

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention  
(BRK) in das brandenburgische Landesrecht**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 16. September 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	3
II.	Stellungnahme .....	3
	1. Schritte des Ratifizierungsverfahrens für die BRK .....	3
	2. Wirkungen des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zur BRK.....	4
	a) Keine unmittelbare Verpflichtung des Landes Brandenburg aus dem Völkerrecht.....	4
	b) Völkerrechtlich wirksame Selbstverpflichtung auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 3 LV?.....	4
	c) Innerstaatliches „Ingeltungsetzen“ eines völkerrechtlichen Vertrages im Bundesstaat .....	5
	aa) Eigenständiges Ingeltungsetzen eines völkerrechtlichen Vertrags für die Landesrechtsordnung durch den Landtag (gespaltene Transformation)?.....	6
	bb) Ingeltungsetzen eines völkerrechtlichen Vertrages durch das Zustim- mungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 GG des Bundestages.....	8
	cc) Verfassungskonforme Beteiligung des Landtags im Beitritts- und Ratifizierungsverfahren?.....	9
	(1) Bedeutung des Art. 91 Abs. 2 LV beim Abschluss von Verträgen im Verfahren des Lindauer Abkommens.....	9
	(2) Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Ratifizierungsverfahren für die BRK.....	11
	d) Umsetzungsverpflichtung des Landes als Folge der im Einverständnis mit dem Land Brandenburg eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung (Bundestreue).....	13
	e) Die durch den Bund in Geltung gesetzte BRK als zwingend zu beachtendes, weil höherrangiges Bundesrecht.....	14
	aa) Mögliche Kollision der unmittelbar geltenden Bestimmungen der BRK mit dem Landesrecht (individualschützende Normen).....	15
	bb) Mögliche Kollision von nicht unmittelbar geltenden Bestimmungen der BRK mit dem Landesrecht (objektiv-rechtliche Normen).....	18
III.	Zusammenfassung.....	19

## I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde ersucht zu prüfen, ob die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) als Vertrag des Völkerrechts die Landesgesetzgebung unmittelbar bindet und zur Anpassung der Landesrechtsordnung an die in der BRK enthaltenen Vorgaben verpflichtet, falls einzelne Bestimmungen des Landesrechts mit diesen Vorgaben nicht vereinbar sind oder falls das Landesrecht in bestimmten Bereichen den von der Konvention geforderten Standards noch nicht genügt.

## II. Stellungnahme

Um die gestellte Frage zu beantworten, ist zu klären, ob ein völkerrechtlicher Vertrag neben dem Bundesstaat als Gesamtstaat auch die Bundesländer verpflichtet und wie der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages auf den Landtag als gesetzgebendes Verfassungsorgan des Landes Brandenburg einerseits und die Rechtsordnung des Landes Brandenburg andererseits rechtlich einwirkt.

### 1. Schritte des Ratifizierungsverfahrens für die BRK

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm am 13. Dezember 2006 zwei neue Menschenrechtsverträge an, einerseits das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)<sup>1</sup> und andererseits das dazugehörige Fakultativprotokoll, welches an dieser Stelle nicht vertieft Gegenstand der Betrachtung sein wird. Die Vertreter der Bundesregierung haben für die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll am 30. März 2007 als erste Stufe des völkerrechtlichen Vertragschlussverfahrens unterzeichnet und damit zunächst den ausgehandelten Text der Konvention als Vertragsgegenstand festgelegt. Dieser wurde damit zugleich zum Gegenstand des innerstaatlichen Zustimmungsverfahrens mit dem Ziel der Ratifikation. Für die deutsche Ratifikation war nach Art. 59 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats<sup>2</sup> erforderlich, die diese durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 erteilt haben.<sup>3</sup> Mit der Ratifizierung trat die Konvention gemäß Art. 45 Abs. 2 BRK für die Bundesrepublik am 26. März 2009 in Kraft.<sup>4</sup>

---

1 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), UN Doc. A/Res/61/106 v. 24. Jan. 2007.

2 Das Land Brandenburg hat auch dem Zustimmungsgesetz zur BRK gem. Art. 59 Abs. 2 GG auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6 GG im Rahmen der Beschlussfassung des Bundesrats am 19. Dez. 2008 zugestimmt.

