

Schleswig-Holsteinischer Landtag

N i e d e r s c h r i f t

Sonderausschuss „Verfassungsreform“

18. WP - 6. Sitzung

am Montag, dem 25. November 2013 um 10 Uhr,
im Sitzungszimmer 142 des Landtags

Anwesende Abgeordnete

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Vorsitzender

Volker Dornquast (CDU)

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Bericht über die Arbeitsgruppensitzung vom 11. November 2013	4
2. Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung	7
<u>Umdruck 18/1613</u>	
3. Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses	15
<u>Umdruck 18/2002</u>	
4. Weiteres Verfahren	18
5. Verschiedenes	19

Der Vorsitzende, Präsident Schlie, eröffnet die Sitzung um 10:04 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung mit der Änderung gebilligt, dass auf Vorschlag der Abg. Herdejürgen Punkt 4 nicht heute, sondern in der Arbeitsgruppe behandelt wird.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Bericht über die Arbeitsgruppensitzung vom 11. November 2013

Der Vorsitzende berichtet über die Ergebnisse der Arbeitsgruppensitzung vom 11. November 2013, auf der der Themenkomplex „Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten“ erörtert worden sei.

Zunächst habe man den Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, [Umdruck 18/196](#), beraten, der das Ziel verfolge, durch Änderung des Art. 40 Abs. 2 LV ein obligatorisches Verfassungsreferendum einzuführen. Im Änderungsvorschlag sei von einer Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages und des Volkes mit der Mehrheit der Abstimmenden oder des Volkes nach Art. 42 Abs. 4 Sätze 2 und 3 LV die Rede. Dies hätte zur Folge, dass Entscheidungen über Verfassungsänderungen in jedem Fall vom Volk gebilligt werden müssten. Für den Vorschlag spreche eine möglicherweise sich ergebende höhere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verfassung aufgrund ihrer Einbindung in deren Gestaltung oder auch eine breitere Legitimation einer Verfassungsgebung. Folgende Einwände seien vorgebracht worden: Eine einfache Mehrheit, ohne dass ein Zustimmungs- und Beteiligungsquorum erforderlich sei, könne eine im Landtag mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Verfassungsänderung blockieren, was eine Schwächung des Landtags bedeute. Viele eher technische Verfassungsänderungen könnten auf ein geringes Interesse stoßen; eine zu geringe Abstimmungsbeteiligung könnte so wiederum die Frage nach der Legitimation solcher Verfassungsänderungen aufwerfen. Ferner könnten Volksabstimmungen, gerade über Verfassungsänderungen, sachfremd von nicht unmittelbar zur Abstimmung stehenden anderen politischen Themen beeinflusst werden. Schließlich sei daran erinnert worden, dass mit einer solchen Regelung ein Systemwechsel stattfände: Der Landtag wäre nicht mehr verfassungsändernde Gewalt im Sinne einer repräsentativen Demokratie.

Daneben sei von der Arbeitsgruppe eine Variante in Betracht gezogen worden, die folgende Merkmale aufweise: Landtag und Volk seien danach im Hinblick auf Verfassungsänderungen

gleich zu behandeln; in allen Fällen einer Verfassungsänderung solle sowohl die Zustimmung des Landtages als auch die des Volkes zu fordern sein. Eine Initiative aus dem Volk könne demnach mit der Unterstützung von erheblich mehr als 20.000 Stimmberechtigten einen Gesetzentwurf über die Änderung der Landesverfassung zur Volksabstimmung führen. Würde ein solcher Gesetzentwurf mit der Mehrheit der Abstimmenden angenommen, müsse ihm anschließend noch der Landtag mit Zweidrittelmehrheit zustimmen.

Zur Erleichterung der Beratung würden die Argumente für und gegen die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums oder anderer Möglichkeiten der direkten Beteiligung des Volkes an Verfassungsänderungen zusammengestellt und der Arbeitsgruppe vorgelegt.

Die Arbeitsgruppe habe daraufhin über eine Absenkung der Hürden für die Volksgesetzgebung, also Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, beraten. Hinsichtlich des Erfordernisses von 20.000 Unterstützern für eine Volksinitiative seien die Mitglieder der Arbeitsgruppe überwiegend der Ansicht, dass dieses Quorum angemessen sei. Die Zahl entspreche in etwa dem stimmenmäßigen Gewicht eines Abgeordneten des Landtages. Es sei als möglich angesehen worden, solle aber auch verlangt werden, eine solche Anzahl von Unterschriften zu sammeln, wenn ein Thema politisch hinreichend relevant sei.

Auch die Quoren für einen erfolgreichen Volksentscheid seien in ihrer Höhe nicht beanstandet worden: Die Zustimmungsquoren für einfache Gesetze - einfache Mehrheit und 25 % der Stimmberechtigten - und Verfassungsänderungen - Zweidrittelmehrheit und 50 % der Stimmberechtigten - seien als notwendig angesehen worden, um eine hinreichend breite Legitimationsbasis für die Volksgesetzgebung zu sichern. Gegenstand einfachrechtlicher Folgeregelungen sei die Frage, ob Volksabstimmungen auf Antrag der Initiatoren am Tag einer Landtags-, Bundestags- oder Europawahl ausgerichtet werden müssten, um das Quorum zu erreichen und eine breite Legitimation sicherzustellen. Jedoch hätten die Mitglieder der Arbeitsgruppe Möglichkeiten der Absenkung des Quorums für Volksbegehren in Erwägung gezogen - derzeit seien fünf vom Hundert der Stimmberechtigten für ein erfolgreiches Volksbegehren erforderlich; dies entspreche etwa 112.000 Unterstützern. Eine Annäherung an einen Wert von drei oder vier vom Hundert oder eine absolute Zahl von 80.000 Stimmberechtigten seien im Gespräch.

