

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Verfassungsausschuss

12. Sitzung am 27. November 2020

Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils
(zugleich Beschlussprotokoll)

Beginn der Sitzung:	9.03 Uhr
Unterbrechungen der Sitzung:	11.00 Uhr bis 11.12 Uhr 12.22 Uhr bis 14.02 Uhr 16.08 Uhr bis 16.20 Uhr
Ende der Sitzung:	17.10 Uhr

Tagesordnung:**Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1629 –

dazu: – Vorlagen

7/1040/1043/1054/1055/1056/1059/1060/1074/

1117/1118/1119/1139/1140/1142/1143/1144/

1146/1147/1151/1152/1153/1154/1173/1268 –

– Zuschriften 7/709/784 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Integration“

nicht abgeschlossen

(S. 5 – 20)

Anhörung durchgeführt

(S. 5 – 20)

2. Punkt 2 der Tagesordnung:**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen**

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

– Drucksache 7/897 –

dazu: – Vorlagen 7/673/682/689/697/772/782 NF/783/

791/795/844/941/949/957/958/973/1040/1044/

1048/1054/1055/1059/1060/1075/1077/1116/

1117/1118/1119/1145/1147/1149/1150/1174 –

– Zuschriften 7/709/759/761 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Inklusion“

nicht abgeschlossen

(S. 20 – 46)

Anhörung durchgeführt

(S. 20 – 46)

Sitzungsteilnehmer:**Abgeordnete:**

Schard	CDU, Vorsitzender
Dittes	DIE LINKE, zeitweise
Müller	DIE LINKE
Dr. Martin-Gehl	DIE LINKE
Schubert	DIE LINKE
Stange	DIE LINKE, zeitweise*
Braga	AfD
Möller	AfD
Sesselmann	AfD
Mohring	CDU
Zippel	CDU
Marx	SPD
Wahl	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Montag	FDP*

* Teilnahme gemäß § 72 Abs. 4 GO

Regierungsvertreter:

von Ammon	Staatssekretär im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Langer	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Hausmann	Staatskanzlei

Anzuhörende:

Dr. Lemper	Otto Benecke Stiftung e. V. *
Dr. Metzger	Otto Benecke Stiftung e. V. *
Kemnitz	Flüchtlingsrat Thüringen e. V.
Paca	Ausländerbeirat Erfurt
Kuchta	LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e. V.
Lorenz	Vertreter des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen Friedrich-Schiller-Universität Jena*
Prof. Dr. Kleinlein	Deutsches Institut für Menschenrechte*
Dr. Palleit	LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.
Grassow	LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.
Fischer	LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.
Frind	LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

Pfeffer

Außerparlamentarisches Bündnis für die
Umsetzung der UN-Behindertenrechts-
konvention in Thüringen

* Teilnahme per Videokonferenz

Fraktionsmitarbeiter:

Steck

Fraktion DIE LINKE

Engemann

Praktikantin bei der Fraktion DIE LINKE

Paul

Fraktion der AfD

Strohschneider

Fraktion der CDU

Koch

Fraktion der SPD

Masarié

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Landtagsverwaltung:

Dr. Poschmann

Leiter des Wissenschaftlichen Dienstes

Noack-Wolf

Juristischer Dienst, Ausschussdienst

Dr. Schröder

Plenar- und Ausschussprotokollierung

I. Beratung in öffentlicher Sitzung

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1629 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1043/1054/1055/1056/1059/1060/1074/1117/1118/1119/1139/
1140/1142/1143/1144/1146/1147/1151/1152/1153/1154/1173/1268 –

– Zuschriften 7/709/784 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Integration“

Dr. Lemper, Otto-Benecke-Stiftung e.V., führte aus, er begrüße ausdrücklich die Aufnahme von Staatszielen zur Stärkung von Gleichheitsrechten in die Verfassung des Freistaats Thüringen. Die Thüringer Verfassung sei ein Paradebeispiel dafür, wie ein Staat demokratisch verfasst werde.

Herr Lemper stellte einleitend voran, er werde sich bezüglich des Siebten Abschnitts des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/1629 den gesellschaftlichen Zusammenhalt betreffend vor allem auf die Fragen 14 und 20 bis 22 des Fragenkatalogs in Kenntnisnahme 7/132 beziehen.

Die in Artikel 41 d des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/1629 formulierten Grundsätze seien vernünftig. Während die Fördertatbestände in Artikel 41 d Abs. 2 des Gesetzentwurfs konkretisiert worden seien, rege er mit Blick auf die in Artikel 41 d Abs. 1 des Gesetzentwurfs formulierten Grundsätze an, den Grundsatz, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft in Thüringen auf Basis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu fördern, um den Aspekt der interkulturellen Sensibilisierung zu erweitern. Obgleich die Begrifflichkeit „interkulturelle Sensibilisierung“ als solche nicht in die Verfassung aufgenommen werden könne, ziele sie auf eine wesentliche Voraussetzung für Integration ab: Die Interkulturalität sei als Zugang zu einem Verständnis von Integration stärker in den Vordergrund zu stellen. Es erscheine notwendig, nicht nur in Thüringen lebende Menschen mit Migrationshintergrund durch die formulierten Tatbestände hinsichtlich der interkulturellen Sensibilisierung, interkulturellen Kommunikation oder interkulturellen Kompetenz zu fördern, sondern im Prinzip die ganze Thüringer Gesellschaft. Dieser Aspekt richte sich eben nicht nur an Menschen mit Migrationshintergrund, sondern es

sei ein für die gesamte Gesellschaft bestehender Auftrag, sich mit den Bedingungen unterschiedlicher kultureller Zugänge zu befassen, um über diese Kenntnis der Unterschiedlichkeit und diese Kenntnis der Vielfalt ein besseres Verständnis für Integration zu finden. Natürlich hätten auch die Menschen mit Migrationshintergrund die Aufgabe, sich diese Fähigkeit der Interkulturalität anzueignen. Es sei ihm nicht möglich, zu sagen, wie dieser Aspekt rechtstechnisch in den Verfassungstext aufgenommen werden könne, der sorgfältig und zurückhaltend mit Formulierungen praktischer Art ausgestaltet werden sollte. Dennoch stelle dieser Aspekt eine zentrale Bedingung für Integrationschancen dar.

Die Fördertatbestände des vorgeschlagenen Staatsziels in Artikel 41 seien ebenfalls zielführend. Sie bedürften in der politischen Praxis, was mindestens deutlich gemacht werden müsse, des Aufbaus einer ganzheitlichen Förderkulisse. Prinzipiell müsse es darum gehen, Menschen mit Migrationshintergrund und hier insbesondere neu zugewanderte und geflüchtete Menschen zu befähigen, in den zentralen gesellschaftlichen Teilsystemen partizipieren zu können, insbesondere im Bildungssystem, einschließlich Aus- und Weiterbildung, und auf dem Arbeitsmarkt. Gerade auch mit Blick auf die Folgekosten einer nicht gelingenden Integration agiere eine kluge Integrationspolitik im Sinne einer „produktiven Integrationspolitik“ dahin gehend, die Zuwanderung als Chance zu begreifen und die Menschen dabei zu unterstützen, ihren sozialen und beruflichen Weg zu gehen. Dabei gehe es vor allem auch um die Entdeckung der Potenziale der Menschen und die Motivation der Menschen, um den Austausch und die Entdeckung des Ich-kann-was zu betonen und im Einzelfall auch den Wechsel vom Leistungsempfänger zum Leistungsträger zu befördern. Dies sei ein Aspekt, von dem nicht nur betroffene Geflüchtete profitierten, sondern im Prinzip auch das gesamte ökonomische und gesamtgesellschaftliche System.

Allgemein werde die gesamte Migrationspolitik häufig ausgehend von den ständig entdeckten Problemen, von den sich daraus ergebenden Aufgaben und Herausforderungen für Staat und Gesellschaft her diskutiert. Es sei deutlicher zu machen, dass sich mit Geflüchteten und Zugewanderten für Deutschland eine Chance verbinde, zum Beispiel in Bezug auf den Fachkräftemangel und die Folgen der demografischen Entwicklung. Es sei dargestellt worden, dass es sich dabei um einen der Hauptpunkte der gesellschaftlichen Problematik handle, die noch zu sehr unterbelichtet sei, aber immer mehr in das Zentrum der Überlegungen, wie Zukunft vernünftig gestaltet werden könne, einbezogen werden müsse.

Produktive Integration bedeute, dass davon ausgegangen werde, dass Zuwanderer, wenn sie vernünftig ausgebildet würden, auch ein hohes Potenzial hätten, dass motiviert, freigelegt und für unsere Gesellschaft nutzbar gemacht werden müsse.

Voraussetzung für den positiven Effekt produktiver Integration sei insbesondere, wie in Artikel 41 d Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/1629 zurecht formuliert werde, ein umfassender Zugang zum Bildungssystem, zu Aus- und Weiterbildung und zum Arbeitsmarkt. Eine schwierige Problematik bestehe darin, was sich auch immer deutlicher bei der operativen Arbeit der Otto-Benecke-Stiftung zeige, dass zunehmend Schwierigkeiten bei den Übergängen von der Grundschule zur weiterführenden Schule, von der weiterführenden Schule in die berufliche Bildung und von der beruflichen Bildung in eine höhere Ausbildung wahrzunehmen seien. Gerade in diesen Übergängen entstehe durch die nicht hinreichende Begleitung dieses Prozesses des Wechsels von einer zur anderen Bildungseinrichtung das Problem vielfältiger Brüche. Es müsse ein vernünftiger Übergang gefunden werden, der begleitet und durch Beratung erleichtert werde. Dieser sollte auch korrigiert werden können. 28 Prozent der Jugendlichen würden ihre Berufsausbildung zu einem bestimmten Zeitpunkt abbrechen, weil sie glaubten, eine falsche Entscheidung getroffen zu haben, weil sie andere Erwartungen gehabt hätten, oder weil es Differenzen zwischen den eigenen Erwartungen und denen der Ausbildenden gebe. Bei der Otto-Benecke-Stiftung gebe es das Programm „Gemeinsam in die Ausbildung“ (GidA) mit dem Ansatz „Alles aus einer Hand und unter einem Dach“. Dabei werde ein Jugendlicher bis zu einem Ausbildungsvertrag geführt, habe die Möglichkeit, Unterschiedliches in der Praxis auszuprobieren, und werde nach Unterzeichnung des Ausbildungsvertrags ein Jahr lang begleitet, um diese Ausbildung auch erfolgreichen abzuschließen. Die Abbruchquote innerhalb dieses Programms liege zwischen 5 und 6 Prozent.

Insbesondere für diesen Fördertatbestand sei es sinnvoll, mögliche Zugangsbeschränkungen genauer zu betrachten. Er machte darauf aufmerksam, dass es sich bei der Formulierung in Artikel 41 d Abs. 2 Nr. 3, wonach jedem ein Zugang zu den unterschiedlichen Bildungssystemen gewährt werden müsse, um eine formale Beschreibung handle, dass dieser Zugang nicht verwehrt werden könne. Der Zugang könne verwehrt werden, wenn die entsprechenden Bedingungen nicht erfüllt würden bzw. die intellektuellen Fähigkeiten fehlten. Sofern die intellektuellen Fähigkeiten gegeben seien, liege der Zugang vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes vor, der in der Verfassung hinreichend zum Ausdruck komme. Mittlerweile werde ersichtlich, dass eine Zugangsbeschränkung existiere, die nicht im Mangel intellektueller Fähigkeiten bestehe, sondern die ausgehend von einem Teil der Eltern unter den Migranten gegenüber ihren Kindern zu Restriktionen führe. Es gebe kulturelle Vorstellungen zu der Frage, ob ein akademischer Abschluss überhaupt notwendig sei, ob nicht ein grundlegender Abschluss oder der Besuch eines bestimmten Schulsystems ausreiche. Einem Teil der Eltern fehlten hinreichende Erkenntnisse über die sehr unterschiedlichen Bildungssysteme. Dies treffe nicht nur auf Eltern mit Migrationshintergrund

zu, aber insbesondere auf diese. Ihnen fehle hinreichendes Wissen darüber, woran ihr Kind teilhaben könne, sie glaubten, dass sie an dieser Frage nicht beteiligt seien bzw. kein Recht hätten, sich zu beteiligen. Dies bestätige auch die Erfahrung aus der Stiftungsarbeit, beispielsweise habe die Otto-Benecke-Stiftung ein Projekt zur Elternbildung für das Bundesfamilienministerium durchgeführt. Daraus ergebe sich ein völlig neuer Gesichtspunkt, der in der Erkenntnis bestehe, dass die eigentlichen Bildungsträger die Eltern seien.

Zu dem, was als natürliches Elternrecht in die Verfassung aufgenommen worden und mit dem Inhalt des Grundgesetzes identisch sei, legte er dar, dass das natürliche Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder nicht geändert werden dürfe und könne, da dies nicht nur positivrechtlich umgesetzt werde, sondern Folge naturrechtlicher Festlegungen sei. Auch hier sei stärker herauszuarbeiten, unter welchen Bedingungen dieses Elternrecht wahrgenommen werden könne. Das Elternrecht habe immer Bezug zum Kindeswohl. In diesem Zusammenhang sei die Frage zu beantworten, wie verhindert werden könne, dass durch falsche Entscheidungen infolge von Uninformiertheit ein angemessener Bildungsweg der Kinder erschwert oder blockiert werde.

Ein weiterer Aspekt betreffe die Frage, wie junge Menschen an demokratische Prozesse herangeführt würden. Er betonte, dass es nicht nur um das Recht auf Teilhabe gehe, sondern auch hier um die Ausgestaltung dieses Rechts. Die Bereitschaft, sich umfassend an demokratischen Prozessen zu beteiligen, sei nicht nur unter jungen Leuten teilweise schwach ausgebildet. Dabei handle es sich um ein generelles Phänomen. Beispielsweise habe es bei der Kommunalwahl in Köln eine Wahlbeteiligung von 48 Prozent gegeben. Es sei die Frage zu beantworten, wie junge Menschen an Demokratieprozessen beteiligt werden könnten oder wie beispielsweise in den Flüchtlingsheimen mehr Möglichkeiten der Selbstregulation und der Selbstverantwortung geschaffen werden könnten, damit der Einzelne nicht nur den Staat oder irgendeine hierarchisierte übergeordnete Institution als Adressat für seine Wünsche habe, sondern diese Verantwortung auch selbst wahrnehmen und gestalten könne. Der Aspekt der Selbstregulation und Menschen in die Bedingungen der politischen Prozesse einzuführen, könne für die hier in Rede stehende Verfassungsänderung interessant sein.

Dr. Metzger führte ergänzend zu den Ausführungen von Dr. Lemper zur Interkulturalisierung im Zusammenhang mit Artikel 41 d Abs. 1 des Gesetzentwurfs aus, dass interkulturelle Sensibilisierung nicht nur für Menschen mit Migrationshintergrund, sondern für die ganze Gesellschaft und insbesondere für gesellschaftliche Institutionen ein Thema sei. Es sei wissenschaftlich bestätigt, dass speziell in Bildungsinstitutionen, Behörden, aber auch

Verbänden und Unternehmen der Aspekt der interkulturellen Sensibilisierung immer wichtiger werde, da die Gesellschaft sich rasant verändere und es zu einer Pluralisierung komme. Da Menschen und Institutionen mit dieser Entwicklung Schritt zu halten hätten, sei zu erwägen, ob es sinnvoll wäre, interkulturelle Sensibilisierungskurse, Schulungen, Innen-, und Außenweiterbildungsprogramme flächendeckend mit aufzunehmen. Für Unternehmen könne dies vermutlich nur als Anregung und im Rahmen der freiwilligen Umsetzung aufgenommen werden. Für Bildungsinstitutionen, insbesondere staatlich geförderte Bildungsinstitutionen oder Behörden könnten entsprechende Weiterbildungen als Pflichtprogramm dargestellt werden.

Im Bereich der Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund sei besonders wichtig, diese an niedrigschwellige politische Bildungsprogramme heranzuführen und Wege zu finden, wie sich insbesondere neu zugewanderte ehrenamtlich durch Selbstorganisationsprozesse einbringen könnten, wie sie dazu beitragen könnten, dass nicht nur über sie entschieden werde, sondern dass sie ein Mitspracherecht hätten. Die von Dr. Lemper angesprochene Unterstützung zur Selbstorganisation in Flüchtlingsheimen lasse sich darüber hinaus breiter denken und sei auch in Vereinen, in Migrantenorganisationen, in Gremien, im Integrationsbeirat, und besonders stark auf kommunaler Ebene zu unterstützen. In Köln habe die Otto-Benecke-Stiftung ein Projekt insbesondere für Frauen mit Migrationshintergrund durchgeführt, um sie bei der Übernahme eines kommunalen politischen Amtes, zum Beispiel im Stadtrat, zu unterstützen.

Abg. Wahl sagte, sie begrüße den Vorschlag, interkulturelle Sensibilisierung in die Verfassungsänderung aufzunehmen, da damit dargestellt werde, dass Integration nicht nur von den zu integrierenden Menschen zu erbringen sei, sondern dass auch die integrierende Gesellschaft vor die Herausforderung gestellt werde, sich offen zu zeigen.

Sie bat um eine Bewertung des Artikels 41 d Abs. 3, laut dem der Genuss und die Ausübung der Bürgerrechte nur Deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgern vorbehalten bleibe, vor der vorausgegangenen Aussage, dass sich Geflüchtete an politischen Prozessen beteiligen können sollten. Hier werde klar zwischen dem jeweiligen Rechtsstatus differenziert.

Dr. Metzger pflichtete Abg. Wahl bei, es sollte über Möglichkeiten diskutiert werden, Menschen, die aus Drittstaaten nach Deutschland kämen, auf kommunaler Ebene bzw. grundsätzlich an politischen Prozessen teilhaben zu lassen. Aus Nordrhein-Westfalen sei bekannt, dass es entsprechende Möglichkeiten gebe, ihnen ein kommunales Wahlrecht einzuräumen. Dass diese Möglichkeit auch zielführend sei, würde sich gerade mit Blick auf

Bevölkerungsgruppen wie die seit Jahren in Deutschland lebende türkische Migrantengruppe zeigen, die von jeglichen Wahlprozessen ausgeschlossen sei, mit allen Folgen, die dies mit sich bringe.

Der Aspekt der politischen Teilhabe sei ganzheitlich zu betrachten. Es gehe dabei nicht nur um das aktive und passive Wahlrecht, sondern auch um eine Art der Mitgestaltung als Bürger in Form ehrenamtlicher Tätigkeiten in Gremien, Verbänden usw. Wenn eine Partizipation in Gremien wie zum Beispiel dem Integrationsbeirat auf kommunaler Ebene ermöglicht werde, sollte dies nicht nur ein „Abstellgremium“ sein, wo jahrelang diskutiert werde, aber keine Möglichkeiten beständen, sich durch ein aktives kommunales Wahlrecht weiter einzubringen.

Abg. Wahl führte aus, die unter Artikel 41 d Abs. 2 aufgeführten Punkte seien sehr einseitig ausgerichtet. Einerseits könnten diese so verstanden werden, dass allen Menschen ein Zugang zum Bildungssystem, zu Sprachkursen und gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht werden solle. Andererseits könnten die gleichen Punkte auch so gedeutet werden, dass den zu integrierenden Menschen einseitig Verpflichtungen im Sinne einer Assimilation auferlegt würden und dass sich vor allem Ausländer/-innen anzupassen hätten. Die Formulierung bezüglich der Identifikation mit der Verfassungsordnung sei juristisch und gesellschaftlich hoch umstritten. Sie fragte, wie die Aufnahme des entsprechenden Passus in die Verfassung, der damit als Grund- und Leitsatz der Gesellschaft formuliert werde, bewertet werde.

Dr. Metzger antwortete, Dr. Lemper habe in seinem Eingangsstatement betont, dass Integration kein einseitiger Prozess sei. Nicht nur vonseiten der Menschen mit Migrationshintergrund, sondern auch seitens der Gesamtgesellschaft seien Anstrengungen zu unternehmen und dass auch gesamtgesellschaftliche Institutionen zu fördern seien. Damit diese Herausforderung gelinge, sollte die Gesellschaft interkulturell sensibilisiert werden, womit auch einem Assimilationsgedanken auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft entgegengewirkt werden könne. Das Verständnis von Integration innerhalb der Otto-Benecke-Stiftung orientiere sich an Integrationsforschern wie Klaus Jörg Bade und anderen Wissenschaftlern. Demnach werde Integration als eine Partizipationsmöglichkeit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen verstanden. Wenn Menschen in den zentralen gesellschaftlichen Teilbereichen wie zum Beispiel dem Arbeitsmarkt, dem Bildungssystem, dem Ausbildungssystem, dem politischen System teilhaben könnten, dann sei eine Gesamtintegration möglich. In diesem Zusammenhang halte man die formulierten Fördertatbestände für zielführend unter Berücksichtigung der Ausführungen von Dr. Lemper,

dass einige Aspekte im Gesetzentwurf konkreter als andere ausgeführt worden seien. In den Fördertatbeständen in Artikel 41 d Abs. 2 Nr. 1 bis 4 werde nicht das von Abg. Wahl beschriebene Assimilationsparadigma erkannt, sondern, wie er es beschrieben habe, Integration in unterschiedlichen Teilbereiche, was zu begrüßen sei.

Abg. Montag legte dar, die Ausführungen zu der Integration in gesellschaftliche Subsysteme erinnere ihn an die Luhmannsche Systemtheorie, nach der die Gesellschaft in Subsysteme zerlegbar sei, in denen unterschiedliche Rollen ausgeprägt würden. Laut Luhmann gebe es verschiedene Subsysteme wie die Wirtschaft, die Familie, den Freizeitverein usw. Abg. Montag interessierte, ob bei der genannten Definition von Integration nicht in letzter Konsequenz eine Klammer fehle, die diese Subsysteme verbinde. Nach seinem Verständnis stelle die Verfassung diese Klammer dar, indem sie Grundwerte und Grundrechte formuliere, unabhängig vom Subsystem, indem man sich befinde. Er fragte, inwiefern eine Identifikation mit Verfassungswerten einer Integration in Subsysteme entgegenstehe bzw. kritisiert werden könne, dass gemäß dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU eine Identifikation mit Verfassungswerten Grundlage der Integration sein solle.

Dr. Metzger sagte, wenn Luhmanns Theorie zu Ende gedacht werde, hätten die Subsysteme eine starke Eigenlogik und entfernten sich so voneinander, dass keinerlei Querbezüge mehr bestünden und sich wie angesprochen dann die Frage nach einem Überbau bzw. einer Klammer stelle. Theoretisch könne dies rein formal durch eine Verfassung erfolgen, aber Identifikationsprozesse müssten zudem durch gelebte Werte und Normen bestärkt werden. Er sehe daher keinen Widerspruch zwischen der Integration in Teilbereiche und einer gesamtgesellschaftlichen Integrationsidee, die es geben und die verfolgt werden sollte, darüber, wie die Gesellschaft überhaupt aufgebaut sei, wie man sich selbst verstehe, welches Narrativ und welche Grundgedanken es gebe, wo man herkomme und wohin man wolle.

Abg. Montag erläuterte, er habe seine Frage vor dem Hintergrund der Aussage von Abg. Wahl, dass die Verfassungswerte nicht Grundlage der Werte der Integrationsanstrengung sein sollten, zugespitzt formuliert. Diese Verfassungswerte entsprächen jedoch der Klammer, die die Gesellschaft zumindest auf dem Papier zusammenhalte. Der Vorwurf bestehe seinem Verständnis nach darin, dass wenn die Identifikation mit der Verfassung zur Grundlage von Integration erklärt und dies als Integrationsziel definiert werde, ein Narrativ vorgegeben werde und damit den Menschen, was sie zu denken und wie zu leben hätten. Abg. Montag habe den entsprechenden Vorschlag der CDU-Fraktion jedoch eher als gesellschaftlichen Überbau verstanden, von

dem sich die Werte ableiteten, auf die sich dann im Alltäglichen berufen werden könne. Er fragte nach, ob es zutrefte, dass ein Verfassungstext durchaus die Werte widerspiegle, die integrationsleitend sein könnten.

Dr. Metzger bestätigte, dass er keinen Widerspruch sehe, wenn die entsprechenden Werte gleichermaßen durchformuliert würden. Es sei aufgefallen, dass insbesondere die Fördertatbestände für die Seite der Menschen mit Migrationshintergrund sehr konkret formuliert worden seien und sich daraus Leitlinien und dann eventuell wie von Abg. Wahl angesprochen Leitgedanken ergeben würden. Auf der anderen Seite seien diese Leitgedanken noch recht allgemein gehalten und wenig konkretisiert worden. Er sehe keine Probleme, Entsprechendes in der Verfassung zu verankern.

Abg. Schubert erbat Bezug nehmend auf die Ausführungen von Dr. Lemper zu der Bedeutung des Zugangs zum Bildungs- und Weiterbildungssystem und zu produktiver Integration eine Bewertung dazu, dass die einbringende Fraktion in Artikel 41 d Abs. 2 des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/1629 vorschlage, dass sich die Integration auf diejenigen konzentrieren solle, die rechtmäßig auf Dauer in Thüringen lebten. Da die entsprechenden Entscheidungen zum Aufenthalt in der Regel jedoch einen relativ langen Zeitraum beanspruchten, wären Menschen über Jahre von der wichtigen Bildungspartizipation ausgeschlossen, was wiederum Konsequenzen für eine gelingende Integration im Ganzen hätte.

Dr. Metzger berichtete, dass innerhalb der Otto-Benecke-Stiftung über diesen Punkt im Vorfeld der Anhörung beraten worden sei. Beispielsweise nutzten viele Zugewanderte die Möglichkeit der Ausbildungsduhlung, um im Berufsbildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland Fuß zu fassen. Ausbildungsduhlung bedeute im Sinne der 3+2-Regelung, dass Zugewanderte während der Ausbildung einen Aufenthaltsstatus erhielten, der um zwei Jahre verlängert werden könne, wenn im Anschluss an die Ausbildung eine adäquate Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis erfolge. Diese Ausbildungsduhlung in die Verfassung aufzunehmen bzw. diejenigen, die sich in dem Prozess von einer Duldung zu einem rechtmäßigen Aufenthalt befänden, zu berücksichtigen, werde befürwortet. Ein erheblicher Teil der geflüchteten Jugendlichen in den durch die Otto-Benecke-Stiftung geförderten Programmen würde durch eine zu restriktive Regelung ausgeschlossen werden.

Er rege daher an, zumindest die Ausbildungsduhlung/3+2-Regelung aufzunehmen und den rechtmäßigen Aufenthalt in Artikel 41 d Abs. 2 des Gesetzentwurfs nicht zu restriktiv zu fassen.

Dr. Lemper ergänzte zu Artikel 41 d Abs. 2 Nr. 4, die Otto-Benecke-Stiftung habe angeregt, die Förderung nicht nur auf diejenigen zu beschränken, die sich rechtmäßig und auf Dauer im Freistaat aufhielten, sondern auch diejenigen einzubeziehen, die auf der „Warteliste“ ständen, zumal davon auszugehen sei, dass ein Großteil derer ebenfalls einen Aufenthaltstitel erhalten werde. Dr. Lemper wies zudem hinsichtlich des problematischen Begriffs „rechtmäßig“ darauf hin, dass die Menschen, die sich auf Grundlage des Asylrechts in Deutschland befänden, auch aufgrund eines in der Verfassung verankerten Rechts nach Deutschland kämen. Allein aus praktischen Gründen sei nicht ersichtlich, weshalb Menschen über deren Aufenthalt zwar noch nicht abschließend entschieden worden sei, die jedoch voraussichtlich auf Jahre hier leben würden, von Prozessen ausgeschlossen werden sollten und die Zeit nicht für Qualifizierungsmaßnahmen wie eine Ausbildung genutzt werden sollte.

Die Begrifflichkeit der produktiven Integration sei auch gewählt worden, um zu verdeutlichen, dass Integration nicht nur eine moralische oder ethische Kategorie sei, wie es jahrelang diskutiert worden sei, sondern den praktischen Hintergrund habe, diese Menschen auch in die ökonomischen Prozesse einzubeziehen. Dies entspreche ja auch der Festlegung, dass mit der Qualifikation von jungen Leuten mit Migrationshintergrund Interesse an der Wertschöpfung ihrer Tätigkeit verbunden sei. Insofern gehe es nicht um die Ökonomisierung von Integrationsaspekten, aber die Berücksichtigung dieses Wertschöpfungs- bzw. Produktivitätsaspekts. Dieser sei wiederum unter ethischen Gesichtspunkten zu betrachten. Eine Person, die von einem Leistungsempfänger zu einem Leistungsträger geworden sei, habe mit dem Wissen, etwas zu können, und mit dem Selbstbewusstsein etwas produktiv zur Gesellschaft beizutragen und zurückzugeben, einen anderen Zugang zu Integration. Ein derartiger geschlossener Integrationsprozess löse in den geförderten Menschen eine Bereitschaft und Akzeptanz aus, sich mit dem Staat, in dem sie lebten, zu identifizieren. Im Übrigen könnten in Deutschland erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten in den Ländern eingebracht werden, in die die Menschen eventuell zurückkehrten, auch zum Wiederaufbau. Dies stehe auch mit Völkerverständigung im Zusammenhang.

Abg. Schubert fragte nach, ob die vorausgegangen Ausführungen von Dr. Lemper als generelle Kritik an der Formulierung „rechtmäßig und auf Dauer“ zu verstehen sei und Dr. Lemper sich dafür ausspreche, nicht nur jugendlichen Migranten, sondern auch älteren Personen, die möglicherweise nicht mehr ins Erwerbsleben eintreten würden, uneingeschränkt und umfassend Zugang zum Bildungssystem sowie zum Aus- und Weiterbildungssystem zuzugestehen. Ferner habe er Dr. Lempers Äußerungen so verstanden, dass auch die Nr. 1, 2 und 4 in Artikel 41 d Abs. 2 im Sinne einer gelingenden Integration zugänglich gemacht und Verfassungsrechte eben nicht danach zuerkannt werden

sollten, ob eine Person einen dauerhaften rechtmäßigen Aufenthalt in Thüringen habe. Die in den Nr. 1 bis 4 in Artikel 41 d Abs. 2 genannten Fördertatbestände ständen allerdings unter der Prämisse, dass sie nur für Menschen gelten würden, die dauerhaft rechtmäßig in Thüringen lebten, was einem Gelingen der Integration entgegenstände.