3 BGBl. II 2008, S. 1419.

4 Bekanntmachung des Inkrafttretens BGBl. II 2009, S. 818.

Die Ständige Vertragskommission der Länder, die auf der Grundlage des Lindauer Abkommens innerstaatlich am Ratifizierungsprozess beteiligt wurde, hatte dem federführenden Bundesministerium bereits mit Schreiben vom 23. Februar 2007 mitgeteilt, dass die Länder keine Einwände gegen die Zeichnung erheben würden.<sup>5</sup> Die Landesregierung Brandenburg hat per Schreiben des Bevollmächtigten des Landes Brandenburg beim Bund und für Europaangelegenheiten vom 19. Dezember 2008 gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ihre Zustimmung zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 einschließlich des Fakultativprotokolls vom 13. Dezember 2006 erklärt.<sup>6</sup>

## 2. Wirkungen des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zur BRK

### a) Keine unmittelbare Verpflichtung des Landes Brandenburg aus dem Völkerrecht

Aus der Perspektive des Völkerrechts ist allein die Bundesrepublik Deutschland der Konvention beigetreten. Die Länder sind, obwohl auch sie in beschränktem Umfang völkerrechtliche Verträge abschließen können, in diesem Fall keine (eigenständigen) Konventionsparteien. Sie sind auch nicht über den Abschluss der Konvention seitens der Bundesrepublik Deutschland weitere Konventionsparteien geworden. Sie sind deshalb aus der Perspektive des Völkervertragsrechts nicht verpflichtet, die Bestimmungen der Konvention zu beachten und umzusetzen.

### b) Völkerrechtlich wirksame Selbstverpflichtung auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 3 LV?

Trotz der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 2 Abs. 3 LV, aufgrund derer sich das „Volk des Landes Brandenburg zu den in den Internationalen Menschenrechtspakten niedergelegten Grundrechten bekennt“, wird man hieraus nicht ableiten können, dass sich das Land Brandenburg im Sinne einer einseitigen Selbstverpflichtung völkerrechtlich an die Konvention gebunden sieht. Die Bestimmung nimmt schon ihrem Wortlaut nach nicht das „Land Brandenburg“ als verfasstes (partielles) Völkerrechtssubjekt in den Blick und dürfte überdies als Grundlage für eine völkervertragsrechtliche einseitige Aner-

5 Siehe hierzu und zu weiteren Einzelheiten der Abstimmung zwischen Bund und Ländern *Latham&Watkins*, Völkerrechtliche Fragen des inklusiven Unterrichts in Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gutachten für die Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam leben – Gemeinsam lernen e.V., April 2009, einsehbar über <http://www.gemeinsamleben-rheinlandpfalz.de/KMK.pdf> [13. Sept. 2010], S. 24.

6 Auskunft der Staatskanzlei vom 7. Sept. 2009.

kennung eines konkreten, neu aufgelegten Menschenrechtsübereinkommen bei weitem nicht spezifisch genug gefasst sein.<sup>7</sup>

c) Innerstaatliches „Ingeltungsetzen“<sup>8</sup> eines völkerrechtlichen Vertrages im Bundesstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist aus der Perspektive des Völkerrechts mit der Ratifizierung der BRK und deren völkerrechtlichem Inkrafttreten, unabhängig von ihrer Organisation als Bundesstaat mit verschiedenen Teilsubjekten (Bund/Länder), nunmehr verpflichtet, den Bestimmungen der Konvention im Gesamtstaat Geltung zu verschaffen (so eindeutig auch Art. 4 Abs. 5 BRK - Bundestaatenklausel). Zur Rechtfertigung eines möglichen Verstoßes gegen eine Bestimmung der Konvention kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht darauf berufen, dass dem Bund als nach außen auftretendem Teilsubjekt des Gesamtstaats innerstaatlich die Kompetenz fehle, die Verpflichtungen zu erfüllen.<sup>9</sup> Daher muss das Grundgesetz als nationale Verfassungsordnung eine Antwort darauf geben, wie völkerrechtliche Verträge, die sowohl den Bund als auch die Länder in ihren Kompetenzen betreffen, von der Bundesrepublik abgeschlossen werden können und wie ihnen sowohl im Bund als auch in der Ländern Geltung verschafft wird.

