaus vermittelt der in §§ 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 ChGIFöG-E vorgesehene Aufnahmeanspruch eine individuelle Leistungsberechtigung im Sinne einer subjektiven Rechtsposition. Derartige Ansprüche und ihnen korrespondierende staatliche Leistungspflichten sind wesensmäßig für das Recht der staatlichen Sozialleistungen einschließlich der Sozialhilfe, siehe § 38 SGB I. Bereits diese Erwägungen legen eine Zuordnung von Vorschriften über die Bereitstellung von Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Personen zum Sozialhilferecht nahe.

(2) Schutzeinrichtungen als Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII

Die von der Sozialhilfe erfassten Leistungen sind in § 8 SGB XII enumeriert. Der Gewaltschutz und die Unterbringung schutzbedürftiger Personen in entsprechenden Schutzeinrichtungen könnten als Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten i.S.v. § 8 Nr. 5, §§ 67 bis 69 SGB XII zu verstehen sein.

§ 67 Satz 1 SGB XII bestimmt, dass Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen sind, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind. Diese Leistungen sind nach Satz 2 der Vorschrift subsidiär, soweit der Bedarf bereits durch Leistungen nach anderen Bestimmungen aus SGB VIII, IX oder XII gedeckt wird.

Die persönlichen Voraussetzungen der Leistungsgewährung sind in § 1 der auf Grundlage der Verordnungsermächtigung aus § 69 SGB XII erlassenen Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten definiert. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Durchführungs-Verordnung leben Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, wenn besondere Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung zählen zu den besonderen Lebensverhältnissen insb. gewaltgeprägte Lebensumstände. Die weitere Voraussetzung der Verbindung mit sozialen Schwierigkeiten liegt nach § 1 Abs. 3 der Verordnung vor, wenn ein

³¹ Janda, DÖV 2023, 1 (3 f.) m.w.N.

Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, mit der Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen oder mit Straffälligkeit. Diese Voraussetzungen können bei von Gewalt betroffenen Personen vorliegen und dürften bei in entsprechenden Schutzeinrichtungen Schutz suchenden Personen sogar regelmäßig gegeben sein, da es sich bei der Aufnahme in eine Schutzeinrichtung „nicht um einen gewöhnlichen Umzug“ handelt.³²

Auf der Rechtsfolgenseite ist nach § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB XII insb. die Beschaffung einer Wohnung als Leistung vorgesehen. Davon umfasst sind auch die Kosten der Unterkunft (vgl. die Verweisung in § 4 Abs. 2 der Durchführungs-Verordnung, die sich auch auf § 35 SGB XII erstreckt). Das schließt die Unterbringung in Schutzwohnungen und in Frauenhäusern ein.³³

Damit kann die Unterbringung in Einrichtungen des Gewaltschutzes als Leistung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten i.S.d. §§ 67 bis 69 SGB XII und in dieser Konsequenz als Gegenstand der Sozialhilfe angesehen werden.

b. Zuweisung an die Träger der Sozialhilfe

Fraglich ist also weiterhin, ob es sich bei den von § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vorgegebenen Leistungen um eine durch § 4 ThürAGSGB XII dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe zugewiesene Zuständigkeit handelt.

Als eine die Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Personen im Ganzen umfassende Zuständigkeitszuweisung kommt lediglich § 4 Abs. 3 ThürAGSGB XII in Betracht. Hiernach ist der überörtliche Sozialhilfeträger im Rahmen der Steuerungs- und Planungskompetenzen für die Standort- und Bedarfsplanung sowie nach Maßgabe des Landeshaushalts für die investive Förderung von teil- und vollstationären Pflegeeinrichtungen sowie von teil- und vollstationären Einrichtungen für die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zuständig.

Zwar spricht zunächst die Zuordnung von Einrichtungen des Gewaltschutzes zu der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten³⁴ für eine Anwendbarkeit des § 4 Abs. 3 ThürAGSGB XII auf Schutzeinrichtungen i.S.d. § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E. Allerdings wird die

³² Janda, DÖV 2023, 1 (6) m.w.N.