Schließlich enthalte der Finanzvorbehalt des Art. 41 Abs. 2 LV inhaltliche Schranken für die Volksgesetzgebung: Danach seien - unter anderem - Initiativen über den Haushalt des Landes unzulässig. Angesichts der relativ weiten Auslegung dieser Vorschrift durch das Bundesverfassungsgericht werde die Arbeitsgruppe eine synoptische Darstellung verwandter Bestim-

mungen in anderen Bundesländern, gegebenenfalls auch der Rechtsprechung hierzu, würdigen.

Ebenfalls werde das Modell der Freien und Hansestadt Hamburg in die Diskussion einbezogen werden, wonach volksbeschlossene Gesetze einem - gelegentlich als fakultativ oder suspensiv bezeichneten - Referendum zugeführt werden könnten. Solche Gesetze träten verzögert in Kraft, um dem Volk zu ermöglichen, mit Unterstützung von 2,5 % der Stimmberechtigten einen Volksentscheid über das Gesetz herbeizuführen.

Als dritten Punkt habe man den Vorschlag erörtert, öffentliche Sitzungen des Petitionsausschusses in bestimmten Fällen zu ermöglichen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe seien überwiegend der Ansicht, dass es bei dem Grundsatz der nicht öffentlichen Behandlung von Petitionen bleiben solle. Es könne jedoch Fälle geben - insbesondere bei der öffentlichen Petition -, in denen ein allgemeines Interesse an der öffentlichen Erörterung bestehe und ein Petent sein Anliegen öffentlich im Petitionsausschuss erläutern möchte. Hierzu bedürfe es einer Verfassungsänderung und Folgeänderungen in der Geschäftsordnung, der Datenschutzordnung und den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe seien sich einig, dass die öffentliche Behandlung einer Petition jedenfalls die Zustimmung des Petenten voraussetzen solle; keine Einigung habe darüber bestanden, ob die Zustimmung des Petenten alleine schon ausreichen solle. Die Mehrheit habe die Auffassung vertreten, dass die Zustimmung des Petenten allein nicht genügen solle.

Als Ergebnis hält der Vorsitzende fest, dass der Sonderausschuss die vorgetragenen Ergebnisse übernimmt und entsprechend verfahren wird.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung

[Umdruck 18/1613](#)

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass mit [Umdruck 18/1613](#) der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung angeregt habe, den Gedanken der Inklusion in die Landesverfassung aufzunehmen. Auch wenn ein konkreter Formulierungsvorschlag noch nicht vorliege, könne man zwei Schwerpunkte benennen: die Ergänzung von Art. 8 Abs. 2 LV um den Gedanken der Inklusion im Sinne des gemeinsamen Lernens aller Schülerinnen und Schüler und die Anregung, die gesamte Reform der Landesverfassung unter Berücksichtigung der Aspekte der Partizipation und Barrierefreiheit sowie der Maßgaben der UN-Behindertenrechtskonvention durchzuführen. In vergangenen Sitzungen sei der Vorschlag beraten, von einer abschließenden Meinungsbildung sei aber Abstand genommen worden. Der Vorsitzende betont, dass insbesondere der zweite Schwerpunkt inhaltlich sehr weitreichend sei.

Herr Prof. Dr. Hase, Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung, skizziert den Hintergrund, indem er ausführt, dass Inklusion auf der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) fuße, die im März 2009 in Deutschland kraft Bundesgesetzes gelte, und die auch für die Untergliederungen eines Landes zwingendes Recht sei. Die UN-Konvention stelle eine gesetzliche Aufforderung an die Vortragsstaaten dar, Lebensbedingungen zur Teilhabe behinderter Menschen zu schaffen. Sie begründe also nicht in erster Linie Individualrechte.

Herr Prof. Dr. Hase betont den Unterschied zwischen Integration und Inklusion, wonach Integration Hilfe für den einzelnen Menschen meine, damit er sich in öffentliche Institutionen eingliedern könne, Inklusion aber das Gegenteil davon bedeute, nämlich die Öffnung der Institutionen, mit dem Zweck, dass Menschen mit Behinderung teilhaben könnten wie alle anderen. Inklusion eröffne so eine neue Perspektive, die man auch im Bereich des Rechts so nicht kenne. Jahrzehntlang hätten sich Menschen mit Behinderung, besonders solche mit mehrfacher Behinderung, in der Exklusion wiedergefunden, das heißt in Sondereinrichtungen. Die UN-Konvention fordere nun, diesen Zustand zu beenden. Er betont, die UN-Konvention verbiete nicht grundsätzlich die genannten Einrichtungen. Letztlich solle der Mensch mit Behinderung entscheiden. Er verweist auf die große Zunahme der Zahl von Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein: Zum 31. Oktober 2013 seien 18,8 % oder rund 530.000

Bürgerinnen und Bürger behindert gewesen - nach der Legaldefinition sei man ab einem Grad der Behinderung von 20 % behindert -, vor zehn Jahren seien es 100.000 weniger gewesen.