Dabei ist es in der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland anerkannt, dass der Bund für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Verträge auch zu Materien abschließen kann, bei denen auf der Grundlage des Grundgesetzes die alleinige Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz den Ländern zusteht und in deren Rahmen sie auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 3 GG alternativ auch selbst völkerrechtliche Verträge abschließen können. Hierüber haben sich Bund und Länder im Rahmen des so genannten Lindauer Abkommens von 1957<sup>10</sup> verständigt. Es kommt in der Praxis vor allem in den Fällen der „Auch“- Berührung von Länderkompetenzen zur Anwendung und sieht vor, dass der Bund

7 Zur Bedeutung von Art. 2 Abs. 3 LV als Auslegungsmaßstab des Landesrechts siehe jedoch unten noch S. 15 und dort Fn. 37.

8 Mit „Ingeltungsetzen“ ist im Zusammenhang dieses Gutachtens der innerstaatliche Vollzug eines völkerrechtlichen Vertrags gemeint. Dieser Begriff wurde gewählt, um eine Festlegung auf eine der verschiedenen, dazu vertretenen staatsrechtlichen Theorien, die teilweise von „Transformation“, teilweise von „Rechtsanwendungsbefehl“ sprechen oder weitere Begrifflichkeiten zur Verdeutlichung des dogmatischen Hintergrunds entwickelt haben, zu vermeiden; siehe dazu und auch zur Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellvertretend für viele weitere Autoren *Schweitzer*, Staatsrecht III. Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, 9. Aufl. 2008, Rn. 418 ff.

9 Siehe konkret für die Verpflichtungen, die mit der BRK übernommen wurden, From Inclusion to Equality, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hrsg. von den Vereinten Nationen, dem Büro des Hochkommissars für Menschenrechte und der Internationalen Parlamentarischen Gesellschaft), 2007, Chapter Five: National legislation and the Convention, einsehbar unter <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> [3. Sept. 2010].

10 Abdruck in der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg vom 18. Aug. 2006, (ABl. S. 566 - GGO LReg), § 32, Anlage 14a.

in diesen Fällen völkerrechtliche Verträge abschließen kann, wenn die Bundesländer zuvor ihr Einverständnis erteilt haben (siehe auch Ziffer 3 des Lindauer Abkommens).

aa) Eigenständiges In Geltung setzen eines völkerrechtlichen Vertrags für die Landesrechtsordnung durch den Landtag (gespaltene Transformation)?

Will der Bund einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen, sieht Art. 59 Abs. 2 GG vor, dass Verträge, die sich auf die „Bundesgesetzgebung“ beziehen, der Zustimmung der für die Gesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes bedürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschreibt der Begriff „Bundesgesetzgebung“ in diesem Verfassungsartikel nicht den Gegensatz zwischen Bundesgesetzgebungskompetenzen und Landesgesetzgebungskompetenzen, sondern die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive.<sup>11</sup> Ein solches Zustimmungsgesetz hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats, wie oben beschrieben, beschlossen. Mit diesem Gesetz ermächtigen die Gesetzgebungsorgane des Bundes den Bundespräsidenten, den völkerrechtlichen Vertrag mit den anderen Vertragsparteien abzuschließen (zu ratifizieren).

Mit dem Abschluss des Vertrages ist jedoch der innerstaatliche Vollzug des Vertrages noch nicht erreicht. Hierzu bedarf es einer innerstaatlichen Anordnung, die die Vertragsbestimmungen als Bestimmungen des Völkerrechts in die nationale Rechtsordnung überführt bzw. ihnen im nationalen Recht Geltung verschafft.<sup>12</sup> Bei völkerrechtlichen Verträgen, die der Bund zu Gegenständen der Bundesgesetzgebung abschließt, übernimmt diese Funktion das Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 GG. Bei Verträgen, die (zumindest zu einem Teil) Gegenstände der Landesgesetzgebung betreffen, stellt sich indes die Frage, ob mit dem Zustimmungsgesetz des Bundes der völkerrechtliche Vertrag in die gesamte nationale Rechtsordnung oder nur in die Rechtsordnung des Bundes (Bundesrecht) übernommen worden ist. Denn der Bund kann aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, trotz seiner oben beschriebenen Vertragsabschlusskompetenz, nicht in die Landesgesetzgebungskompetenzen eingreifen. Daher wird teilweise die Auffassung vertreten, dass, unabhängig von der durch das Zustimmungsgesetz des Bundestags erteilten Erlaubnis, den Vertrag abzuschließen, der Bund und die Bundesländer einen völkerrechtlichen Vertrag nur „jeder für sich“ in seinem/ihrer Rechtskreis in Geltung setzen, d. h. transformieren