Dr. Lemper bestätigte dies unter Verweis auf den Duktus des in Rede stehenden Gesetzentwurfs. Ein Teil des Gesetzentwurfs zur Erweiterung der Verfassung betreffe auch die Frage der Altersdiskriminierung. Deswegen könne der Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe nicht nur separat für eine bestimmte Gruppe gelten, sondern sollte für alle geöffnet werden. Eine entsprechende Aufhebung der angedeuteten Begrenzung würde zwar einen progressiven Schritt für die Fraktion der CDU darstellen, wäre aber ein lohnenswerter und konstruktiver Beitrag für die Integration.

Abg. Wahl stellte klar, dass das Grundgesetz und die darin formulierten Werte die Klammer für das Zusammenleben darstellten. Sie sehe jedoch kritisch, wenn einseitig von Ausländer/-innen ein Bekenntnis zu dieser Verfassung abgefordert werde, während dies von deutschen Staatsbürger/-innen nicht erwartet werde, wobei angesichts rechtsextremer Tendenzen in der Gesellschaft die Frage aufgeworfen werde, ob wirklich alle zu den Werten des Grundgesetzes, insbesondere zu Artikel 1, ständen. Sie habe auf diese Unterscheidung abstellen wollen.

Dr. Lemper führte aus, er habe Zweifel, dass die Bürger ohne Migrationshintergrund hinreichende Kenntnisse über die Werte der Verfassung besäßen. Das bedeute, nicht nur formal bestimmte Artikel zu kennen, sondern auch die dahinterstehende Ideenpolitik zu begreifen. Das betreffe Aspekte wie Subsidiarität, Gemeinwohl, den Zusammenhang von Personalität und sozialer Verantwortung usw., die sich alle aus der Verfassung ergäben. Die beste Sammlung von Leitgedanken sei die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Sie beinhalte alle Leitgedanken; eines separaten Katalogs bedürfe es nicht. Laut des Grundgesetzes seien alle Menschen verantwortlich, nicht nur diejenigen, die zuwanderten. Möglicherweise könne eine andere Formulierung gefunden werden, aus der hervorgehe, dass in diesem Zusammenhang an die Zuwanderer die gleichen Erwartungen gerichtet würden, wie an jeden Bürger auch. Ein formales Bekenntnis zu der Verfassung oder den Leitgedanken abzuverlangen, das innerlich nicht nachvollzogen werde, trage sicher nichts zur Akzeptanz des Grundgesetzes oder der Thüringer Verfassung bei. Entsprechende Bestrebungen seien ein Zugeständnis infolge von in Deutschland häufig geführten Debatten. Eigentlich sollte die Anerkennung der Verfassung und damit der hier aufgebauten demokratischen Prozesse für jeden selbstverständlich sein, dabei stelle die Feststellung der

Selbstverständlichkeit den höchsten Grad der Anerkennung des Grundgesetzes und seiner Werte dar. Entscheidender als ein Bekenntnis sei es, die Menschen zu der Erkenntnis zu führen, dass es sich dabei um eine hervorragende und nicht zu überbietende Verfassung handle und dass die Werte dieser Verfassung grandios seien. Dies werde nicht mit einer Unterschrift unter eine Anerkennung der Verfassung erreicht.

Abg. Zippel äußerte Bezug nehmend auf die Ausführungen der Abg. Wahl, dass auch von hier lebenden Staatsbürgern verlangt werde, zu der deutschen Verfassung zu stehen. Es sei nicht richtig, einen anderen Eindruck zu erwecken bzw. zu behaupten, es handle sich dabei um eine einseitige Forderung. Die Verfassung sei Grundlage der Rechtsordnung und Verstöße gegen die Rechtsordnung würden entsprechend sanktioniert.

Bezüglich der Fragstellung, ob es eine Einschränkung im Sinne eines dauerhaften rechtmäßigen Aufenthalts bedürfe, habe er Dr. Lemper so verstanden, dass er sich gegen eine Einschränkung und dafür, möglichst breit zu integrieren, ausspreche. Bei den Ausführungen von Dr. Metzger habe er gewisse Zweifel vernommen, dass in irgendeiner Art und Weise ein Rahmen gesetzt werden sollte. Zur Erläuterung, weshalb „auf Dauer“ und „rechtmäßig“ entscheidende Punkte seien, führte er aus, dass mit dem Begriff „rechtmäßig“ auf den Rechtsstaat abgestellt werde, in dem gewisse Rechte für hier lebende Personen gelten würden, aber auch für diejenigen, die sich hier aufhalten wollten. Das Rechtssystem stelle die zuvor angesprochene Klammer dar. Er gehe davon aus, dass grundsätzlich Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit zur Definition eines rechtmäßigen Aufenthalts, wozu es auch internationales Recht gebe, bestände. Kontroverser werde hingegen die Formulierung „auf Dauer“ gesehen. Er sagte, dass sich zugespitzt die Frage ergebe, was verhindere, dass nicht der Anspruch erhoben werde, auch Tagestouristen integrieren zu müssen, wenn die Worte „auf Dauer“ gestrichen würden und damit eine zeitliche Begrenzung fehle. Es bedürfe einer klaren Eingrenzung, ab wann jemand gegenüber der Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch auf Integration habe. Deswegen bedürfe es eines klar definierten rechtlichen Rahmens im Sinne von „rechtmäßig auf Dauer in Thüringen lebend“. Ihn interessierte, weshalb von einer zeitlichen Einschränkung des Integrationsanspruchs in der Verfassung abgesehen werden sollte.

Dr. Lemper sagte, dass zu definieren sei, was unter einem rechtmäßigen Aufenthalt verstanden werde bzw. was unter einem unrechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland zu verstehen sei. Des Weiteren verwies er auf seine geäußerten Bedenken, dass die Formulierung „rechtmäßig in Thüringen lebend“ dazu führen werde, dass ein erheblicher Teil der Zuwanderer von Qualifizierungs- und anderen Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen

werde, obwohl sie sich absehbar für einen längeren Zeitraum bzw. dauerhaft in Thüringen aufhalten würden.

Frau Kemnitz, Flüchtlingsrat Thüringen e. V., führte entsprechend der zwischenzeitlich verteilten **Zuschrift 7/885** aus.

Abg. Müller äußerte, die Kopplung der Integration an den Arbeitsmarkt im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU transportiere eine Nützlichkeitsabwägung, die sie als problematisch erachte. Dr. Lemper habe geäußert, dass sich allein schon aus dem Grundrecht auf Asyl das Recht auf Integration ableite. Sie fragte Frau Kemnitz, ob sie die Äußerung von Dr. Lemper unterstütze. Ferner fragte sie, ob sie aus der Praxis berichten könne, wie es sich auf Geflüchtete auswirke, wenn sie aufgrund ihres Status oder langer Verfahren keinen Zugang zu Sprachkursen hätten.

Frau Kemnitz antwortete, die Rechtmäßigkeit ergebe sich aus dem Recht auf Asyl, das im Grundgesetz festgeschrieben sei. Aber auch Duldungen hätten im Aufenthaltsgesetz eine rechtliche Grundlage. Gerade bei Fluchtmigration sei unklar, wie lange der Aufenthalt dauern werde. Der Eindruck davon, wie die Gesellschaft einem Geflüchteten anfangs begegne, sei prägend. Das betreffe die Situation in der Erstaufnahmeeinrichtung, den Zugang zu den Kommunen, die bestehenden Möglichkeiten insbesondere im Hinblick auf politische Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben. Die Lebensbedingungen für Geflüchtete in Asylverfahren mit Duldung seien stark davon gekennzeichnet, dass viele Rechte vorenthalten und Lebensentscheidungen, wo, wie und mit wem man lebe, abgenommen würden. Von diesem Zustand zu einer Situation zu kommen, in der man politische Teilhaberechte wahrnehmen könne, sei ein langer Weg.

Abg. Dr. Martin-Gehl bemerkte, der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drucksache 7/1629 sehe unter Artikel 41 d Abs. 2 Nr. 4 die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe vor. „Gesellschaftliche Teilhabe“ sei ein sehr allgemeiner Begriff. Sie fragte, ob Frau Kemnitz diesen Punkt grundsätzlich befürworte und ob dieser spezifiziert werden sollte.

Frau Kemnitz legte dar, gesellschaftliche Teilhabe sei ein sehr wichtiges Ziel. Die Festschreibung dieses Ziels in der Verfassung sei ein starkes Signal. Grundsätzlich bestehe die Frage, wie detailliert Formulierungen in einer Verfassung gefasst werden sollten, da sie für alle Menschen gleichermaßen gelte. Im Hinblick auf die Verpflichtungen, die sich aus den Verfassungszielen ergäben, bestehe die Möglichkeit, ein Integrationsgesetz oder wie andere Bundesländer ein Teilhabegesetz für Thüringen auf den Weg zu bringen. Letzteres habe den

Vorteil, dass es das Zusammenleben aller Menschen im Blick habe und nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund.

Abg. Zippel fragte, ob und inwiefern Menschen durch die vorgeschlagene Formulierung unter Artikel 41 d Abs. 1 „rechtmäßig auf Dauer“ ausgeschlossen würden und welche Konsequenzen davon in der praktischen Arbeit zu erwarten seien.

Frau Kemnitz führte aus, es komme auf die konkrete Ausgestaltung an. In der Wissenschaft spreche man von Migration, wenn ein Mensch seinen Lebensmittelpunkt an einen anderen Ort verlege. Entsprechend sei ein Aufenthalt in Thüringen dauerhaft, wenn ein Mensch dort mit seinem Hauptwohnsitz gemeldet sei. Damit sei auch die Frage geklärt, ob Touristen integriert werden müssten. Man müsse das Verständnis überwinden, dass Integration eine Verpflichtung anderer Menschen sei. Integration, die als Recht definiert sei, könne auch von Menschen in Anspruch genommen werden. Die Verfassung sei so allgemein, dass sie den Rahmen dafür bilde, dass Menschen mit Integrationsbedarf das Recht auf Integration, sofern es in der Verfassung festgeschrieben sei, in Anspruch nehmen könnten.

Durch die Formulierung „rechtmäßig“ seien allenfalls illegalisierte Menschen, die ohnehin nicht im System auftauchten, ausgeschlossen. Man könnte diesbezüglich über die Schaffung von Rahmenbedingungen nachdenken, die Menschen aus der Illegalität helfen, damit sie den Schutz der Verfassung in Anspruch nehmen könnten. Menschen mit Duldungen seien rechtmäßig auf Grundlage des Aufenthaltsgesetzes in Thüringen und damit von der Formulierung nicht ausgeschlossen.

Vors. Abg. Schard bemerkte, seiner Ansicht nach müssten die Begriffe „dauerhaft“ und „rechtmäßig“ zusammen und nicht getrennt voneinander betrachtet werden.

Herr Paca, Ausländerbeirat Erfurt, zwischenzeitlich Zuschrift 7/799, legte dar, er begrüße die vorgeschlagene Verfassungsänderung und danke den Initiatoren. Er danke auch der Bundesregierung, die einen Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus eingerichtet habe. In den 1990er-Jahren hätte er an so eine Entwicklung nicht geglaubt. Als Mitglied der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen sei er glücklich darüber, dass er in dieser Funktion Botschafter einer angestrebten politischen Teilhabe in Thüringen sei. Die Aufnahme des Themenkomplexes Integration in die Verfassung begrüße er. Viele Punkte, die er in seiner Stellungnahme erwähnen wollte, seien bereits von den Vertretern der Otto Benecke Stiftung hinreichend behandelt worden. Er wolle nur erwähnen, dass er aus seiner Erfahrung als

Gastarbeiter mitteilen könne, dass Integration nicht als gesamtgesellschaftlicher Prozess begriffen worden sei, was zu einem großen Problem für die Gesellschaft geführt habe. Fast zwei Generationen mussten unter großer Anstrengung ihr Leben gestalten. Er begrüße es, dass es eine Bewegung gebe, die sich dafür einsetze, dass die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt würden. Daher sei man der Meinung, dass die schnelle Integration aller Menschen, die nach Deutschland kämen, der bessere Weg sei, der letztlich allen zugutekomme. Es brauche auch einen Beitrag für ein weltweites friedliches Miteinander und den Aufbau von sozialen Standards.

Die Fluchtursachen lägen zum großen Teil in der falschen Gestaltung der Verwaltung bestimmter Länder der Welt. Wenn man Menschen, die hier Schutz suchten, schneller integriere und ihnen die demokratischen Prozesse näherbringe, dann könnten diese Menschen bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland demokratische und sozialstaatliche und an den Menschenrechten orientierte politische Strukturen aufbauen. Eine frühe politische Beteiligung und die Einräumung von Mitspracherechte seien wichtig. Die Stadt Erfurt sei nach der Wiedervereinigung im Jahr 1992 die erste Kommune gewesen, die eine politische Interessenvertretung von Migranten ins Leben gerufen habe. Seitdem liefere der Ausländerbeirat Erfurt eine gute kommunalpolitische Beratung der Verwaltung und des Stadtrats. Dieses Beispiel sei seitdem von anderen Kommunen in ganz Deutschland aufgegriffen worden. Das habe dazu geführt, dass der Ausländerbeirat Erfurt eine Interessenvertretung beim Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat mit der Funktion der Beratung beim Bundestag und der Bundesregierung habe. Bezüglich der Aufnahme der Integration in die Thüringer Verfassung rege er an, eine frühe Förderung der Integration zu verankern. Dies wäre eine Errungenschaft, die dem Freistaat Thüringen womöglich letztlich nicht nur ökonomische, sondern auch demografische Vorteile bringen könnte. Menschen könnten die Verfassung und die bestehenden Regeln nur vertreten, wenn sie frühestmöglich damit vertraut würden.

Er plädierte dafür, die alte beschränkte Politik und Ideologie aufzugeben und stattdessen die demokratische Teilhabe aller Menschen zu fördern. Es gebe bereits europäische Länder, die demokratische Teilhabe nicht an die Staatsbürgerschaft koppelten. Das zeuge von einer Wertschätzung für jeden Menschen in einer Gesellschaft. Man sei bereit, sich mit den politischen Vertretern im Hinblick auf ein friedliches und sozial stabiles Zusammenleben auszutauschen, sodass Thüringen den gleichen Schritt hin zu einem modernen Bundesland gehen könne.

Abg. Müller bemerkte, Herr Paca habe am Beispiel des Ausländerbeirats Erfurt dargelegt, wie wichtig es für alle Menschen sei, sich an gesellschaftlichen Prozessen beteiligen zu können. Sie fragte, ob er es begrüßen würde, wenn es einen entsprechenden Beirat auch auf Landesebene geben würde.

Herr Paca antwortete, die Einrichtung eines solchen Landesverbands befürworte er bereits seit den 1990er-Jahren, aber dieser sollte das gleiche demokratische Format wie in der Kommune haben. Er halte es für problematisch, dass es in den neuen Bundesländern keine politische Interessenvertretung von Migranten auf Landesebene gebe. In allen alten Bundesländern gebe es eine solche politische Interessenvertretung. 2018 sei der Dachverband der Migrant*innenorganisationen in Ostdeutschland (DaMOst) gegründet worden, dem 300 Migrant*innenorganisationen und Beiräte angehörten. Das sei ein Anfang gewesen. Im Rahmen der Verfassungsänderung ergebe sich die Möglichkeit, dass für die Migranten im Land Thüringen ein Beratungsorgan der politischen Interessenvertretung implementiert werde.

Abg. Zippel fragte, welchen praktischen Mehrwert Herr Paca in der vorgeschlagenen Verfassungsänderung sehe. Die Implementierung politischer Interessenvertretungen auf Landesebene wäre auch ohne eine solche Änderung möglich.

Herr Paca legte dar, die Einrichtung eines Dachverbands auf Landesebene befürworte man bereits seit langer Zeit. Es habe bislang nur keine politische Unterstützung dafür gegeben. Ferner sollten bei der Verfassungsänderung im Hinblick auf Integration die Erfahrungen der Gastarbeiter, die viel zu spät integriert worden seien, berücksichtigt werden. Daher schlage er vor, die Formulierung in Artikel 41 d Abs. 1 des Entwurfs der Fraktion der CDU „rechtmäßig auf Dauer“ zu lockern. Das hätte produktive Effekte für die gesamte Gesellschaft. Die sogenannten Parallelgesellschaften in Berlin seien entstanden, weil man die Menschen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und sie nicht an der politischen und demokratischen Kultur beteiligt habe. Das müsse künftig vermieden werden.

Frau Kuchta, LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e. V., führte weitgehend entsprechend der zwischenzeitlich verteilten schriftlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/890 aus.

Abg. Müller bemerkte, Frau Kemnitz vom Thüringer Flüchtlingsrat habe vorgeschlagen, für Artikel 41 d Abs. 1 den folgenden abgewandelten Vorschlag der Bundeskonferenz der Migrant*innenorganisationen für das Grundgesetz zu übernehmen: „Thüringen ist ein

vielfältiges Einwanderungsland. Es fördert die gleichberechtigte Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Integration aller Menschen." Sie fragte, ob Frauch Kuchta einen solche Formulierung befürworten würde, was **Frau Kuchta** bejahte.

Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.

2. Punkt 2 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen

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

– Drucksache 7/897 –

dazu: – Vorlagen 7/673/682/689/697/772/782 NF/783/791/795/844/941/949/957/958/973/1040/1044/1048/1054/1055/1059/1060/1075/1077/1116/1117/1118/1119/1145/1147/1149/1150/1174 –

– Zuschriften 7/709/759/761 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Inklusion“

Herr Lorenz, Vertreter des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, äußerte zunächst, vor diesem hohen Gremium sprechen zu dürfen, zeige die Bedeutung der Verfassung und dass eventueller Korrekturbedarf sehr hoch angesiedelt sei und gewürdigt werde.

Er verwies auf die schriftlich eingereichte Stellungnahme in Zuschrift 7/1288 und darauf, dass er in Vertretung von Herrn Leibiger spreche, weil zum einen eine Videokonferenz der Beauftragten von Bund und Ländern stattgefunden hätte und zum anderen Herr Leibiger mit Blick auf die derzeitige Pandemiesituation zur Risikogruppe gehöre.

Im Weiteren trug er vor, dass dieser Tag ein wichtiger für Menschen mit Behinderungen in ganz Deutschland sei, denn am heutigen Tag habe der Bundesrat, was das Steuerrecht angehe, nach nunmehr 45 Jahren endlich die Behindertenpauschbeträge angepasst, und zwar verdoppelt. In Thüringen näherte man sich zum Jahresende, wenn die Entwicklung so weitergehe, auch einer wichtigen Zahl, dann würden nämlich nahezu 400.000 Menschen in Thüringen schwer oder leicht behindert sein, sprich, eine amtliche Anerkennung ihrer Behinderung haben. Hinzu komme noch eine nicht verifizierbare Dunkelziffer von Menschen, die beispielsweise im Pflegeheim lebten oder die nichts von der Möglichkeit der amtlichen Anerkennung ihrer Behinderung wüssten. Es gehe also um ca. 20 Prozent der Menschen in

Thüringen, für die diese Verfassungsänderung, Inklusion als Staatsziel, eine Bedeutung habe. Dies zeige sich auch an den Zugangsbeschränkungen zum Landtag; die Corona-Pandemie habe – und das sei Konsens unter den Beauftragten des Bundes und der Länder – an vielen Stellen gezeigt, dass man mit der Inklusion auch in der Pandemie noch nicht ganz so weit gekommen sei. Er erinnere an den Lockdown im Frühjahr, wo ganze Einrichtungen erst einmal pauschal, ohne das Risiko im Einzelnen abzuwägen, geschlossen worden seien. So habe ein Leiter einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen ihm gegenüber gesagt, dass Untersuchungen gezeigt hätten, dass ca. 50 Prozent der Menschen, die nicht hätten arbeiten gehen können und zu Hause gesessen hätten, weil sie als Risikogruppe wegen ihrer Behinderung angesehen worden seien, nicht zur Risikogruppe gehörten. Manche sprächen deshalb auch davon, dass man durch die Corona-Pandemie in Sachen Behinderten- und Inklusionspolitik um Jahre zurückgeworfen worden sei, weil vieles, was längst selbstverständlich gewesen sei, plötzlich nicht einmal ansatzweise mehr betrachtet worden sei, sondern es sei einfach entschieden worden, und zwar mit gravierenden Auswirkungen auf einzelne Personen.

Zur Verfassungsänderung selbst trug Herr Lorenz vor, dass die in dem Gesetzentwurf angedachte Verfassungsänderung uneingeschränkte Zustimmung beim Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, Herrn Leibiger, fände. Es wäre eine große Errungenschaft innerhalb der Verfassung, die Inklusion als Menschenrecht zu verankern. Zu diesem Zusammenspiel von Inklusion und Menschenrecht zu kommen, setze eine Entwicklung allein in Europa von mehr als hundert Jahren voraus. Gerade in den letzten Jahrzehnten habe man intensiv gerungen, bis im Jahr 2006 die UN-Behindertenrechtskonvention verabschiedet worden sei.

Mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf bewege man sich im internationalen Kontext, denn der Gesetzentwurf sehe eine Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention vor. Mit der Aufnahme des in Rede stehenden Staatsziels werde auch den mannigfaltigen Äußerungen des zuständigen Ausschusses der Vereinten Nationen in Genf Rechnung getragen. Er wies weiter darauf hin, dass die Thüringer Verfassung bisher in ihrem Wortlaut das Völkerrecht als Rechtsquelle nicht kenne. Es gebe auch nur zwei Landesverfassungen in Deutschland – und zwar in Bayern und Hessen –, die eine Bezugnahme zum Völkerrecht herstellten. Der Begriff der Inklusion sei sogar nur in einer Landesverfassung zu finden, nämlich in Schleswig-Holstein. Insofern wäre Thüringen gut beraten, in diesen Kanon der wenigen einzustimmen. Mit der Nennung der Konvention selbst würde Thüringen Neuland betreten, denn in keiner Landesverfassung werde ein völkerrechtliches Dokument explizit genannt. Mittlerweile würden gerade diese Konventionen – Kinderrechtskonvention, Frauenkonvention – in vielfältiger Weise auf die Landespolitik einwirken. Er wolle hier nur die

Bildungspolitik, die Kulturpolitik, selbst die Gesundheitspolitik oder auch das Bauordnungsrecht ansprechen; das seien alles Länderkompetenzen, in welche die UN-Behindertenrechtskonvention stark hineinwirke. Deshalb sei im Jahr 2008 – damals noch durch eine CDU-geführte Landesregierung – im Bundesrat dieser Konvention auch zugestimmt worden. Insofern schließe sich der Kreis, wenn dieses in Rede stehende Staatsziel in der vorgeschlagenen Formulierung in die Verfassung käme und eine sehr völkerrechtsfreundliche Tradition der Thüringer Verfassung eröffnet werden könnte.

Abg. Montag fragte, welche qualitativen Verbesserungen mit der Aufnahme des in Rede stehenden Staatsziels tatsächlich gesehen würden, wenn internationales Recht wie die UN-Behindertenrechtskonvention doch gelte und die eigentliche Umsetzung der Inklusion, also der Verbesserung der Lebensqualität und der gesellschaftlichen Teilhabe, durch untergesetzliche Regelungen wie Förderprogramme usw. stattfinde.

Herr Lorenz antwortete, dass das Völkerrecht in der rechtlichen Argumentation – auch wenn man sich beispielsweise Thüringer Gerichtsurteile ansehe – zwar bestenfalls vorkomme, aber nur am Rande mit einbezogen werde. Aber gleichzeitig werde meist betont, dass sich daraus keine Ansprüche herleiten ließen. Ihm falle jedenfalls spontan kein einziges Urteil ein, bei dem die Konvention einen Ausschlag gegeben habe. Wenn es aber um verfassungsrechtliche Entscheidungen wie in der Pandemie gehe, wo in aller Regel Güterabwägungen über den Ausgang der Gerichtsverfahren entscheiden würden, müsse man sich als Jurist auch zwingend mit in der Verfassung formulierten Staatszielen auseinandersetzen und da sei Völkerrecht in der rechtlichen Argumentation meistens noch ein Stück weiter weg.

Abg. Montag meinte, im Ziel bestehe Einigkeit, aber der Weg sei für ihn ein anderer. Seine Fraktion habe die Position, in die Verfassung nur das hineinzuformulieren, was auch Rechtsfolgen nach sich ziehe und bisher noch nicht bedacht worden sei. Das wäre – ohne etwas vorwegzunehmen – vielleicht in der Frage von europäischem Bezug, weil sich daraus auch Parlamentsrechte ableiten ließen, der Fall. Aber aus Artikel 1 Grundgesetz und in dieser Betrachtungsweise den unterschiedlichen Rechtsgütern, der unterschiedlichen Rechtsetzung, der unterschiedlichen vertraglichen Versprechen, die mit Unterzeichnung abgegeben würden, ergäben sich auch Umsetzungspflichten. Er fragte, ob man der UN-Behindertenrechtskonvention nicht besser dadurch gerecht würde, indem man konkrete Förderpakete schnüre, konkrete Maßnahmen umsetze, zum Beispiel bauliche Maßnahmen, konkrete Rechtsetzung betreibe, anstatt diesen Anspruch, der sich ohnehin aus Artikel 1 Grundgesetz ergebe, verfassungsrechtlich festzuschreiben.

Herr Lorenz entgegnete, dass es sich hier nicht um einen Anspruch, der sich dann aus der Verfassung ergebe, sondern um ein Staatsziel handle. Das sei also auf der sogenannten objektiv rechtlichen Ebene vom Gericht mit zu prüfen, aber es könne niemand aufgrund dessen beispielsweise Blindengeld oder Ähnliches einklagen. Er denke, dass man das eine tun, also konkrete gesetzliche Ansprüche, Verpflichtungen festlegen und Förderprogramme auflegen sollte – ansonsten bleibe das Staatsziel hohl –, aber das andere nicht lassen sollte. Denn mit einem solchen Staatsziel wachse auch ein Stück weit der Druck auf die Verwaltung, auf den Gesetzgeber, auch auf den Haushaltsgesetzgeber, sich immer wieder neu zu fragen, ob man diesem Auftrag gerecht werde oder nachgesteuert werden müsse. Am Ende sei dies natürlich eine Maßnahme der Bewusstseinsbildung, der es aber auch bedürfe.

Abg. Schubert äußerte, aus den Ausführungen des soeben Angehörten könne mitgenommen werden, dass es auf jeden Fall eine Unterstützung gebe, diese vorgeschlagene Formulierung in die Verfassung aufzunehmen. Die Begründung sei für ihn tatsächlich auch schlüssig, nicht zuletzt mit Blick auf die langjährigen Debatten beispielsweise zu der Frage des Blindengeldes. Wenn es damals bereits eine klare aus der Verfassung resultierende Vorgabe in Bezug auf das Handeln des Gesetzgebers gegeben hätte, wäre eine so lange Debatte gar nicht erst notwendig gewesen, um eine Regelung zu treffen.

Abg. Zippel interessierte, inwieweit mit der jetzt vorgeschlagenen Verfassungsänderung eine über den bisherigen Artikel 2 Abs. 4 der Thüringer Verfassung hinausgehende rechtliche Wirkung bzw. Verbesserung für Menschen mit Behinderungen gesehen werde.

Herr Lorenz führte aus, dass die Thüringer Verfassung den Stand vor 27 Jahren abbilde, was aber nicht heißen solle, dass sie nicht an vielen Stellen immer noch eine moderne und fortschrittliche Verfassung sei. Nun habe sich aber einiges, auch begrifflich, weiterentwickelt. So habe man damals häufig noch von Integration gesprochen. Heute werde von Integration eher im Kontext mit Migration geredet. Den Inklusionsbegriff habe es damals noch gar nicht gegeben. Zudem gebe es mit der UN-Konvention seit 2006 einen völkerrechtlichen Vertrag, weshalb man mit Fug und Recht sagen könne, dass man in einer neuen Zeit mit neuen Maßgaben angekommen sei, mit einem neuen Verständnis von Behinderung und dem, wie und wo Menschen mit Behinderung leben können sollten und wollten, bis hin zu technischem Fortschritt, was vielen Menschen mit Behinderung Möglichkeiten eröffne, die vor 25 Jahren noch nicht denkbar gewesen seien. Insofern sollte man da auch ein Stück Mut und Fortschrittsgeist in der Verfassung erkennen lassen.

Abg. Zippel äußerte, dass er das grundsätzlich unterschreiben würde. Trotzdem stelle sich die Frage, ob eine neue Formulierung des Artikels einen rechtlichen Mehrwert, also in der Praxis tatsächliche Konsequenzen haben würde oder Gerichte nicht auch auf der jetzigen Grundlage entsprechende Entscheidungen treffen könnten.

Herr Lorenz antwortete, dass Gerichte dies sicherlich könnten, aber zu fragen sei, warum sie dies nicht täten. Völkerrecht sei in der juristischen Ausbildung eher ein Randthema, und bei der Komplexität, die Gerichtsverfahren in der heutigen Zeit hätten, sei das Völkerrecht für viele weit weg. Verfassungsrecht sei auch nicht immer so ganz nah an der Fachgerichtsbarkeit dran, allerdings schon deutlich näher als Völkerrecht. Insofern wäre die angedachte Formulierung in der Verfassung seines eine Aufforderung für die Verwaltungspraxis und gerichtliche Praxis, das entsprechend mit zu berücksichtigen und auch zu fragen, was Inklusion bedeute.

Abg. Möller bemerkte zunächst mit Blick auf die Darlegungen von Abg. Schubert, dass er nicht glaube, dass Verfassungsänderungen oder die Verfassung insgesamt ihren Wert darin hätten, dass sich Debatten im Landtag verkürzten.

Insofern in der mit Artikel 2 Abs. 4 vorgeschlagenen Formulierung darauf abgehoben werde, dass das Land und seine Gebietskörperschaften die gleichwertige Teilnahme der Menschen mit Behinderung durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen förderten, interessierte ihn die Meinung von Herrn Lorenz, ob er darunter nur die bisherigen völkerrechtlichen Vereinbarungen subsumiere oder auch – was einem Blankoscheck gleichkomme – alle noch zukünftigen völkerrechtlichen Vereinbarungen mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen. Wenn Letzteres der Fall sei, sei zu fragen, woher dann der Optimismus genommen werde, dass diese Änderungen immer von Fortschrittsgeist getrieben seien.