³³ Janda, DÖV 2023, 1 (6) m.w.N. Dabei sind grundsätzlich Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen, nach § 68 Abs. 2 SGB XII nicht aber bei der Erbringung von Dienstleistungen. Daher sind Beratungsangebote für Schutzsuchende kostenfrei zu erbringen; siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2020, S. 72. Ferner setzt die Leistungserbringung gemäß §§ 67 f. SGB XII durch Frauenhäuser nach § 75 Abs. 1 SGB XII eine Vereinbarung zwischen dem Träger der Einrichtung und dem Sozialhilfeträger voraus; Janda, DÖV 2023, 1 (6).

³⁴ Siehe unter I.3.a (2).

Einordnung von Schutzwohnungen als teil- oder vollstationäre Einrichtungen durch die einschlägige Rechtsprechung anhand des Einrichtungsbegriffs in Zweifel gezogen. Nach dem Bundessozialgericht ist für den Einrichtungsbegriff „ein in einer besonderen Organisationsform zusammengefasster Bestand von personellen und sächlichen Mitteln unter verantwortlicher Trägerschaft, der auf gewisse Dauer angelegt und für einen wechselnden Personenkreis zugeschnitten ist und der Pflege, der Behandlung oder sonstigen nach dem SGB XII zu deckenden Bedarfe oder der Erziehung dient“, maßgebend.³⁵ Für die "verantwortliche Trägerschaft" im Sinne des Einrichtungsbegriffs sei erforderlich, „dass der Einrichtungsträger die Gesamtverantwortung für die tägliche Lebensführung des Leistungsberechtigten übernimmt“.³⁶ Folglich habe die Hilfeleistung in einer Einrichtung „die gesamte Betreuung des Leistungsberechtigten, solange sich dieser in der Einrichtung aufhält“ zu umfassen.³⁷

Diesen Anforderungen entsprechen Schutzeinrichtungen für Gewaltbetroffene nicht. Diese sind nicht dazu bestimmt, Personen in den Räumlichkeiten der Einrichtungen zu versorgen, sondern bezwecken vornehmlich den nach außen gerichteten Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner.³⁸ Mit dieser Begründung ist das Landessozialgericht Sachsen-Anhalt in einer Entscheidung davon ausgegangen, dass mit dem Wohnen in einem Frauenhaus zwar der im SGB XII verankerte Bedarf der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bedient werden könne, diese Hilfe indessen nicht notwendigerweise einen Bezug zu dem institutionell vorgehaltenen Betreuungsangebot eines Frauenhauses aufweise und in der Konsequenz dem ambulanten Bereich zuzuordnen sei.³⁹

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung und eines einheitlichen Einrichtungsbegriffs des Sozialhilferechts sind Schutzeinrichtungen i.S.d. § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E nicht von § 4 Abs. 3 ThürAGSGB XII erfasst.

c. Zwischenergebnis

Demnach weist § 4 ThürAGSGB XII dem Land als dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe nicht die Zuständigkeit für den Bereich des Gewaltschutzes einschließlich der hierfür bereitzustellenden Schutzeinrichtungen zu. Damit verbleibt die Zuständigkeit für Einrichtungen des Gewaltschutzes als Sozialhilfeleistungen i.S.d. §§ 67 ff. SGB XII gemäß § 3 ThürAGSGB XII bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern. Darin liegt ein gesetzlicher

³⁵ BSG, NVwZ-RR 2016, 147, juris-Rn. 18 m.w.N.; siehe auch BVerwGE 95, 149 (152).

³⁶ BSG, NVwZ-RR 2016, 147, juris-Rn. 18; BVerwGE 95, 149 (150).

³⁷ BSG, NVwZ-RR 2016, 147, juris-Rn. 18 m.w.N.

³⁸ Adams, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, SGB XII § 98 Rn. 15; vgl. LSG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 14. November 2017, Az. L 8 SO 15/16, juris-Rn. 76.

³⁹ Vgl. LSG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 14. November 2017, Az. L 8 SO 15/16, juris-Rn. 76.

Wertungswiderspruch zu der mit §§ 2, 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vorgesehenen Zuständigkeit des Landes.

II. Zu Frage 2

Der Änderungsantrag in Vorlage 7/5939 sieht bezüglich § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E lediglich eine Neufassung des Satzes 2 der Vorschrift vor, der ausschließlich die barrierefreie Zugänglichkeit der Einrichtungen betrifft, wobei die Möglichkeit einer Übergangsregelung vorgesehen werden soll.⁴⁰ Nicht berührt wird damit die in § 6 Abs. 4 Satz 1 ChGIFöG-E vorgesehene Verpflichtung, Schutzeinrichtungen vorzuhalten, oder gar die generelle Aufgabenzuweisung an das Land.

Allerdings wird mit dem Änderungsantrag eine Änderung des § 4 ThürAGSGB XII angeregt. Danach soll an § 4 Abs. 3 ThürAGSGB XII folgender Satz angefügt werden: „Dies gilt auch für die Errichtung und den Betrieb von Schutzeinrichtungen im Sinne von § 4 Thüringer Chancenausgleichsförderungsgesetz.“⁴¹

Eine solche Zuständigkeitszuweisung innerhalb des sozialhilferechtlichen Regelungssystems erscheint nach dem unter I.3.b Dargestellten sachgemäß. Grundsätzlich wird durch die zitierte Anfügung hinreichend deutlich, dass die Aufgabenwahrnehmung im Bereich von Schutzeinrichtungen für von Gewalt Betroffene dem Land zugewiesen und damit der mit dem Gesetzentwurf einhergehende Wertungswiderspruch aufgelöst werden soll. Hingewiesen sei darauf, dass durch die gewählte Formulierung „Dies gilt auch für [...]“ auch auf den „Rahmen der Steuerungs- und Planungskompetenzen“ Bezug genommen wird.

III. Zu Frage 3

Hinsichtlich des ersten Teils der Frage 3 wird auf das oben unter I.3. und II. Ausgeführte verwiesen.

Mit dem zweiten Teil der Frage adressiert ist die Problematik der materiell-rechtlichen Grenzen des Rechts, im Rahmen der Ausschussberatung Änderungsanträge zu einem Gesetzentwurf zu stellen.

1. Initiantenschutz und Denaturierungsverbot

Vor dem Hintergrund einer drohenden Umgehung und Aushöhlung des Gesetzesinitiativrechts wird in der Rechtsprechung und im juristischen Schrifttum wohl überwiegend gefordert, dass

⁴⁰ Vorlage 7/5939, S. 2 (unter 6.).

⁴¹ Vorlage 7/5939, S. 3 (unter II.).

Änderungsanträge die von ihnen in Bezug genommenen Gesetzentwürfe nicht „denaturieren“ dürfen.⁴²

Nach einer gegenläufigen Auffassung in der Literatur sollen dem Recht, Änderungsanträge zu stellen, keine am Inhalt der ursprünglichen Gesetzesvorlage zu bemessenden Grenzen gezogen sein.⁴³ Gegen ein auf dem limitierten Gesetzesinitiativrecht gründendes Verbot einer vollständigen Umgestaltung der ursprünglichen Vorlage wird eingewandt, aus dem Anspruch auf sachgemäße Befassung mit der Gesetzesvorlage folge kein Recht auf deren Befolgung, weshalb das Initiativrecht auch keinen Schutz vor vollständiger Umgestaltung der Vorlage biete. Dies verkennt, dass der Anspruch des Initiativberechtigten auf Abstimmung über die Vorlage gerichtet ist – und sei es auch mit dem Ergebnis der Ablehnung des Antrags. Jedem Initiativberechtigten, der eine grundlegende Umgestaltung der Initiative anstrebt, steht die Einbringung und Bewerbung einer eigenständigen Vorlage frei. Es sprechen damit gute Gründe für die Annahme eines verfassungsrechtlich begründeten Denaturierungsverbots.