---

11 BVerfG, Urf. v. 29. Juli 1952, 2 BvE 2/51, BVerfGE 1, 372 (389).

12 Siehe zu den dogmatischen Grundlagen der Frage des innerstaatlichen Vollzugs von Völkerrecht die Übersicht bei *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 31 ff. und 418 ff.

können (gespaltene Transformation des völkerrechtlichen Vertrages).<sup>13</sup> Die innerstaatliche Anordnung für den Vollzug des Vertrages müsste jedes Bundesland dann in der Weise erteilen, wie seine eigene Verfassungsordnung dies vorsieht. In Brandenburg wäre die Anordnung der innerstaatlichen Geltung gem. Art. 91 Abs. 2 LV zu erteilen, also in derselben Weise wie für Staatsverträge, die der Ministerpräsident schließt.

Folgte man dieser Auffassung, die im Übrigen auch der dazu einschlägigen Formulierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung<sup>14</sup> zugrunde zu liegen scheint, wäre der Landtag aufgefordert, zunächst durch ein Zustimmungsgesetz gem. Art. 91 Abs. 2 LV die Geltung der BRK in der Landesrechtsordnung anzuordnen. Sollte der Landtag die Zustimmung in Form eines Zustimmungsgesetzes verweigern, würde der völkerrechtliche Vertrag für das Land Brandenburg nicht in Geltung gesetzt, unabhängig von möglichen Konsequenzen im Verhältnis zum Bund. Diese streng föderalistisch orientierte Rechtskonstruktion für das Ingeltungsetzen von Verträgen, die der Bund auf dem Gebiet von Landesgesetzgebungskompetenzen geschlossen hat, kann für sich in Anspruch nehmen, sowohl die Länderkompetenzen auf dem Gebiet des Vertragsabschlusses mit anderen Völkerechtssubjekten gem. Art. 32 Abs. 3 GG<sup>15</sup> als auch die Beteiligungsrechte des Landtags gem. Art. 91 Abs. 2 LV unbedingt zu wahren. Für die BRK als menschenrechtliches Übereinkommen tritt unter dem Aspekt der dort geregelten Inhalte hinzu, dass die dort genannten Pflichten von vornherein die jeweilige Rechtsordnung als Ganzes programmatisch durchdringen sollen (siehe dazu Art. 4 Abs. 1 BRK). Ein allein auf die konkrete „Umsetzung 1:1“ gerichtetes Anpassungsgesetz („BRK-Anpassungsgesetz als Artikelgesetz zu den Landesgesetzen X, Y, Z“) dürfte gesetzestechnisch schwer zu realisieren sein. Darüber hinaus erschöpfen sich die Verpflichtungen aus der BRK nicht darin, die aktuelle Landesrechtsordnung anzupassen. Denn die BRK verlangt gerade weitergehend, dass auch jeweils neue Gesetze und Bestimmungen an den Maßstäben der BRK ausgerichtet werden (Art. 4 Abs. 1 c BRK).<sup>16</sup>

---

13 So beispielsweise *Fastenrath/Groh*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32, Rn. 66 ff; ähnlich auch *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art. 20 bis 69), 4./5 Auflage 2001, Art. 32 Rn. 55.