Herr Lorenz legte dar, er glaube nicht, dass aus der Formulierung herausgelesen werden könne, dass damit alle möglichen völkerrechtlichen Vereinbarungen gemeint seien. Wenn man sich also insoweit einig sei, dass man nur über völkerrechtliche Vereinbarungen im Kontext von Menschen mit Behinderung spreche, wolle er auf den jahrzehntelangen Prozess und Kampf der Menschen mit Behinderung und deren Verbände hinweisen, bis es zu der UN-Behindertenrechtskonvention gekommen sei. Deshalb würde er sagen, dass es eine Offenheit gegenüber auch zukünftigen völkerrechtlichen Vereinbarungen sei, wobei dies real betrachtet ein relativ begrenzter Kontext sei, über den man da rede.

Abg. Möller fragte nach, ob nicht ein Problem darin gesehen werde, dass der Verfassungsgeber, der auch demokratisch legitimiert sei, am Ende gar keinen Einfluss mehr darauf habe, wie sich diese konkrete Norm gegebenenfalls durch weitere völkerrechtliche Verträge in ihrem Inhalt verändere.

Herr Lorenz äußerte, dass er diese Befürchtungen gern entkräften würde, aber man bewege sich hier auf spekulativem Feld. Hinweisen wolle er aber darauf, dass völkerrechtliche Vereinbarungen, wenn sie die Länder betreffen, über ein Transformationsgesetz zunächst den Bundestag und dann die Länderkammer passierten. Somit seien schon mal Bundestag und Bundesrat vorgeschaltet, und wenn eine neue völkerrechtliche Vereinbarung, die seitens der Länderkammer mehrheitlich befürwortet worden sei, tatsächlich ein Problem für ein Bundesland sein sollte, weil es untragbare Zustände verursachen würde, wäre man unter Umständen gezwungen, die Verfassung zu ändern.

Auf eine weitere entsprechende Nachfrage von **Abg. Möller** trug **Herr Lorenz** vor, dass er nicht glaube, dass mit einer solchen Formulierung auch völkerrechtliche Verträge gemeint seien, die Deutschland nicht ratifiziert habe. Er würde auch bezweifeln, dass ein Gericht, auch ein Verfassungsgericht, diese Bestimmung so weit auslegen würde.

Abg. Stange machte auf den langen Weg des Zustandekommens der UN-Behindertenrechtskonvention aufmerksam, bis sie durch Ratifizierung in den Ländern auf den Weg gebracht worden sei. Sie richtete die Frage an Herrn Lorenz, ob er bestätigen könne, dass man dem Paradigmenwechsel, der in der UN-Behindertenrechtskonvention im Vordergrund stehe – die Selbstbestimmtheit der Menschen mit Behinderung in Bezug darauf, wie sie selbst agieren, leben und wie sie arbeiten wollten usw. –, Rechnung tragen sollte, indem dieses Staatsziel in die Thüringer Verfassung aufgenommen werde. Dies werde auch ein Stück weit der vorangeschrittenen Emanzipierung der Menschen mit Behinderung in Thüringen gerecht.

Herr Lorenz gab an, dass er sich dem nur anschließen könne. Die UN-Konvention war tatsächlich ein lang herbeigesehntes Dokument und man könne sie durchaus als einen Befreiungsschlag für alle Menschen mit Behinderung auf dieser Welt bezeichnen. Insofern wäre es ein kraftvolles Signal, wenn der Landtag dieses Dokument in die Verfassung aufnähme.

Abg. Montag legte dar, Deutschland habe eine sehr fortschrittliche Verfassung. Wie immer gelte bei Verfassungsrecht auch, dass es im Rahmen dessen, wie sich Realität darstelle, zu

interpretieren sei, und da habe sich im gesellschaftlichen Bild in den letzten Jahrzehnten sehr viel getan. Den internationalen Anstrengungen, die letztlich zu einer UN-Behindertenrechtskonvention geführt hätten, habe aber nicht die Situation in der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegen, sondern Bezugspunkt seien seines Erachtens Länder gewesen, in denen Behinderte aus der Gesellschaft ausgeschlossen gewesen seien und es die Gleichwertigkeit des Lebens eben nicht gegeben habe; teilweise sei das in diesen Ländern leider immer noch so.

Im Weiteren interessierte ihn die Meinung dazu, dass mit der vorgeschlagenen Formulierung etwas Normales wieder als eine Besonderheit herausgehoben würde, was die Betroffenen vielleicht so gar nicht wollten und auch nicht mehr spürten, zumal in Artikel 1 der Thüringer Verfassung eine allumfassende Formulierung stehe. Sicherlich gebe es in vielerlei Hinsicht noch berechtigte Forderungen, die aber untergesetzlich zu regeln seien. Er fragte, ob hier also nicht etwas formuliert werde, was gar nicht mehr formuliert werden müsste.

Herr Lorenz bemerkte, damit würde der Idealzustand beschrieben, nämlich dass über Inklusion nicht mehr gesprochen werden müsse. Davon sei man aber auch in Deutschland noch weit entfernt. Vorsichtig widersprechen wolle er auch dem, welche Staaten mit der Konvention gemeint gewesen seien. Die Prozesse, die damals in New York in Gang gekommen seien, seien vor allem von den organisierten Behindertenbewegungen der Industriestaaten ausgegangen. In vielen Staaten der sogenannten Dritten Welt gebe es solche organisierten Formen aus Gründen, die jeder hier nachvollziehen könne, nicht. Das Niveau, was diese Konvention habe – das merke er auch in der Rechtsanwendung –, sei ein sehr hohes, was man nur mit Mitteln und Möglichkeiten, wie sie die Industriestaaten hätten, erwarten könne. Insofern glaube er, die Konvention sei – zumal auch Verbände und Vertreter aus Deutschland daran mitgewirkt hätten – auch ein Signal an Deutschland, weiterzugehen und Inklusion als etwas zu betrachten, was neue Prozesse, neues Denken in Gang setzen müsse.

Abg. Müller richtete die Frage an den Anzuhörenden, ob er auch der Meinung sei, dass eine Untersetzung des Staatsziels mit der UN-Behindertenrechtskonvention die Akzeptanz der Menschen mit Beeinträchtigungen in der Bevölkerung noch erhöhen, die Menschen auch zum Nachdenken darüber anregen und das Thema damit noch mehr den Weg in die Bildungseinrichtungen finden würde bzw. somit auch mehr Aufklärungsarbeit betrieben würde.

Außerdem fragte sie Herrn Lorenz, wie er zu einem in einer vorherigen Anhörung, in der es um Altersdiskriminierung gegangen sei, gemachten Vorschlag stehe, in Artikel 2 Abs. 4 der

Thüringer Verfassung in dem Satz „Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats“ nach „Menschen mit Behinderung“ und einem Komma anzufügen: „mit psychischen Erkrankungen, psychischen Beeinträchtigungen“.

Herr Lorenz antwortete auf die erste Frage, dass mit einem solchen Staatsziel sich wahrscheinlich nicht nur das rechtswissenschaftliche Studium ein Stück weit beschäftigen würde, sondern dieses würde in vielen Disziplinen der Ausbildung und auch der gesellschaftlichen Realität ankommen. Wenn sich die Abgeordneten des Thüringer Landtags mit Zweidrittelmehrheit – oder vielleicht sogar noch mehr – dazu bekennen würden, stelle das schon einen höheren Wert dar und sei ein Signal, das die Akzeptanz und das Bewusstsein diesbezüglich fördere.

Zur anderen Frage führte er aus, dass er den Wunsch zwar nachvollziehen könne, Menschen mit psychischen Einschränkungen explizit aufzunehmen, aber als Jurist meine er, dass man mit „Menschen mit Behinderung“ einen sehr umfassenden Begriff habe. Wenn man jetzt die Tür öffne und alles aufzähle, sei es schwer, die Tür wieder zuzubekommen. Er denke, das sollte auf einfachgesetzlicher Ebene noch mehr betont werden; beispielsweise seien in § 11 des Landesinklusionsgesetzes, in dem es um die Bewusstseinsbildung im Rahmen der Ausbildung gehe, die Belange von Menschen mit motorischen, sensorischen, kognitiven und sprachlichen Einschränkungen benannt, aber nicht die derjenigen mit psychischen Einschränkungen. Hier könnte man gegebenenfalls ansetzen, auch wenn der Einwand gebracht werden könnte, dass die explizite Nennung jeder Personengruppe dann keine Inklusion mehr sei. Er sehe beide Seiten, stehe aber auf dem Standpunkt, nicht jede Personengruppe noch einmal in der Verfassung herauszuheben.

Abg. Wahl trug vor, dass den Ausschuss zu der in der Landesverfassung stehenden Formulierung – die auch weiterhin bestehen bliebe –, dass Menschen mit Behinderung unter dem besonderen Schutz des Freistaats ständen und das Land ihre gleichwertige Teilnahme fördere, eine Zuschrift erreicht habe, dass das ein veraltetes Fürsorgeparadigma wiedergeben würde, das mittlerweile – auch in der Rechtsprechung – überholt sei. Sie interessierte die Meinung dazu.

Herr Lorenz äußerte, dass dies Begrifflichkeiten aus den 90er-Jahren seien; damals habe der Fürsorgegedanke für Menschen mit Behinderung im Vordergrund gestanden. Sicherlich könnten auch andere Begrifflichkeiten gewählt werden. Aber auch die Entwicklung der letzten Monate, die keiner für möglich gehalten oder vorausgesehen habe, eine Zeit, in der fast jeden Tag berechtigterweise vom Schutz irgendwelcher Bevölkerungsgruppen geredet werde, in der Menschen mit Behinderung sich aber auch rechtfertigen müssten oder ins

Abseits gedrängt würden, zeige, dass die Gesellschaft noch nicht so weit sei, wie es wünschenswert wäre. Insofern sei es an der Stelle ein guter Kompromiss und gewaltiger Sprung, der bisherigen Formulierung den Satz „Inklusion ist ein Menschenrecht“ voranzustellen und einen Verweis auf die UN-Konvention und andere völkerrechtliche Vereinbarungen anzufügen.

Abg. Marx erkundigte sich, ob es als zielführend angesehen werde, ein paar Kerngedanken der UN-Konvention in die Formulierung der Verfassung – beispielsweise Barrierefreiheit – mit aufzunehmen, um das Inklusionsziel genauer zu untersetzen, oder ob damit eher die Gefahr gesehen werde, irgendetwas zu vergessen.

Herr Lorenz legte dar, dass man im Rahmen des Fragenkatalogs darauf geantwortet habe. Zu überlegen sei auch, was die Verfassung leisten solle und ob es zunächst nicht auch damit getan sei, die UN-Konvention in der Verfassung zu benennen und sie damit als einen Auftrag, eine Verpflichtung für die Staatsgewalt insgesamt zu verstehen, sich dieser mehr zu widmen. Natürlich könnte man gezielt ein oder zwei Aspekte herausgreifen oder insgesamt auf Artikel 3 der UN-Konvention hinweisen, aber er würde diesbezüglich eher zurückhaltend sein, denn es sollte niemand meinen, dass andere Aspekte oder Artikel der UN-Konvention somit vernachlässigbar seien.

Abg. Dr. Martin-Gehl nahm noch mal Bezug auf die Anhörung zur Altersdiskriminierung, in der auf das besondere Schutzbedürfnis pflegebedürftiger Menschen hingewiesen worden sei und es ein leidenschaftliches Plädoyer dafür gegeben habe, eine besondere Regelung für diese Bevölkerungsgruppe in die Verfassung aufzunehmen, und erkundigte sich, ob hier dasselbe gelte wie für die Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen.

Herr Lorenz machte deutlich, dass er es aus den vorgenannten Gründen eher vermeiden würde, in Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung bestimmte Gruppen von Menschen herauszugreifen. Ferner seien pflegebedürftige Menschen in den meisten Fällen auch behinderte Menschen. Er könnte sich aber durchaus vorstellen, auch wenn das einen gewissen Generationenkonflikt in sich trage, dass man bei den Regelungen zu älteren oder alten Menschen – da habe er jetzt keinen Überblick, was die Verfassung zu Menschen in besonderen familiären Situationen im Alter sage – die besondere Förderung oder den Schutz von pflegebedürftigen Menschen in einem Nebensatz betonen könnte. Aber an der jetzt in Rede stehenden Stelle würde er es eher ablehnen.

Prof. Dr. Kleinlein, Friedrich-Schiller-Universität Jena, führte weitgehend gemäß der **Zuschrift 7/758** aus.

Abg. Marx bemerkte, die Ausführungen hätten sie dahin gehend überzeugt, dass man mehr tragende Grundsätze aus der UN-Behindertenrechtskonvention nennen könnte, die neben der Inklusion wichtig seien. Partizipation habe Prof. Dr. Kleinlein beispielsweise genannt. Das Problem sei dabei aber, dass je mehr Begriffe man aufzähle, die Gefahr der Unvollständigkeit der Aufzählung steige. Sie fragte, welche weiteren Grundsätze aus der UN-Behindertenrechtskonvention in der Verfassung genannt werden könnten, ohne dass man sich in die Gefahr begeben, einen Katalog zu erstellen, der missverständlich als abschließend betrachtet werden könnte.

Prof. Dr. Kleinlein legte dar, er plädiere diesbezüglich auch für Zurückhaltung, weil er ein Spannungsverhältnis zwischen der Appellationswirkung bzw. der Bedeutung für die Bewusstseinsbildung auf der einen Seite und der Kohärenz mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen auf der anderen Seite sehe. Wenn der Verweis auf die internationalen Normen relativ abstrakt bleibe, werde die Appellationsfunktion bzw. die bewusstseinsbildende Bedeutung geschmälert. Gleichzeitig bestehe womöglich die Gefahr, wenn man viele Punkte aufzähle oder eine detaillierte Formulierung nutze, dass man bei den Entwicklungen zum Menschenrechtsschutz nicht mehr mithalte. Je ausführlicher man werde, desto größer sei also die Gefahr, dass die Verfassung künftig „veraltet“ sei. Der Bedeutungsgehalt der Menschenrechte habe sich weiterentwickelt. Menschenrechte müssten dynamisch sein. Sie entwickelten sich international weiter, um relevant zu bleiben. Das sollte die Verfassung im Idealfall auch reflektieren. Es gebe Formulierungsvorschläge vom Deutschen Institut für Menschenrechte, die er insbesondere mit Blick auf Artikel 2 Abs. 4 Satz 2 positiv bewerte, weil darin deutlich werde, dass der Fürsorgegedanke überwunden worden sei. Die Frage sei, ob man nur Inklusion herausstellen sollte, oder eben auch im Ansatz der Konvention die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen hervorheben könnte. Man müsse darauf achten, dass man nicht zu exklusiv sei und sich mit der Sprache der Verfassung nicht zu stark von den internationalen Entwicklungen abkopple. Auf der anderen Seite gebe es die Appellationsfunktion, die in doppelter Weise wirke. Wenn man in die Verfassung die UN-Behindertenrechtskonvention aufnehme, dann sei das ein Signal für die Bevölkerung und damit ein Beitrag zur Inklusion an sich, aber die Aufnahme sollte auch in den juristischen Fachdiskurs hineinwirken. Da gebe es wiederum kein Spannungsverhältnis, da man sich stark an die Sprache der Konvention selbst anlehnen könne und trotzdem in der Justiz das Bewusstsein für die Behindertenrechtskonvention stärken könne.

Abg. Zippel legte dar, man habe ausgehend von den schriftlichen Stellungnahmen, unter anderem auch der von Prof. Dr. Kleinlein in Zuschrift 7/758, einen Formulierungsvorschlag entworfen. Dieser sehe zunächst vor, Artikel 1 Abs. 2 der Verfassung um folgenden Satz 2 zu ergänzen: Das Land und seine Gebietskörperschaften setzen die Gewährleistungen der Verträge des internationalen Menschenrechtsschutzes, deren Vertragspartei die Bundesrepublik ist, umfassend um. Damit hätte man eine allgemein formulierte Bezugnahme auf die internationalen Verträge, ohne sie im Einzelnen aufzuzählen. Ferner schlage er vor, Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung folgendermaßen zu fassen: Menschen mit Behinderungen stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats. Das Land und ihre Gebietskörperschaften fördern ihre Selbstbestimmung und ihre gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft. Er fragte, ob dieser Vorschlag der Intention der Stärkung der Rechtsposition besser gerecht werde als die Formulierung im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897.

Prof. Dr. Kleinlein führte aus, bezüglich des Verweises auf die internationalen Menschenrechte sehe er zwei Möglichkeiten der rechtstechnischen Gestaltung. Zum einen könne man eine statische Verweisung auf den Status Quo der menschenrechtlichen Verträge, die es derzeit gebe, vornehmen. Das würde für Rechtssicherheit sorgen. Das Problem dabei sei aber, dass man nicht mit der aktuellen Entwicklung standhalte. Deswegen sei seiner Ansicht nach eine dynamische Verweisung auf die menschenrechtlichen Verträge, deren Vertragspartei die Bundesrepublik Deutschland sei und denen auch der Freistaat Thüringen zugestimmt habe, zu bevorzugen. Die Außenkompetenz zum Abschluss der Verträge werde durch den Bund wahrgenommen, und nach der Praxis des Lindauer Abkommens treffe die Länder die Umsetzungsverpflichtung, wenn sie zugestimmt hätten. Dann könnte theoretisch die Situation eintreten, dass die Bundesrepublik Deutschland einen Vertrag abschließe, mit dem der Freistaat Thüringen nicht einverstanden sei. Dann wäre es problematisch, wenn sich die Verfassung dann unmittelbar auf diesen Vertrag beziehen würde. Das sei aber nur ein theoretischer Fall. Bei der Behindertenrechtskonvention habe der Freistaat Thüringen zugestimmt. Diesen Zusatz sollte man trotzdem aufnehmen, auch weil man dadurch dem Argument einer mangelnden demokratischen Legitimation entgegentreten könnte. Die demokratisch gewählten Organe des Freistaats Thüringen müssten dann zustimmen und trotzdem wäre die dynamische Verweisung auf den Menschenrechtsprozess, sowohl im Hinblick auf den Korpus der Verträge als auch auf seine dynamische Fortentwicklung, auf diese Weise möglich. Das könne man in ein Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip setzen, aber gleichzeitig sei Menschenrechtsschutz auch Voraussetzung für Demokratie, gerade wenn es um Inklusion und Partizipation gehe. Die gelebte Demokratie setze voraus, dass diese Menschenrechte

Realität würden. Das gelte aber nicht nur für die UN-Behindertenrechtskonvention, sondern auch für die anderen menschenrechtlichen Verträge. Die UN-Behindertenrechtskonvention habe ein besonderes Mobilisierungspotenzial offengelegt. Das gelte für andere Verträge nicht in gleicher Weise, aber dennoch wäre es wichtiges Signal, wenn man andere gruppenbezogene Verträge ebenfalls nenne, weil der internationale Menschenrechtsschutz auch für die Bundesrepublik Deutschland und den Freistaat Thüringen eine Bedeutung habe. Es gebe das alte Argument, dass sich die internationalen Verträge vor allem an andere Länder richte. Das sei in gewisser Weise aber ein gefährliches Argument, denn auch die anderen Staaten der Welt seien von sich überzeugt, dass sie die internationalen Verträge nicht benötigten. Man sehe in der Welt, dass der internationale Menschenrechtsschutz Anfechtungen ausgesetzt sei und auch ein Stück weit zurückweiche. Umso wichtiger wäre ein Signal, diese Verträge in die Verfassung aufzunehmen. Gleichzeitig könne er die Befürchtung nehmen, dass dadurch Verpflichtungen eingegangen würden, die nicht schon bestehen würden. Es wäre ein Bekenntnis zu dem, was bereits bestehe. Es wäre auch so, dass die Dynamisierung, die durch die Tätigkeit der Fachausschüsse und auf europäischer Ebene durch die Europäische Menschenrechtskonvention erfolge, durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefiltert werde. In der Rechtsanwendung werde nicht einfach nur parallelisiert, sondern die Rechtsanwendung solle es in Betracht ziehen und wohlwollen prüfen, aber wenn es systematische Widersprüche zur deutschen Gesetzeslage gebe, dann dürfe nicht eins zu eins die Rechtsprechung der Konventionsorgane oder jeweiligen Menschenrechtsorgane übertragen werden. Dies sei insoweit auch nicht unkalkulierbar oder unberechenbar.

Zum Vorschlag des Abg. Zippel bezüglich Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung legte er dar, ihm sei beim Vortrag der Unterschied zur der im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 nicht klargeworden. Die Schutzformulierung habe den Nachteil, dass sie den Fürsorgegedanken in das Zentrum stelle. Es gebe folgenden Formulierungsvorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Zuschrift 7/606: „Inklusion ist ein Menschenrecht. Der Freistaat setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen ein.“ Die Formulierung bringe zwar auch einen modernisierten Schutzgedanken zum Ausdruck, aber zentral sei dabei der Selbstbestimmungsgedanke, der mit der Konvention im Einklang stehe. Diesen Vorschlag würde er dem Formulierungsvorschlag des Abg. Zippel, der den Begriff „Schutz“ enthalten habe, bevorzugen. Im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 sehe er ein Problem bei dem Begriff „gleichwertige Teilnahme“. Teilnahme sei weniger als Teilhabe, die aktiver sei. Und auch „gleichwertig“ sei eine Formulierung, die gegenüber der Konvention zurückbleibe.

Abg. Zippel äußerte, der Unterschied seines Vorschlags zum Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 bestehe darin, dass man eben eine gleichberechtigte Teilhabe statt Teilnahme fördere. Insoweit habe er dabei bereits die Kritik von Prof. Dr. Kleinlein aufgegriffen. Ferner habe er den Bezug auf die internationalen Verträge auf Artikel 1 Abs. 2 der Verfassung verschoben.

Prof. Dr. Kleinlein bemerkte, er hätte nichts dagegen einzuwenden, wenn der Verweis auf die internationalen Verträge dann unter Artikel 2 Abs. 4 erneut aufgegriffen würde. Es gebe für die Inklusion von Menschen mit Behinderung auch andere völkerrechtliche Vereinbarungen, beispielsweise nehme auch das Vertragsgremium des UN-Sozialpakts Stellung zu den Rechten behinderter Menschen. Der Verweis unter Artikel 2 Abs. 4 müsste auch dann nicht gekürzt werden, wenn man unter Artikel 1 Abs. 2 allgemein auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen verweise. Verfassungen ständen immer im Kontext ihrer Entstehung. Es gebe eben konkrete Defizite bei der Umsetzung der Verpflichtungen in diesem Bereich.

Abg. Sesselmann meinte, wenn man eine so ausführliche Formulierung des Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung umsetze, wie sie im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 vorgesehen sei, würde das einen erheblichen Kommentierungsbedarf nach sich ziehen. Unter Verweis auf den Grundsatz, dass die Verfassung abstrakt gehalten werden sollte, bevorzuge er folgende Formulierung in Artikel 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“ Er fragte, ob der Verweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen notwendig sei, wenn man die Formulierung aus Schleswig-Holstein übernehmen würde.

Prof. Dr. Kleinlein sagte, das Problem sei die Synchronisation mit den internationalen Menschenrechtsverträgen. Die Verfassung könne möglicherweise dem Menschenrechtsschutz und auch konkret dem Schutz von Menschen mit Behinderungen einen Bärendienst erweisen, wenn sie nicht ausreichend auf die internationalen Verträge abgestimmt sei. Deswegen sei der Verweis auf die Verträge wichtig. Es gebe in der Verfassung Schleswig-Holsteins auch die Bezugnahme auf die Behindertenrechtskonvention in den Materialien, wo darauf verwiesen werde, dass der Inklusionsbegriff gemäß Artikel 3 der Konvention zu verstehen sei. Aber im Hinblick auf die Appellationsfunktion sei es schon wichtig, die Behindertenrechtskonvention auch in der Verfassung selbst zu benennen. Er würde davon abraten, weitere Einzelheiten aus der Konvention aufzunehmen, aber den Verweis auf die Konvention selbst halte er für wichtig. Er sehe auch nicht das Problem, dass dadurch der Absatz zu lang gefasst werde. Das sei ja an dieser Stelle gerade die Innovation

bei der Verfassungsänderung. Über den Verweis unter Artikel 2 Abs. 4 hinaus, sei Artikel 1 Abs. 2 systematisch gut geeignet, um auf die anderen Menschenrechtsverträge in aller Kürze zu verweisen.

Abg. Möller legte dar, ihn verwundere, dass Prof. Dr. Kleinlein in der Bezugnahme auf die Behindertenrechtskonvention und andere völkerrechtliche Verpflichtungen im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 kein Problem sehe. Gemäß Artikel 45 der Thüringer Verfassung gehe alle Staatsgewalt vom Volk aus, dass seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide verwirkliche. Dort werde explizit nicht auf völkerrechtliche Verträge verwiesen, weil man davon ausgehe, dass völkerrechtliche Verträge für eine Wirksamkeit in Thüringen eine Zustimmung nach dem Lindauer Abkommen benötigten. Er fragte, wie es mit Artikel 45 der Thüringer Verfassung vereinbar sei, dass die völkerrechtlichen Verträge, selbst wenn sie ohne Zustimmung nach dem Lindauer Abkommen geändert würden, eine Rechtswirkung entfalteten. Er fragte, ob Prof. Dr. Kleinlein eine immanente Schranke in dieser Norm sehe, die ungeschrieben wirke, denn er habe weder in der Norm selbst noch in der Begründung eine solche Einschränkungen in Bezug auf eine Zustimmung Thüringens gelesen.

Prof. Dr. Kleinlein führte aus, im vorliegenden Formulierungsvorschlag sei der Verweis auf die Vertragszeichnung der Bundesrepublik Deutschland und die Zustimmung des Freistaats Thüringen nicht explizit enthalten, da aber auf die Umsetzung von Verträgen Bezug genommen werde, seien auch nur diejenigen gemeint, die umzusetzen seien, also deren Partei man sei. Das beziehe sich nicht auf alle völkerrechtlichen Verträge, die es in der Welt gebe, sondern nur auf jene, die man umsetzen müsse. Das schließe nicht aus, dass man in der Formulierung explizit die Parteienstellung der Bundesrepublik Deutschland klarstelle und auch mit Blick auf das Lindauer Abkommen auf eine Zustimmung Thüringens verweise. Dadurch ergebe sich mit Blick auf den Status Quo kein Unterschied, aber womöglich mit Blick in die Zukunft. Das könnte die von Abg. Möller geäußerten Bedenken mildern.

Man müsse zwischen formellen Änderungen der Verträge, für die im Hinblick auf die Ratifizierung und Zustimmung alles gelte, was auch für neue Verträge gelte, und informellen Änderungen der Verträge, die gerade in menschenrechtlichen Verträgen angelegt seien, weil solche Verträge sich weiterentwickelten und auch weiterentwickeln müssten, da sich die gesellschaftlichen Bedrohungslagen und auch die Erkenntnisse über Menschenrechtsschutz wandelten, unterscheiden. Man würde den Menschenrechtsschutz entwerten, wenn man ein statisches Verständnis hätte. Deswegen gebe es diese Dynamisierung, die aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefiltert werde. Demnach seien die

Stellungnahme, die Beschlüsse und auch die General Comments der Menschenrechtsausschüsse nicht verbindlich, sondern nur zu berücksichtigen. Es bestehe keine direkte Bindung. Diese Veränderungen seien zu würdigen, aber man könne sich darüber hinwegsetzen. Diese Rechtsprechung könne man kritisieren und für zu strikt halten, aber sie mildere die Dynamisierung, die gemäß den Ausführungen des Abg. Möller im Spannungsverhältnis zu Artikel 45 der Thüringer Verfassung stehe, ab. Das müsse auch kein Spannungsverhältnis zur Demokratie begründen. Man befinde sich in einem Prozess der Änderung der Grundprinzipien der Verfassung. Demnach sei auch Artikel 45 der Verfassung nicht statisch. Es sei eben auch Teil der Demokratie, dass die Gesellschaft inklusiv sei, was auch von den Mechanismen des Artikels 45 der Verfassung vorausgesetzt werde. Demokratie setze voraus, dass Menschen dazu befähigt würden, partizipieren und teilhaben zu können. Darauf basiere auch die demokratische Legitimation.

Abg. Möller bemerkte, man begehe einen Fehler, wenn man davon ausgehe, dass das, was aktuell beispielsweise auch bei der Inklusion von behinderten Menschen als Fortschritt verstanden werde, seine lineare Fortsetzung in der Zukunft finde. Er warne davor, dass es auch andere Entwicklungen und eventuell Rückschritte geben könne. Wenn man global über solche Fragen verhandle, müsse es nicht immer nur vorangehen. Das könne man auch bei anderen völkerrechtlichen Verträgen beobachten. Insoweit habe er Befürchtungen, dass an Thüringen vorbei die Verfassungswirklichkeit geändert werden könne. Aber womöglich könne man das über den zusätzlichen Verweis auf das Lindauer Abkommen regeln.

Prof. Dr. Kleinlein führte aus, es sei schon so, dass Menschenrechtsverträge in der Regel die Klausel enthielten, dass weitergehende Gewährleistungen des nationalen Verfassungsrechts nicht ausgeschlossen seien. Wenn es nun beim Menschenrechtsschutz wie auch immer verstandene Rückschritte gäbe, dann würde das Netz von grundrechtlichen Gewährleistungen der Verfassung des Freistaats Thüringen und auch des Grundgesetzes greifen.

Vors. Abg. Schard äußert, im Verfassungsausschuss berate man viele Gesetzentwürfen zur Aufnahme von Staatszielen. In der bisherigen Auswertung sei man sich bislang einig gewesen, dass aus der Aufnahme eines Staatsziels in die Verfassung kein subjektives Recht abgeleitet werden könne. Dagegen habe man bislang sehr gegensätzlich diskutiert, was aus der Aufnahme des Staatsziels im Hinblick auf ausführende Gesetze usw. folge.