Sodann kommt Herr Prof. Dr. Hase auf sein Schreiben vom 26. Juli 2013 zu sprechen, in dem er das Schulwesen in den Vordergrund gestellt habe. Eine Einschränkung auf diesen Bereich hält er nicht mehr für zielführend, sondern sieht einen geeigneten Ort für das Thema Inklusion vielmehr in Art. 5 a LV, weil diese grundsätzliche Frage über das Schulwesen hinausgehe. Alternativ sei erwägenswert, ob man diesen Komplex nicht auch in der geplanten Präambel ansprechen könne.

Einen Formulierungsvorschlag habe er noch nicht, sei aber bereit, zu gegebener Zeit einen solchen vorzulegen. In diesem Zusammenhang sei ihm der Hinweis auf den Ansatz des „Diversity Mainstreaming“ wichtig, der besage, dass grundsätzlich die Belange von Menschen mit Behinderung bei allem, was geplant und getan werde, zu beachten seien.

Abg. Dr. Garg begrüßt es, dass Herr Prof. Dr. Hase von der Forderung Abstand genommen habe, den Gedanken der Inklusion in Art. 8 LV zu verankern, weil auch er der Meinung sei, dass Inklusion mehr bedeute als inklusive Bildung. Er stellt klar, dass die UN-Konvention, die die Bundesrepublik ratifiziert habe, verbindliches Völkerrecht darstelle. Zu dem in die Diskussion eingebrachten Vorschlag, den Gedanken der Inklusion in Art. 5 a LV zu thematisieren, bringt Abg. Dr. Garg sein Unbehagen zum Ausdruck, diesen Komplex im Zusammenhang mit pflegebedürftigen Menschen anzusprechen. Eher könne man den Gedanken der Inklusion in der Präambel festschreiben. Dies stelle einen Paradigmenwechsel dar und nehme Abstand von der Auffassung, dass sich ein Mensch an seine Umwelt anzupassen habe. Vielmehr seien das Lebensumfeld und somit auch der verfassungsrechtliche Rahmen so auszugestalten, dass jeder Mensch, auch mit einem Handicap, selbstbestimmt könne.

Abg. Herdejürgen kommt auf das Schulwesen zu sprechen und meint, dass einfachrechtliche Bestimmungen zur Inklusion im Schulgesetz wirkungsvoller seien als eine allgemeine Festschreibung in der Landesverfassung. Ebenso wie Abg. Dr. Garg hält sie die Präambel für einen geeigneten Ort, das Thema Inklusion aufzugreifen, für das ja kennzeichnend sei, dass es nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern alle betreffe.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf hält es für eine politische Entscheidung, die Frage der Inklusion in die Verfassung aufzunehmen, und ergänzt, schon jetzt sei die Bundesrepublik an die Verpflichtungen aus der UN-BRK, die als verbindliches völkerrechtliches Abkommen den Rang eines einfachen Bundesgesetzes habe, gebunden. Auch sie rät davon ab, den Gedanken

im Rahmen von Art. 8 LV aufzugreifen, erstens weil das Inklusionsgebot der BRK über den Schulbereich hinausweise, und zweitens weil es nicht nur öffentliche, sondern auch Privatschulen und Kindertagesstätten betreffe. Auch sie wolle das Inklusionsgebot nicht in Art. 5 a LV verorten, weil Inklusion etwas anderes sei als der Schutz pflegebedürftiger Menschen. Man könne es in einem eigenständigen Artikel oder auch in der Präambel vorsehen, deren Grad der Verbindlichkeit schwieriger einzuschätzen sei. Bei einem Artikel der Landesverfassung sei der dadurch bewirkte Grad der Verbindlichkeit höher.

Herr Prof. Dr. Hase stellt klar, dass er nicht explizit auf Art. 5 a LV abgehoben habe. Er sei offen für die Verankerung in einem eigenen Artikel oder in der Präambel, die den Vorzug habe, wie es auch Abg. Dr. Garg dargestellt habe, den Paradigmenwechsel, der sich mit dem Begriff „Inklusion“ verbinde, besser zum Ausdruck zu bringen. Dort könne man den Grundsatz der Inklusion so formulieren, dass er sich quasi als „Schleife“ über die Verfassung legen könne.