14 GGO LReg, Anlage 14 (zu § 32), Richtlinie für das Verfahren innerhalb der Landesregierung vor dem Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, die Kompetenzen der Länder berühren und die nach dem Lindauer Abkommen von 1957 behandelt werden, Ziffer 5: „Nachdem ein Vertrag über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung völkerrechtlich verbindlich geworden ist (z. B. durch Verkündung im Bundesgesetzblatt Teil II), bringt das federführende Ministerium eine Kabinetttvorlage mit dem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes ein.“

15 Siehe dazu stellvertretend für viele weitere Autoren *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 454.

16 Auch das Handbook for Parliamentarians (aaO., Fn. 9) schlägt deshalb vor, den gesamten Inhalt der BRK in die Rechtsordnung aufzunehmen (Chapter Five: National Legislation and the Convention). Für diese Vorgehensweise spricht insbesondere, dass auf diese Weise auch für die Gerichte und Behörden klargestellt ist, dass die BRK Bestandteil der Landesrechtsordnung ist und jedenfalls als Auslegungs-

Die Rechtskonstruktion der „gespaltenen Transformation“ ist jedoch im Verfahren sehr umständlich und birgt deshalb das Risiko der mangelhaften und/oder verspäteten Umsetzung völkerrechtlich eingegangener Verpflichtungen in sich.<sup>17</sup> Sie wird, das mag an dieser Stelle noch schwerer wiegen, in keinem Bundesland, auch in Brandenburg nicht, in dieser Form als Weg zum Ingeltungsetzen von Völkerrechtsverträgen zu Landesgesetzgebungskompetenzen, die der Bund auf der Grundlage des Lindauer Abkommens geschlossen hat, konsequent verfolgt.<sup>18</sup> Soweit in Literatur und Rechtsprechung in Bezug auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern von „notwendiger Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages durch die Länder“ gesprochen wird, ist damit überwiegend jedenfalls nicht das Ingeltungsetzen eines völkerrechtlichen Vertrags als Ganzes durch ein Zustimmungsgesetz des Landesparlaments, sondern die konkrete Anpassung bestimmter Vorschriften des Landesrechts gemeint.

bb) Ingeltungsetzen eines völkerrechtlichen Vertrages durch das Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 GG des Bundestages

Viele Autoren, aber auch die Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Brandenburg gehen anders als die Vertreter der eben beschriebenen Rechtskonstruktion überwiegend unausgesprochen und eher pragmatisch davon aus, dass das Zustimmungsgesetz des Bundestages gem. Art. 59 Abs. 2 GG den Anwendungsbefehl für die gesamte innerstaatliche Rechtsordnung erteilt, sobald der völkerrechtliche Vertrag in Kraft tritt, und zwar sowohl für den Kreis des Bundesrechts als auch für die Kreise des Landesrechts.<sup>19</sup> Folgt man dieser Auffassung, und hierfür spricht schon die seit über 50 Jahren

---

maßstab herangezogen werden muss (siehe zur BRK als Auslegungsmaßstab auch die Anmerkungen in Fn. 37; zu den Auswirkungen von Unklarheiten in dieser Beziehung auf gerichtliche Entscheidungen siehe aktuell HessVGH, Beschl. v. 12. Nov. 2009, 7 B 2763/09, juris, Rn. 17 ff.). Wie auf S. 8 noch ausgeführt, entspricht es jedoch nicht der Staatspraxis der Länder, menschenrechtliche Konvention mit Bezügen zur Landesgesetzgebung förmlich in die Landesrechtsordnung zu implementieren. Überlegenswert wäre, ob der Landtag auf andere geeignete Weise die Feststellung gegenüber Exekutive und Judikative treffen kann, dass die BRK bei der Anwendung des Landesrechts, auch soweit dieses noch nicht explizit angepasst ist, Beachtung finden muss.

17 *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 455.

18 So sind, soweit ersichtlich, auch die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und die dazu vereinbarten Zusatzprotokolle, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 von den Bundesländern nicht eigens für die jeweilige Landesrechtsordnung in Geltung gesetzt worden, obwohl sie auch Zuständigkeiten der Ländern betreffen.