Prof. Dr. Kleinlein bemerkte, der entsprechende Teil der Thüringer Verfassung sei mit „Grundrechte, Staatsziele und Ordnung des Gemeinschaftslebens“ überschrieben, sodass

nicht klar sortiert sei, was Grundrechte und was Staatszielbestimmungen seien. Es sei wichtig, dass es bezüglich der Rechte von Menschen mit Behinderungen um Menschenrechte gehe und dass es eine Verkürzung wäre, dies nur als Staatsziel zu umschreiben. Man könne zwar sagen, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sei die Aufgabe des Freistaats Thüringen. Daher sei es auch nicht schädlich, dies als Staatsziel zu beschreiben. Dadurch sollte aber nicht verunklart werden, dass dahinter subjektive Rechte ständen. Die Ausformulierung dieser Rechte sei im Detail schwierig, denn die UN-Behindertenrechtskonvention verfolge einen mehrschichtigen Ansatz. Sie konkretisiere einerseits die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die in den allgemeinen Menschenrechtspakten angelegt seien. Andererseits gebe es den Ansatz des Diskriminierungsverbots, wonach Menschen mit Behinderungen die gleichen Möglichkeiten haben sollten, die anderen Menschenrechte wahrzunehmen. Das greife dann auf alle bestehenden Menschenrechte aus. Daher befürworte er an dieser Stelle stärker die Knappheit.

Vors. Abg. Schard erklärte, seine Frage habe sich weniger auf den Gesetzentwurf zum Themenkomplex „Inklusion“ bezogen, sondern vielmehr allgemein auf die Frage von Staatszielen. Es gebe Gesetzentwürfe zu verschiedenen Staatszielen, die an sehr unterschiedlichen Positionen in der Verfassung platziert werden sollten. Daher interessiere ihn die spezielle Charakteristik eines Staatsziels und dessen Folgen für den Landesgesetzgeber sowie nachgeordnete Behörden.

Prof. Dr. Kleinlein legte dar, die objektive Bindung und die Folgen eines Staatsziels hänge davon ab, wie konkret eine Staatszielbestimmung sei. Diesbezüglich gebe es Unterschiede. Wenn man ein Staatsziel so wie beim vorliegenden Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 formuliere, bei dem es um die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gehe, sei es sehr viel konkreter und habe deutlich mehr Konsequenzen für die Gesetzgebung, als wenn es beispielsweise um das Ehrenamt gehe, wozu keine ausformulierte normative Festlegung gebe. Wenn es den Verweis auf ein geschlossenes Dokument gebe, das im Übrigen keine völkerrechtliche Vereinbarung sein müsse, dann werde dieses zu einem Staatsziel. Daraus ergäben sich andere Folgen.

Dr. Palleit, Deutsches Institut für Menschenrechte, zwischenzeitlich Zuschrift 7/916, führte aus, er stimme den Ausführungen von Prof. Dr. Kleinlein und Herrn Lorenz uneingeschränkt zu.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte habe den Auftrag vom Deutschen Bundestag, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bund und in den Ländern zu fördern und zu überwachen. In diesem Sinne begrüße man die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/897. Es könne der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nur dienlich sein, wenn das Prinzip der Inklusion in der Verfassung ausdrücklich erwähnt und dessen rechtlicher Charakter betont sowie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ein erklärtes Staatsziel der Verfassung werde.

Die Entstehungsgeschichte der UN-Behindertenrechtskonvention habe gezeigt, dass die Heraushebung des Merkmals Behinderung notwendig sei. Das sei auch einer der Gründe gewesen, die Konvention zu erarbeiten. Erst durch den präzisen Blick, den die Konvention eröffnet habe, habe man die Probleme gesehen. Auch international sei lange Zeit darauf verwiesen worden, dass man keine Spezialkonvention brauche, da alle Punkte in den allgemeinen Menschenrechtsdokumenten enthalten seien. Auch in Deutschland habe man lange mit Verweis auf Artikel 1 des Grundgesetzes die Ansicht vertreten, dass man kein gesondertes Verbot der Benachteiligung aufgrund von Behinderungen gemäß Artikel 3 Abs. 3 Satz Grundgesetz benötige. Im Nachhinein habe sich gezeigt, dass dieser Abschnitt eine enorme Wirkung entfaltet und die Rechtsprechung beeinflusst habe. Auch im internationalen Kontext könne man sehen, wie wichtig es sei, dass die Rechte von Menschen mit Behinderung in den Blick genommen würden, da sie sonst keine Beachtung fänden. Dass es auch in Deutschland weiterhin Defizite gebe, habe das letzte Staatenberichtsprüfungsverfahren 2015 gezeigt.

Die UN-Behindertenrechtskonvention sei in Deutschland und auch in Thüringen geltendes Recht. Im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 werde unter Punkt D. „Kosten“ darauf eingegangen, dass durch die Umsetzung der Verfassungsänderung Mehrkosten entstünden. Die Mehrkosten entstünden aber nicht dadurch, dass man die UN-Behindertenrechtskonvention in die Verfassung aufnehme, sondern weil man bislang die Verpflichtungen der Konvention, die bereits seit zehn Jahren beständen, nicht umgesetzt habe. Nur allein durch den Verweis auf die Konvention in der Verfassung entstünden aber keine Mehrkosten.

Auch in anderen Zusammenhängen wäre es wichtig, wenn durch einen eindeutigen Verfassungsauftrag klargestellt würde, dass die UN-Behindertenrechtskonvention anzuwenden sei. Das hätten die bundesweiten Erfahrungen, aber auch die Erfahrungen in Thüringen gezeigt. Man könne diesbezüglich auch die Ausführungen der

Gesetzesbegründung auf Seite 9 unterstreichen, dass in Deutschland „hinsichtlich der konkreten und im Alltag wirksamen Anwendung von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen und Pflichten erheblicher Nachhol- und Verbesserungsbedarf“ bestehe.

Im Hinblick auf die Rechtsprechung könne man festhalten, dass im Unterschied zu anderen Menschenrechtsübereinkommen die UN-Behindertenrechtskonvention relativ hohe Beachtung gefunden habe. Generell sei aber anzumerken, dass die UN-Behindertenrechtskonvention bei der Spruchpraxis internationaler Gerichte – auch in Thüringen – noch nicht hinreichend berücksichtigt werde. Die korrekte Anwendung sei vielen Richterinnen und Richtern nicht klar. Das Deutsche Institut für Menschenrechte habe ein Fortbildungsprojekt für Richter angeboten, in dessen Rahmen auch in Thüringen Sozialrichter geschult worden seien. Diese hätten selbst darauf hingewiesen, dass sie mehr Wissen und Kenntnisse in diesem Zusammenhang bräuchten, um die Umsetzung in der Praxis zu erleichtern. Ein klarer Verfassungsauftrag wäre auch insofern hilfreich, als man dann die UN-Behindertenrechtskonvention in der Juristenausbildung auch in den Vorlesungen zum Verfassungsrecht und nicht nur jenen zum Völkerrecht lehren könnte. Das wäre der Bewusstseinsbildung bei angehenden Juristinnen und Juristen zuträglich.

Auch bei den Behörden und in den Verwaltungen gebe es in der Praxis keine ausreichende Berücksichtigung völkerrechtlicher Konvention und speziell der UN-Behindertenrechtskonvention. Das sei aber für die Betroffenen besonders relevant. In diesem Zusammenhang gehe man auch davon aus, dass die Verfassungsänderung positive Effekte haben würde, beispielsweise bei Ansprüchen auf persönliches Budget oder bei der Auslegung einfachen Rechts. Bislang werde sehr selten bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe eine Menschenrechtskonvention bewusst berücksichtigt. Durch die Aufnahme der Inklusion, die ein wesentliches Prinzip der UN-Behindertenrechtskonvention sei, in die Verfassung würde klarer werden, dass dieses Prinzip im Rahmen von Verwaltungshandeln und Gerichtsverfahren bei der Auslegung der Grundrechte der Thüringer Landesverfassung und des einfachen Landesrechts zu berücksichtigen sei. Das ergebe sich schon aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, der mit diesen Fragen im Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform befasst gewesen sei. Wenn das Prinzip über die Klärung durch die Verfassungsgerichte hinaus in der Verfassung selbst stehe, werde unmissverständlich, dass alle Punkte der Verfassung in diesem Lichte auszulegen sei. Und es wäre zudem eindeutiger, dass es sich um einen abwägungsrelevanten und entsprechend zu gewichtenden Belang bei Ermessensentscheidungen und kollidierenden Grundrechten handle.

In den Jahren 2016/2017 habe man in Thüringen im Rahmen einer Untersuchung des Landesrechts ein Normenscreening durchgeführt und dabei einzelne Thüringer Gesetze auf Vereinbarkeit mit der UN-Behindertenrechtskonvention geprüft. Dazu gebe es einen Abschlussbericht aus dem Jahr 2017, der der Landesregierung vorliege. Man habe im Rahmen dieser Untersuchung zehn der einschlägigsten Gesetze für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geprüft. Die Prüfung habe ergeben, dass es bei all diesen Gesetzen erheblichen Änderungsbedarf gegeben habe. Die Ergebnisse der Prüfung seien zum Teil aufgegriffen worden. Das TMASGFF sei diesbezüglich sehr konstruktiv gewesen, insbesondere im Hinblick auf das Inklusionsgesetz. Bei anderen Rechtsmaterien wiederum seien die Beratungen mit den entsprechenden Ressorts der Landesregierung nicht so positiv verlaufen. Beispielsweise sei der Novellierungsbedarf bezweifelt worden oder es sei darauf verwiesen worden, dass die UN-Behindertenrechtskonvention nicht im Bereich der Länderkompetenz gelte. Wenn es dann Gesetzesänderungen gegeben habe, sei die UN-Behindertenrechtskonvention nicht berücksichtigt worden. Das gelte nur für die zehn wichtigsten Gesetze. Man habe damals aber in einer ersten Bestandsaufnahme über 100 Gesetze und Verordnungen identifiziert, in denen es sachlich engste Bezüge zur Behindertenrechtskonvention gebe, die also praktisch relevant für eine Vielzahl von Menschen mit Behinderungen seien. Darüber hinaus seien noch über 700 weitere Gesetze und Verordnungen ausgemacht, die keinen so starken Bezug hätten, aber trotzdem die Rechte von Menschen mit Behinderungen berührten. Allein schon die Vielzahl der betroffenen Materien zeige die Notwendigkeit, dass die Prinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention sichtbar in der Verfassung verankert würden. Der Verweis auf die einfach- oder untergesetzliche Ebene, der oft in diesem Zusammenhang angebracht werde, führe oftmals dazu, dass vergessen werde, dass Menschen mit Behinderungen von bestimmten Materien betroffen seien. Das Thema „Behinderung“ und die Behindertenrechtskonvention würden oftmals nur mit Sozialpolitik assoziiert, obwohl alle Grundrechte und Lebensbereiche betroffen seien.

Grundsätzlich erhoffe er sich durch die Verfassungsänderung positive Effekte. Es müssten aber auch zusätzlich auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene Maßnahmen ergriffen werden. Beispielsweise seien Förderprogramme sehr wichtig. Die Verfassungsänderung verhindere solche Maßnahmen nicht, sondern im Gegenteil, die Änderung sei im Hinblick auf die Einsetzung von Förderprogrammen hilfreich, weil die Legitimation solcher Programme gestärkt würde.

Im Hinblick auf die Formulierung verweise er auf den Formulierungsvorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Zuschrift 7/606. Es sei wichtig, das

Fürsorgeparadigma zu überwinden und den Begriff „Selbstbestimmung“ zu verankern. Man würde eine große Chance vergeben, wenn man weiterhin am Schutzgedanken festhalte. Dieser sei nicht mehr zeitgemäß. Ferner erachte man es als problematisch im Hinblick auf die Grundprinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention und den Paradigmenwechsel, der eindeutig Selbstbestimmung und Inklusion in das Zentrum stelle. Diesbezüglich brauche man auch keine Befürchtungen haben, dass damit der Schutzaspekt verloren ginge, denn die Gewährleistung von Selbstbestimmung schließe den Schutzaspekt mit ein, denn der Schutz vor Beeinträchtigungen im Sinne von Übergriffen, Missbrauch oder sonstiger Beschneidung von Rechten sei letztlich die Voraussetzung echter Selbstbestimmung. Die UN-Behindertenrechtskonvention meine mit Selbstbestimmung ja kein Alleingelassensein, sondern die freie und informierte Bestimmung über das eigene Leben, die nur möglich sei, wenn man geschützt werde. Ferner sei die rechtliche Verankerung von Schutz auch nicht das Hauptproblem von Menschen mit Behinderungen. Dies sei durch andere Rechte bereits abgedeckt. Auch in der Thüringer Verfassung gebe es beispielsweise ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Wenn Menschen wegen einer Behinderung etwas abgesprochen werde, dann sei das weniger der Schutz, als vielmehr die Selbstbestimmung. Aus dieser Notwendigkeit heraus plädiere er nachdrücklich dafür, den Begriff „Schutz“ durch den Begriff „Selbstbestimmung“ zu ersetzen.

Bezüglich des Begriffs „gleichberechtigte Teilhabe“ könne er sich den Ausführungen von Prof. Dr. Kleinlein anschließen. Er unterstütze auch Prof. Dr. Kleinleins Vorschlag, einen dynamischen Verweis auf alle relevanten Menschenrechtsverträge einzubeziehen. Die Einfügung einer Klarstellung, dass diese Verträge ratifiziert sein müssten und der Zustimmung des Freistaats Thüringen bedürften, sei ebenfalls unbedenklich. Es spreche auch nichts dagegen, den Vorschlag zu Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung dahin gehend zu konkretisieren, dass die umfassende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen angestrebt werde. Wichtig wäre aber unbedingt, dass die UN-Behindertenrechtskonvention in Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung aufgenommen werde.

Frau Grassow, LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V., stellte zunächst Frau Fischer und Frau Frind vor und äußerte, alle drei Frauen seien betroffene Menschen und im Vorstand der LIGA Selbstvertretung Thüringen. Grundsätzlich wolle sie zunächst anmerken, dass die Vorlaufzeit der Unterlagen zu kurz gewesen sei, um Mitglieder einzubeziehen. Ferner seien die erhaltenen Unterlagen in zu komplexer Sprache verfasst gewesen, um sie an die Mitglieder weiterzuleiten. Daher bitte sie darum, diese Punkte künftig zu berücksichtigen, wenn man die

Betroffenen und die Mitgliedsverbände mit einbeziehen wolle. Frau Fischer werde folgend praxisorientiert auf einige Punkte eingehen und einen konkreten Vorschlag darlegen. Da man die Ausführungen von Prof. Dr. Kleinlein und Dr. Palleit unterstütze, werde man auf die rechtlichen Fragen nicht noch einmal eingehen.

Frau Fischer legte dar, sie halte es im Hinblick auf in der Anhörung gestellte Nachfragen für problematisch, wenn sie als Betroffene das Gefühl habe, selbst diskriminiert zu werden. Sprache sei Macht. Entsprechend seien auch Begrifflichkeiten Macht und wenn in Gesetzen und Verfassungen bestimmte Begrifflichkeiten festgelegt würden, dann hätten diese eine Wirkung auf Menschen, die diskriminierend oder entdiskriminierend sein sowie Teilhabechancen erhöhen oder verringern könne. Sie verweise ferner darauf, dass Frau Frind eine barrierefreie Kommunikation benötige, die ihr allerdings nicht gestellt worden sei. Sie halte es für problematisch, dass man über eine Verfassungsänderung bezüglich inklusiver Prozesse – sie spreche von inklusiven Prozessen und nicht von Inklusion, da diese kein abgeschlossener Prozess sei und sein werde – diskutiere und dabei solche grundsätzlichen Punkte nicht umsetze.

Grundsätzlich begrüße man eine Verfassungsänderung im Sinne der 400.000 Betroffenen und plädiere dafür, diese stärker in solche Prozesse einzubeziehen. Die Thüringer Verfassung gelte für alle in Thüringen lebenden Menschen, also auch für Menschen mit Beeinträchtigungen. Das sei im Menschenrecht begründet. In der Anhörung sei die Frage aufgekommen, warum für Menschen mit Beeinträchtigungen gesonderte Rechte und Vereinbarungen gelten müssten, wenn es die Menschenrechte gebe. Diese Frage stelle sie sich aus wissenschaftlicher Perspektive und aus Betroffenenperspektive schon sehr lange Zeit. Den Grund müsste man näher beleuchten. Grundlegend handle es sich um Menschen, die in Thüringen gemeldet seien und deswegen begrüße man eine Veränderung der Verfassung sowie eine stärkere Debatte über die Begriffsverwendungen.

Insgesamt fehle in dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 eine klar erkennbare Haltung zu inklusiven Prozessen und Menschen mit Beeinträchtigungen. Vor allem fehle eine notwendige Tiefenschärfe im Hinblick auf die UN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Artikel, in denen vieles vorweggenommen werde, was im Ausschuss noch debattiert werde. Ferner blieben wichtige Definitionen unklar. So sei in der Anhörung die Frage aufgekommen, warum Menschen mit psychischen Erkrankungen nicht explizit mit in die Verfassung aufgenommen würden. Wenn man sich aber die Definition des Behinderungsbegriffs gemäß UN-Behindertenrechtskonvention anschau, die gemäß dem ICF-Modell erfolge, wonach der

Behinderungsbegriff nicht medizinisch, sondern wechselwirkend mit der Umwelt betrachtet werde, dann sei klar erkenntlich, dass davon Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen vollumfänglich erfasst seien.

Der Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 habe sie gleichermaßen amüsiert und verärgert, insbesondere wenn man bedenke, wie alt die UN-Behindertenrechtskonvention mittlerweile sei. Wenn man sich die Ausarbeitung der Monitoringstelle anschau, werde deutlich, dass bislang nichts passiert sei. Das sei nicht nur in Thüringen, sondern in ganz Deutschland ein Armutszeugnis.

Der erste Satz des Vorschlags „Inklusion ist ein Menschenrecht“ sei gut, allerdings sei Inklusion kein abschließbarer Prozess, sondern diese werde sich durch die fortwährende Veränderung der Gesellschaft immer wieder flexibel gestalten, sodass man besser den Begriff „inklusive Prozesse“ verwenden sollte, mit dem die Dynamik besser erfasst werde. Als ersten Satz des Artikels 2 Abs. 4 schlage man vor: „Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft.“ Diese Begrifflichkeiten orientierten sich direkt an der UN-Behindertenrechtskonvention und hätten auch sprachlich eine gewisse Macht. Der Vorschlag des Gesetzentwurfs, der sich auf die gleichberechtigte Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft beziehe, sei veraltet und sollte so nicht umgesetzt werden. Als ersten Teilsatz des zweiten Satzes schlage man Folgendes vor: „Das Land Thüringen und seine Gebietskörperschaften verpflichten sich zur Umsetzung nationaler und völkerrechtlicher Vereinbarungen, insbesondere die umfassende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, [...].“ Dies sei ausführlich mit Prof. Dr. Kleinlein diskutiert worden. Der Satz sollte dann folgendermaßen fortgeführt werden: „[...] sowie die Förderung des Empowerments und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen durch systematische Integration in Steuerungs- und Umsetzungsprozesse des Landes Thüringen zur Herstellung und Gestaltung inklusiver Prozesse.“ Disability Mainstreaming bedeute, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen von Beginn an bei der Planung und Durchführung von Gesetzen, Programmen, Projekten in Politik und Verwaltung berücksichtigt werden sollten. Das sei die Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention.

Frau Frind bemerkte, sie sei ein Mensch mit Beeinträchtigung. Sie habe eine Lernschwäche und daher sei es schwer für sie gewesen, der Anhörung zu folgen. Sie habe höchstens 20 Prozent der Diskussionen verstanden. Daher sei wichtig, dass der Landtag und die Abgeordneten versuchten, es so einfach wie möglich zu halten. Es sei ihr bewusst, dass das nicht immer machbar sei, aber es betreffe nicht nur Menschen mit Lernschwäche, sondern

auch alte Menschen. Sie plädiere für die Nutzung einfacher Sprache im Sinne einer Barrierefreiheit, denn es sei problematisch, wenn Menschen nichts verstehen könnten.

Abg. Stange äußerte, sie habe den Ausführungen entnommen, dass die LIGA der Selbstvertretung die Aufnahme des Staatsziels in die Thüringer Verfassung begrüße und diesbezüglich mit seinen Mitgliedern in Kontakt treten werde, woraufhin **Frau Grassow** bemerkte, die Einbeziehung der Mitglieder sei grundsätzlich geplant. Das werde man aber nicht bis zum 4. Dezember 2020 umsetzen können.

Frau Fischer ergänzte, die Ausführungen im Rahmen der heutigen Anhörung werde man verschriftlichen und bis zum 4. Dezember 2020 einreichen, aber für die Einbeziehung der Mitgliedsverbände seien Übersetzungen notwendig, sodass dies bis zu dieser Frist nicht möglich sei.

Abg. Dr. Martin-Gehl äußerte, das Deutsche Institut für Menschenrechte schlage vor, statt des Begriffs „Förderung“ den Begriff „Gewährleistung“ zu verwenden, der deutlich stärker sei. Sie bat um eine Einschätzung dieses Vorschlags.

Frau Fischer führte aus, sie habe eine Konferenz mit einem Rechtsanwalt, der im Bereich des SGB IX tätig sei, durchgeführt. Dabei sei es auch um den Begriff der Förderung gegangen, die nicht im Sinne einer Frühförderung zu verstehen sei, sondern stärker im Hinblick auf die Bereitstellung von Programmen und Projekten, durch die die Selbstbestimmung so gefördert werden sollte, dass sie tatsächlich funktionieren könne.

Ferner wolle sie im Hinblick auf ihren Formulierungsvorschlag ergänzen, dass nicht nur die Teilhabe, sondern auch die Teilgabe gefördert werden solle. Es werde oft vergessen, dass Menschen mit Beeinträchtigungen Potentiale und Ressourcen einbringen könnten. Sie sei eine Frau mit Beeinträchtigung. Anfangs habe niemand geglaubt, dass aus ihr etwas werde. Zwischenzeitlich sei sie Wissenschaftlerin im Bereich Behindertenpädagogik. Sie habe also auch Teilgabemöglichkeiten. Wenn ihr diese verwehrt worden wären, wäre sie heute nicht, wo sie sei. Das sollte womöglich auch in Gesetzen berücksichtigt werden, dass es nicht nur um die Teilhabe, also den passiven Anteil von Menschen mit Beeinträchtigungen, gehe, sondern auch der aktive Anteil berücksichtigt werde. Dieser Aspekt sei sehr wichtig für die Gesellschaft. Das zeige auch noch einmal, dass es nicht nur um Menschen gehe, die geschützt werden müssten oder Mehrkosten verursachten. Jeder Mensch könnte jederzeit eine Beeinträchtigung erwerben.

Abg. Wahl fragte, warum der Satz „Inklusion ist ein Menschenrecht“ im vorgebrachten Vorschlag der LIGA der Selbstvertretung Thüringen gestrichen worden sei.

Frau Fischer antwortete, man lehne den Satz „Inklusion ist ein Menschenrecht“ nicht per se ab. Man habe ihn durch den Begriff „inklusive Prozesse“ ersetzt. In Deutschland habe man seit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention 2009 versucht, eine Schablone – beispielsweise aus Schweden – auf Deutschland zu legen. Dabei sei immer wieder darauf verwiesen worden, dass man eine inklusive Gesellschaft sei, wenn man bestimmte Ziele erreicht habe. Der Prozess werde aber niemals abgeschlossen sein. Inklusion sei ihrer Ansicht nach nicht per se mit einem medizinischen Behinderungsbegriff verbunden, betreffe also nicht nur Menschen im Rollstuhl oder mit Lernbeeinträchtigung. Beeinträchtigungen seien vielfältig und beträfen beispielsweise auch Migranten, die der deutschen Sprache noch nicht mächtig seien und daher auch leichte Sprache benötigten, um teilhaben zu können. Inklusion könne nicht in 30 Jahren abgeschlossen sein, weil es dann neue Randgruppen geben werde, die auch wieder mit Barrieren zu kämpfen hätten. Man müsse den Begriff „Inklusion“ aus einer anderen Perspektive betrachten, weg von den Menschen, die durch den Begriff stigmatisiert würden, hin zu den Barrieren, die die Gesellschaft aufbaue. Das beginne auch hier im Landtag, wo ihre Kollegin der Debatte nicht folgen könne, obwohl es um ihre Rechte gehe.

Herr Pfeffer, Außerparlamentarisches Bündnis für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Thüringen, führte aus, der Begriff „Menschen mit Behinderungen“ bedürfe einer Weiterentwicklung. In Fachkreisen spreche man schon längst von Menschen mit Beeinträchtigungen. Daran werde deutlich, dass eine dynamische Betrachtung notwendig sei. Auch erreichte Formulierungen müssten aufgrund von gesellschaftlichen Entwicklungen überprüft und fortentwickelt werden. Herr Lorenz habe die Zahlen, die man ihm übermittelt habe, vorgetragen. Nach der Statistik des Landesamts für Statistik gebe es in Thüringen 205.000 Menschen mit Behindertenausweis. Es gebe also schon allein in der statistischen Erfassung eine Reihe von Problemen in Thüringen. Das sei ähnlich wie bei der Arbeitslosenstatistik. Es gebe 70.000 Arbeitslose und 120.000 Arbeitssuchende. Aber man rede hier nur von Menschen, die durch den medizinischen Dienst und das zuständige Versorgungsamt einen schriftlichen Bescheid bekommen hätten, auf dem der Grad der Behinderung ausdrücklich formuliert sei. Die Zuwachsraten hätten in den letzten beiden Jahren pro Monat ungefähr 1.000 Menschen betragen. Diese seien in der Altersgruppe 35 bis 55 Jahre besonders hoch und hätten mit der klassischen Behinderung, beispielsweise durch Geburt usw., nichts zu tun. Das habe andere Ursachen, die näher beleuchtet werden müssten. 50 Prozent der Ende des Jahres 2020 voraussichtlich 400.000

Menschen mit Behinderung seien unter 65 Jahre alt. Es seien eben entgegen der vorherrschenden gesellschaftlichen Vorstellungen nicht nur alte Menschen, die Beeinträchtigungen hätten.

Im Hinblick auf die angestrebte Weiterentwicklung der Thüringer Verfassung, wie sie im Gesetzentwurf in Drucksache 7/897 vorgesehen sei, äußerte er, er gehe nicht davon aus, dass allen klar sei, welche Konsequenzen es hätte, wenn man die UN-Behindertenrechtskonvention in Thüringen umfassend umsetzen würde. Die UN-Behindertenrechtskonvention sei offiziell in sechs Sprachen übersetzt worden. Die deutsche Übersetzung sei nicht rechtsverbindlich. Es gebe eine zweite Schattenübersetzung, in der die deutschen Begriffe anders gefasst worden seien. Daran erkenne man die Dynamik, die sich in Bezug auf die Thematik entfalte.

In Hinblick auf die Frage, ob die UN-Behindertenrechtskonvention verbindlich sei oder nicht, wolle er deutlich darauf hinweisen, dass er es als problematisch erachte, wenn die Bundesrepublik Deutschland die halbe Welt über die Menschenrechte aufkläre und diese völlig zurecht einfordere, aber selbst im eigenen Land Vorbehalte bezüglich der Umsetzung einiger Punkte habe.

Zu der nächsten Sitzung des Außerparlamentarischen Bündnisses wolle er den Vorsitzenden des Verfassungsausschusses einladen und darum bitten, die Auffassung des Verfassungsausschusses darzulegen.

Aus der bisherigen Anhörung seien ihm besonders die Begriffe „Nachholbedarf“, „Verwaltung“, „Gerichte“, „Novellierung“ und „Selbstbestimmung“ im Gedächtnis geblieben. Wenn man ein Verfahren über 13 Jahre verfolgt habe, das über das Sozialgericht, zweimal das Landesgericht, fünfmal das Bundessozialgericht und den Europäischen Gerichtshof gegangen sei, dann habe man zur Frage der Rechtsdurchsetzung für Menschen mit Behinderungen eine andere Auffassung. Dann könne man es nicht mehr theoretisch, sondern nur noch praktisch betrachten. Wenn das Deutsche Institut für Menschenrechte nun von Nachholbedarf spreche und auf einige Punkte hinweise, dann sei das vorsichtig formuliert gewesen.

Das Außerparlamentarische Bündnis übe seit dem Jahr 2000 eine zivilgesellschaftliche Schubkraft aus, indem es in Verbindung mit den großen Verbänden seine Vorstellungen äußere. Das Bündnis vertrete dabei keine Partikularinteressen. Es gehe nicht darum, einen Verband in den Mittelpunkt zu stellen, der mehr Hilfe oder Unterstützung brauche. Es gehe

um die grundsätzlichen Fragen. Man habe in der Zeit seit dem Jahr 2000 mit allen Ministerpräsidenten und Fraktionsvorsitzenden gesprochen. Zweimal im Jahr, in der Regel zum europäischen Protesttag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung am 5. Mai und zum Internationaler Tag der Menschen mit Behinderungen am 3. Dezember, würden zusammen mit den Parteien Tagungen im Thüringer Landtag durchgeführt. Es gebe eine enge Zusammenarbeit mit den Parteien, für die er sich bedanken wolle. Der Kontakt führe auch zu Erfolgen. Bei den Treffen mit den Parteien in Thüringen bitte man immer darum, dass auch Vertreter der Bundespolitik eingeladen würden, was dann auch fast immer geschehe. Bei den Treffen lerne man etwas über demokratische Prozesse. Man bespreche und einige sich zunächst mit einzelnen Abgeordneten der Parteien zu einem Themenkomplex. Wenn man dann aber die Plenardebatte zu dem Thema verfolge, äußerten die Abgeordneten, mit dem man im Gespräch einen gemeinsamen Standpunkt gehabt habe, andere Auffassungen. Jedenfalls sei es so, dass das Außerparlamentarische Bündnis eng mit den Parteien zusammenarbeite und sich mit dem Sozialministerium abstimme. Die persönliche Zusammenarbeit sei entscheidend.

Es gebe in Thüringen fast keine Familie mehr, in der es keinen Menschen mit Behinderung gebe. Auch in der Bundesrepublik Deutschland würde es keine Gesetze für Menschen mit Behinderungen geben, wenn es keinen massiven Druck durch die Verbände und die Betroffenen geben würde. Bei Forderungen im sozialen Bereich würde meist zuerst nach den Kosten gefragt.

Man habe im Mai 2020 im Außerparlamentarischen Bündnis eine Petition verabschiedet, die man der schriftlichen Stellungnahme beilegen werde. Alle Parteien seien im Mai anwesend gewesen und hätten diese Petition zur Kenntnis genommen. Am 30. Juli 2020 sei ein Gesetzentwurf zur Änderung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes eingebracht worden. Dazu seien zwei Anhörungen durchgeführt worden, in deren Rahmen das Bündnis seine Meinung geäußert habe. Man habe seit 15 Jahren einen Behindertenbeauftragten gefordert, der beim Landtag angesiedelt werden sollte. Das hätten die Abgeordneten nun beschlossen. Man habe dazu beigetragen, den entsprechenden Erkenntnisprozess voranzubringen. Im Endergebnis müsse sich aber der Haushalts- und Finanzausschuss mit dem Status des Behindertenbeauftragten auseinandersetzen, da dieser bis hin zur Besoldung nicht so bleiben könne, wie er derzeit sei.

Die Umsetzung von Inklusion werde auch durch den Staat abgesichert. Der Staat zahle erhebliche Fördermittel. Man fordere, dass, wenn beispielsweise eine Arztpraxis auf dem Dorf öffentliche Fördermittel bekomme haben, verlangt werde, dass dort die Barrierefreiheit

des Objektes sichergestellt werde und Behindertenparkplätze eingerichtet würden. Das führe mit Verweis auf die Kosten oft zu erheblichen Widerständen. Daher müsse das allgemeinverbindlich festgelegt werden.

Bezüglich der Diskussion um leichte Sprache im Parlamentsprozess äußerte Herr Pfeffer, auch er habe zum Teil Probleme gehabt, der Anhörung zu folgen. Daher rege er an, entweder das Verfahren differenzierter oder die Unterlagen einfacher zu gestalten. Man könne nicht verlangen, dass ehrenamtlich Tätige diese Debatten verfolgten und an der Gestaltung teilhaben könnten. Das betreffe auch die Frage Assistenz in Bezug auf Arbeitsstellen. Es sollte alle Menschen mit Beeinträchtigungen die Möglichkeit eröffnet werden, einer Arbeit nachzugehen. Dazu sollten entsprechende Fördermaßnahmen eingesetzt werden. Es gehe nicht um die Alimentierung von Menschen mit Behinderungen, sondern um die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens. Selbstbestimmt könne man aber nur leben, wenn man in der Lage sei, sich selbst zu ernähren, etwas aufzubauen, eine Familie zu gründen usw.

Abschließend wolle er darauf hinweisen, dass es in dem Themenbereich noch viel zu tun gebe. Illusionen, dass man schon alles erreicht habe, könne er nicht zustimmen.

Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.

Protokollant/-innen

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

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/888

zu Drs. 7/1629

zum Themenkomplex
"Integration"



THUR. LANDTAG POST
04.12.2020 14:14

30/10/2020

An den
Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Den Mitgliedern des
VerfA

Geschäftsführender
Vorsitzender

Tel: 0228/8163-301
Fax: 0228/8163-350

E-Mail:
Lothar.Lemper@obs-ev.de

4. Dezember 2020

**Stellungnahme im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens
zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates
Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheits-
rechten**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Otto Benecke Stiftung e.V. begrüßen wir ausdrücklich die Aufnahme des Staatsziels der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration von auf Dauer in Thüringen lebenden Menschen mit Migrationshintergrund in die Verfassung des Freistaates Thüringen. Auf Grundlage der langjährigen Erfahrung der Otto Benecke Stiftung e.V. in der Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund, was von der akademischen über die berufliche bis hin zur gesellschaftspolitischen Bildung reicht, möchten wir uns auf Änderungsvorschläge in „Siebter Abschnitt, Gesellschaftlicher Zusammenhalt“, Artikel 41d (Drucksache 7/1629) konzentrieren, konkret auf die Fragen 14, 20-22 des vorab zugesendeten Fragekatalogs.

Die in Artikel 41d formulierten Grundsätze sind aus unserer Sicht vernünftig. Während die Fördertatbestände in Art. 41d Absatz 2 konkretisiert wur-

Geschäftsstelle Bonn
Kennedyallee 105-107
53175 Bonn
Tel: 0228/8163-0
E-Mail: post@obs-ev.de
www.obs-ev.de

Büro Köln
An Groß St. Martin 2
50667 Köln
Tel: 0221/2724399-0

Repräsentanz Agadir
6, Rue de Madrid,
Sec. Résidentiel
80 000 Agadir, Marokko
Tel: (+212) 528 84 10 25

Bankverbindungen:
Postbank Köln
BIC: PBNKDEFF
IBAN:
DE 2437 0100 5001 4117 9501

Deutsche Bundesbank
Filiale Köln
BIC: MARKDEF1370
IBAN:
DE 7137 0000 0000 3800 8078

Geschäftsführender Vorsitzender:
Dr. Lothar Theodor Lemper

Bundestagsvizepräsidentin:
Dagmar Ziegler MdB

Vorsitzender des Kuratoriums:
Eberhard Diepgen, Reg. Bürgermeister von Berlin a. D.

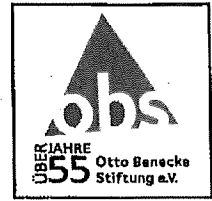




den, wollen wir mit Blick auf die in Art. 41.d Abs. 1 formulierten Grundsätze anregen, den Grundsatz, „den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft in Thüringen auf Basis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu fördern“, noch um den Aspekt der interkulturellen Sensibilisierung zu ergänzen. Aus unserer Sicht erscheint es nicht nur notwendig, in Thüringen lebende Menschen mit Migrationshintergrund durch die in Art. 41d Abs. 2 formulierten Tatbestände zu fördern, sondern die gesamte Thüringer Gesellschaft, insbesondere die Mitarbeitenden der zentralen gesellschaftlichen Institutionen und Behörden, mit Hilfe von Schulungsangeboten zur interkulturellen Kompetenz bei den Herausforderungen einer zunehmend diversen Gesellschaft zu unterstützen. Hierzu gehören insbesondere Bildungsinstitutionen, Verbände, Unternehmen und Behörden. Gerade für die Mitarbeitenden von Bildungsinstitutionen und Behörden erscheint die Aneignung von interkulturellen Kompetenzen notwendig, unserer Meinung nach gar als Pflichtbestandteil in deren Aus- und Weiterbildung.

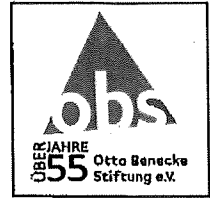
Die Fördertatbestände des vorgeschlagenen Staatsziels Integration in Art. 41d Abs. 2 sind unserer Meinung nach ebenfalls zielführend, bedürfen in der politischen Praxis aber auch des Aufbaus einer ganzheitlichen Förderkultisse. Vorab möchten wir allerdings aus fachlicher Sicht hinterfragen, ob durch die Formulierung in Artikel 41d Abs. 2 und die Fokussierung auf „rechtmäßig auf Dauer in Thüringen lebende Menschen mit Migrationshintergrund“ nicht zu viele Menschen und deren Potenziale ausgeschlossen werden. Wir wissen, dass sich bestimmte Zuwanderergruppen durchaus über Monate oder Jahre in Deutschland aufhalten, bis über deren Bleibeperspektive entschieden wird (z.B. Minderjährige aus Afghanistan). Deren Potenzial sollte unterstützt werden, sowohl im Interesse der Menschen als auch der Wirtschaft und Gesellschaft. Und falls sie tatsächlich in ihre Herkunftsländer zurückkehren sollten, beteiligen sie sich am Wiederaufbau und setzen die Kompetenzen produktiv ein, die sie in Deutschland erworben haben.

Prinzipiell sollte das Ziel sein, Menschen mit Migrationshintergrund und hier insbesondere Neuzugewanderte und Geflüchtete zu befähigen, an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen



Lebens teilzuhaben, insbesondere im Bildungssystem (inkl. Aus- und Weiterbildung) und auf dem Arbeitsmarkt. Gerade auch mit Blick auf die Folgekosten einer nicht-gelingenden Integration, agiert eine kluge Integrationspolitik im Sinne einer „produktiven Integrationspolitik“, die also Zuwanderung als Chance begreift und die Menschen dabei unterstützt, ihren sozialen und beruflichen Weg erfolgreich zu gehen. Dabei geht es auch um das Entdecken der Potenziale der Menschen, um den Austausch und die Erfahrung des: „Ich kann was“, im besten Fall auch der Wechsel vom Leistungsempfänger zum Leistungsträger. Davon profitieren nicht nur die Menschen selbst, sondern auch unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft als Ganzes.

Voraussetzung hierfür ist – wie in Art. 41d Abs. 2, S. 3 formuliert – auch und insbesondere ein umfassender Zugang zum Bildungssystem, zu Aus- und Weiterbildung und zum Arbeitsmarkt. Hierbei erscheint es uns wichtig, die Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsstufen so zu gestalten, dass es im Sinne eines systematischen Übergangsmagements nicht zu Brüchen kommt, ob Schul-, Ausbildungs- oder Studienabbruch, ob beim Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule, oder beim Übergang von der Schule in Ausbildung bzw. Studium oder von dort in den Beruf. An dieser Stelle nur ein Beispiel aus dem Handwerk: im Bundesdurchschnitt brechen rund 33 Prozent aller Auszubildenden im Handwerk ihre Ausbildung ab, bei ausländischen Auszubildenden sind es sogar 40 Prozent. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf. Wir als Otto Benecke Stiftung e.V. haben dies in zahlreichen Projekten erfahren und dem entgegenwirkt, nicht zuletzt in unserem Projekt „GidA – Gemeinsam in die Ausbildung“, das wir mit Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums seit dem Jahr 2016 realisieren. Die Teilnehmenden erhalten neben Sprach- und Stützunterricht eine 6-monatige Ausbildungsvorbereitung und werden in eine reguläre Ausbildung vermittelt. Azubi und Handwerksbetrieb werden anschließend noch 12 Monate lang sozial begleitet und fachlich unterstützt, womit wir die Ausbildungsabbrucherquote in unserem Projekt auf 14,5 Prozent absenken konnten. Junge Leute können hiermit ihre berufliche Zukunft gestalten, und kleine und mittlere Handwerksbetriebe werden zugleich bei der Gewinnung von Nachwuchskräften unterstützt. Unserer Meinung nach




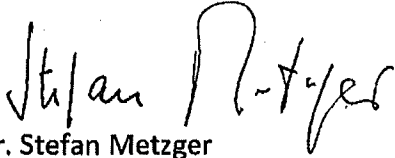
benötigen wir mehr solcher Ansätze im Rahmen einer „produktiven Integrationspolitik“, außerdem unbürokratische Verfahren und klare Kriterien für einen verlässlichen Status von Neuzugewanderten, die durch Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern oder qualifiziert werden als Fachkräfte – und damit zugleich den Fachkräftemangel beheben, der sich immer mehr zur Wachstumsbremse Nr. 1 entwickelt.

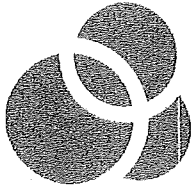
Zudem möchten wir auf Grundlage unserer Erfahrung im Bereich politischer Bildung zum Förderatbestand „Gesellschaftspolitische Teilhabe“ (Art 41d, Abs. 2, S. 4) empfehlen, nicht nur die Partizipationsmöglichkeiten über das Wahlrecht, sondern auch die Mitwirkungsmöglichkeiten in Gremien, Vereinen und Verbänden zu unterstützen, wie etwa in Migrantenorganisationen, Integrationsbeiräten oder gar in Selbstorganisationsgremien in Flüchtlingsheimen. Einerseits wird durch die Erfahrung von Selbstwirksamkeit die Identifikation mit der Gesellschaft und ihren Institutionen gestärkt. Andererseits führt dieses Engagement auch zu einer veränderten Wahrnehmung der Neuzuwander*innen durch die Mehrheitsgesellschaft – von einer teilweise empfundenen passiven Betreuungsmentalität hin zu aktiven Bürgerinnen und Bürgern. Gute Erfahrungen diesbezüglich haben wir als Otto Benecke Stiftung e.V. im Projekt „MITWIRKEN – Mitbestimmung und Eigenverantwortung von Geflüchteten“ sammeln können. Dem Projekt liegt die Überzeugung zu Grunde, dass Demokratie nicht erst beim Wahlrecht beginnt, sondern Teilhabe und Mitgestaltung auch im Kleinen erfordert. Dies fängt an beim Erfahrungsaustausch Geflüchteter untereinander und der eigenverantwortlichen Übernahme von Aufgaben und Pflichten in den Unterkünften. Es führt über die Teilnahme an elterlichen Mitbestimmungsgremien in Kitas und Schulen bis hin zu einer organisierten Interessenvertretung Geflüchteter in der Kommune. Konkret wurde in kommunalen Sammelunterkünften ein selbstbestimmtes Zusammenwirken der Geflüchteten erprobt und typische Problemfelder der Sammelunterbringung in Zusammenarbeit mit der Heimleitung angegangen. Kurzum: hier geht es nicht nur um die Selbstregulation von Herausforderungen hier lebender Menschen, sondern auch um die Einübung demokratischer Prozesse und die niedrighschwellige Heranführung an ebensolche.



Zum Fördertatbestand „Identifikation mit der Verfassungs- und Rechtsordnung“ (Art. 41d, Abs. 2, S. 1), der aus unserer Sicht ebenso für Menschen mit Migrationshintergrund als auch für alle in unserer Gesellschaft lebenden Menschen gelten sollte – möchten wir anregen, die Möglichkeiten der Teilhabe an den demokratischen Strukturen unseres Gemeinwesens für Menschen mit Migrationshintergrund und hier insbesondere für Zuwander*innen aus nicht-EU-Staaten näher zu betrachten. Dies beziehen wir auf die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden. Aus unserem in 2018 und 2019 durchgeführten Projekt „Migrantinnen in die Kommunalpolitik“ wissen wir, dass auch unter Migrantinnen das Bedürfnis vorhanden ist, sich unmittelbar in die Gestaltung der Lebensverhältnisse am Wohnort einzubringen. Mit unserem Projekt haben wir Frauen mit Migrationshintergrund gecoacht, um ihnen den Einstieg in ein kommunalpolitisches Engagement zu erleichtern. Dies fördert auch die deutsche Sprachkompetenz und die Befassung mit unserer Kultur. Ein weiterer Fortschritt in der gesellschaftlichen Teilhabe würde erreicht, wenn allen Neuzuwander*innen, die über eine definierte Dauer in einer Kommune leben, das kommunale Wahlrecht eingeräumt würde. Anders als in anderen Ländern Europas sind Zuwander*innen ohne EU-Pass von der Kommunalwahl ausgeschlossen, was auch in Art. 41d, Abs. 3 des vorliegenden Verfassungsänderungsentwurfs nochmals unterstrichen wird. Wäre es nicht an der Zeit, dass ein Freistaat wie Thüringen diesen Weg geht und ein kommunales Wahlrecht für alle schafft, die dauerhaft in einer Gemeinde leben? Wir geben zu bedenken, dass die Demokratie geschwächt wird, wenn ein Teil der Bevölkerung von politischen Entscheidungen ausgeschlossen ist. Eine solche Diskussion mit einer geplanten Verfassungsänderung in Sachen Gleichheitsrechte zu eröffnen, würde viele Menschen, die zu uns gekommen sind, motivieren und die Identifikation mit unserem Gemeinwesen stärken.


Dr. Lothar Theodor Lemper
Geschäftsführender Vorsitzender
Otto Benecke Stiftung e.V.


Dr. Stefan Metzger
Referatsleiter Migration & Qualifizierung
Otto Benecke Stiftung e.V.



LIGA Selbstvertretung Thüringen

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

LIGA Selbstvertretung Thüringen e.V. • Anger 19/20 •
99084

Erfurt

LIGA der politischen Interessen- und
Selbstvertretung von Menschen mit
Behinderungen in Thüringen e.V.

Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
18.12.2020 11:25

3174212020

Anger 19/20
99084 Erfurt
Tel.: 0361 55068700
Fax: 0361 55068701
E-Mail: info@selbstvertretung-thueringen.de

Den Mitgliedern des

Erfurt, den 14.12.2020

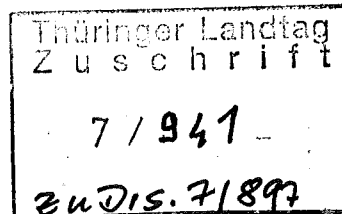
Verst

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen

Aufnahme von Staatszielen

Gesetz Entwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90 /Die Grünen

Drucksache 7/897



*zum Themenkomplex
„Inklusion“*

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank, dass wir Ihnen unser Anliegen am 27. November 2020 im Thüringer Landtag im Rahmen der Anhörung vortragen durften.

Sie baten uns um unsere Auffassung zu dem Themenkomplex „Inklusion und behinderte Menschen stärken“ im Rahmen des Gesetzesentwurfes zu Artikel 2, Absatz 4.

Und Sie baten uns im Nachgang, dass wir unseren mündlichen Beitrag nochmals schriftlich einbringen. Dem möchten wir sehr gerne nachkommen.

Als erstes bitten wir um eine längere Vorlaufzeit der Unterlagen, um die Betroffenen Menschen in diesen Prozess der Gesetzes mit einbeziehen zu können.

Des Weiteren verweisen wir auf die Notwendigkeit, die Unterlagen im Rahmen einer barrierefreien Kommunikation beziehungsweise Übersetzung in leichter Sprache, unter Verweis auf die UN BRK Art. 9 Art. 21 a zur Verfügung zu stellen.

Der Text der Verfassung im Art. 2, Abs. 4 fasst die Rechte von Menschen mit Behinderung unsere Meinung viel zu kurz und ist mittlerweile auch nicht mehr zeitgemäß. Wir bitten hier um

Vorstand gem. § 26 BGB:

Thomas Brückner
Julla Fischer
Nancy Frind
David Gothe
Andrea Grassow
Roswitha Montag
Roger Schmidtchen
Günther Schwarze
Markus Walloschek

Vereinsregister:

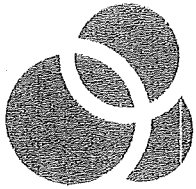
Amtsgericht Erfurt VR 163025

Bankverbindung:

Sparkasse Mittelthüringen
IBAN: DE86 8205 1000 0163 1155 32
BIC: HELADEF1WEM



TLT/16950/20/6



LIGA Selbstvertretung Thüringen

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

eine Anpassung mindestens entsprechend der UN BRK, aber auch durchaus weiterer geltender Menschenrechtskonventionen, die bereits seit Jahren in deutsches Recht überführt wurden.

Es sollte also grundsätzlich der gesamte Text in den Blickpunkt genommen und entsprechend der aktuellen Gesetzeslage angepasst werden.

Ein eindeutiger Verfassungsauftrag in Bezug auf die Geltung der UN BRK soll zwingend aus unserer Sicht in der Verfassung aufgeführt werden. Damit würden sämtliche Bereiche der UN BRK erfasst, die bedeutsam für Menschen mit Behinderungen sind.

Damit ist auch per Verfassung festgestellt, dass das Land Thüringen den Auftrag umsetzt, für Menschen mit Behinderung Strukturen und gesetzlich sowie rechtlich verankerte nachgeordnete Regelungen zu treffen. So ist vor allen Dingen im Bereich des Verwaltungs- und Sozialrechts als auch im Verwaltungshandeln die ohnehin schon geltende bundesweite Rechtslage eindeutig in Thüringen gesichert.

Entsprechend Ihrer Ausführungen, demzufolge vorgeschlagene Verfassungsänderungen abstrakt formuliert sein sollen, also „kurz und dunkel“ sein sollten, wird diesem Handeln mit dem Verweis auf die UN BRK und darüber hinaus anderer in Deutschland (zukünftige) geltender Menschenrechtskonventionen Rechnung getragen.

Die Tatsache einer Änderung des Art. 2, Abs. 4 begrüßen wir, jedoch stellen wir fest, dass es in dem uns vorliegenden Entwurf an einer notwendigen Tiefenschärfe und einer differenzierteren Betrachtung der UN-Behindertenrechtskonvention fehlt. Dies leiten wir vor allem aus der Tatsache ab, dass dem aktuellen Verfassungstext in Artikel 2, Abs. 4 lediglich ein Satz voran- und ein Halbsatz nachgestellt wurde, ohne, dass offensichtlich eine Aktualitätsprüfung und Anpassung vorhandener Termini in entsprechend der durch die UN-Behindertenrechtskonvention verwendeten und definierten Begrifflichkeiten, durchgeführt wurde. Hierbei begrüßen wir zwar die Festbeschreibung, dass Inklusion ein Menschenrecht ist, jedoch erachten wir diese Zusatz als nicht ausreichend.

Eine korrekte Verwendung von Termini bewerten wir als ex orbitant wichtig, um vor allem die Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Ebenen der Gesellschaft zu befördern.

Aktuell gibt es etwa 400.000 Menschen mit Behinderungen (mit Schwerbehindertenausweis, ohne Dunkelziffer) in Thüringen, was 19% der gesamten thüringischen Bevölkerung ausmacht. Es sind nicht nur diese 1/5 der thüringischen Bevölkerung, die von einer adäquaten und zeitgemäßen Änderung des Artikel 2, Abs. 4 der thür. Verfassung profitieren würden, sondern auch bspw. zukünftig Betroffene, Angehörige, Unterstützungsleistende und SeniorInnen (Verweis: Durch die politischen Ereignisse während des NS-Regimes, ist es in diesen Jahren erstmals der Fall, dass wir neben SeniorInnen mit entsprechenden altersbedingten Beeinträchtigungen auch SeniorInnen mit altersunabhängigen Behinderungen adäquat begleiten und unterstützen

Vorstand gem. § 26 BGB:

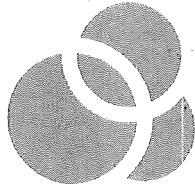
Thomas Brückner
Julia Fischer
Nancy Fritzd
David Gothe
Andrea Grassow
Roswitha Montag
Roger Schmidtchen
Günther Schwarze
Markus Wälloschek

Vereinsregister:

Amtsgericht Erfurt VR 163025

Bankverbindung:

Sparkasse Mittelthüringen
IBAN: DE86 8205 1000 0163 1155 32
BIC: HELADEF1WEM



LIGA Selbstvertretung Thüringen

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

müssen. Dadurch vergrößert sich der Personenkreis sogenannter Menschen mit Behinderungen um ein Vielfaches).

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Gesamtgesellschaft von einem Paradigmenwechsel und einer Bewusstseinsbildung in jederlei Hinsicht profitieren wird. Ein Wegkommen von einer Multi-Klassengesellschaft mit unterschiedlichsten Möglichkeiten und Zugangsvoraussetzungen in der Teilhabe und Teilgabe, hin zu einer Gesellschaft, in welcher Inklusion, Partizipation und Empowerment als grundlegendes Recht für alle BürgerInnen gleichermaßen zugänglich ist.

Nebst unserer Kritik möchten wir einen Vorschlag eines möglichen Verfassungstextes (Art. 2, Abs. 4) einreichen, welcher Ihnen bereits mündlich vorgetragen wurde. Dies sollte als inhaltlicher Vorschlag verstanden werden, da eine (verfassungs-) rechtliche Einordnung durch die LIGA Selbstvertretung Thüringen e.V. nicht vorgenommen werden kann.

„Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe und Teilgabe in der Gesellschaft¹. Das Land Thüringen und seine Gebietskörperschaften verpflichten sich zur Umsetzung nationaler und völkerrechtlicher Vereinbarungen, insbesondere die umfassende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, sowie die Förderung der Selbstbestimmung und die Gleichstellung² von Menschen mit Behinderungen durch systematische Integration in Steuerungs- und Umsetzungsprozesse³ des Landes Thüringen zur Herstellung und Gestaltung inklusiver Prozesse⁴.“

Erläuterungen zum Vorschlag:

¹ Bezug zu Artikel 1 (Zweck) und 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) der UN-BRK; Komplementär zur Teilhabe muss auch Teilgabe gedacht werden, da die Prinzipien der Teilhabe kooperativ und reziprok zu verstehen sind.

² Bezug zu Artikel 3a (Allgemeine Grundsätze, Achtung der Menschenwürde, individuelle Autonomie und Unabhängigkeit) UN-BRK

³ Bezug zu Artikel 4 (Allgemeine Verpflichtungen) UN -BRK

⁴ Bezug zu den Prozessen gemäß des Disability Mainstreamings

Vorstand gem. § 26 BGB:

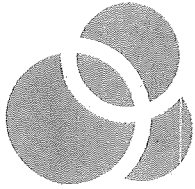
Thomas Brückner
Julia Fischer
Nancy Frind
David Gothe
Andrea Grassow
Roswitha Montag
Roger Schmidtchen
Günther Schwarze
Markus Walloschek

Vereinsregister:

Amtsgericht Erfurt VR 163025

Bankverbindung:

Sparkasse Mittelthüringen
IBAN: DE86 8205 1000 0163 1155 32
BIC: HELADEF1WEM



LIGA Selbstvertretung Thüringen

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

Exkurs Disability Mainstreaming:

Die unterschiedlichen Belange von Menschen mit Behinderungen sollen bei der Planung und Durchführung von Gesetzen, Programmen, Projekten und anderen allgemein verbindlichen Regelungen stets mitgedacht und von vornherein eingeplant und berücksichtigt werden. Demzufolge sollen asymmetrische Verhältnisse rechtzeitig erkannt und verhindert werden, sodass Disability Mainstreaming als agierend und verstanden werden kann (Vgl. Katrin Grüber: "Disability Mainstreaming" als Gesellschaftskonzept, 2007.).

Die LIGA Selbstvertretung Thüringen e.V. lehnt folgende Formulierungen aus dem ihr vorliegenden Vorschlag ab:

- a) „Menschen mit Behinderungen stehen unter besonderem Schutz des Freistaates.“

Begründung: Der Schutzaspekt darf nicht mit dem Prinzip der Fürsorge gleichgesetzt werden. Die notwendige Unterstützung im Prozess beim Erlangen von Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von Menschen mit Behinderungen sollte den Schutzaspekt (im Sinne der Fürsorge) ersetzen.

- b) „[...] fördern die gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft [...].“

Begründung: Zum einen sind diese verwendeten Termini nicht deckungsgleich mit derer aus der UN-BRK, welche als Grundlage für Artikel 2, Abs. 4. dient. Zum anderen ist der Begriff *Teilnahme* der *Teilhabe* vorgelagert, sodass in unserem Verständnis die *Teilnahme* als unzureichend bewertet wird.

Gemeinschaft muss durch *Gesellschaft* ersetzt werden. Per definitionem handelt es sich bei *Gemeinschaft* um Personen, die in einem persönlichen Bezug zueinander stehen, wohingegen der Terminus *Gesellschaft* eine Gemeinschaft von Individuen ist, die grundsätzlich keine direkte Beziehung zueinander haben, sodass erst durch einen Austausch der Begrifflichkeiten der tatsächlichen Bedeutung Rechnung getragen werden kann.

Weitere Verweise:

Betrifft: Artikel 19 und 20 der Verfassung des Landes Thüringen:

- a) Gemäß Artikel 7 (Kinder mit Behinderungen) der UN-BRK möchten wir darauf verweisen, dass im Änderungsvorschlag des Artikel 19 der Verfassung diese Aspekte bisher nicht berücksichtigt wurden.

Vorstand gem. § 26 BGB:

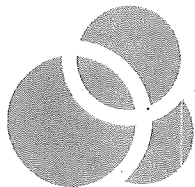
Thomas Brückner
Julia Fischer
Nancy Frind
David Gothe
Andrea Grassow
Roswitha Montag
Roger Schmidtchen
Günther Schwarze
Markus Walloschek

Vereinsregister:

Amtsgericht Erfurt VR 163025

Bankverbindung:

Sparkasse Mittelthüringen
IBAN: DE86 8205 1000 0163 1155 32
BIC: HELADEF1WEM



LIGA Selbstvertretung Thüringen

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V.

- b) Im Artikel 20 der Thüringer Verfassung wurde der Begriff „Behinderte“ verwendet, dies zu reflektieren und durch den Terminus gemäß der UN-BRK zu ersetzen (Menschen mit Behinderung).

Für weitere Gespräche steht die LIGA Selbstvertretung Thüringen e.V. jederzeit gern zur Verfügung.

Von unserer Vorstandin Nancy Frind persönliche Anmerkungen:

Was ich dort gesagt habe ist einfach das ist nicht barrierefrei. Das war sehr schwer besprochen, aber es war mir sehr wichtig, dass es die Freiheit gibt, leichte oder einfache Sprache zu sprechen auch die Dokumente in einfacher oder in leichter Sprache zu bekommen dass man verstehen kann, also auch jeder Mensch mit Behinderung oder auch ohne Behinderung lesen kann es gibt Menschen die können einfach die schwere Sprache nicht verstehen und das sollte auch hingenommen werden dass es ganz wichtig ist dass Menschen mitgenommen werden alle Menschen mitgenommen werden sollen und nicht nur einzelne Menschen die es verstehen. Aber es gibt Menschen wie mich und auch andere Menschen mit und ohne Behinderung mit einer Lernschwäche ist nicht verstehen, deswegen es mir ganz groß am Herzen liegt einfach mal ist in einfacher oder leichter Sprache zu machen alle Dokumente das ist ganz wichtig für Menschen mit einer Behinderung und auch ohne Behinderung wie die alten Menschen die es manchmal auch leider nicht verstehen den auch mal nachfragen. Vielen Dank!

Mit herzlichen Grüßen

Andrea Grassow
Kommissarische Geschäftsführerin

LIGA Selbstvertretung Thüringen

Nancy Frind
Vorständin

Vorstand gem. § 26 BGB:

Thomas Brückner
Julia Fischer
Nancy Frind
David Gothe
Andrea Grassow
Roswitha Montag
Roger Schmidtchen
Günther Schwarze
Markus Walloschek

Vereinsregister:

Amtsgericht Erfurt VR 163025

Bankverbindung:

Sparkasse Mittelthüringen
IBAN: DE86 8205 1000 0163 1155 32
BIC: HELADEF1WEM

Den Mitgliedern des
VerfA

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/916
zu Drs. 7/897

zum Themenkomplex
"Inklusion"

THÜR. LANDTAG POST
04.12.2020 13:53

30102/2020



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Drs. 7/897)

Anlässlich der mündlichen Anhörung
im Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags am 27.11.2020
zum Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“

Dezember 2020



TLT/16642/20/4

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Zur Bedeutung der geplanten Ergänzungen in Art. 2 Abs. 4 VerfTH	3
3	Zum Wortlaut der geplanten Neufassung des Art. 2 Abs. 4 VerfTH	6
4	Fazit und Ausblick	7

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK, Konvention) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK und die Monitoring-Stelle UN-KRK des DIMR haben zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (VerfTH) - Drs. 7/897 - bereits im Oktober eine schriftliche Stellungnahme eingereicht und darin zu Artikel 1 Nr. 3 (zu Art. 2 Abs. 4 VerfTH) und zu Artikel 1 Nr. 4 (zu Art. 19 Abs. 1 VerfTH) Stellung bezogen.

Das DIMR dankt für die Gelegenheit, diese Stellungnahme anlässlich der mündlichen Anhörung im Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags am 27.11.2020 zum Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“ um einige weitere Aspekte in Bezug auf Artikel 2 Abs. 4 VerfTH zu ergänzen.

2 Zur Bedeutung der geplanten Ergänzungen in Art. 2 Abs. 4 VerfTH

Das geplante Bekenntnis der Verfassung des Freistaats Thüringen zum menschenrechtlichen Prinzip der Inklusion, einem der zentralen in Artikel 3 UN-BRK verankerten Leitprinzipien der UN-BRK, und zur umfassenden Umsetzung der UN-BRK und anderer völkerrechtlicher Übereinkommen, ist von großer Bedeutung für eine wirksame Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Thüringen.

Die UN-BRK gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes. Vermittelt über das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen.¹ Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar an die verbindlichen Vorgaben der Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.² Die Verpflichtung des Bundes und der Länder, relevante Rechtsnormen und deren Vollzug stetig am Maßstab der Konvention zu prüfen, sowie wirksame Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzunehmen, folgt ausdrücklich aus Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung

¹ Der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl.: Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008, S. 460 (A)).

² Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BVR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch: BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09, Ziff. 74.

mit Absatz 5 UN-BRK. Auch aus Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969 ergibt sich diese Bindungswirkung.³

Die im Gesetzesentwurf erwähnten „Mehrkosten“ im Zusammenhang mit der geplanten Verfassungsänderung entstehen nur deshalb, weil die diesen Kosten zugrunde liegenden Verpflichtungen bisher bedauerlicherweise noch nicht umgesetzt worden sind. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK bestehen jedoch seit über 10 Jahren und nicht erst seit ihrer Erwähnung in der Verfassung.

Gleichwohl wird in öffentlichen Debatten immer wieder das Argument vorgebracht, dass die einzelnen Bundesländer den Menschenrechten nicht verpflichtet seien, da sie die menschenrechtlichen Übereinkommen nicht selbst unterzeichnet haben. Zur Klarstellung erscheint daher die konkrete Bezugnahme auf die UN-BRK in der Thüringer Verfassung geboten. So würden unstrittig, dass auch die Bereiche erfasst sind, die in die ausschließliche Kompetenz der Länder fallen, wie etwa der Bereich Schule.

Ein eindeutiger Verfassungsauftrag hinsichtlich der umfassenden Geltung der UN-BRK ist außerdem für die Rechtsanwendung von großer Bedeutung. In der vorliegenden Gesetzesbegründung ist zutreffend festgestellt, dass in Deutschland *„hinsichtlich der konkreten und im Alltag wirksamen Anwendung von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen und Pflichten erheblicher Nachhol- und Verbesserungsbedarf“* besteht. Unsere Erfahrungen und Erkenntnisse auf Grund des seit 2009 durchgeführten Monitorings auf Bundes- und Länderebene, darunter auch das Land Thüringen, bestätigen diesen Befund der Gesetzesbegründung.

In der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, und in Teilen auch im Regierungshandeln, werden die Vorgaben und Wertungen der UN-BRK häufig immer noch nicht adäquat berücksichtigt. Auch wenn in Bezug auf gerichtliche Verfahren konstatiert werden kann, dass die UN-BRK im Vergleich zu anderen UN-Menschenrechtsübereinkommen mehr Beachtung findet, werden europa- und völkerrechtliche Normen sowie die Spruchpraxis internationaler Gerichte - auch in Thüringen - noch nicht hinreichend berücksichtigt. Schwierigkeiten bestehen in der Regel auch schon vor dem gerichtlichen Verfahren, da die Behörden der UN-BRK im Verwaltungsverfahren in aller Regel keine oder zumindest keine ausreichende rechtliche Bedeutung einräumen. Die Auslegung des einfachen Rechts, vor allem des Sozial- und Verwaltungsrechts, geschieht häufig nicht im Lichte der UN-BRK. Es kommt selten vor, dass bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder im Rahmen von Interessenabwägungen die Konvention bewusst hinzugezogen oder ihr gar entscheidungserheblicher Gehalt zugemessen wird.

Durch die Aufnahme des Prinzips „Inklusion“ in die Verfassung und den ausdrücklichen Verweis auf die UN-BRK würde für das Verwaltungshandeln und die Gerichte klarer werden, dass dieses Prinzip und die gesamte Konvention bei der Auslegung der Grundrechte der Thüringer Landesverfassung und des übrigen Landesrechts zu berücksichtigen sind. Deutlich würde zudem werden, dass die Vorgaben der UN-BRK stets abwägungsrelevante und entsprechend zu gewichtende

³ Art. 27 WWK (Innerstaatliches Recht und Einhaltung von Verträgen): „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Diese Bestimmung lässt Artikel 46 unberührt.“

Belange bei Ermessensentscheidungen oder bei kollidierenden (Grund-)Rechten sind. Die Grundprinzipien der UN-BRK würden durch eine Aufnahme in die Verfassung sichtbar werden und damit näher an die Entscheidungsträger_innen rücken. Überall dort, wo Exklusion bzw. Segregation stattfindet, könnten sich Betroffene leichter und wirksamer als bisher auf diese Bedeutung von Inklusion als Rechtsprinzip berufen.

Die geplante Verfassungsänderung wäre auch für den Bereich der Rechtssetzung relevant. Dies unterstreichen die Ergebnisse einer Untersuchung, die die Monitoring-Stelle UN-BRK in den Jahren 2016/17 in Thüringen durchgeführt hat.⁴ Damals wurden ein Normenscreening durchgeführt und ausgewählte Thüringer Gesetze auf die Vereinbarkeit mit der UN-BRK geprüft. Bei der Prüfung von zehn der einschlägigsten Gesetze hat sich gezeigt, dass es bei allen untersuchten Rechtsmaterien erheblichen gesetzlichen Änderungsbedarf im Hinblick auf die UN-BRK gab. Dies wurde von einigen zuständigen Ressorts aufgegriffen; andere Häuser zweifelten einen Novellierungsbedarf an oder berücksichtigten die Ergebnisse des Normenscreenings trotz laufendem Verfahren zur Gesetzesänderung praktisch überhaupt nicht. Auch hier würde ein klarer Verfassungsauftrag als unmissverständlicher Referenzpunkt helfen, dass sich alle Ressorts ihrer aus der UN-BRK resultierenden Verpflichtungen bewusst werden und diesen besser nachkommen.

Außerdem wird die Relevanz der Konvention häufig nicht in ihrer Breite erkannt. In einer ersten Bestandsaufnahme wurden im Zuge des Normscreening-Auftrags 110 Thüringer Gesetze und Verordnungen identifiziert, die sachlich engste Bezüge zur UN-BRK aufweisen - d.h. die praktisch besonders relevant sind und die auch für eine besonders hohe Zahl von Menschen mit Behinderungen Regelungen enthalten -, und daneben auf 706 weitere Gesetze und Verordnungen, die einen weiteren, nicht so engen Bezug zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erkennen lassen. Dies allein zeigt die hohe Relevanz einer zentralen Verankerung der UN-BRK in der Verfassung. Dass Berührungspunkte zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen oft vergessen oder gar negiert werden, kann nicht allein auf einfachgesetzlicher oder gar untergesetzlicher Ebene gelöst werden. Hier braucht es einen mehrgleisigen Ansatz: Die UN-BRK sollte sowohl in Gesetzen und Verordnungen an den zahlreichen einschlägigen Stellen verankert werden, als auch in Förderprogrammen und anderen untergesetzlichen Regelungen, als auch in der Landesverfassung. Nur so kann mittel- und langfristig überwunden werden, was gegenwärtig noch häufig geschieht: dass das Thema „Behinderung“ und auch die UN-BRK verengt als ein hauptsächlich sozial(rechtlich)es Thema betrachtet wird, obwohl doch die gesamte Bandbreite aller Grundrechte und Lebensbereiche angesprochen sind.

Die Bedeutung solch klarstellender Verfassungsnormen hat auch die Aufnahme eines speziellen Gleichheitssatzes zugunsten von Menschen mit Behinderungen ins Grundgesetz gezeigt. Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG hat im Laufe der Jahre eine enorme Wirkung entfaltet und wird von der Rechtsprechung als wichtiger Referenzpunkt immer wieder in Bezug genommen. Er hat auch gezeigt, dass eine spezielle Regelung zugunsten von Menschen mit Behinderungen nicht zu Lasten

⁴ Der Thüringer Landesregierung wurde im Dezember 2017 von der Monitoring-Stelle UN-BRK der „Abschlussbericht zum Normenscreening und zur Evaluation. Projekt: Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und zur Durchführung eines Normenscreenings von Thüringer Gesetzen auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK“ vorgelegt.

anderer benachteiligter bzw. von Diskriminierung betroffener Bevölkerungsgruppen geht, aber zu einer spürbaren Verbesserung der Rechtsdurchsetzung von Menschen mit Behinderungen führt.

Indem Thüringen diesen klarstellenden Schritt geht und seine Verfassung ergänzt, kommt es in beispielgebender Weise seiner Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 lit. a) UN-BRK nach, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“ (Hervorhebung nur hier). Es wäre damit eines der ersten Bundesländer, das das Prinzip der Inklusion in die Landesverfassung aufnimmt. Ebenso hätte die ausdrückliche Bezugnahme auf internationale Menschenrechtsabkommen im Allgemeinen und auf die UN-BRK im Besonderen Vorbildcharakter.

Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

3 Zum Wortlaut der geplanten Neufassung des Art. 2 Abs. 4 VerfTH

Wie oben dargelegt und bereits in der Stellungnahme von Oktober 2020 ausgeführt, begrüßt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte die vorgesehenen Ergänzungen in Artikel 2 Absatz 4 der Verfassung des Freistaates Thüringen.

Es sollte die Gelegenheit genutzt werden, konsequenterweise auch den bisherigen Wortlaut Art. 2 Absatz 4 mit der UN-BRK in Einklang zu bringen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat sowohl in sprachlicher als auch inhaltlicher Sicht neue Impulse gesetzt, die in der gegenwärtigen Fassung von Artikel 2 Absatz 4 der Verfassung des Freistaates Thüringen noch nicht vollständig zum Ausdruck kommen. Neben dem in Satz 2 verbrieften Schutzgedanken folgt aus der Konvention gleichermaßen auch das Recht auf Selbstbestimmung und Gleichberechtigung/Nichtdiskriminierung.

Dies sollte im Verfassungstext Niederschlag finden.⁵ Eine unveränderte Konzentration auf den Schutzaspekt würde dagegen ein Verharren des Verfassungsgebers auf dem überkommenen Fürsorge-Paradigma implizieren, was nicht nur nicht mehr zeitgemäß wäre, sondern auch problematisch im Hinblick auf die Grundprinzipien und den Paradigmenwechsel der UN-BRK, die Selbstbestimmung und Inklusion ins Zentrum stellen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention regt an, in Artikel 2 Absatz 4 Satz 2 VerfTH auch das Recht auf Selbstbestimmung und Nichtdiskriminierung/Gleichberechtigung zum Ausdruck zu bringen.

Zudem sollte der Behinderungsbegriff der Konvention aufgegriffen werden, wonach Behinderungen durch die Wechselwirkung von umwelt- und einstellungsbedingten

⁵ Siehe z.B. Art. 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Barrieren und Beeinträchtigung entstehen⁶. Daraus folgt, dass Menschen verschiedene Behinderungen erfahren; das Wort „Behinderungen“ sollte daher im Plural gewählt werden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention regt an, durchgehend die Formulierung „Menschen mit Behinderungen“ zu wählen.

Im Hinblick auf Satz 3 ist zu berücksichtigen, dass eine „gleichwertige Teilnahme“ ein Minus zur „gleichberechtigten Teilhabe“ darstellt. „Gleichwertigkeit“ als unbestimmter Rechtsbegriff lässt einen Auslegungsspielraum zu, der mit der Konvention nicht vereinbar ist. In Bezug auf den Begriff der Teilnahme ist zum einen zu beachten, dass man an etwas Vorhandenem teilnimmt und somit nicht in erster Linie von vornherein gleichberechtigt mitgestaltet, was dem Gedanken der Inklusion widerspricht. Zum anderen ist die „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“⁷ ein Allgemeiner Grundsatz der UN-Behindertenrechtskonvention. Diese sicherzustellen beziehungsweise zu gewährleisten, statt lediglich zu fördern, ist staatliche Kernaufgabe.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention regt an, klarzustellen, dass das Land und seine Gebietskörperschaften die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft, nicht nur in der Gemeinschaft, sicherstellen.

Die Formulierung könnte beispielsweise folgendermaßen lauten:

Inklusion ist ein Menschenrecht. Der Freistaat setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen ein. Das Land und seine Gebietskörperschaften gewährleisten ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft, insbesondere auch durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen.

4 Fazit und Ausblick

Der Thüringer Landtag hat eine Verfassungsänderung vorgelegt, die sich in weiten Teilen von anderen vergleichbaren Formulierungen auf Bundes- und Landesebene deutlich positiv abhebt. Nichtsdestotrotz gibt es, wie aufgezeigt, an mehreren Stellen relevanten Anpassungsbedarf. Der Verfassungsgesetzgeber möchte gerade die menschenrechtlichen Verpflichtungen, die auch für das Land Thüringen unmittelbar aus der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention folgen, stärker sichtbar machen und sich zu einer umfassenden Umsetzung bekennen. Dieses Ansinnen ist uneingeschränkt zu begrüßen und ist im Grundsatz dazu geeignet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die Rechte von Kindern jeweils deutlich zu stärken. Die konkrete Ausgestaltung im Verfassungstext muss

⁶ Artikel 1 Absatz 2 UN-BRK.

⁷ Artikel 3 Buchstabe c) UN-BRK.

indes in einer Art und Weise erfolgen, die uneingeschränkt sicherstellt, dass bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen in keiner Weise abgesenkt werden.

Zudem regen wir an, bei der anstehenden Verfassungsänderung auch Artikel 22 VerfTH in den Blick zu nehmen und Menschenrechtsbildung dort stärker als Bildungsziel zu benennen.⁸ Durch eine explizite Nennung der Menschenrechte in Artikel 22 würde deutlich werden, dass Inhalte und Prinzipien aus der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention, aber auch allen anderen UN-Menschenrechtskonventionen in der Schule vermittelt und gelebt werden sollen. Dies würde die grundsätzliche Zielsetzung dieser Verfassungsänderung unterstützen und zur Umsetzung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen zusätzlich beitragen.

⁸ Etwa in Artikel 22 Abs. 1 VerfTH durch folgende Ergänzung nach „Würde des Menschen“: „Erziehung und Bildung haben die Aufgabe, selbständiges Denken und Handeln, Achtung vor der Würde des Menschen und der Menschenrechte (...) zu fördern“. Vgl. auch zur menschenrechtlichen Verpflichtung: Rudolf, Beate/ Reitz, Sandra (2015): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche - Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik. Berlin: DIMR. Insbesondere S. 30-31. Online abrufbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Studie_Menschenrechtsbildung_fuer_Kinder_und_Jugendliche_barrierefrei.pdf

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT:

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Oktober 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter des Landesverfassungsgerichts a.D.



Thüringer Landtag
- Verfassungsausschuss -
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/761
zu Drs. 7/897

THUR. LANDTAG POST
23.11.2020 09:51

2854812020

Halle, den 20. November 2020

zum Themenkomplex "Inklusion"

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu Fünftem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Drucksache 7/897

Stellungnahme zum Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“

Ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu der geplanten Verfassungsänderung eine Stellungnahme abgeben zu können. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die folgenden Änderungsvorschläge:

- Einführung eines neuen Artikel 1 Absatz 3
- Neufassung des Artikel 2 Absatz 4
- Neufassung des Artikel 19

A) Vorbemerkung

Die Initiatoren der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen begründen ihre Initiative mit mehreren hochrelevanten gesellschaftlichen Entwicklungen, die sowohl aus einer menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Perspektive als auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhang in der freiheitlichen demokratischen Gesellschaft nach einer Antwort verlangen. Diese soll nicht alleine dem politischen Prozess und dem „einfachen“ Gesetzgeber überlassen werden, sondern auch auf der Ebene des Verfassungsrechts und damit in einer rechtlich und politisch grundsätzlichen Art und Weise erfolgen.



Die Verfassung ist politisch und rechtlich Ausdruck einer grundlegenden Verständigung des Staatsvolks über Rechte und Werte, aber auch eine „Anleitung“ für das staatliche Handeln, diesen eine größtmögliche praktische Wirksamkeit zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund geht es bei den vorgeschlagenen Änderungen, die sich auf mehrere Themenfeld von grundsätzlicher Bedeutung beziehen, nicht nur um eine allgemeine Orientierung, sondern auch um eine stärkere Handlungsanleitung. Diese ist an einigen Stellen indes nicht auf das staatliche Handeln beschränkt, sondern zugleich an die Allgemeinheit der privaten Akteure in der Gesellschaft adressiert. Das ist nicht gänzlich neu, wird durch die vorgeschlagenen Änderungen ab an neuralgischen Punkten neu akzentuiert und ist deshalb zu beachten und zu betrachten, weshalb dazu auch an dieser Stelle einige wenige Überlegungen als angemessen erscheinen.

Anders als die Weimarer Reichsverfassung, der die Normkategorie der Grundpflichten vertraut war, hat sich das neue Verfassungsrecht ab 1945 mit der rechtlichen Inpflichtnahme Privater stark zurückgehalten.¹ So sieht das Grundgesetz nur an wenigen Stellen entsprechende Inpflichtnahmen vor (in Art. 6 Abs. 2 GG in Bezug auf die elterliche Sorge, in Art. 7 Abs. 4 GG in Bezug auf das Sonderungsförderungsverbot bei Privatschulen, in Art. 12a GG in Bezug auf die Wehrpflicht und den Ersatzdienst). In jüngerer Zeit wurden allgemeine private Verhaltenspflichten in einigen Landesverfassungen in Bezug auf den Umweltschutz eingeführt. Darüber geht der jetzt vorgeschlagene Art. 1 Abs. 3 deutlich hinaus.

In der Sache soll die Verfassung in Zukunft „Alle“, d.h. alle Bürgerinnen und Bürger, an die sich die Verfassung in erster Linie richtet, dazu aufrufen, für den Erhalt der grundlegenden Werte und Bedingungen einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft einzutreten („Verantwortung“). Damit wird auf den von *Ernst-Wolfgang Böckenförde* vielfach formulierten Befund geantwortet, dass der demokratische Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann (sog. Böckenförde-Diktum²). Die Antwort besteht in dem Versuch, die Allgemeinheit durch einen verfassungsrechtlichen „Appell“ zu entsprechenden Verhaltensweisen zu motivieren und sie dabei zugleich inhaltlich anzuleiten, in dem bestimmte Aufmerksamkeitsschwerpunkte gebildet werden.

Es ist wichtig, sich dieses Paradigmenwechsels bewusst zu sein und zugleich zu bedenken, dass damit der Geltungsanspruch der Verfassung und somit auch die Verrechtlichung von Politik und gesellschaftlichen Leben erweitert wird. Ob das „gut“ oder „schlecht“ ist, kann rechtlich gar nicht bewertet werden, sondern ist ausschließlich Gegenstand (verfassungs-)politischer Debatte und Bewertung. Es kommt für die Beurteilung der vorgeschlagenen Ver-

¹ Dazu ausführlich *Randelzhofer*, Grundrechte und Grundpflichten, in: Merten/Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band. II, 2006, § 37.

² *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisierung (1967), in: Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 60.

fassungsänderungen nur darauf an, sich die übergeordnete Bedeutung dieses Schritts ins Bewusstsein zu rufen und die Änderung nicht nur inhaltlich sondern auch mit Blick auf der erweiterten Wirkungsanspruch zu debattieren.

B) Neuer Artikel 1 Absatz 3

Der neue Art. 1 Abs. 3 knüpft in der Sache an vergleichbare Regelungen an, die sich in der Verfassung des Landes Brandenburg (dort Art. 7a LVerf) und der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (dort der zu Beginn des Jahres eingefügte Art. 37a LVerf) finden.

Aus der Begründung wird deutlich, auf welche gesellschaftlichen Prozesse und einzelnen Vorgänge damit reagiert werden soll.

Berücksichtigt man die fachwissenschaftlichen Debatten zu den in der Regelung adressierten Themenfeldern, so wird aber deutlich, dass die gewählten Formulierungen nicht dem aktuellen Erkenntnisstand entsprechen und deshalb die Gefahr besteht, dass ein falscher Eindruck in Bezug auf die gesellschaftliche Wirklichkeit verfassungsrechtlich zementiert und die „drohenden Gefahrenlagen“ unzureichend und ungenau beschrieben werden.

Konkret betrifft dies die folgenden Aspekte:

„Wiederbelebung“: wie bei Art. 37a Verf Sachsen-Anhalt wird durch die Verwendung dieses Begriffs suggeriert, dass Antisemitismus und Rassismus in der deutschen Gesellschaft in der jüngeren Vergangenheit nicht existierten bzw. kein „Problem“ waren und erst in der jüngeren Vergangenheit entsprechende Entwicklungen zu verzeichnen sind, auf die reagiert werden soll und muss. Dies entspricht jedoch nicht dem fachwissenschaftlichen Erkenntnisstand, wie er zuletzt durch *Max Czollek* in seinen Werk *Gegenwartsbewältigung*³ zusammenfassend dargestellt wurde. Auch im Strafverfahren zum Attentat in Halle hat der Sachverständige Benjamin Steinitz vor wenigen Tagen verdeutlicht, dass die entsprechenden antisemitischen Strukturen in der Gesellschaft latent vorhanden waren / sind („Ungebrochene Tradition des Antisemitismus“).⁴ Es wäre höchst bedauerlich, wenn eine anders intendierte Verfassungsänderung sich dem Vorwurf eine realitätsverweigernden oder beschwichtigenden Terminologie ausgesetzt sehen würde, weshalb dringend der Verzicht auf die Formulierung „Wiederbelebung“ empfohlen wird.

³ *Czollek, Gegenwartsbewältigung, 2020 m.w.N.*

⁴ Siehe dazu den Bericht der FAZ in Anlage 1.

In der Sache mindert das auch nicht die Wirkung der Norm, weil es vor allem darauf ankommt, die Verbreitung entsprechenden Gedankenguts und darauf basierender Handlungsformen zu verhindern.

Der Regelungsvorschlag ist aber auch in seinen weiteren Elementen zu ungenau und anpassungsbedürftig. Vor allem wird durch die weiteren Formulierungen das Spektrum der gegenwärtig zu beobachtenden, die Grundwerte der deutschen Verfassungsrechtsordnung bedrohenden Gedankenguts nicht zutreffend erfasst. Das kann am Beispiel des Attentäters von Halle verdeutlicht werden, der in seiner entscheidenden „Motivation“ nicht durch eine Nachahmung oder Verherrlichung des Nationalsozialismus, sondern neben einem tief verwurzelten Antisemitismus durch eine White-Supremacy-Ideologie und Misogynie geleitet war bzw. ist. Eine zu eng vergangenheitsorientierte Terminologie ist deshalb zu vermeiden und an deren Stelle eine offene, gegenwartsbezogene zu wählen.

Zu diesem Zweck wird die folgende alternative Formulierung vorgeschlagen und erläutert:

„(3) Die Abwehr der Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, von Antisemitismus sowie gruppenbezogenen menschenfeindlicher, insbesondere rassistischer und misogynen Überlegenheitsideologien und darauf beruhender Aktivitäten ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung aller.“

Diese Formulierung verzichtet auf eine Bewertung des Ist-Zustandes und ist auf die gegenwärtige und zukünftige Lage ausgerichtet.

Die Verherrlichung der nationalsozialistischen Herrschaft wird nicht eigens erwähnt, weil dies einerseits bereits durch die Ablehnung des Gedankenguts einbegriffen ist und den entsprechenden Haltungen und Handlungen wohl auch eine eher untergeordnete Bedeutung zukommt. Demgegenüber wird die Aufmerksamkeit neben dem Antisemitismus stärker auf die gegenwärtig dominierenden facettenreichen „Überlegenheitsideologien“ gelenkt, die vor allem deshalb „gewählt“ werden, um dem Vorwurf der Nachahmung des Nationalsozialismus sowie daran anknüpfender Verbotsregelungen zu entgehen.

Durch das Abstellen auf „gruppenbezogene“ Gedanken und Aktivitäten wird das Themenfeld eingegrenzt.

Mit der Verwendung des Terminus „Überlegenheitsideologie“ wird die Verletzung des in der Menschenwürde verankerten Gleichheitsgedankens deutlicher herausgearbeitet.

Durch die Einfügung des „insbesondere“ wird die Offenheit der Regelung mit Blick auf künftige ideologische Konzepte gewahrt.

Insgesamt wird damit den gegenwärtigen Realitäten im Bereich des Gedankenguts und der Aktivitäten deutlich genauer Rechnung getragen und nicht der Eindruck erweckt, es gehe nur oder vor allem um die Abwehr eines aus der Vergangenheit bekannten Phänomens.

C) Neufassung Artikel 2 Absatz 4

Die Neufassung wird auch vor dem Hintergrund der damit verfolgten Absicht, den Schutz von Menschen mit Behinderungen zu verdeutlichen und zu verbessern, begrüßt. Trotz zahlreicher Anstrengungen in den letzten Jahren handelt es sich um eine Daueraufgabe, der Bedeutung durch die Neufassung noch besser als in der bisherigen Fassung zum Ausdruck kommt.

Im Einzelnen ist folgendes anzumerken:

Die Herausstellung, dass Inklusion ein Menschenrecht ist, verdeutlicht den hohen Anspruch der damit verbundenen Rechte und Pflichten. Da dieses Menschenrecht durch die UN-Behindertenrechtskonvention ausgestaltet wird, sollte auch die Terminologie an diese angepasst werden, um den Willen zur konsequenten Umsetzung zu verdeutlichen und unnötige Unsicherheiten bei der Norminterpretation zu vermeiden, die automatisch entstehen, wenn eine abweichende Terminologie verwendet wird.

Den aus diesem Blickwinkel unterbreiteten Verbesserungsvorschlägen der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte schließe ich mich ausdrücklich an.

D) Neufassung Artikel 19

Die vorgeschlagene Neufassung des den Kinderrechten gewidmeten Art. 19 LVerf dient dem Ziel, den Erfahrungen Rechnung zu tragen, die in den letzten im Zusammenhang mit der Aufklärung von Missbrauchsfällen gemacht wurden. Zudem soll die Regelung den engen thematischen Bezug zur UN-Kinderrechtskonvention deutlicher erkennen lassen.

Soweit in Satz 1 das Wort „gesunde“ verwendet wird, erweist sich dies als irritierend und missverständlich. Man kann – die unveränderte – Formulierung so verstehen, dass es nur auf das medizinische Wohlergehen geht.

Die neuen Sätze 3 bis 5 zielen darauf ab, die Kinderrechtskonvention auch auf verfassungsrechtlicher Ebene umzusetzen.

Satz 3 Halbsatz 1 normiert zunächst mit der Bezugnahme auf die Achtungs- und Schutzpflicht zwei wesentliche Elemente der rechtlichen Wirkung von Grundrechten, die im Prinzip ent-

behrlich wären. Indem aber die Förderpflicht hinzugefügt wird, die bei Kindern besonders bedeutsam ist, erhält der Satz aber eine eigenständige und weitergehende Bedeutung.

Die Formulierung ist jedoch etwas ungenau, da man nicht die Grundrechte, sondern nur den Grundrechtsgebrauch fördern kann. Alternativ ist deshalb die folgende Formulierung denkbar:

„Die staatliche Gemeinschaft achtet und schützt die Grundrechte und fördert das Wohl der Kinder und Jugendlichen.“

Dabei knüpft das Wohl der Kinder insbesondere an ihren Grundrechtsgebrauch an.

In Satz 3 Halbsatz 2 wird auf den ersten Blick ebenfalls eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, da das Land an die vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Vereinbarungen gebunden ist. Fraglich ist, ob damit beabsichtigt ist, die betroffenen Regelungen in den Rang von Verfassungsnormen zu erheben. Dagegen spricht indes, dass die pauschale Inbezugnahme dafür nicht ausreicht. Es wäre zur Vermeidung von Irritationen besser, den Halbsatz zu streichen.

Zu Satz 4 wird empfohlen, die Formulierung – wie in Art. 24 EU GRCh – an den Wortlaut der UN-Kinderrechtskonvention (insbes. deren Art. 3) anzugleichen und zu formulieren. Das würde bedeuten, dass die Formulierung „wesentlich zu berücksichtigen“ durch „vorrangig zu berücksichtigen“ ersetzt werden sollte.

Wie in der Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf S. 7 zutreffend ausgeführt wird, bedeutet dies nicht, dass ein absoluter Vorrang gegenüber allen anderen Interessen und Rechten begründet wird, da Art. 3 UN KKR ausdrücklich davon spricht, dass es sich um „einen“ Gesichtspunkt handelt, weshalb auch anderen Gesichtspunkten im Einzelfall ein höheres Gewicht im Rahmen einer Gesamtabwägung zugesprochen werden kann.⁵

Satz 5 stellt auf „staatliche Entscheidungen“ ab. Das ist zu eng, weil die Schutzpflicht auch Maßnahmen außerhalb staatlicher Entscheidungen im engeren Sinne erfasst. Deshalb erscheint es sinnvoll, allgemein von Angelegenheiten zu sprechen. Soweit es um private Handeln geht, bedarf es zur entsprechenden Steuerung gesetzlicher Regelungen, die ihrerseits dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.

E) Zusammenfassung

Die hier behandelten vorgeschlagenen Verfassungsänderungen reagieren auf bedeutsame gesellschaftliche Entwicklungen, die Rechte Einzelner sowie den Zusammenhalt der Gemein-

⁵ Schmahl KKR/Schmahl, 2. Aufl. 2017, KKR Art. 3, Rn. 3 ff und 17 ff.

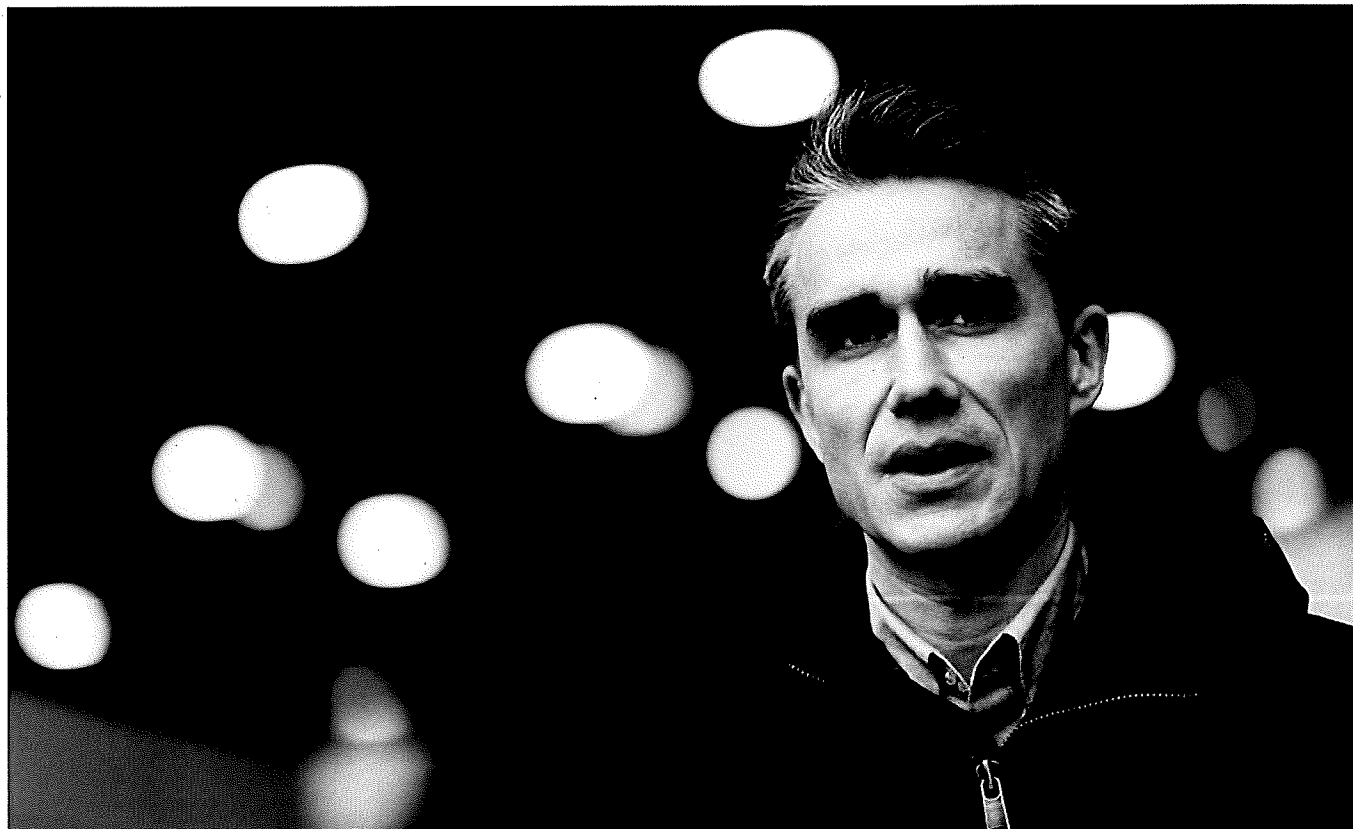
schaft auf der Grundlage der im Grundgesetz und der Landesverfassung verankerten zentralen Werte gefährden. Durch die Verfassungsänderung wird versucht, auf die zugrunde gelegten Befunde durch verfassungsrechtliche Steuerungsimpulse entgegenzuwirken.

Den verfolgten Zielsetzungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Es sind aber eine Reihe von klarstellenden Verbesserungen erforderlich, die im Einzelnen vorgestellt wurden. Zudem sollte gründlich überlegt werden, ob die weitergehende Inpflichtnahme der Bürgerinnen und Bürger dem Grundkonzept einer freiheitlichen Verfassungsordnung entspricht und dieses fördert oder ob die damit verbundene Vereinnahmung zu gegenteiligen Effekten führt.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Ungebrochene Tradition des Antisemitismus

Im Prozess zum Halle-Attentat übt ein Sachverständiger scharfe Kritik am Staat



Rückzug aus der Öffentlichkeit: Das jüdische werde ins Verborgene verlagert, sagt Politikwissenschaftler Steinitz. © dpa



BEITRAG TEILEN

Der Anschlag auf die Synagoge in Halle vor etwas mehr als einem Jahr hat nach Einschätzung eines Fachmanns für antisemitische Taten einen Einfluss auf das Leben der Juden in Deutschland – weit über die eigentliche Tat hinaus. Benjamin Steinitz, der als Sachverständiger am Dienstag im Prozess gegen Stephan B. auftrat, nannte solche antisemitischen Taten „Botschaftstaten“. Täter wollten damit ihre „Hegemonie“ durchsetzen und als minderwertig betrachtete Gruppen herabsetzen. Steinitz leitet die Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus, die antisemitische Fälle dokumentiert und untersucht. Kurz bevor die Plädoyers im Prozess gegen Stephan B. vor dem Oberlandesgericht Naumburg gehalten werden, schilderte Steinitz, wie unsicher und bedroht sich Juden dieser Tage in Deutschland fühlen.

Antisemitische Taten führen demnach dazu, dass sich die Betroffenen zurückziehen. „Sie zerstören dauerhaft die ~~Stammbaum~~ ~~Adhärenz~~ ~~bewegen zu können“, sagte Steinitz. In~~



Interviews, die der Verein führte, hätten Vertreter aller jüdischen Einrichtungen in Sachsen-Anhalt geschildert, dass sie direkt von Antisemitismus betroffen waren.

Anfeindungen seien für Juden überall in Deutschland Alltag, sagte Steinitz. Etwa 79 Prozent der Juden in Deutschland hätten solche Attacken schon erlebt, die wenigsten würden allerdings angezeigt. Steinitz sprach von einer „Trivialisierung“ des Antisemitismus. Zu häufig würden Juden denken: „Wegen dieser antisemitischen Beschimpfung gehe ich jetzt nicht zur Polizei.“ So werde Judenhass kleingeredet.

Juden würden es vermeiden, in der Öffentlichkeit als Gläubige aufzutreten. Das Jüdische werde ins Verborgene verlagert. Die Gespräche der Dokumentationsstelle hätten ergeben, dass Betroffene oft überlegten, wegzuziehen oder auszuwandern. Es gebe eine „ungebrochene Tradition extremer Gewalt gegen Juden“ in Deutschland, sagte der Politikwissenschaftler Steinitz. Antisemitismus und gezieltes Töten von Juden hätten nach 1945 nicht aufgehört.

Stephan B. hatte vergangenes Jahr an Jom Kippur, dem höchsten jüdischen Feiertag, versucht, in die Synagoge in Halle einzudringen und die 51 dort versammelten Gläubigen zu töten. Als ihm das nicht gelang, tötete er zwei Personen außerhalb der Synagoge. Am Dienstag verhöhnte Stephan B. den Sachverständigen Steinitz und die Betroffenen von Judenhass. „Wissen Sie, was das beste Mittel gegen Antisemitismus in Deutschland ist? Keine Juden in Deutschland.“ Richterin Ursula Mertens rügte den Angeklagten, er habe nicht das Recht zur Stellungnahme.

Der Leiter der Dokumentationsstelle kritisierte den staatlichen Schutz von jüdischen Einrichtungen scharf. Der Staat hätte die Synagoge von Halle besser vor dem Anschlag im Herbst 2019 schützen müssen. „Aus unserer Sicht hätten die Behörden den unzureichenden Schutz kennen müssen.“ Obwohl in der Synagoge Jom Kippur gefeiert wurde, hatte die Stadt Halle keine Polizeistreife zum Schutz der 51 Gläubigen abgestellt. Inzwischen versprechen nicht nur Politiker aus Sachsen-Anhalt, dass jüdische Einrichtungen besser geschützt werden. moja.



BEITRAG TEILEN

§
(<https://zeitung.faz.net/faz/seite-eins/2020-11-18/>)

Impressum (<http://www.faz.net/ueber-uns/faz-net-impressum-112096.html>)

Datenschutz

(<http://www.faz.net/datenschutz/>)
Die komplette digitale Ausgabe der F.A.Z.

14 TAGE KOSTENFREI TESTEN (HTTPS..)

29681/2020

Stellungnahme zum

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

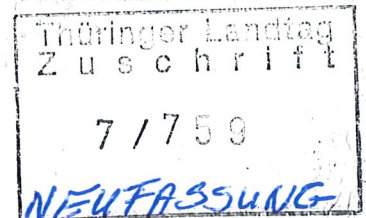
DIE GRÜNEN

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen –

Aufnahme von Staatszielen

– Drucksache 7/897 –

hier: Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“



*Zu Drs. 71897
zum Themenkomplex
„Inklusion“*

Inhaltsübersicht Den Mitgliedern des

VerfSt

Zusammenfassung	2
I. Anliegen des Gesetzentwurfs im Bereich der Inklusion	3
II. Bedeutung und Tragweite der angestrebten Verfassungsänderung	4
1. Status der UN-BRK im deutschen Recht.....	4
a) Geltung der UN-BRK und Rechtspflicht zur Umsetzung für Bund und Länder	4
b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wirkung der UN-BRK ..	9
c) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zur Wirkung der UN-BRK .	11
2. Stand der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland und Thüringen	13
a) Bewertung der Umsetzung durch UN-Menschenrechtsausschüsse	14
b) Erschwerung effektiver und einheitlicher Umsetzung durch das föderale System	16
c) Themenkomplex Inklusion bzw. gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen im Landesverfassungsrecht im Vergleich	17
d) Rechtsprechung der Instanzgerichte	19
3. Zwischenfazit	19
III. Rechtstechnische Fragen	21
1. Einordnung als Staatsziel	22
2. Inklusion als Menschenrecht.....	22
3. Schutz durch den Freistaat und „gleichwertige Teilnahme“	24
4. Umfassende „Umsetzung“	25
5. „andere völkerrechtliche Vereinbarungen“	25
6. Zwischenfazit.....	28
IV. Fazit	29



TLT/16536/20/6

Zusammenfassung

Ausgehend vom Anliegen des Gesetzentwurfs im Bereich der Inklusion (I.) sind Gegenstand der Stellungnahme zum einen Bedeutung und Tragweite der damit angestrebten Verfassungsänderung (II.) und zum anderen rechtstechnische Fragen der gewählten Formulierungen (III.). Angesichts des gegebenen Status der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht und den bestehenden Umsetzungsdefiziten wird eine wesentliche Bedeutung der angestrebten Verfassungsänderung vor allem darin gesehen, dass sie einen Beitrag zur notwendigen Bewusstseinsbildung und positiven gesellschaftlichen Wahrnehmung leisten kann. In rechtstechnischer Hinsicht werden Verbesserungen der missverständlichen Einordnung als Staatsziel und der – aus der Perspektive der UN-BRK selektiven – Hervorhebung von Inklusion als Menschenrecht angeregt. Für wünschenswert erachtet werden weitere Änderungen, die von der angestrebten Verfassungsänderung nicht erfasste Teile des Art. 2 Abs. 4 UN-BRK betreffen, sowie die Bezugnahme auf weitere allgemeine und gruppenbezogene Menschenrechtsübereinkommen (auf der Ebene der Vereinten Nationen und des Europarats).

I. Anliegen des Gesetzentwurfs im Bereich der Inklusion

Der vorliegende Entwurf zielt auf die Aufnahme von Staatszielen als Gestaltungselement in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Mit der Perspektive einer im Alltag inklusiven Gesellschaft in Thüringen soll die ausdrückliche Erwähnung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, BGBl. II 2008 S. 1420.

in Art. 2 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Verf TH) dazu führen, dass deren „detaillierte Inhalte“ zum Nachteilsausgleich für behinderte Menschen in dieser „konkreten Detailliertheit“ ein rechtlich verbindlicher Teil des Nachteilsausgleichsgebots der Verfassung des Freistaats Thüringen werden.

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Aufnahme von Staatszielen, 1.7.2020, Drucksache 7/897, S. 3.

Konkret soll Art. 2 Abs. 4 Verf TH geändert werden, indem dem bisherigen Satz 1

„Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats.“

der Satz vorangestellt wird:

„Inklusion ist ein Menschenrecht.“

Zudem soll der bisherige Satz 2

„Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.“

um den Zusatz ergänzt werden

„insbesondere auch durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen.“

Artikel 2 Abs. 4 erhält damit die folgende Fassung:

„Inklusion ist ein Menschenrecht. Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats. Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemein-

schaft, insbesondere auch durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen.“ (Ergänzungen unterstrichen).

II. Bedeutung und Tragweite der angestrebten Verfassungsänderung

Die Tragweite der damit angestrebten Verfassungsänderung ist vor dem Hintergrund der Wirkung der UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung (1.) und des Stands ihrer Umsetzung (2.) zu beurteilen.

1. Status der UN-BRK im deutschen Recht

a) Geltung der UN-BRK und Rechtspflicht zur Umsetzung für Bund und Länder

aa) Geltung der UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung

Eine **Rechtspflicht zur Umsetzung** der UN-BRK auf Bundes- und Länderebene besteht bereits unabhängig von der angestrebten Verfassungsänderung und der Einfügung des Halbsatzes in Art. 2 Abs. 4. Verf TH zur „umfassende[n] Umsetzung“ der UN-BRK. UN-BRK und Fakultativprotokoll

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. II 2008 S. 1453.

sind in Deutschland nach ihrer Ratifikation am 26.3.2009 in Kraft getreten.

Vgl. Art. 45 Abs. 2 UN-BRK und Art. 13 Abs. 2 Fakultativprotokoll; Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008, BGBl. II 2008 S. 1419, Art. 2 Abs. 1.

Die UN-BRK hat in Deutschland Gesetzeskraft, teilt den Rang des Vertragsgesetzes (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) und gilt normhierarchisch demnach **im Range eines einfachen Bundesgesetzes**.

BVerfGE 111, 307, 317, [2004] – Görgülü; BVerfGE 141, 1, 19 [2015] – Völkerrechtsdurchbrechung.

Mit Inkrafttreten des Vertragsgesetzes – hier das Gesetz zu dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll – ist ein **Rechtsanwendungsbefehl** ergangen. Durch diesen erlangt die UN-

BRK Geltung im deutschen Rechtsraum, d.h. sie ist mit Eintritt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit auch Bestandteil der nationalen Rechtsordnung geworden. Als solcher ist sie von allen Hoheitsträgern und den für sie handelnden Organen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu beachten. Ihre Geltung in der nationalen Rechtsordnung ist nicht auf diejenigen Vorschriften beschränkt, die unmittelbar anwendbar sind, sondern umfasst den Vertrag insgesamt.

bb) Die UN-BRK als gemischter Vertrag der Europäischen Union

Auch die **Europäische Union** ist der UN-BRK beigetreten.

Beschluss des Rates vom 26.11.2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft (2010/48/EG, ABI. L 23 vom 27.1.2010, 35).

Im **Recht der Europäischen Union** hat die UN-BRK einen dem Sekundärrecht übergeordneten Rang, Art. 216 Abs. 2 AEUV. Im Rahmen der **Zuständigkeiten der Union** sind auch die Mitgliedstaaten unionsrechtlich an die UN-BRK gebunden und teilen dessen Bestimmungen im innerstaatlichen Recht den **unionsrechtlich definierten Rang**. Diese unionsrechtliche Bindungswirkung betrifft nicht den gesamten Vertrag, sondern greift nur im Umfang der Zuständigkeit der Europäischen Union. Die UN-BRK ist ein sogenannter **gemischter Vertrag**, bei dem die Zuständigkeiten für den Abschluss und die Umsetzung des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilt sind. Die Europäische Union ist insbesondere für die Umsetzung von Teilen des Art. 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung) im Umfang des Art. 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Verbindung mit der Richtlinie 2000/78/EG zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zuständig.

Vgl. Denkschrift der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention, BT-Drs. 16/10808 S. 46.

cc) Geltung der UN-BRK im Landesrecht

Grundsätzlich problematisch ist die **Geltung** eines Vertrags in der deutschen Rechtsordnung in den Fällen, in denen er sich (auch) auf Materien bezieht, die in

den **Kompetenzbereich der Länder** (Art. 70 GG) fallen. So bestimmt Art. 24 Abs. 1 UN-BRK für den Bildungsbereich:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen ...“

Damit betrifft er unter dem Grundgesetz den Kompetenzbereich der Länder. Art. 4 Abs. 5 UN-BRK besagt ausdrücklich:

„Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.“

Die – von der Abschlusskompetenz zu unterscheidende – Kompetenz zur Erteilung des Rechtsanwendungsbefehls (auch „Transformationskompetenz“) ergibt sich im Wesentlichen aus den in Art. 73 f. GG aufgeführten Materien der Bundesgesetzgebung. Weder aus Art. 32 Abs. 2 GG noch aus Art. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG („auswärtige Angelegenheiten“) oder Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG folgt eine umfassende „Transformationskompetenz“ des Bundes.

Fastenrath/Groh, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32 GG (EL 2014), Rdnr. 67–70.

Aufgrund der entsprechend beschränkten Bundeskompetenz kann ein bundesrechtlicher Rechtsanwendungsbefehl – das Vertragsgesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG – den völkerrechtlichen Vertrag daher insoweit nicht zum Bestandteil des deutschen Rechts machen, als der Vertragsgegenstand in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Vielmehr bedarf es hierfür eines entsprechenden Rechtsanwendungsbefehls aller 16 Länder. Wegen der Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet der schulischen Bildung (Art. 30 GG, vgl. auch Art. 23 Abs. 6 GG) haben deutsche Obergerichte entsprechend angenommen, dass Art. 24 UN-BRK eines **landesrechtlichen Rechtsanwendungsbefehls** bedürfe, um innerstaatliche Gültigkeit in dem betreffenden Land zu erlangen.

S. etwa HessVGH, Urt. v. 12.11.2009, 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602, 602 f.; VGH BW, Beschl. v. 21.11.2012, 9 S 1833/12, juris, Rdnr. 43 ff.; BayVGH, Beschl. v. 4.9.2015, 7 CE 15.1791, BayVBI 2016, 129 Rdnr. 14; vgl. Schweitzer/Dederer, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Aufl.

2020, Rdnr. 854; generell dazu Wyttenbach, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, 2017.

Allerdings lassen sich **Menschenrechte** nicht einer bestimmten Gesetzesmaterie zuordnen. Daher wird auch argumentiert, dass der Bund mit seinem Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Menschenrechtsübereinkommen in Bund und Ländern ohne Rücksicht auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen unter dem Grundgesetz Geltung verschaffen kann.

Schweitzer/Dederer, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rdnr. 854.

Folgt man diesem bedenkenswerten Ansatz nicht, kommt es auch für Menschenrechtsübereinkommen auf die verfassungsunmittelbare Verpflichtung der Länder an, dem völkerrechtlichen Vertrag in der nationalen Rechtsordnung Wirksamkeit zu verschaffen. Diese verfassungsunmittelbare Verpflichtung folgt daraus, dass sämtliche Hoheitsträger und die für sie handelnden Organe aufgrund der **Völkerrechtsfreundlichkeit** des Grundgesetzes

S. nur BVerfGE 111, 307, 317 ff. [2004] – Görgülü; BVerfGE 112, 1, 26 [2004] – Bodenreform III.

verpflichtet sind, dem Völkerrecht in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Wirksamkeit zu verschaffen.

S. dazu Fastenrath/Groh, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 59 GG (EL 2007), Rdnr. 95, 100 m.w.N.

Entsprechend der Praxis auf der Grundlage des sog. **Lindauer Abkommens** (in dem Bund und Länder an ihren divergierenden Rechtsauffassungen festhalten)

Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes; BullBReg 1957, 1966, abgedruckt bspw. bei Nettessheim, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz: Kommentar (EL 2007), Art. 32 Rdnr. 72.

kann der Bund völkerrechtliche Verträge auch in Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder schließen. Die Länder sind jedoch vor der Festlegung des Vertragstextes an der Vorbereitung des Vertragsabschlusses zu

beteiligen. Vor dem Eintritt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrags soll ihr **Einverständnis** eingeholt werden.

Vgl. Nr. 3 des Lindauer Abkommens.

Mit Erteilung des Einverständnisses bekunden die Länder ihre Bereitschaft, für die Einbeziehung des Vertrags in das innerstaatliche Recht Sorge zu tragen. Nach herrschender Lehre trifft die Länder daher, sofern sie einem Vertragsabschluss durch den Bund in Angelegenheiten der Ländergesetzgebungszuständigkeiten einmal zugestimmt haben, die vor allem aus dem **Grundsatz der Bundestreue** abgeleitete **Pflicht zur Erfüllung solcher Verträge**. Folglich müssen sie insbesondere die notwendigen Ausführungsgesetze erlassen.

Vgl. Fastenrath/Groh, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32 GG (EL 2014), Rdnr. 63 m.w.N., Schweitzer/Dederer, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rdnr. 858 m.w.N.

Allerdings kann die **Gefahr eines Umsetzungsdefizits** nur ausgeschlossen werden, wenn sämtliche 16 Bundesländer im Vorfeld des Vertragsabschlusses ihr Einverständnis erteilen. Dieses kann auch nicht durch die bloße Beteiligung des Bundesrates nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ersetzt werden, denn die Zustimmung des Bundesrates ist diejenige eines Bundesorgan, nicht aber der einzelnen Länder.

Fastenrath/Groh, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32 GG (EL 2014), Rdnr. 63.

Nach meinem Kenntnisstand ist in **Thüringen** nicht vorgesehen, dass das Einverständnis mit dem Vertragsabschluss von den hierfür zuständigen Organen (Ministerpräsidenten oder Landesregierung) erst erteilt wird, wenn der Landtag ein die Umsetzung des Vertrags sicherndes Gesetz beschlossen hat.

Ein Überblick zur Praxis der Länder findet sich bei Fassbender, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32 (EL 2011), Rdnr. 130.

Soweit ersichtlich, enthält weder die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen (ThürGGO) vom 13. Mai 2015 eine Regelung zur Beteiligung des Landtags noch existiert eine entsprechende Vorschrift in einer Vereinbarung zwischen Landesparlament und Landesregierung. Verhält es sich tatsächlich so, dann ist nicht

sichergestellt, dass immer dann, wenn das Land sein Einverständnis zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags erteilt hat, der die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder berührt, auch ein landesrechtlicher Rechtsanwendungsbefehl erteilt wird. Gleichwohl ist das Land zur Einbeziehung des Vertrags in das Landesrecht verpflichtet.

dd) Umfassende Bindung an die UN-BRK und Einklagbarkeit von Rechtsansprüchen

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 2 lit. a UN-BRK haben die Vertragsstaaten

„alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“.

Die Verpflichtungen aus der UN-BRK richten sich demnach an **Legislative, Exekutive und Judikative**. Dies ergibt sich zudem aus Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind.

Banafsche, Behindertenrechtskonvention, in: Deinert/Welti (Hg.), Behindertenrecht, 2018, Rdnr. 17.

Möglich ist auch, aus einer völkerrechtlichen Norm **einklagbare Rechtsansprüche** herzuleiten, sofern diese zum einen unmittelbar anwendbar („self-executing“) ist

S. zur unmittelbaren Anwendbarkeit BVerfGE 142, 234, 245 f. [2016] – Cybercrime Convention.

und zum anderen Individualschutz im Sinne subjektiver Rechtspositionen vermittelt. Für einzelne Bestimmungen der UN-BRK hat das Bundessozialgericht dies konkret anerkannt.

Bundessozialgericht, Cialis, Urt. v. 6.3.2012, B 1 KR 10/11 R, Rdnr. 24 f.

b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wirkung der UN-BRK

Ausgangspunkt der Wirkungen der UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung ist für das Bundesverfassungsgericht, dass völkervertragliche Bindungen innerstaatlich nicht den Rang von Verfassungsrecht haben. Gleichwohl besitzen sie nach der

Rechtsprechung des Gerichts verfassungsrechtliche Bedeutung als **Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte** und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes.

BVerfGE 128, 282, 306 [2011] – Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug;
BVerfGE 142, 313, 345 [2016] – Zwangsbehandlung ohne Unterbringung;
BVerfG, 2 BvC 62/14, Beschl. v. 29.1.2019 – Wahlprüfungsbeschwerde,
Rdnr. 61.

Ihre Heranziehung sei Ausdruck der **Völkerrechtsfreundlichkeit** des Grundgesetzes, das einer Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht entgegenstehe, sondern diese voraussetze und erwarte. Allerdings ziele die Heranziehung als Auslegungshilfe nicht auf eine schematische Parallelisierung einzelner verfassungsrechtlicher Begriffe.

Ebd., Rdnr. 62 f.

Stellungnahmen von Ausschüssen oder vergleichbaren Vertragsorganen zur Auslegung von Menschenrechtsabkommen seien ungeachtet ihres erheblichen Gewichts weder für internationale noch für nationale Gerichte verbindlich. Dies gelte auch für die Berichte (Art. 39 UN-BRK), Leitlinien (Art. 35 Abs. 3 UN-BRK) und Empfehlungen (Art. 36 Abs. 1 UN-BRK) des **UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** nach Art. 34 UN-BRK zur Auslegung der Konventionsbestimmungen und zur Rechtslage in Deutschland.

Die Dokumente des UN-Fachausschusses finden sich unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en

Dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sei in den Art. 34 ff. UN-BRK kein Mandat zur verbindlichen Interpretation des Vertragstextes übertragen worden. Bei der Vertragsauslegung sollte sich ein nationales Gericht aber mit den Auffassungen eines zuständigen internationalen Vertragsorgans in gutem Glauben argumentativ auseinandersetzen; es muss sie aber nicht

übernehmen. Auch verfüge der Ausschuss nicht über eine Kompetenz zur Fortentwicklung internationaler Abkommen über Vereinbarungen und die Praxis der Vertragsstaaten hinaus.

BVerfGE 142, 313, 346 f. [2016] – Zwangsbehandlung ohne Unterbringung; BVerfGE 149, 293, 331 [2018] – Fixierungen; BVerfG, 2 BvC 62/14, Beschl. v. 29.1.2019, Rdnr. 65.

S. zur Bedeutung der Rechtsauffassungen von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen in der deutschen Rechtsordnung auch Payandeh, NVwZ 2020, 125; speziell zu den Entscheidungen des UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Verfahren der Individualbeschwerde Banafsche, Behindertenrechtskonvention, in: Deinert/Welti (Hg.), Behindertenrecht, 2018, Rdnr. 41 m.w.N.

c) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zur Wirkung der UN-BRK

aa) Thüringer Verfassungsgerichtshof

Soweit ersichtlich hat der **Thüringer Verfassungsgerichtshof** (ThürVerfGH) vergleichbare Aussagen zur Bedeutung der UN-BRK für die Auslegung der Verfassung des Freistaats Thüringen nicht getroffen. Ein Einfluss der UN-BRK auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist folglich auch nicht erkennbar.

ThürVerfGH, Entscheidungsarchiv, [http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/\\$\\$websearch?openform&thverfgh&entscheidungenarchiv](http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/$$websearch?openform&thverfgh&entscheidungenarchiv).

Zum **Prüfungsmaßstab** hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass er im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Landesrecht nur mit der Thüringer Verfassung prüft. Dies schließe auch die Prüfung des in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrechts und der Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG ein, soweit sie in die Landesverfassung inkorporiert seien. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 Verf TH komme auch die Prüfung der Widerspruchsfreiheit des Landesrechts zum einfachen Bundesrecht am Maßstab des Gebots der bundesstaatlichen Widerspruchsfreiheit in Betracht.

ThürVerfGH, Ur. v. 25.9.2018, VerfGH 24/17.

bb) Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** hat ausdrücklich die Frage **offen gelassen**, ob die UN-BRK bei der Auslegung der Grundrechte der Bayerischen Verfassung in vergleichbarer Weise als Auslegungshilfe für Inhalt und Reichweite herangezogen werden kann wie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Grundrechte des Grundgesetzes.

BayVerfGH, Entsch. v. 31.10.2018, 16-VII-17, Rdnr. 40.

Die Auslegung des Art. 29 UN-BRK durch den **UN-Fachausschuss** werde allgemein nicht als bindend betrachtet. Der Ausschuss sei als Vertragsorgan der Vereinten Nationen nicht zur authentischen Interpretation der Inhalte eines völkerrechtlichen Vertrags berufen, bei dem es anders als bei nationalen Gesetzen keinen eigentlichen Normgeber, sondern nur die Vertragsstaaten selbst respektive deren Praxis gebe.

BayVerfGH, Entsch. v. 31.10.2018, 16-VII-17, Rdnr. 45.

Im Popularklageverfahren sei allein die Bayerische Verfassung **Prüfungsmaßstab**. Nach seiner ständigen Rechtsprechung könne der Verfassungsgerichtshof die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt habe, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung überprüfen. Dieses erstreckte seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV sei vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage trete und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei.

BayVerfGH, Entsch. v. 28.6.2013 VerFGHE 66, 101, 111 m.w.N.

cc) Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen

Der **Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen** schließt die Prüfung der Verletzung der UN-BRK (wie auch der EMRK) im Verfahren der Landesverfassungsbeschwerde aus.

SächsVerfGH, Beschl. v. 27.4.2017, Vf. 14-IV-17, Rdnr. 3, 6.

2. Stand der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland und Thüringen

Wichtigster Baustein der legislativen Umsetzung der UN-BRK in Deutschland ist das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (**Bundesteilhabegesetz – BTHG**) vom 23.12.2016.

BGBl. I, 3234.

Es ist in einer ersten Stufe am 30.12.2016, in einer zweiten Stufe am 1.1.2017, in einer dritten Stufe am 1.1.2018, in einer vierten Stufe am 1.1.2020 in Kraft getreten. Weitere Änderungen werden zum 1.1.2023 erfolgen.

S. zum Inkrafttreten im Einzelnen Art. 26 BTHG.

In Thüringen dient das **Thüringer Gleichstellungsgesetz** (GleichstG TH) der Umsetzung der UN-BRK.

§ 1 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen v. 27.7.2019, GVBl. 2019, 303.