Abg. Dr. Breyer verweist auf rechtliche Folgen, die sich einstellen, wenn die UN-Behindertenrechtskonvention auch durch die Landesverfassung umgesetzt werde. Gerade in Bezug auf das Bildungssystem habe es Rechtsstreitigkeiten gegeben, in denen eine Anwendung der Konvention mit der Begründung abgelehnt worden sei, der Bund sei für das Bildungswesen nicht zuständig oder die Konvention enthalte keine unmittelbar anwendbaren Rechte. Gerade weil ihm das Thema Inklusion wichtig sei, komme es darauf an, einen wirklichen Mehrwert zu erzielen. Das sei der Fall, wenn man ein Grundrecht, das Recht auf Inklusion, in die Verfassung aufnehme; es reiche nicht, nur das Wort „Inklusion“ in einem Artikel oder in der Präambel anzuführen. Prosa alleine helfe den Betroffenen nicht weiter. Er fragt Herrn Prof. Dr. Hase, ob er, außer im Bildungswesen, auch noch in anderen Bereichen eine konkrete Handlungsnotwendigkeit sehe. Ein Recht etwa auf inklusive Bildung könne in die Verfassung aufgenommen werden, oder dieser Komplex könne einfachgesetzlich normiert werden. Abg. Dr. Breyer äußert Zweifel, ob der Gedanke der Inklusion in der Präambel richtig verortet sei, da dort eher Grundlagen oder die Motivation, die zu einer Verfassung geführt habe, angesprochen würden.

Abg. Harms äußert seine Bedenken dahingehend, dass ein eigener Artikel für die Frage der Inklusion bei vielen Menschen die Hoffnung wecke, man könne individuelle Rechte geltend machen. Was die Formulierung betreffe, unterscheidet er zwei Möglichkeiten: Zum einen könne man auf Nichtdiskriminierung abstellen - diese sei aber schon in Art. 3 Abs. 3 GG geregelt -, zum anderen auf den Schutz und die Förderung behinderter Menschen, wobei sich dies aber nicht auf den einzelnen Behinderten beziehen dürfe. Daraus zieht er den Schluss,

dass es schwierig sei, Inklusion in einem eigenen Artikel zu behandeln. Dieses Problem stelle sich in der Präambel nicht, die als eine Klammer der gesamten Verfassung anzusehen sei. Abg. Harms äußert den Wunsch, es könne gelingen, das Wort „Inklusion“ durch eine Bezeichnung zu ersetzen, die von den Bürgern verstanden werden könne.

Abg. Dr. Garg weist darauf hin, dass für ihn Inklusion keine exklusive Politik für Menschen mit Behinderung bezeichne, sondern die grundsätzliche Frage des gesellschaftlichen Zusammenlebens betreffe: Solle es weiterhin eine spezielle Behandlung von Menschen mit Behinderung geben, oder wolle man tatsächlich den Paradigmenwechsel einleiten, der natürlich auch Grenzen habe, etwa bei Menschen mit mehrfacher Behinderung? Er stimmt Abg. Harms zu, dass man den technischen Begriff „Inklusion“ nicht einfach in die Verfassung schreiben dürfe, sondern eine Formulierung wählen müsse, die einer wohlwollenden Interpretation zugänglich sei. Wenn sich der Grundgedanke der Inklusion durch die gesamte Landesverfassung ziehe, habe dies mehr als bloßen Symbolcharakter.

Abg. Peters äußert bezüglich der Präambellösung Bedenken, die sich darauf bezögen, dass man inzwischen alles in die Präambel schreiben wolle, was zwar erwägenswert und notwendig erscheine, aber nicht derart aufgewertet werden solle, dass man es zu einem Grundrecht oder Staatsziel mache. Zudem werde die geringere Verbindlichkeit in der Präambel dem wichtigen Prinzip, das mit „Inklusion“ beschrieben werde, nicht ausreichend gerecht. Auf der anderen Seite sei zu hinterfragen, was es kostenmäßig für das Land bedeuten könne, wenn man Inklusion konkreter ausgestalte. Abschließend plädiert Abg. Peters dafür, den Gedanken der Inklusion wegen seiner Bedeutung in die Verfassung in einem besonderen Artikel als Staatszielbestimmung aufzunehmen.

Abg. Herdejürgen weist darauf hin, dass aus einer Verfassungsregelung der Inklusion keine konkreten Handlungsanweisungen folgten, sondern dies vielmehr den Versuch darstelle, einen anderen Ansatz dazu in die Verfassung aufzunehmen, wie alle Menschen, nicht nur die mit Behinderung, miteinander umgehen sollten, und über die Verfassung eine Atmosphäre eines offenen und toleranten Miteinanders zu schaffen.

Abg. Dr. Garg bittet um Formulierungsvorschläge und macht dabei in Erwiderung auf Abg. Peters die Einschränkung, dass man nicht den Gedanken der Inklusion als Staatszielbestimmung festschreiben solle, Staatsziel sei vielmehr die Umsetzung dieses Prinzips. Dies bitte er in den Formulierungen zu berücksichtigen.

Für Abg. Dornquast macht die bisherige Diskussion deutlich, dass man grundsätzliche Gedanken darüber anstellen müsse, was in die Präambel gehöre, was als Staatsziel anzusehen sei und was in einem eigenen Artikel auszuformulieren sei.

Der Vorsitzende zieht ein Resümee der bisherigen Diskussion und stellt fest, dass eine Verankerung der Inklusion in Art. 8 LV nicht mehr verfolgt wird. Zweitens sei unstrittig, dass die UN-Konvention, die ratifiziertes Völkerrecht sei, Geltung beanspruche. Gleiches gelte für Art. 3 Abs. 3 GG, der „Inklusion pur“ sei. Der Vorsitzende hält es für fraglich, ob überhaupt eine Formulierung gefunden werden könne, die den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes übertreffe. Daher stünden andere Fragen im Vordergrund, unter anderem die, die Abg. Herdejürgen angesprochen habe.

Er bemerkt, man könne sich dem Thema auf zwei Arten nähern, einmal, indem man versuche, eine Formulierung zu finden, die allerdings auch konkretisierende Auswirkungen mit Blick auf die Umsetzung von Inklusion haben könne. Diese Auswirkungen zu überblicken, sei nicht einfach, da man noch nicht abschätzen könne, in welchem Ausmaß Land, Kommunen oder Dritte gefordert sein würden. Die andere Art der Annäherung könne darin bestehen, wie es auch Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf vorgebracht habe, die Inklusion in der Präambel oder in einem eigenen Artikel anzusprechen. Dabei komme es auf die konkrete Formulierung an. Es sei ihm wichtig, darauf hinzuweisen, dass man sich auch im Rahmen dieser Verfassungserörterung der Diskussion um die Inklusion stellen müsse. Anders als Abg. Harms sei er der Auffassung, dass man den Begriff „Inklusion“ nicht vermeiden können. Er bittet um Formulierungsvorschläge, bei denen jeweils konkret zu benennen sei, ob sie sich auf die Präambel, auf einen eigenen Artikel und so weiter beziehen sollten, ob Inklusion als Grundrecht oder als Staatsziel ausgestaltet werden solle. Der Vorsitzende legt dar, dass er nach jetzigem Stand der Diskussion der Ansicht zuneige, die Inklusion in der Präambel so auszuformulieren, dass deutlich werde, dass ihr ein Wert an sich zukomme. Die dann vorgelegten Formulierungsvorschläge werde man dann erörtern können.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, betont, dass auch die Landesregierung für die Aufnahme des Themenkomplexes Inklusion in die Verfassung eintrete. Würde man es als Grundrecht oder als gleich starkes Recht in der Verfassung niederlegen, stelle sich das Problem der Konnexität (Art. 49 Abs. 2 LV), das besonders die Gemeinden betreffe. Zur Frage, wo man die Inklusion in der Verfassung unterbringen könne, erklärt Herr Dr. Knothe, die Präambel sei gesetzestechnisch offener als eine Staatszielbestimmung. Man könne so in der Präambel den Begriff anführen, ihn aber zugleich mit erläuternden Worten unterlegen, wohingegen in einer Staatszielbestimmung die Worte genau gewählt werden müssten, damit aus dem Staatsziel kein In-

dividualanspruch abgeleitet werden könne. Auch wenn er die Ansicht vertrete, eine Verankerung in der Präambel sei vorzuziehen, finde er es ebenfalls sinnvoll, einen Formulierungsvorschlag für eine Staatszielbestimmung zu erarbeiten.

Abg. Dr. Breyer vertritt demgegenüber die Ansicht, dass Änderungen der Landesverfassung keine Konnexität auslösen, weil es sich um eine Änderung derselben Rechtsgrundlage handle, in der das Konnexitätsgebot verankert sei. Es beziehe sich auf einfachgesetzliche Maßnahmen. Zweitens, wenn man sich im Rahmen dessen bewege, was die UN-Behindertenrechtskonvention über das Bundesrecht ohnehin vorgebe, könnten Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mit Mehrverpflichtungen, die sich aufgrund der Aufnahme der Inklusion in die Landesverfassung ergäben, argumentieren.

Was die konkrete Formulierung betreffe, nach der der Vorsitzende gefragt habe, sei er, Abg. Dr. Breyer, anderer Auffassung als Herr Dr. Knothe, nämlich dass die Formulierung einen konkreten Mehrwert für die Betroffenen begründen müsse, was nicht gewährleistet sei, wenn Inklusion lediglich als Staatsziel ausgestaltet würde. Abg. Dr. Breyer plädiert in diesem Fall dafür, stattdessen den Gedanken der Inklusion einfachrechtlich umzusetzen.

Herr Prof. Dr. Hase kommt auf den Unterschied zwischen einer Behandlung in der Präambel und der Staatszielbestimmung zu sprechen. In der Präambel gehe es um ein Leitbild, wie man sich das Verhältnis von Politik zu Menschen mit Behinderung oder Menschen allgemein vorstelle, wohingegen man bei einer Staatszielbestimmung mit konkreten Rechtsfolgen auf Menschen mit Behinderung zu sprechen kommen könne. Es gehe ihm nicht darum, noch einmal einzelne Rechte zu resümieren oder umzusetzen; das gebe es schon. Das Problem habe er vorhin mit dem Begriff des „Diversity Mainstreaming“ zu beschreiben versucht: dass man überhaupt Menschen mit Behinderung in alle Bereiche hinein mit denke, dass man Menschen mit Behinderung im Sinne der Bereicherung von Vielfalt anerkenne. Man könne nicht eine bestimmte Stelle benennen, wo man damit Probleme habe.