19 *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Art. 59, 54. Lfg. 2009, Rn. 185; VG Freiburg, Urt. v. 20. Juni 2007, 1 K 2274/06, juris, Rn. 50 zum Verhältnis des Art. 13 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale Rechte und kulturelle Rechte (Recht auf Unentgeltlichkeit des Studiums) zu der landesrechtlichen Einführung einer Studiengebühr; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 26. Oktober 2004, 2 BvR 955/00, 1038/01, BVerfGE 112, 1 (25) – Bodenreform II –, in



geübte Staatspraxis, bedarf es keines vom Landtag beschlossenen Zustimmungsgesetzes, um die BRK in die Rechtsordnung des Landes Brandenburg zu überführen. Es bleibt aber bei der ausschließlichen gesetzgeberischen „Umsetzungskompetenz“ der Länder, soweit der völkerrechtliche Vertrag den Vertragsstaaten Gesetzgebungsaufgaben auferlegt, die die Gesetzgebungskompetenzen der Länder berühren und die deshalb nur diese erfüllen können (konkrete Anpassung der Landesrechtsordnung).

cc) Verfassungskonforme Beteiligung des Landtags im Beitritts- und Ratifizierungsverfahren?

Für das Zusammenwirken der Verfassungsorgane in Brandenburg wirft die eher pragmatisch orientierte Herangehensweise die Frage auf, ob der Landtag beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bund, die Landesgesetzgebungskompetenzen berühren, auf eine Weise beteiligt werden müsste, die Sinn und Zweck des Art. 91 Abs. 2 LV (Zustimmung des Landtags bei Staatsverträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen) gerecht wird. Es bestehen zugleich Zweifel daran, ob der Landtag in der Vergangenheit an dem Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern zu völkerrechtlichen Verträgen, die Landeskompetenzen berühren (Lindauer Abkommen), in ausreichender Weise beteiligt wurde. Diese Frage stellt sich umso mehr, soweit der konkrete Vertrag dem Land Brandenburg und damit landesintern dem Landtag gesetzliche Anpassungspflichten auferlegt.

*(1) Bedeutung des Art. 91 Abs. 2 LV beim Abschluss von Verträgen im Verfahren des Lindauer Abkommens*

Art. 91 Abs. 2 LV soll das Parlament davor schützen, von der Landesregierung vor vollendete Tatsachen gestellt und damit zu der erforderlichen Mitwirkung bei der Umsetzung faktisch gezwungen zu werden.<sup>20</sup> Unter dieser Prämisse ist die Einverständniserklärung des Ministerpräsidenten bzw. der Landesregierung vom Standpunkt des Landes Brandenburg aus als der abschließende Akt anzusehen, mit dessen Vollzug sich das Land der Möglichkeit begibt, den Eintritt der Verbindlichkeit des völkerrechtlichen Abkommens zu verhindern.

---

dem das Bundesverfassungsgericht von einer Bindung der (aller) deutschen Staatsorgane an das gem. Art. 59 Abs. 2 GG in Geltung gesetzte Völkervertragsrecht ausgeht, ohne zwischen Staatsorganen der Länder und des Bundes zu differenzieren.

<sup>20</sup> Siehe zum vergleichbaren Bedeutungsgehalt von Art. 59 Abs. 2 GG für den Bundestag *Rojahn*, aaO. (Fn. 13), Art. 59 Rn. 32.

Die Abgabe der Einverständniserklärung im Rahmen des Lindauer Abkommens (Zustimmung) gegenüber dem Bund stellt sich damit als ein nach außen gerichtetes Handeln des Landes Brandenburg dar, das in seinen Rechtsfolgen – jedenfalls für den Landtag – ohne Weiteres mit dem „eigenständigen“ Abschluss eines Staatsvertrags vergleichbar ist. Der in der Landesverfassung „traditionell“ verwandte Begriff des „Staatsvertrags“ muss funktionell mit Blick auf das rechtlich verbindlich wirkende Regierungshandeln des Ministerpräsidenten „nach außen“ und der hierzu geforderten Beteiligung des Parlaments verstanden werden.<sup>21</sup> Dass im Anwendungsbereich des Lindauer Abkommens im Ergebnis der Bund den völkerrechtlichen Vertrag abschließt, nicht etwa der Ministerpräsident, steht der Anwendung von Art. 91 Abs. 2 LV also nicht entgegen. Das Lindauer Abkommen hat keine Rechtssatzqualität und kann deshalb die landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Beteiligungsrechte des Landtags nicht beeinflussen.<sup>22</sup> Es spricht daher sehr viel dafür, die förmliche Zustimmung des Landtags auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 2 LV als Voraussetzung dafür anzusehen, dass der Ministerpräsident (Landesregierung) sein (ihr) Einverständnis zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen gegenüber dem Bund erteilen darf.<sup>23</sup> Das dürfte auch dann gelten, wenn das Landesrecht bereits die dem noch abzu-

