

THUR. LANDTAG POST
30.11.2020 07:57

29183/2020



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht

Friedrich-Schiller-Universität Jena - Lehrstuhl Knauff - 07737 Jena

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1

99096 Erfurt

Univ.-Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
Richter am Thüringer Oberlandesgericht (Vergabesenat)

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Energiewirtschaftsrecht

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht

Carl-Zeiß-Str. 3, Raum 1.42
07743 Jena

Jena, 29. November 2020

Anhörung gem. § 79 GO LT

**Hier: Stellungnahme zum Themenkomplex „Inklusion / behinderte Menschen stärken“
gem. LT-Drucks. 7/897**

Es wird vorgeschlagen, Art. 2 Abs. 4 ThürVerf wie folgt abzuändern:

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

Bislang lautet die Vorschrift:

„Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats. Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.“

Die Änderung beschränkt sich mithin rechtstechnisch auf eine Ergänzung des bestehenden Textes. Eine solche Ergänzung ist – jenseits eines symbolischen Gehalts – nur zielführend, wenn sie mit einer inhaltlichen Änderung oder einer notwendigen Klarstellung einhergeht und keine neuen juristischen Probleme verursacht. Beide Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

Es werden weder aus dem vorgeschlagenen Text noch aus der zugehörigen Begründung eine inhaltliche Abweichung oder ein juristischer Mehrwert deutlich. Ein Gebot des Schutzes von Menschen mit Behinderungen sowie ein Förderauftrag sind bereits im geltenden Verfas-



sungstext enthalten. Überdies (und vor allem) gilt das diesbezügliche Bundesrecht auch in Thüringen und für Thüringer Behörden und Gerichte, ohne dass es dafür einer landesverfassungsrechtlichen Bestätigung oder gar Anordnung bedürfte. Dies gilt auch für die UN-Behindertenrechtskonvention, die aufgrund ihrer Ratifizierung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG als Bundesgesetz gilt. Unerheblich ist dabei, ob die Rechtsanwendung im Land in idealer Weise oder defizitär erfolgt. Sollte letzteres der Fall sein, ist das Landesverfassungsrecht aufgrund seiner Funktion als übergeordnete Grund- und Rahmenordnung für das Land allerdings kein geeigneter Regelungsstandort für Korrekturmaßnahmen.

Die Ergänzung um die Qualifikation von Inklusion als Menschenrecht korrespondiert mit dem menschenrechtlichen Regelungsansatz der UN-Menschenrechtskonvention. Auch verfassungssystematisch ist gegen die Verortung einer individuelle Rechte von Behinderten enthaltenden Formulierung in Art. 2 Abs. 4 ThürVerf nichts einzuwenden. Gleichwohl überzeugt die Ergänzung um den neuen S. 1 nicht. Die vorgeschlagene Fassung der Norm ist bereits nach dem Wortlaut unentschieden in Bezug darauf, ob sie eine programmatische Aussage oder ein subjektives Recht enthält. Eine – im Hinblick auf das Gesetzgebungsvorhaben besonders nahe liegende – Qualifikation als Staatsziel scheidet allerdings aus. Des Weiteren erfolgt die Verwendung des Begriffs „Menschenrecht(e)“ jenseits der beabsichtigten Neuregelung bislang nur in Art. 1 Abs. 2 ThürVerf. Das darin enthaltene Bekenntnis, das demjenigen in Art. 1 Abs. 2 GG entspricht, umfasst auch neuere menschenrechtliche Entwicklungen, ohne dass es bereichsspezifisch besonderer Hervorhebungen bedarf. Erfolgen solche aber – wie in Art. 2 Abs. 4 S. 1 ThürVerf n.F. vorgesehen – wirft dies im Verhältnis zu anderen subjektiv- und auch menschenrechtlichen Gewährleistungen Verständnis- und Folgefragen auch im Hinblick auf Gewichtung der Rechte auf. Eine diesbezügliche Inkonsequenz ist damit geeignet, Rechtsunsicherheiten und -streitigkeiten zu erzeugen. Dies gilt umso mehr, als auch der Begriff der Inklusion verfassungsrechtlich undeutlich ist. Es wäre zwar sachlich naheliegend aber keineswegs zwingend und zugleich mit Blick auf den Selbststand Verfassungsrechts nicht unbedenklich, dass die Auslegung des Inklusionsbegriffs im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgen soll. Geschieht dies, ist wiederum undeutlich, welche Konsequenzen mit Änderungen des Begriffsverständnisses im völkerrechtlichen Kontext für dasjenige im Landesverfassungsrecht verbunden wären.

Die Ergänzung des bisherigen Art. 2 Abs. 4 S. 2 ThürVerf um eine Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention und andere völkerrechtliche Vereinbarungen ist zunächst insoweit sprachlich misslungen, als die Formulierung „insbesondere auch“ nicht zielführend ist. Juristisch angemessen für eine exemplarische Bezugnahme wäre allein „insbesondere“. Hinsichtlich des Regelungsgehalts stellen sich mehrere Probleme. Soweit auf die Umsetzung Bezug genommen wird, fehlt es dem Land in Anbetracht der in großem Umfang in Anspruch genommenen und insoweit nach Art. 72 Abs. 2 GG eine Sperrwirkung entfaltenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes weithin an eigenständigen Rechtsetzungskompetenzen, deren Bestehen die vorgeschlagene Formulierung allerdings suggeriert. Für einen „ordnungs-



gemäßen Vollzug“ bedarf es einer verfassungsrechtlichen Regelung dagegen gerade nicht, wie bereits oben ausgeführt wurde. Nicht unproblematisch sind des Weiteren die vorgesehene- nen Bezugnahmen. Eine Benennung konkreter völkerrechtlicher Verträge wie der UN-Behindertenrechtskonvention im Verfassungstext kann eine Hinweisfunktion entfalten; zugleich wird damit jedoch ein gewisser Aktualisierungsdruck für den Fall erzeugt, dass künftig Änderungen grundlegender Art auf völkerrechtlicher Ebene eintreten. Es ist zwar nicht verfassungsrechtlich zwingend, liegt aber aus Gründen der Rechtsklarheit nahe, diese dann im Verfassungstext nachzuvollziehen. Die zusätzlich vorgesehene Bezugnahme auf andere völkerrechtliche Vereinbarungen ist höchst unbestimmt. Zwar ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang – nicht aber aus dem Wortlaut – eindeutig, dass es sich nur um solche völkerrechtliche Verträge handeln soll, deren Gegenstand die Rechtsstellung von Behinderten ist. Ihr kommt aber neben einer Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention nicht einmal eine Hinweisfunktion zu. Darüber hinaus ist zu beachten, dass, soweit es sich um von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Abkommen handelt, diese für das Land ohnehin wegen Art. 59 Abs. 2 GG verbindlich sind. Dagegen besteht unabhängig vom Inhalt keine Bindung an völkerrechtliche Verträge (auch) im Bereich des Schutzes von Behinderten, an denen die Bundesrepublik Deutschland nicht beteiligt ist. Eine Norm des Landesverfassungsrechts kann insoweit weder die fehlende Vertragsschlusskompetenz des Landes überspielen noch Parallelwirkungen erzeugen.

In Anbetracht der aufgezeigten Defizite empfehle ich, von einer Änderung des Art. 2 Abs. 4 ThürVerf mit dem vorgeschlagenen Inhalt abzusehen. Schutzdefizite für die Betroffenen sind damit nicht verbunden.

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.