Herr Prof. Dr. Hase kommt zu dem Schluss, dass eine Landesverfassung die Verpflichtung habe, diese Bewusstseinsbildung, die Bewusstmachung, dass man sich diesem Problem stellen müsse, deutlich zum Ausdruck zu bringen. Ihm sei es wichtig, dass das Wort „behindert“ in dem Zusammenhang vorkomme, weil er das Problem sehe, dass behinderte Menschen eben nicht wie andere im Sinne von Gleichbehandlung leben könnten. Er habe die Sorge, dass eine Bezugnahme in der Präambel Verallgemeinerung und vielleicht auch Verwässerung bedeuten könne, sodass die Verantwortung, die die Gesellschaft für Menschen mit Behinderung trüge, nicht mehr deutlich werde.

Abg. Dr. Garg ist der Ansicht, dass man jedenfalls in der Sache aus einer Staatszielbestimmung in der Landesverfassung nicht unbedingt Verpflichtungen aufgrund des Konnexitätsprinzips ableiten könne. Andererseits verpflichte sich der Verfassungsgesetzgeber bei einem Staatsziel „Umsetzung des Inklusionsgedankens“, diesem Ziel auch gerecht zu werden und es nicht einfach nur in die Verfassung hineinzuschreiben. Dazu führt er als Beispiel das dem Inklusionsgedanken verpflichtete Selbstbestimmungsstärkungsgesetz an, bei dem sich das Problem der Konnexität massiv stelle, nämlich immer dann, wenn der Leistungsbereich des SGB XII tangiert sei.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf äußert ihre Ansicht, dass es ihr nach der Diskussion gar nicht mehr so wichtig sei, ob die Regelungen zur Inklusion in der Präambel oder in einem eigenständigen Artikel als Staatszielbestimmung normiert würden. In diesem Kreis sei man sich einig, dass daraus keine individuellen Rechte folgen sollten. Auch sie meine wie der Vorsitzende, dass es auf die konkrete Formulierung ankomme. Warnen wolle sie allerdings davor, in der Diktion hinter den konkreten, detaillierten Verpflichtungen der UN-BRK, etwa zum Bildungswesen, zurückzubleiben. Der Wert einer Aufnahme der Inklusion in die Verfassung liege ihrer Ansicht nach darin, die in der BRK enthaltenen Verpflichtungen, die einem Großteil der Bevölkerung nicht bekannt seien, sichtbar zu machen. Anders als Abg. Dr. Breyer meine, müsse man daher nicht unbedingt über die Staatszielbestimmung hinausgehen. Von der Aufnahme einer allgemeinen „Wohlbefindensklausel“ wolle sie abraten.

Für Abg. Harms haben sich in der Diskussion folgende Probleme herauskristallisiert: In der Präambel werde bislang keine individuelle Gruppe genannt. Es werde auf den Staat und seine Grundlagen abgestellt. Es würde einen Systembruch darstellen, wollte man dort eine bestimmte Gruppe aufführen. Wenn man die Probleme von Menschen mit Behinderung berücksichtigen wolle, spreche das eher für ein eigenes Staatsziel, mit dem deutlich werde, dass man den Willen habe, die Problematik der behinderten Menschen komplett mitzudenken.

Abg. Dr. Breyer vertritt den Standpunkt, dass in der Landesverfassung der Bereich behinderter Menschen insofern enthalten sei, als in Art. 2 a LV auf die im Grundgesetz niedergelegten Grundrechte verwiesen werde, etwa dass gemäß Art. 3 Abs. 3 GG niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden dürfe. Das bedeute ja, dass der Begriff „Behinderung“ in der Verfassung enthalten sei. Wie Abg. Dr. Garg und Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf sei er der Ansicht, dass dann, wenn man sich konkret auf die Umsetzung der Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention festlege, ein Mehrwert erzielt werde. Wenn man dies wegen der Folgen, etwa der Kosten oder des Aufwands, nicht wolle, würde auch er dagegen plädieren, diese Frage, ob in der Präambel oder als Staatszielbestimmung, aufzunehmen. Dann bleibe nur,

darzulegen, dass man diese Problematik zwar mitbedacht habe, sich aber aus den genannten Gründen gegen die Aufnahme einer rein symbolischen Klausel entschieden habe.

Der Vorsitzende fasst die bisherige Diskussion so zusammen, dass der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung oder der Wissenschaftliche Dienst gebeten werden soll, Formulierungsvorschläge sowohl für die Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Präambel als auch für eine Festlegung als Staatsziel vorzulegen.

Abg. Dr. Garg ergänzt, dass nach Vorlage einer Formulierung bis zur Klausurtagung auch noch eine kurz gehaltene Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes oder auch der Experten vorgelegt werden könne, aus der hervorgehe, welche Verpflichtungen sich aufgrund einer solchen Staatszielbestimmung für den Gesetzgeber ergäben, sodass für die weitere Diskussion klar werde, welche Konsequenzen, die sich aufgrund der Aufnahme als Staatszielbestimmung ergäben, berücksichtigt werden müssten.