---

21 Aus den Materialien zur Entstehung der Landesverfassung (Art. 91 LV) geht hervor, dass man sich mit dem Begriff des Staatsvertrags an den Formulierungen anderer Landesverfassungen orientiert hat, siehe das Protokoll zur 6. Sitzung des Verfassungsausschusses UA II am 17. April 1991 (V 1/UA II/6), S. 4 und die Stellungnahme der Landesregierung vom 10. Sept. 1991/Anhang S. 52.

22 Dahinter steht die bisher ungelöste bundestaatliche Zentralfrage, inwieweit Art. 32 Abs. 3 GG den Ländern ein exklusives Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auf dem Gebiet der Landesgesetzgebungskompetenzen gibt. Das Lindauer Abkommen löst diese Frage nur rein pragmatisch, ohne dass die Länder deshalb dem Bund die Abschlusskompetenz ausdrücklich rechtlich eingeräumt haben, siehe dazu *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 125 ff.

23 Siehe zur notwendigen Beteiligung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen, die der Bund auf der Grundlage des Lindauer Abkommens abschließt *Rudolf*, Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtsetzung, in: FS Carstens – Einigkeit und Recht und Freiheit, Bd. 2 (Staatsrecht), 1984, S. 757 (766); *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 457a; *Rojahn*, aaO. (Fn. 13), Art. 32 Rn. 55; für die dem Art. 91 Abs. 2 insoweit entsprechende Bestimmung der Verfassung für Rheinland-Pfalz *Ebling*, in: Grimm/Caeser (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, 2001, Art. 101 Rn. 23; zur der in diesem Sinne bereits geäußerten Rechtsauffassung der Landtagsverwaltung Brandenburg siehe die in der Direktorenfrage des Sächsischen Landtags vom 26. Juli 1999 mitgeteilte Antwort zu Frage 1a.

Die Staatspraxis der anderen Bundesländer ist – soweit dies in der Kürze der Zeit ermittelt werden konnte – unterschiedlich und uneinheitlich. Jedenfalls grundsätzlich gepflegt wird parlamentsfreundliche Staatspraxis in Rheinland-Pfalz: siehe aus jüngster Zeit den Antrag der Landesregierung zur Zustimmung des Landes zur Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend Verbände für euroregionale Zusammenarbeit (VEZ), v. 16. Juni 2010, LT Rh-Pf Drs. 15/4732 (parlamentarisches Verfahren noch nicht abgeschlossen); siehe beispielsweise auch den Antrag der Landesregierung zur Zustimmung des Landtags zu der Einverständniserklärung des Landes Rheinland-Pfalz gem. Ziffer 3 der „Lindauer Absprache“ zu dem Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Schweizer Eidgenossenschaft über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich v. 17. Jan. 1995, LT Rh-Pf Drs. 12/5993, Zustimmung des Landtags durch (einfachen) Beschluss in der 103. Sitzung am 16. Feb. 1995, PIPr 12/103, S. 7999; zur BRK stellte die Landesregierung Rheinland-Pfalz allerdings – soweit ersichtlich – keinen entsprechenden Antrag auf Zustimmung an den Landtag.

schließenden völkerrechtlichen Vertrag entsprechenden Regelungen enthält (sog. völkerrechtlicher Parallelvertrag). Auch ein Parallelvertrag schränkt den Gestaltungsspielraum des Landesparlaments ein, da die bereits bestehenden Bestimmungen des Landesrechts nicht mehr abgeändert werden dürfen.<sup>24</sup>

Selbst wenn man sich dieser Auffassung nicht anschließt, wäre jedenfalls zu fordern, dass die Landesregierung den Landtag mindestens über die beabsichtigte Erklärung des Einverständnisses zu solchen Verträgen gem. