

Ausschussdrucksache

(19.10.2018)

Inhalt:

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU
**Entwurf eines xxx-ten Gesetzes zur Änderung der
Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern**
- Drucksache 7/2575 -
am 17.10.2018

hier:

Stellungnahme Prof. Dr. Felix Welti, Universität Kassel

Ausschussdrucksache Nr. 71/180-23
verteilt an die Mitglieder des
Rechtsausschusses am 17.10.18

U N I K A S S E L | H U M A N
V E R S I T Ä T | W I S S E N S C H A F T E N

Universität Kassel · 34109 Kassel

Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Rechtsausschuss

Sozialausschuss

Posteingang

am 17. Okt. 2018

Rechtsausschuss

Prof. Dr. Felix Welti

Institut für Sozialwesen

Fachgebiet Sozial- und
Gesundheitsrecht, Recht der
Rehabilitation und Behinderung

Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10
34125 Kassel

Tel. 0561 804 2970
welit@uni-kassel.de

Sekretariat: Edgar Ladwig
ladwig@uni-kassel.de
Telefon +49 561 804 2956
Fax +49 561 804 3045

Seite 1 von 6

17.10.2018

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Art. 17a GG), Drucksache 7/2575

Sehr geehrte Damen und Herren,

wunschgemäß nehme ich zu dem Gesetzentwurf Stellung, soweit er die Änderung von Art. 17a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern betrifft.

I. Zum Ziel der Änderung

Ausweislich der Begründung wird mit der Änderung das Ziel verfolgt, die Landesverfassung an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) anzupassen. Dieses Ziel ist zu unterstützen. Es entspricht dem Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 5 Abs. 1 der Verfassung.

Die UN-BRK ist von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden und gilt seit dem 26.03.2009 im Range einfachen Bundesrechts. Sie ist damit dem Landesrecht vorrangig (Art. 31 GG). Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-BRK gilt für Bund und Länder gleichermaßen, wie sich aus dem Grundsatz der Bundestreue und aus Art. 4 Abs. 5 UN-BRK ergibt.

Diese Umsetzung kann durch eine Änderung von Gesetzen und, soweit methodisch möglich, durch konventionskonforme Auslegung bestehender Gesetze, erfolgen. Insoweit ist die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – ebenso wie das einfache Recht des Landes – bereits bisher im Lichte der UN-BRK auszulegen. Jedenfalls im Sinne der Rechtsklarheit ist zu begrüßen, wenn dies im Verfassungstext stärker zum Ausdruck kommt.

Nach Art. 4 Abs. 3 UN-BRK sind die Menschen mit Behinderungen über ihre Verbände bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur Durchführung des Übereinkommens über ihre Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen. Dies ist auch für diese Änderung der Verfassung angezeigt.

II. Zum Text der Änderung

Die vorgelegte Neufassung von Art. 17a belässt die Regelung im Abschnitt über die Staatsziele. Sie benennt als Staatsziel anstelle des Schutzes von Menschen mit Behinderungen nun deren Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe sowie in der Überschrift ihre Inklusion.

1. Zur Formulierung des Staatszieles

Die Änderung der Formulierung des Staatsziels greift mit der Inklusion (Einbeziehung), der Selbstbestimmung und der gleichberechtigten Teilhabe drei wesentliche Begriffe und Ziele der UN-BRK auf, die in Art. 3 UN-BRK benannt sind. Dort wird von „Autonomie“ gesprochen. Dieser Begriff kann aus guten Gründen auch mit Selbstbestimmung übersetzt werden. In Art. 3 UN-BRK werden die „volle und wirksame Teilhabe“ sowie die „Nichtdiskriminierung“ und die „Chancengleichheit“ benannt. Diese Formulierungen werden hier als „gleichberechtigte Teilhabe“ zusammengefasst. Mit der Formulierung werden zugleich die bundesrechtlichen Formulierungen aus § 1 Sozialgesetzbuch IX –

Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – (SGB IX) und aus § 1 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) aufgegriffen. Die übergeordnete Erwähnung der Inklusion im Titel von Art. 17a entspricht ebenso wie der textliche Bezug auf Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe der Formulierung in Art. 7 Landesverfassung von Schleswig-Holstein.

Nicht erwähnt werden von den in Art. 3 UN-BRK genannten Grundsätzen die Würde des Menschen, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen (vgl. Art. 6 UN-BRK), die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen (vgl. Art. 7 UN-BRK) und die Zugänglichkeit (vgl. Art. 9 UN-BRK). Der Schutz der Würde des Menschen findet sich in Art. 5 Abs. 2, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Art. 13, der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Art. 14 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Es verbleibt somit die Zugänglichkeit – im deutschen Sprachgebrauch: Barrierefreiheit – als möglicherweise nicht explizit in Bezug genommener Grundsatz der UN-BRK.