Der Ausschuss kommt überein, so zu verfahren.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

[Umdruck 18/2002](#)

Der Vorsitzende legt dar, dass die Formulierungsvorschläge der Landtagsverwaltung, [Umdruck 18/2002](#), die mehrheitliche Auffassung in der Arbeitsgruppensitzung vom 11. November 2013 umsetzen. Die beiden Varianten unterschieden sich hinsichtlich des Regelungsstandortes (Art. 17 beziehungsweise Art. 19 LV). Inhaltlich bleibe es bei dem Grundsatz, dass Petitionen in nicht öffentlicher Sitzung behandelt würden. Es sei jedoch unter Umständen in Einzelfällen denkbar, dass die öffentliche Behandlung einer Petition aufgrund besonderer Umstände gerechtfertigt sein könne. Solche Umstände seien das allgemeine Interesse an der öffentlichen Behandlung des Gegenstandes, kein Entgegenstehen schutzwürdiger Interessen Einzelner sowie natürlich die Zustimmung des Petenten. Der Vorschlag sehe vor, dass der Ausschuss zudem die Reichweite der Öffentlichkeit bestimmen - darauf verweise die Formulierung „soweit“ - oder diese nur für einzelne Teile der Behandlung der Petition, etwa die Anhörung, herstellen könne. Beide Varianten griffen den Wunsch der Arbeitsgruppe auf, die Zustimmung des Petenten zur Mindestvoraussetzung der öffentlichen Behandlung einer Petition zu machen.

In Bezug auf die Mehrheitsbildung im Petitionsausschuss vertritt Abg. Harms den Standpunkt, dass die Mehrheit der jeweils anwesenden Mitglieder ausreichend sein solle. Im Sinne der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit rät er dazu, diese Bestimmung in Art. 19 LV vorzusehen.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, legt dar, wenn man grundsätzlich von der Nichtöffentlichkeit der Petitionsausschusssitzungen ausgehe, müsse festgelegt werden, welches Quorum erforderlich sei, um die Herstellung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Ursprünglich sei eine Zweidrittelmehrheit vorgeschlagen worden; allerdings sei die Meinungsbildung in der letzten Sitzung dahin gegangen, dass dies zu hoch sei. Einen zwingenden Grund für ein bestimmtes Quorum, entweder die Mehrheit der Mitglieder oder die einfache Mehrheit, lasse sich aber nicht anführen.

Abg. Dr. Breyer plädiert für eine Verankerung in Art. 17 LV, weil man mit der zweiten Variante, Art. 19 LV, die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen festschreiben würde. Bei einer Regelung in Art. 17 LV könnte man das schon bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis durch Be-

nennung der Umstände konkretisieren, bei denen die Nichtöffentlichkeit aufgehoben werden könne. Den Klammerausdruck „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ hält Abg. Dr. Breyer für verzichtbar, weil dieses Mehrheitsprinzip seiner Ansicht nach ohnehin gelte und man Geschäftsordnungsfragen nicht in die Verfassung schreiben sollte.

Auch Abg. Dornquast ist für eine Regelung in Art. 17 LV, will aber auf den Ausdruck „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ nicht verzichten, sofern sich der Beschluss zur Herstellung der Öffentlichkeit erst in der kommenden Sitzung auswirke. Dies verhindere Zufallsmehrheiten über die Herstellung der Öffentlichkeit.

Abg. Herdejürgen meint, dass man unabhängig von der Änderung der Landesverfassung Überlegungen dazu anstellen müsse, welche Bedingungen vorliegen müssten, wenn die Öffentlichkeit hergestellt werden solle. Ansonsten werde man im Petitionsausschuss öfter Diskussionen darüber zu führen haben, aus welchen Anlässen man nun Öffentlichkeit zulassen dürfe oder nicht.

Der Vorsitzende ist der Ansicht, das klarste Kriterium stelle die Zustimmung des Petenten oder der Petentin dar; die anderen genannten Umstände berührten Abwägungsfragen und könnten jeweils verschieden interpretiert werden. Es stünden die schutzwürdigen Interessen Einzelner und das allgemeine Interesse an einer öffentlichen Behandlung einander gegenüber.

Abg. Herdejürgen spricht Verfahrensfragen an, die sich stellten, wenn bei der Behandlung einer Petition Unterlagen oder Auskünfte von Verwaltungen erforderlich seien, die Verwaltung aber diese Informationen als nicht öffentlich eingestuft habe, und plädiert dafür, die Klärung solcher Fragen parallel zur Änderung der Verfassung in der Geschäftsordnung vorzunehmen.

Herr Stadelmann, Innenministerium, äußert sich zur systematischen Verortung einer solchen Vorschrift und ist der Ansicht, nach dem Auslegungsverständnis der Regierung habe eine Festlegung in Art. 19 LV den Vorteil, dass dort die besonderen Befugnisse des Petitionsausschusses als solche erkannt werden könnten, während in Art. 17 LV. der Petitionsausschuss einer unter mehreren anderen sei.

Abg. Harms ist der Ansicht, es sei sinnvoll, alle die den Petitionsausschuss berührenden Sachverhalte in einem eigenen Artikel, nämlich Art. 19 LV, zu regeln, da dieser Ausschuss, ähnlich einem Untersuchungsausschuss, eine besondere Stellung habe.

Abg. Dr. Breyer ist dafür, wenn dieser Sachverhalt in Art. 19 LV geregelt werden solle, den ersten Satz „Die Sitzungen des Petitionsausschusses sind nicht öffentlich“ zu streichen.

Darauf entgegnet Herr Dr. Schürmann, dass dies eine völlige Änderung bedeuten würde, weil dann die Sitzungen des Petitionsausschusses wegen Art. 17 Abs. 1 LV stets öffentlich wären.

Abg. Dr. Breyer ergänzt seine Ausführungen und plädiert dafür, den in Art. 17 Abs. 3 LV enthaltenen Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Behandlung von Petitionen unverändert zu lassen, während der neue Art. 19 Abs. 3 LV den Passus enthalten solle, der Ausschuss könne beschließen, eine Petition öffentlich zu behandeln. Damit bekomme der Ausschuss die Möglichkeit, auch nicht öffentlich zu verhandeln.

Abg. Dr. Breyer schlägt vor, den ersten Satz des neuen Art. 19 Abs. 3 LV wie folgt zu formulieren: „Die Sitzungen des Petitionsausschusses sind in der Regel nicht öffentlich“. Dabei könne angeknüpft werden an den Ausdruck „in der Regel“ im jetzt geltenden Art. 17 Abs. 3 LV.

Herr Dr. Schürmann bezieht sich auf die Äußerung von Abg. Dr. Breyer und erläutert, nach der geltenden Verfassungslage behandle der Petitionsausschuss Petitionen stets und nicht nur „in der Regel“ nicht öffentlich. Abg. Harms hebt hervor, dass Satz 1 des geltenden Art. 17 Abs. 3 LV besage, dass die Ausschüsse, und nicht der Petitionsausschuss, öffentlich tagten. Die Grundregel, öffentlich zu tagen, beziehe sich nicht auf den Petitionsausschuss, der somit nicht öffentlich tage. Herr Dr. Knothe schließt sich für die Landesregierung der Interpretation des Abg. Harms an.

Der Vorsitzende resümiert, dass auf der Basis des Formulierungsvorschlags zu Art. 19 LV die Frage der systematischen Zuordnung der Regelung für den Petitionsausschuss, auch unter Berücksichtigung der Ausführungen von Abg. Dr. Breyer, geklärt werden solle. Mehrheitlich sei geäußert worden, dass die Frage, ob ein Quorum erforderlich sei und von welcher Art es sei - mit der Mehrheit der Mitglieder oder mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder -, eher in der Geschäftsordnung des Petitionsausschusses geregelt werden solle. Eine Einzelmeinung gehe dahin, auch diesen Komplex in der Verfassung zu berücksichtigen. - Gegen dieses Vorgehen erhebt sich seitens des Ausschusses kein Widerspruch.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Weiteres Verfahren

Der Vorsitzende trägt vor, dass für die Arbeitsgruppensitzung am 2. Dezember 2013 vorgeschlagen werde, zum Thema „Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“ das Justizministerium zum Sachstand zu hören. Herr Staatssekretär Dr. Schmidt-Elsaëber stehe für nähere Erläuterungen zur Verfügung. Wenn gewünscht, könne im Vorfeld eine Auswahl an Materialien, unter anderem Protokolle des Innen- und Rechtsausschusses sowie ein Fachbeitrag, zur Verfügung gestellt werden. - Der Vorsitzende stellt fest, dass ein entsprechendes Bedürfnis vorhanden ist.

Abg. Herdejürgen wird die Leitung dieser Arbeitsgruppensitzung übernehmen.

Abg. Dornquast regt an, sich auch mit dem Thema Sperrklauseln zu beschäftigen. Abg. Harms stellt fest, er sehe keinen Bedarf, über Sperrklauseln zu diskutieren. Abg. Dr. Breyer ruft in Erinnerung, dass man die Sachverständigenanhörung des Innen- und Rechtsausschusses zu diesem Thema abwarten solle. Der Vorsitzende fasst die Meinung des Ausschusses dahingehend zusammen, dass man sich nicht mit diesem Thema befassen wird.

Zur weiteren Terminplanung kündigt der Vorsitzende an, die im Terminplan vorgesehene Ausschusssitzung am 9. Dezember 2013 werde ausfallen; sie liege in der Plenarwoche. Zudem stünden zu einigen Themen auch noch Stellungnahmen aus. Ein aktualisierter Terminplan werde den Mitgliedern von der Landtagsverwaltung zur Verfügung gestellt.

Punkt 5 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Herr Stadelmann verweist auf eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes aus der 16. Wahlperiode, [Umdruck 16/4653](#), in der festgestellt werde, dass verfassungsändernde Gesetze durchaus Konnexität auslösen könnten. Dies wolle er, ohne Bindung an einen bestimmten Sachgegenstand, für die weitere Beratung zur Kenntnis geben, zumal das im Verlauf der heutigen Diskussion in Zweifel gezogen worden sei.

Der Vorsitzende bittet darum, dass dem Ausschuss dieser Umdruck zur Verfügung gestellt werde.

Der Vorsitzende, Präsident Schlie, schließt die Sitzung um 11:28 Uhr.

Klaus Schlie

Vorsitzender

Dr. Marcus Hahn-Lorber

Geschäfts- und Protokollführer