§ 6 Abs. 1 GleichstG TH bestimmt:

„Die Träger der öffentlichen Gewalt sind verpflichtet, die in § 1 Abs. 1 genannten Ziele im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereiches umzusetzen, sich aktiv dafür einzusetzen und die besonderen Verpflichtungen dieses Gesetzes einzuhalten. Sie wirken darauf hin, dass auch Vereinigungen, Einrichtungen und juristische Personen des Privatrechts, deren Anteile sich unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend in ihrer Hand befinden, diese Ziele in angemessener Weise berücksichtigen.“

Eine Beurteilung des konkreten Umsetzungsstands muss **nach Sachbereichen differenziert** erfolgen und sprengt den Rahmen dieser Stellungnahme.

Zum Normenscreening von Thüringer Gesetzen und Verordnungen am Maßstab der UN-BRK (abgeschlossen im November 2017) s. Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Version 2.0 –, 2.4.2019, S. 20 f.

Hinzuweisen ist auf die Bewertung des Umsetzungsstandes durch die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen [a)], die Erschwerung effektiver und einheitlicher Umsetzung durch das föderale System [b)], den Themenkomplex Inklusion bzw. gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen im

Landesverfassungsrecht anderer Bundesländer im Vergleich [c]) sowie auf die noch nicht hinreichende Bedeutung der UN-BRK in der Rechtsprechung der Instanzgerichte [d]).

a) Bewertung der Umsetzung durch UN-Menschenrechtsausschüsse

aa) UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen untersuchte den Stand der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland erstmals im Jahr 2015. Grundlage für die **Abschließenden Bemerkungen** des Ausschusses war nach dem einschlägigen Staatenberichtsverfahren der Staatenbericht, den das Bundesministerium für Arbeit und Soziales federführend für Bund und Länder zusammengestellt hatte.

BMAS, Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2011.

Ergänzend dazu hatten auch die deutsche Zivilgesellschaft in Gestalt der sogenannten BRK-Allianz, einem Zusammenschluss von über 70 Organisationen, sowie die Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Informationen vorgelegt.

S. BRK-Allianz (Hrsg.), Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2013; Deutsches Institut für Menschenrechte, Parallelbericht der Monitoring-Stelle, Berlin 2015.

Der UN-Fachausschuss unterstreicht, dass die Umsetzung der UN-BRK sich in der **konsequenten Öffnung allgemeiner Lebensbereiche** für alle Menschen nicht erschöpfe, unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung. Aufgabe einer sich „enthindernden Gesellschaft“ ist es danach, institutionelle Sonderstrukturen aufzulösen, weil sie dem der UN-BRK zugrunde liegenden Verständnis von Inklusion entgegenstehen. Bestehende Sonderstrukturen in den Bereichen Schule, Arbeit und Wohnen seien abzubauen oder gar abzuschaffen. Die UN-BRK solle zudem **effektiven Rechtsschutz** sicherstellen, etwa bei der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit einer psychosozialen Beeinträchtigung, in Bezug auf die Achtung der rechtlichen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen oder

auch in der Altenpflege. Besonders besorgt zeigte sich der Ausschuss über die fehlenden wirksamen Maßnahmen zur **Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen**.

UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, 17.4.2015, UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, insb. Rdnr. 21, 46, 50; s. auch die Zusammenfassung bei Aichele, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, in: Dietze/Gloystein/Moser (Hg.), Inklusion – Partizipation – Menschenrechte, 2020, S. 15 (22 f.).

Seit September 2018 liegt der Bundesregierung eine neue Fragenliste des UN-Fachausschusses zur Ermittlung des neuen Sachstandes vor, die teilweise an die Empfehlungen von 2015 anknüpft, aber auch neue Themen setzt.

UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, List of issues prior to submission of the combined second and third periodic report of Germany, 21.9.2018, UN Dok. CRPD/C/DEU/QPR/2-3.

Es wird vermutet, dass der UN-Fachausschuss wieder ernste Empfehlungen zur Umsetzung des Antidiskriminierungsschutzes auch im privatrechtlichen Bereich sowie zur Aufhebung der Segregation im **Bildungsbereich** und im **Arbeitssektor** geben wird. Zudem sei zu erwarten, dass die bisherigen Reformen im **Betreuungsrecht** als nicht ausreichend erachtet werden, um das System der fremdbestimmten Stellvertretung zu ersetzen. Das betreffe auch die Fragen der Zwangsbehandlung von Menschen mit Behinderung im medizinischen/psychiatrischen Kontext.

Degener, zitiert in: Aktion Mensch, 10 Jahre Behindertenrechtskonvention 2019, S. 7; verfügbar unter https://www.aktion-mensch.de/inklusion/dam/jcr:5c7a882a-7636-4860-8e40-130b4ffa4a10/10_Jahre_UN-BRK_kurz.pdf.

bb) UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte brachte 2018 in seinen Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands hinsichtlich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen seine Besorgnis über die unzureichende Einhaltung der **Beschäftigungsquote** von fünf Prozent für schwerbehinderte Menschen und über die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Frauen mit Behinderungen zum Ausdruck. Der

Ausschuss zeigte sich auch besorgt über die steigende Zahl von Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten beschäftigt sind und nur begrenzt in den Genuss von Arbeitnehmerrechten und sozialer Absicherung kommen und nicht vom Mindestlohngesetz profitieren, sowie über den geringen Wechsel von Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, 12.10.2018, UN Dok. E/C.12/DEU/CO/6, Rdnr. 34 f.

Mit Blick auf das **Recht auf Bildung** würdigte der Ausschuss die Anstrengungen der Länder und Kommunen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung, äußerte aber Besorgnis über die fortbestehenden Herausforderungen im Bildungswesen, die er unter anderem in der nach wie vor hohen Anzahl an Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen an Förderschulen anstelle ihrer Inklusion im Regelschulsystem erblickt. Der Ausschuss empfahl der Bundesrepublik unter anderem, die Implementierung des Programms für ein **inklusives Bildungswesen** fortzusetzen und Kinder mit Behinderungen und ihre Eltern zu ermutigen, sich an einer inklusiven Schule anzumelden.

Ebd., Rdnr. 60 f.

b) Erschwerung effektiver und einheitlicher Umsetzung durch das föderale System

Ein Thema in den Staatenberichtsverfahren Deutschlands zur UN-BRK, aber auch zum UN-Sozialpakt ist das **föderale System**, das eine effektive und einheitliche Umsetzung der internationalen Verbindlichkeiten erschwert.

S. UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, 12.10.2018, UN Dok. E/C.12/DEU/CO/6, Rdnr. 6; UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, 17.4.2015, UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, Rdnr. 5, 6; Degener/Groß, Behindertenrechtskonvention: 13. und 14. Tagung 2015 sowie 15. und 16. Tagung 2016, VN 4/2017, S. 182 f.

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisierte dahingehend uneinheitliche Entwicklungen auf dem Hoheitsgebiet Deutschlands

und insbesondere eine fehlende einheitliche gesetzliche Definition von Behinderung.

UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, 17.4.2015, UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, Rdnr. 5–8; beachte dazu die Reaktion Deutschlands, BMAS, Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, S. 1.

c) Themenkomplex Inklusion bzw. gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen im Landesverfassungsrecht im Vergleich

Der Themenkomplex Inklusion bzw. gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen wird von immerhin neun weiteren **Landesverfassungen** aufgegriffen, wie die nachstehende Übersicht zeigt:

Baden-Württemberg	(-)	
Bayern	Art. 118a LV: „Der Staat setzt sich für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung ein.“	eingefügt 1998
Berlin	Art. 11 LV: „Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen.“	eingefügt 2002
Brandenburg	Art. 12 Abs. 4 LV: „Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen.“	eingefügt 2004
Bremen	Art. 2 Abs. 3 S. 2 u. 3 LV: „Menschen mit Behinderungen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Der Staat fördert ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“	eingefügt 1997
Hamburg	(-)	
Hessen	(-)	
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 17a LV: „Land, Gemeinden und Kreise gewähren alten Menschen und Menschen mit Behinderung besonderen Schutz. Soziale Hilfe und Fürsorge sowie staatliche und kommunale Maßnahmen dienen dem Ziel, das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten.“	eingefügt 2006

Niedersachsen	(-)	
Nordrhein-Westfalen	(-)	
Rheinland-Pfalz	Art. 64 LV: „Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen behinderte Menschen vor Benachteiligung und wirken auf ihre Integration und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hin.“	eingefügt 2001
Saarland	(-)	
Sachsen	Art. 7 Abs. 2 LV: „Das Land bekennt sich zur Verpflichtung der Gemeinschaft, alte und behinderte Menschen zu unterstützen und auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hinzuwirken.“	eingefügt 1992
Sachsen-Anhalt	Art. 38 LV: „Ältere Menschen und Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Landes. Das Land fördert ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.“	eingefügt 2004
Schleswig-Holstein	Art. 7 LV: (Überschrift: „Inklusion“) „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“	eingefügt 2014

Hervorzuheben ist, dass in die **Verfassung Schleswig-Holsteins 2014** das Prinzip der **Inklusion als Staatszielbestimmung** aufgenommen wurde.

Schliesky, Verfassung und Verfassungsgericht, in: Knelangen/Boyken (Hg.), Politik und Regieren in Schleswig-Holstein, 2019, S. 103 (116).

Artikel 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014 ist mit „Inklusion“ überschrieben und lautet:

„Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung knüpft das Staatsziel an das **Verständnis** der Inklusion an, wie es in **Art. 3 lit. c) UN-BRK** niedergelegt ist, als „volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft und ihre Einbeziehung in die Gesellschaft“.

Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/2116, S. 14 f.

d) Rechtsprechung der Instanzgerichte

Die Bedeutung der UN-BRK für die Rechtsanwendung wird von der Rechtsprechung offensichtlich **nicht ausgeschöpft**. Zwar hatten bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland Gerichte in 35 Entscheidungen explizit auf die UN-BRK Bezug genommen. Vor allem die Sozialgerichte haben die UN-BRK als Auslegungshilfe herangezogen, während die Verwaltungsgerichte der UN-BRK bisher weniger zugewandt sind.

Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, Anwaltsblatt 61 (2011) 10, S. 727 (728 f.).

Das Bundessozialgericht anerkennt in seiner Rechtsprechung die Möglichkeit, aus der UN-BRK einklagbare Rechtsansprüche herzuleiten, sofern diese zum einen unmittelbar anwendbar (self-executing) ist und zum anderen Individualschutz im Sinne subjektiver Rechtspositionen vermittelt; im konkreten Fall war dies allerdings aufgrund von Unbestimmtheit abzulehnen.

Bundessozialgericht, Cialis, Urt. v. 6.3.2012, B 1 KR 10/11 R, Rdnr. 51 ff.

Der Europäische Gerichtshof passte in einer Leitentscheidung die Auslegung des Begriffs „Behinderung“ dem Verständnis der UN-BRK an.

EuGH, Rs. HK Danmark, Urt. v. 11.4.2013, C-335/11 und C-337/11, Rdnr. 37 ff.

Bis heute zeigen die Fachgerichte aller Sparten und Instanzen eine relativ ausgeprägte Zurückhaltung gegenüber der Anwendung der UN-BRK als Hilfsinstrument bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder der Ableitung direkter Rechtsfolgen.

Aichele, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, in: Dietze/ Gloystein/ Moser (Hg.), Inklusion – Partizipation – Menschenrechte, 2020, S. 15 (25).

3. Zwischenfazit

Die vorgesehene Verfassungsänderung ist angesichts des Status der UN-BRK im deutschen Recht und der bereits bestehenden umfassenden Umsetzungsverpflich-

tung zunächst vor allem für die Rechtsprechung des **Thüringer Verfassungsgerichtshofs** von Bedeutung. Dessen Prüfungsmaßstab ist grundsätzlich auf die Landesverfassung beschränkt.

Art. 80 Verf TH; Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 28.6.1994, GVBl. 1994, 781 zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.8.2014 (GVBl. S. 469)

Bislang ist ein Einfluss der UN-BRK auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht ersichtlich. Die Bedeutung der neuen Bestimmungen für das Landesverfassungsgerichts ist allerdings abhängig von Fragen der Rechtstechnik (s. dazu III.).

Zweifelhaft ist, ob die angestrebte Verfassungsänderung zu einer Aufwertung der UN-BRK und auch der Stellungnahmen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der **Rechtsprechung der Fachgerichte** führen kann, soweit diese mit der Auslegung der UN-BRK und des einschlägigen nationalen (Umsetzungs-)Rechts befasst sind. Abgesehen von den gewählten Formulierungen (s. dazu III.) setzt einer solchen Wirkung auch der Vorrang (kollidierenden) Bundesrechts Grenzen.

Hinsichtlich der **Verpflichtung** auch der Landesbehörden **zur Umsetzung** der UN-BRK führt die geplante Verfassungsänderung keine Änderung der bestehenden Rechtslage herbei. Die gewählte Formulierung ist, soweit sie sich auf die Verpflichtung nur zur Umsetzung bezieht, entgegen der Annahme in der Begründung

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Aufnahme von Staatszielen, 1.7.2020, Drucksache 7/897, S. 3.

ungeeignet, durch eine Art Inkorporation alle Bestimmungen der UN-BRK in ihrer „konkreten Detailliertheit“ **zum Bestandteil der Verfassung des Freistaats Thüringen zu machen**. Etwas anderes gilt nur für das Recht auf Inklusion, das in Art. 2 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs selektiv hervorgehoben wird. Angesichts der besonderen Problematik eines Rechtsanwendungsbefehls für menschenrechtliche Verträge wie die UN-BRK, die **Kompetenzbereiche von Bund und Ländern** betreffen (s.o. 1.a) cc)), wäre eine **Klarstellung** der landesrechtlichen Geltung auch im Landesverfassungsrecht grundsätzlich zu begrüßen.

Mit Blick auf die konkrete und im Alltag wirksame Anwendung der völkerrechtlichen Regelungen und Pflichten kann die Verfassungsänderung ein nicht zu unterschätzender **Beitrag zur notwendigen Bewusstseinsbildung und positiven gesellschaftlichen Wahrnehmung** sein. Gemäß Art. 8 Abs. 1 UN-BRK verpflichten sich

[d]ie Vertragsstaaten [...], sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um in der gesamten Gesellschaft, einschließlich auf der Ebene der Familien, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern; Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschließlich aufgrund des Geschlechts oder des Alters, in allen Lebensbereichen zu bekämpfen; das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Entsprechende Forderungen stellt der UN-Fachausschuss im Rahmen von Staatenberichtsverfahren zur Bekanntmachung und Verbreitung des Menschenrechtsmodells von Behinderung sowie für eine positive gesellschaftliche Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen.

S. nur UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Aserbaidschans, 12.5.2014, UN Dok. CRPD/C/AZE/CO/1, Rdnr. 21; ders., Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Costa Ricas, 12.5.2014, UN Dok. CRPD/C/CRI/CO/1, Rdnr. 18; Degener, Behindertenrechtskonvention: 11. und 12. Tagung 2014, VN 5/2015, S. 229; vgl. auch UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, 17.4.2015, UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, Rdnr. 20.

III. Rechtstechnische Fragen

Rechtstechnische Fragen stellen sich insbesondere mit Blick auf die Einordnung der vorgesehenen Verfassungsänderung als Staatsziel (1.), die – aus der Perspektive der UN-BRK selektive – Hervorhebung von Inklusion als Menschenrecht in Satz 1 des Entwurfs (2.), den – von der vorgeschlagenen Änderung nicht berührten – Schutz von Menschen mit Behinderung durch den Freistaat und den Begriff der „gleichwertige[n] Teilnahme“ (3.) sowie den Verweis auf „andere völkerrechtliche Vereinbarungen“ (4.).

1. Einordnung als Staatsziel

Mit Blick auf die Rechtstechnik erfasst die im Gesetzentwurf vorgenommene Einordnung der vorgesehenen Änderung als Staatszielbestimmung den Bedeutung Gehalt der UN-BRK nur unzureichend. Klarzustellen ist, dass sich aus der UN-BRK **subjektive Rechte** ableiten lassen können. Dies gilt insbesondere für Inklusion als Menschenrecht i.S.d. Art. 2 Abs. 4 S. 1 des Entwurfs. Darauf weist zu Recht auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in seiner Stellungnahme hin.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Drs. 7/897), Oktober 2020, S. 3 f.

Defizite des Entwurfs bestehen insoweit, als die Einordnung als Staatsziel verunklärt, dass die Verfassung ein unmittelbar durchsetzbares Recht gewährleisten soll. Demgegenüber lässt sich die Bekräftigung der Verpflichtung zur „umfassenden Umsetzung“ der UN-BRK angemessen als Staatsziel qualifizieren, obgleich sie durch den Verweis auf die UN-BRK im Vergleich zu anderen Staatszielen einen konkreter definierten normativen Gehalt aufweist.

2. Inklusion als Menschenrecht

Problematisch ist die selektive Heraushebung der Inklusion als Menschenrecht. „Inklusion“ ist ein vielschichtiger Begriff. Das universell gültige menschenrechtliche Prinzip der Inklusion dient dem Ziel, allen Menschen auf der Basis gleicher Rechte ein selbstbestimmtes Leben und die Teilhabe an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen.

Wansing, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/ Diehl (Hg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015, S. 43 (53).

Allerdings ist „Inklusion“ oder – so der Wortlaut der amtlichen deutschen Übersetzung – „Einbeziehung“ nur ein **Teilaspekt** von insgesamt acht Leitprinzipien, die in Art. 3 UN-BRK benannt werden: Achtung der Menschenwürde und individuellen Autonomie (lit. a), Nichtdiskriminierung (lit. b), volle und effektive Partizipation an der und Inklusion in die Gesellschaft (lit. c), Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und ihre Akzeptanz (lit. d), Chancengleichheit (lit. e), Barrierefreiheit (lit. f), Gleichberechtigung von Mann und Frau (lit. g) sowie Achtung

der Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität (lit. h). Diese allgemeinen Grundsätze bilden den „Interpretationsrahmen“ der UN-BRK.

S. dazu Degener, Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern?, Behindertenrecht 2009, S. 34 (34).

Teilhabe/Partizipation und Einbeziehung/Inklusion als Aspekte des dritten Leitprinzips gelten als ähnliche Konzepte. Sie unterscheiden sich jedoch insofern, als Inklusion sich an die Mehrheit richtet, die eine (passive) Minderheit exkludiert, während Teilhabe sich sowohl an die Mehrheit richtet, die sie ermöglichen soll, als auch an die Minderheit, die aktiv teilhaben will.

Dänisches Institut für Menschenrechte, Discussion Paper on Founding Principles of Convention on Rights of Persons with Disabilities, 26.5.2003, UN Dok. A/AC.265/2003/CRP/9, https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_ac265_2003_crp9.htm; Banafsche, Behindertenrechtskonvention, in: Deinert/Welti (Hg.), Behindertenrecht, 2018, Rdnr. 24 m.w.N.; Überblick zu allen acht Leitprinzipien ebd., Rdnr. 18–28.

Die Bedeutung der UN-BRK folgt ganz wesentlich aus dem ihr zugrundeliegenden **menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung**.

S. nur Aichele, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, in: Dietze/Gloystein/Moser (Hg.), Inklusion – Partizipation – Menschenrechte, 2020, S. 15 (17).

Die UN-BRK schafft insoweit **kein Sonderrecht**, sondern konkretisiert nur die bestehenden Menschenrechte in Bezug auf Menschen mit Behinderung. Sie schafft keine neuen (Spezial-)Rechte für Menschen mit Behinderungen, sondern ergänzt und konkretisiert den bestehenden allgemeinen Menschenrechtsschutz, wie er sich aus der sog. „Universal Bill of Rights“ ergibt, die sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) ergibt.

S. dazu u.a. von Bernstorff, Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation ZaöRV 67 (2007) 4, S. 1041 (1042 ff.); Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention VN 2010, S. 57 (59); Banafsche, Behindertenrechtskonvention, in: Deinert/Welti (Hg.), Behindertenrecht, 2018, Rdnr. 7, 33.

Fügt sich die selektive Herausstellung der Inklusion demnach nicht nahtlos in den Ansatz der UN-BRK, so ist sie politisch jedenfalls insofern nachvollziehbar, als die Inklusion höher auf die politische Agenda rücken muss, um menschenrechtliche Ziele innerhalb des kommenden Jahrzehnts zuverlässig zu verwirklichen. Wünschenswert wäre allerdings eine bessere Abstimmung der Verfassungsänderung mit dem holistischen menschenrechtlichen Ansatz der UN-BRK, und sei es durch einen Verweis auf deren Begriffe in den Materialien (ähnlich wie im Fall der Verfassung Schleswig-Holsteins, s.o. II.2.c)).

3. Schutz durch den Freistaat und „gleichwertige Teilnahme“

Gemäß einer durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht berührten Formulierung werden Menschen mit Behinderung durch Art. 2 Abs. 4 Verf TH unter den „besonderen Schutz des Freistaats“ gestellt. Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern zudem ihre „gleichwertige Teilnahme“ am Leben in der Gemeinschaft.

Mit Blick auf diese Formulierungen ist darauf hinzuweisen, dass sie die von der UN-BRK in sprachlicher und inhaltlicher Sicht gesetzten Impulse nur unvollständig aufgreifen. Neben dem Schutzgedanken enthält die UN-BRK das Recht auf Selbstbestimmung und Gleichberechtigung/Nichtdiskriminierung. Eine „gleichwertige Teilnahme“ ist gegenüber der „gleichberechtigten Teilhabe“ (Präambel UN-BRK) ein Minus. Der Begriff der ‚Gleichwertigkeit‘ lässt einen Auslegungsspielraum zu, der mit der UN-BRK so nicht vereinbar ist. In Bezug auf den Begriff der ‚Teilnahme‘ ist zum einen zu beachten, dass man an etwas Vorhandenem teilnimmt und somit nicht in erster Linie von vornherein gleichberechtigt mitgestaltet, was dem Gedanken der Inklusion widerspricht. Zum anderen ist die „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ nach Art. 3 lit. c UN-BRK ein allgemeiner Grundsatz der Konvention.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Drs. 7/897), Oktober 2020, S. 4 f.

4. Umfassende „Umsetzung“

Die Formulierung des Entwurfs zur umfassenden Umsetzung der UN-BRK

„insbesondere auch durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ...“

erfordert meines Erachtens eine Klarstellung, die den **Begriff der ‚Umsetzung‘** betrifft. Dieser wird teilweise nur auf völkerrechtliches Sekundärrecht oder gar auf Richtlinien der Europäischen Union bezogen, im Sinne der mitgliedstaatlichen Rechtsetzung zur Erfüllung einer Richtlinienverpflichtung.

S. Funke, Umsetzungsrecht, 2010, S. 13, 20 ff.

Demgegenüber gilt es klarzustellen, dass ‚Umsetzung‘ hier als jedes Vorgehen verstanden werden soll, mit dem ein internationaler Akt im innerstaatlichen Bereich verwirklicht wird. Die ‚Anwendung‘ ist dann ein ‚Unterfall‘ der Umsetzung und meint jedes Verfahren, mit dem die Rechtsanwendung einer völkerrechtlichen Rechtsnorm im innerstaatlichen Bereich Geltung verschafft.

In diesem Sinne BVerfG, 2 BvR 2115/01 u.a., Beschl. v. 19.6.2006, BVerfGK 9, 174, Rdnr. 61; Uerpmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993, S. 22; H. Keller, Rezeption des Völkerrechts, 2003, S. 42.

5. „andere völkerrechtliche Vereinbarungen“

Der Verweis auf andere völkerrechtliche Vereinbarungen ist meines Erachtens nicht zu unbestimmt, sondern stellt vielmehr als dynamische Verweisung die Anknüpfung an die jeweils relevanten Verpflichtungen aus Menschenrechtsübereinkommen der Bundesrepublik Deutschland sicher. Allerdings stellt sich auf verfassungspolitischer Ebene die Frage, warum sich der Freistaat nicht für seinen Kompetenzbereich ausdrücklich auch zur Umsetzung **sämtlicher allgemeiner und gruppenbezogener Menschenrechtsübereinkommen (auf der Ebene der Vereinten Nationen und des Europarats)** bekennen möchte, deren Vertragspartei die Bundesrepublik Deutschland, im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder

mit Einverständnis des Landes, geworden ist (ohne dass in der vorgesehen Änderung eine Ungleichbehandlung zu erblicken wäre).

S. – auf der Ebene der Vereinen Nationen – insb. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR); Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, ICESCR); Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT); Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC); Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED); vgl. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtssystem>;

– auf der Ebene des Europarats – Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK); Europäische Sozialcharta; Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten; Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch; Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt; vgl. <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list>.

Dies gilt zumal, da die UN-BRK keine neuen (Spezial-)Rechte für Menschen mit Behinderungen schafft, sondern den bestehenden allgemeinen Menschenrechtsschutz ergänzt und konkretisiert.

S. dazu die Ausführungen oben unter III.2.

Insoweit könnte der Freistaat Thüringen den allgemeinen Verweis auf die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“ in Art. 1 Abs. 2 Verf TH präzisieren, damit Neuland betreten und ein **wichtiges Signal** setzen. Von besonderer Bedeutung wäre dieses Signal auch Angesichts der noch nicht ausreichenden Bedeutung, die die Fachgerichte den internationalen Menschenrechtsübereinkommen zukommen lassen. Die dargelegte Rechtsprechung der Instanzgerichte zur UN-BRK (s.o. II.2. d)) hat insoweit nur exemplarische Bedeutung. Das schließt es keineswegs aus, in Art. 2 Abs. 4 Verf TH die Rechte von Menschen mit Behinderungen als Menschenrechte noch einmal gesondert zu regeln.

Art. 1 Abs. 2 Verf TH lautet:

Thüringen bekennt sich zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder staatlichen Gemeinschaft, zum Frieden und zur Gerechtigkeit.

Daran könnte der Satz angefügt werden (**Formulierungsvorschlag**):

Das Land und seine Gebietskörperschaften setzen die internationalen Menschenrechtsübereinkommen umfassend um, deren Vertragspartei die Bundesrepublik Deutschland, im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder mit Einverständnis des Landes, geworden ist.

Mit der **einschränkenden Formulierung** „im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Länder mit Einverständnis des Landes“ wird aufgegriffen, dass das Land zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Bereich seiner ausschließlichen Zuständigkeiten nach herrschender Lehre nur verpflichtet ist, wenn es vor Abschluss des Vertrags sein Einverständnis erklärt hat (s.o. II.1. a)). Für diesen Fall ist nach derzeitiger Rechtslage aber offenbar nicht sichergestellt, dass auch ein landesrechtlicher Rechtsanwendungsbefehl ergeht und das Land damit seiner Verpflichtung aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue entspricht. Für den Bereich der Menschenrechtsübereinkommen könnte die vorgeschlagene Formulierung hier für Abhilfe sorgen.

Die Formulierung berücksichtigt die **umstrittene Rechtslage** sowie die Praxis auf der Grundlage des sog. Lindauer Abkommens und wahrt insoweit die Rechtsposition des Landes. Die Einschränkung „im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Länder mit Einverständnis des Landes“ kann indes entfallen, wenn man der bedenkenswerten Auffassung folgt, dass der Bund mit seinem Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Menschenrechtsübereinkommen ohnehin auch in den Ländern Geltung verschaffen kann (s. dazu oben, II.1. a) cc)).

Mit Blick auf von der Bundesrepublik Deutschland **vor der Wiedervereinigung geschlossene völkerrechtliche Verträge** gilt Art. 11 des Einigungsvertrags:

Die Vertragsparteien gehen davon aus, daß völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei angehört, einschließlich solcher Verträge, die Mitgliedschaften in internationalen Organisationen oder Institutionen begründen, ihre Gültigkeit behalten und die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen sich mit Ausnahme

der in Anlage I genannten Verträge auch auf das in Artikel 3 genannte Gebiet beziehen. ...

Es könnte klargestellt werden, dass das Einverständnis des Landes mit den Menschenrechtsübereinkommen, deren Vertragspartei die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig bereits ist, gegeben ist, die Einschränkung „im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Länder mit Einverständnis des Landes“ also **Bedeutung nur für künftige Menschenrechtsübereinkommen** haben soll. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, die Menschenrechtsverträge, deren Vertragspartei die Bundesrepublik Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits ist, in der Begründung anzuführen, um die Rechtsanwendung weiter zu erleichtern.

Zum Begriff der ‚Umsetzung‘ muss das unter (III.4) Ausgeführte entsprechend gelten. Es ist klarzustellen, dass der Begriff auch die ‚Anwendung‘ umfasst.

6. Zwischenfazit

Soweit die Formulierungen in der Entwurfsfassung von der UN-BRK abweichen, sollte sich der Verfassungsgesetzgeber bewusst sein, dass eine stärkere Verankerung von den Rechten von Menschen mit Behinderungen in der Landesverfassung, die nicht kongruent zu den internationalen Verpflichtungen ist und ein geringeres Schutzniveau vorsieht, die Rechtsposition von Menschen mit Behinderungen sogar schwächen könnte. Darauf weist das Deutsche Institut für Menschenrechte in seiner Stellungnahme zurecht hin. Zudem warnt es, dass völkerrechtsfreundliche Auslegungen erschwert werden könnten, wenn der Verfassungsgesetzgeber sich bewusst gegen international bereits bestehende und unmittelbar anwendbare Standards entscheiden sollte.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Drs. 7/897), Oktober 2020, S. 4.

Wünschenswert wäre eine bessere Abstimmung der Verfassungsänderung mit den Begriffen und Regelungsgehalten der UN-BRK, und sei es nur durch entsprechende Formulierungen in den Materialien.

In leichter Abwandlung des bereits vorliegenden Formulierungsvorschlags des Deutschen Instituts für Menschenrechte (a.a.O., S. 5) schlage ich die folgende **Formulierung** für Art. 2 Abs. 4 Verf. TH vor:

Menschen mit Behinderungen haben dieselben Menschenrechte wie alle anderen und dürfen nicht diskriminiert werden. Der Freistaat setzt sich für die die Selbstbestimmung und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ein. Das Land und seine Gebietskörperschaften gewährleisten ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft, insbesondere auch durch die umfassende Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderer völkerrechtlicher Vereinbarungen.

IV. Fazit

Die angestrebte Verfassungsänderung zum Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Wünschenswert wäre vor allem eine bessere Abstimmung mit der UN-BRK und darüber hinaus eine umfassendere Bezugnahme der Landesverfassung auf die Gewährleistungen der Verträge des internationalen Menschenrechtsschutzes, deren Vertragspartei die Bundesrepublik, im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder mit Einverständnis des Landes, geworden ist.



(Kleinlein)

Göttingen, den 2. Dezember 2020