Den Maßstab für die Beurteilung, ob eine Denaturierung vorliegt, bildet die jeweilige von einem Änderungsantrag in Bezug genommene Gesetzesvorlage selbst. An ihr gemessen müsste sich für die Annahme einer Denaturierung erweisen, dass von der inhaltlichen Identität der originären Vorlage nichts mehr übrig geblieben und sie ihrer Grundzüge verlustig gegangen ist.⁴⁴ Angesichts der Weite der dem Anspruch des Initianten auf eine sachgerechte Behandlung seiner Vorlage gegenüberstehenden und grundsätzlich im weiten politischen Ermessen der parlamentarischen Akteure liegenden Befugnis zur Umgestaltung von Gesetzesinitiativen soll hierfür ein restriktiver Maßstab gelten⁴⁵ und wird dementsprechend nur in Evidenz- oder Missbrauchsfällen auf einen Verstoß gegen das Denaturierungsverbot erkannt.⁴⁶

Notwendig und zugleich hinreichend ist dabei, dass die „Regelungsidee“ bzw. die „thematische Vorgabe, mithin die von dem Initianten als regelungsbedürftig eingeschätzte Materie“ erhalten bleibt.⁴⁷ Maßgebend ist damit die Wahrung des grundsätzlichen Gesetzesvorhabens. Nicht relevant ist hingegen, ob die Umgestaltung zu einer Erweiterung der Vorlage führt, die für sich

⁴² So etwa BGH, Urteil vom 17. Mai 2018, Az. III ZR 195/17, NJW 2019, 368, juris-Rn. 26 ff.; *Fibich*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 81 Rn. 37; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 76 Rn. 3.

⁴³ So *Brandner*, Jura 1999, 449 (453 f.).

⁴⁴ *Brüning*, in: Bonner Kommentar zum GG, 180. Akt. Stand August 2016, Art. 76 Rn. 168; *Bryde*, JZ 1998, 115 (117 f.); *Rossi*, DVBl 2014, 676 (681); vgl. auch BVerwG, NVwZ 2018, 1401, juris-Rn. 27; BGH, VIZ 2004, 128 (129).

⁴⁵ *Bryde*, JZ 1998, 115 (117).

⁴⁶ Vgl. *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL Werkstand August 2023, Art. 77 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 77 Rn. 2; *Rossi*, DVBl 2014, 676 (681); siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 149/20, S. 5 f.

⁴⁷ BGH, VIZ 2004, 128 (129).

genommen Gegenstand eines eigenständigen Gesetzes sein könnte.⁴⁸ Auch eine vorliegend in Rede stehende „Bepackung“, die – da bloß hinzutretend – Kernelemente der ursprünglichen Vorlage ergänzt, bedeutet für sich genommen noch keine Denaturierung.

Bezogen auf die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs in Drs. 7/8244 schließen also das nach Art. 81 Abs. 1 ThürVerf limitierte Gesetzesinitiativrecht und der Befassungsanspruch des Einbringers keine Änderungsanträge aus, die – innerhalb des grundlegenden Regelungszieles – weitere Vorschriften betreffen. Das schließt die mit dem Änderungsantrag in Vorlage 7/5939 vorgesehene Änderung des § 4 ThürAGSGB XII ein. Eine Kollision mit dem Anspruch der Initianten der Gesetzesvorlage auf eine sachgerechte Befassung liegt vorliegend bereits angesichts dessen fern, dass diese identisch mit den Einbringern des Änderungsantrags sind.

2. Bindung an Überweisung als Grenze der Ausschussbefassung

Eine weitere, spezifisch auf das Ausschussverfahren bezogene Grenze der Zulässigkeit von Änderungsanträgen markiert die durch § 74 Abs. 1 Satz 3 GO eingeschränkte Befugnis der Ausschüsse zur Befassung mit den ihnen nach § 74 Abs. 1 Satz 1 GO zur Beratung überwiesenen Angelegenheiten. Danach stehen die Fachausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane in der Pflicht, dem Landtag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich ausschließlich auf die überwiesenen Aufgaben oder auf mit diesen in einem unmittelbaren Sachzusammenhang stehende Fragen beziehen dürfen. Die Geschäftsordnung verbietet es damit, dass Ausschüsse Beschlussempfehlungen an das Plenum richten, die in keinem Zusammenhang mit den ihnen überwiesenen Aufgaben (§ 74 Abs. 1 Satz 1 GO) stehen.⁴⁹

