



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

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 Fünften 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 einer 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 KRK 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 KRK/Schmahl, 2. Aufl. 2017, KRK 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.