Der Verzicht auf die bisherige Formulierung des Staatsziels als Schutz von Menschen mit Behinderung wird mit dessen Nähe zu einer Behindertenpolitik begründet, die primär auf Fürsorge und den Ausgleich von Defiziten gerichtet ist. Ein solches Verständnis ist nachvollziehbar, aber nicht zwingend. Art. 1 Satz 1 UN-BRK lautet:

„Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“

Insoweit kann Schutz auch als Menschenrechtsschutz verstanden werden.

Die gewählte Formulierung nennt Menschen mit Behinderungen und Seniorinnen und Senioren in einem Satz. Dies trägt Ähnlichkeiten der Lebenssituation und Überschneidungen Rechnung, erschwert aber möglicherweise Differenzierungen. Auf der Ebene der Vereinten Nationen wird gegenwärtig über einen eigenen Menschenrechtsvertrag für ältere Menschen diskutiert. Wenn dieser beschlossen sein wird, wird

möglicherweise die Notwendigkeit einer eigenständigen Bezugnahme stärker deutlich werden.

2. Zur systematischen Stellung in der Landesverfassung

Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern greift Schutz, Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung und Älteren auf der Ebene der Staatsziele auf, während etwa das Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) und andere Landesverfassungen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen) eigene Gleichheitsrechte zu ihren Gunsten enthalten. Die Mehrzahl der deutschen Landesverfassungen enthält Staatsziele, die Art. 17a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ähneln.

Ob anstelle eines Staatsziels oder ergänzend dazu ein Grundrecht aufgenommen werden sollte, wäre insbesondere im Lichte der Frage zu diskutieren, ob unmittelbarer Rechtsschutz von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen bei Benachteiligungen durch die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht gewünscht ist.

3. Zu den Folgen der Änderung

Die Neuformulierung des Staatsziels ist geeignet, das Land, die Gemeinden und die Kreise auf ihre Verantwortung für die Selbstbestimmung, gleichberechtigte Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen in der Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung und bei der Anwendung des bestehenden Rechts hinzuweisen und den Bezug dieser Verpflichtung zur UN-BRK aufzuzeigen. Besonders wird dabei zu beachten sein, dass diese Verantwortung entsprechend Art. 4 Abs. 3 UN-BRK nur durch Beteiligung der Menschen von Behinderungen durch ihre Verbände erreicht werden kann.

Die Neuformulierung ist weiterhin geeignet, dem Landesverfassungsgericht und den Gerichten des Landes eine Auslegung anderer Bestimmungen der Verfassung und des Landesrechts im Lichte des Staatsziels aufzugeben. Beispielhaft sind hier zu nennen:

- das Verständnis von Art. 8 und Art. 15 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie des Schulrechts im Lichte des

gleichen Rechts auf Bildung und einer inklusiven Gestaltung des Schulwesens nach Art. 24 UN-BRK,

– das Verständnis von Art. 17 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Lichte des gleichen Rechts auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK,

– das Verständnis von Art. 17 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie die Ausführung des Bundesteilhabegesetzes im Lichte des Rechts auf unabhängige Lebensführung nach Art. 19 UN-BRK durch Schaffung von barrierefreiem Wohnraum und Vorrang für selbstbestimmte Wohnformen,

– das Verständnis von Art. 19 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Lichte des Rechts von Menschen mit Behinderungen zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben nach Art. 29 UN-BRK,

– das Verständnis und die Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und des Baurechts im Lichte des Grundsatzes der Zugänglichkeit nach Art. 9 UN-BRK.

4. Zu möglichen weiteren Änderungsbedarfen

Es sollte geprüft werden, ob ergänzend zum Staatsziel ein eigenes Grundrecht gewünscht ist.

Es sollte geprüft werden, ob die auf Menschen mit Behinderungen und auf ältere Menschen („Seniorinnen und Senioren“) bezogenen Staatsziele in getrennten Sätzen formuliert werden sollten.

Es sollte geprüft werden, ob die Zugänglichkeit im Sinne von Art. 9 UN-BRK im Staatsziel eigenständig genannt werden sollte.

Die Änderung der Verfassung kann Anlass und Ausgangspunkt für eine weitere Überprüfung des einfachen Rechts, zum Beispiel des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes, sein.

III. Schluss

Dem Landtag von Mecklenburg-Vorpommern ist eine weitere konstruktive Beratung des vorgelegten Entwurfs zu empfehlen.

Felix Welti, 17. Oktober 2018