Zum einen schützt damit auch § 74 Abs. 1 Satz 3 GO den Initianten vor einer seinem Initiativrecht zuwiderlaufenden Denaturierung seines eingebrachten Gesetzentwurfs. Zum anderen verbietet die Geschäftsordnungsbestimmung aber nicht nur die vollständige Umgestaltung der Vorlage im Sinne ihrer Denaturierung, sondern auch eine einer „Bepackung“ gleichkommende Ergänzung der Vorlage mit sachfremden Inhalten. Denn letztlich stellt nicht nur eine bis zu ihrer Unkenntlichkeit veränderte, sondern auch eine sachfremd erweiterte Vorlage keine überwiesene Angelegenheit mehr dar.⁵⁰

Zwar hat zu der entsprechenden Bestimmung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GO BT) das Bundesverwaltungsgericht herausgestellt, dass diese

⁴⁸ Das ist bei sog. Omnibus-Gesetzen regelmäßig der Fall, s. *Bryde*, JZ 1998, 115 (117).

⁴⁹ Selbstbefassungsanträge nach § 74 Abs. 2 GO und Anträge der Landesregierung (§ 74 Abs. 3 GO) münden nicht in einer an das Plenum gerichteten Beschlussempfehlung.

⁵⁰ Vgl. *Fibich*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 81 Rn. 37.

keine unmittelbar vom Grundgesetz vorgegebenen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren umsetzt.⁵¹ Allerdings charakterisiert auch Art. 62 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf die Ausschüsse als vom Landtag zur Vorbereitung seiner Verhandlungen eingesetzte Gremien und weist ihnen damit eine grundsätzlich dienende Funktion für das Gesamtparlament zu. Die Überweisung einer Angelegenheit durch den Landtag verleiht den Ausschüssen daher auch eine besondere Legitimation zu politischer Arbeit. Indem § 74 Abs. 1 Satz 3 GO das einem Ausschuss durch das Plenum angetragene Mandat zur Befassung mit einer inhaltlich konkreten Vorlage fixiert, dient die Vorschrift letztlich der Effektivität und Effizienz der parlamentarischen Beratungen insb. in den Ausschüssen und mithin der Funktionsfähigkeit des Landtags mit Blick auf die ihm durch Art. 48 Abs. 2 ThürVerf zugewiesene Aufgabe als Gesetzgeber.

§ 74 Abs. 1 Satz 3 GO steht umgestaltenden Änderungsanträgen daher auch unterhalb der Schwelle einer gänzlichen Denaturierung entgegen. Änderungsanträge sind somit auch dann als inhaltlich unzulässig anzusehen, wenn sie sich in der Sache als eigenständige Initiativen darstellen, die keinen genügenden Bezug zum weit zu verstehenden⁵² Regelungsanliegen der originären Gesetzesvorlage erkennen lassen. Für die Parallelbestimmung des § 62 GO BT hat der Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages in einer Auslegungsentscheidung vom 30. November 1989 festgestellt, dass ein unmittelbarer Sachzusammenhang anzuerkennen sei, „wenn die Ergänzungen am Gesetzgebungsgrund oder an den Gesetzgebungszielen der ursprünglichen Vorlage anknüpfen.“⁵³

Demnach ist es dem Ausschuss nicht generell verwehrt, auch ein von der originären Initiative nicht betroffenes Gesetz „anzufassen“, soweit dies in der Sache von dem Grundanliegen und der Zwecksetzung des zu ändernden Gesetzentwurfs gedeckt ist. Auch § 76 Abs. 3 Satz 3 GO macht deutlich, dass auch „umfangreichere Änderungen von Beratungsgegenständen“ grundsätzlich möglich sein sollen. Soweit im Verlauf der Ausschussberatungen notwendige Folgeänderung erkannt werden, die sich gleichsam als Annex zu im Gesetzentwurf vorgesehenen Bestimmungen darstellen, begegnet es nach dem skizzierten Maßstab keinen durchgreifenden Bedenken, für erforderlich erachtete Anpassungen auch innerhalb anderer Gesetze, hier namentlich dem ThürAGSGB XII, vorzusehen.

Vorliegend ist Grund und Ziel des originären Gesetzentwurfs ausweislich der Begründung die Schaffung von Strukturen des Gewaltschutzes durch das Land. Die Zuweisung dieser Aufgabe

⁵¹ BVerwG, NVwZ 2018, 1401, juris-Rn. 27.

⁵² Siehe dazu oben unter III. 2.a.

⁵³ Abgedruckt in Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Stand März 2023, Kommentierung zu § 62 GOBT, S. 2 f.

an das Land soll auch die im Änderungsantrag forcierte Ergänzung in § 4 ThürAGSGB XII festhalten. Auf den abweichenden Regelungsstandort kommt es hierbei nicht an.

IV. Zu Frage 4

Gemäß dem Änderungsantrag in der Vorlage 7/5939 ist ein abgestuftes Inkrafttreten einzelner Bestimmungen der Novellierung des ChGIFöG vorgesehen.⁵⁴ Danach sollen die folgenden Regelungen von dem grundsätzlich angedachten Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Juli 2024 ausgenommen werden und erst zu bestimmten späteren Zeitpunkten in Kraft treten:

- die vollständige Kostenübernahme des Landes in bestimmten Bereichen nach § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, 3, 4 und 6 ChGIFöG-E,
- die das Land adressierende Pflicht zur Vorhaltung geeigneter Schutzeinrichtungen gemäß § 6 Abs. 4 ChGIFöG-E und
- die ebenfalls das Land treffende Verpflichtung, barrierefreie Schutzwohnungen für Personen i.S.d. § 6 Abs. 6 ChGIFöG-E i.d.F. des Änderungsantrags vorzuhalten.

Zugleich soll zur Vermeidung von Regelungslücken infolge des zeitlich gestuften Inkrafttretens eine Übergangsregelung geschaffen werden, wonach die bisherige Rechtslage solange fortgilt, bis die jeweiligen Bestimmungen des ChGIFöG-E diese durch ihr Inkrafttreten verdrängen. Demnach gilt für bereits bestehende Schutzeinrichtungen § 4 ChGIFöG in seiner gegenwärtig gültigen Fassung weiter. Die Förderung richtet sich in der Folge gemäß § 4 Abs. 4 ChGIFöG nach der ThürFHFöVO. Gleiches soll für bestehende Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit bereits vor dem Inkrafttreten der jeweiligen Bestimmung eingerichteten 24-Stunden-Rufbereitschaften (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 ChGIFöG-E) und qualifizierten 24-Stunden-Betreuungsangeboten (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ChGIFöG-E) gelten.⁵⁵

Zu untersuchen ist, inwieweit mit den vorbeschriebenen Regelungsvorhaben das Risiko einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Kommunen einhergehen könnte.

Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Prüfung der aufgeworfenen Frage ist das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, das seine Grundlage in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem Rechtsstaatsprinzip hat.⁵⁶ Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung schließt aus, einzelne Kommunen willkürlich und sachwidrig zu bevorzugen oder

⁵⁴ Vorlage 7/5939, S. 3 f. (unter III.2); vgl. bereits Drs. 7/8244, S. 8 (Art. 2) hinsichtlich der Vorgaben für ein versetztes Inkrafttreten einzelner Regelungen des originären Gesetzentwurfs.

⁵⁵ Siehe zum Ganzen Vorlage 7/5939, S. 3 (unter III.1).

⁵⁶ BVerfGE 137, 108, juris-Rn. 106 ff.; BVerfGE 150, 1, Ls. 5 und juris-Rn. 210 ff.; BbgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129 (132); VerfGH RhPf, KommJur 2006, 341 (342); SächsVerfGH, NVwZ 2009, 39 (44); VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007, VerfGH 10/06, juris-Rn. 62; eingehend zur Rechtsprechung *Klicki*, Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, 2019, S. 24 ff. Eine unmittelbare Anwendung

zu benachteiligen⁵⁷ und gewährt allen Kommunen im Grundsatz eine gleiche Teilhabe an verfügbaren Landesmitteln.⁵⁸ Es ist verletzt, wenn eine gesetzliche Differenzierung zwischen den Kommunen jedes Sachgrundes entbehrt.⁵⁹

Es bedarf demnach zunächst einer Ungleichbehandlung von Kommunen durch die mit dem Änderungsantrag vorgesehene Vorschrift zum zeitlich versetzten Inkrafttreten. Eine Ungleichbehandlung setzt voraus, dass an vergleichbare Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden.

Die Regelungen betreffend das abgestufte Inkrafttreten differenzieren nicht dergestalt nach Kommunen, als dass einzelne Vorschriften für bestimmte Kommunen erst zeitlich versetzt zur Anwendung kämen oder gar bestimmte Kommunen von der Geltung einer Regelung dauerhaft ausgeschlossen blieben. Vielmehr treten die einzelnen Vorschriften zwar zeitlich verzögert, jedoch landesweit gleichzeitig in Kraft. Damit ist ausgeschlossen, dass zu einem Zeitpunkt für bestimmte Kommunen die Bestimmungen der ThürFHFöVO i.V.m. § 4 Abs. 4 ChGIFöG nach der Maßgabe der angedachten Übergangsregelung fortgelten, während für andere bereits die jeweils einschlägige neue Vorschrift des novellierten ChGIFöG gelten würde.

Denkbar wären allenfalls indirekte Ungleichbehandlungen als Nebenfolgen des in zeitlicher Hinsicht abgestuften Regelungsregimes. Auch derartige mittelbare Benachteiligungen respektive Besserstellungen unter den Kommunen erschließen sich indes jedenfalls nicht bereits aus dem Regelungsgehalt der Übergangsvorschrift oder der versetzt zur Geltung gelangenden Vorschriften.⁶⁰

Nähme man gleichwohl eine solche faktische, durch die Regelung nicht intendierte Ungleichbehandlung an, so dürfte diese jedenfalls verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein. Nach dem bereits ausgeführten Maßstab des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots ist es nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Bewertung und unterliegt es nicht verfassungsgerichtlicher Kontrolle, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung für die

(gleichheits-)grundrechtlicher Gewährleistungen auf Kommunen wird aufgrund deren fehlender Grundrechtsberechtigung überwiegend abgelehnt; siehe *Dietlein*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 17 Rn. 59 Fn. 292 m.w.N.

⁵⁷ *Dietlein*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 17 Rn. 59 mit Nachw. aus der verfassungsgerichtlichen Rspr.

⁵⁸ Dazu BVerwG, Beschluss vom 21. Oktober 2005, Az. 8 B 49.05, Rn. 5.

⁵⁹ BVerfGE 150, 1, juris-Rn. 213.

⁶⁰ Ebenso hat der Thüringer Rechnungshof im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu dem Änderungsantrag erklärt, er sehe in der angedachten Stufenregelung keine Ungleichbehandlung von Kommunen; siehe Vorlage 7/6070, online abrufbar unter: https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-8244/3_Parl_Anhoerungsverf/V7-6070/V7-6070.pdf, S. 2 der Stellungnahme. Die ebenfalls zu dieser Frage angehörtene kommunalen Spitzenverbände haben im Rahmen ihrer erfolgten Anhörungen keine Ungleichbehandlung unter den Kommunen infolge der Bestimmungen zum Inkrafttreten gerügt.

Kommunen gewählt hat.⁶¹ Vielmehr wird dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zugestanden und beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Überprüfung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots auf eine Willkür- bzw. Evidenzkontrolle.⁶²

Für gänzlich sachwidrige oder willkürliche gesetzgeberische Motivationen besteht vorliegend kein Anhaltspunkt. Allerdings wird sowohl im originären Gesetzentwurf als auch im Änderungsantrag lediglich ausgeführt, das gestufte Inkrafttreten sei „aus fachlichen Gründen“ gewählt worden.⁶³ Diesbezüglich erschiene eine eingehendere Begründung der avisierten Lösung des gestuften Inkrafttretens der einzelnen Bestimmungen angezeigt, die im Zuge der weiteren Ausschuss- oder Plenarberatung erfolgen könnte.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zu Frage 1

Die mit der vollständigen Übernahme durch das Land einhergehende Aufgabenentziehung greift in die durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf garantierte Selbstverwaltung der Kommunen ein. Dieser Eingriff erscheint aber in Anbetracht des mit dem Gesetzentwurf verfolgten Regelungszwecks einer hinreichenden flächendeckenden Bereitstellung von Schutzeinrichtungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

§ 4 ThürAGSGB XII weist in seiner derzeitigen Fassung dem Land nicht die Zuständigkeit für den Bereich des Gewaltschutzes einschließlich der hierfür bereitzustellenden Schutzeinrichtungen als überörtlichem Träger der Sozialhilfe zu. In der Konsequenz verbleibt die Zuständigkeit für Einrichtungen des Gewaltschutzes als Sozialhilfeleistungen i.S.d. §§ 67 ff. SGB XII gemäß § 3 ThürAGSGB XII bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern. Darin liegt ein Wertungswiderspruch zu der in den §§ 2, 6 Abs. 4 ChGIFöG-E vorgesehenen Zuständigkeit des Landes für die Bereitstellung von Schutzeinrichtungen.

Zu Frage 2

Dieser Widerspruch wird durch die mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Ergänzung des § 4 Abs. 3 ThürAGSGB XII aufgelöst.

⁶¹ So ausdrücklich VerfGH NRW, Urteil vom 27. Februar 2018, VerfGH 17/15, juris-Rn. 68 und VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016, VerfGH 34/14, juris-Rn. 144 m.w.N.

⁶² BVerfGE 137, 108, juris-Rn. 108; BVerfGE 150, 1, juris-Rn. 213; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, VerfGH 19/13, juris-Rn. 56.

⁶³ Drs. 7/8244, S. 20; Vorlage 7/5939, S. 5 (unten).

Zu Frage 3

Die inhaltliche Zulässigkeit von Änderungsanträgen zu Gesetzentwürfen ist durch das nach Art. 81 Abs. 1 ThürVerf limitierte Gesetzesinitiativrecht und den Befassungsanspruch der Einbringer der ursprünglichen Gesetzesvorlage begrenzt. Im Ausschussverfahren ergibt sich eine weitere Grenze aus § 74 Abs. 1 Satz 3 GO. Danach dürfen die Ausschüsse nur Empfehlung an das Plenum richten, die einen unmittelbaren Sachzusammenhang zu der dem Fachausschuss überwiesenen Angelegenheit aufweisen. Dafür kommt es darauf an, ob die mit dem Änderungsantrag verfolgte Ergänzung von Grund und Zwecksetzung des in Bezug genommenen Gesetzentwurfs gedeckt ist. Im Hinblick auf die in dem Änderungsantrag in der Vorlage 7/5939 vorgesehene Ergänzung des § 4 ThürAGSGB XII erweist sich diese Vorgabe aufgrund der übereinstimmenden Zielsetzung der Regelungsvorhaben als gewahrt.

Zu Frage 4

Da nach dem Änderungsantrag in Vorlage 7/5939 lediglich ein zeitlich, nicht hingegen auch ein örtlich abgestuftes Inkrafttreten von Bestimmungen vorgesehen ist, erscheint bereits die Annahme einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Kommunen zweifelhaft. Ginge man gleichwohl von einer faktisch bzw. mittelbar wirkenden Ungleichbehandlung aus, verlangt hierfür das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung von Verfassung wegen einen sachlich vertretbaren Beweggrund des Gesetzgebers. Unter dieser Prämisse erschiene eine eingehendere Begründung der gewählten Lösung eines gestuften Inkrafttretens der einzelnen Bestimmungen angezeigt, die im Zuge der weiteren Ausschuss- oder Plenarberatung erfolgen könnte.

Wissenschaftlicher Dienst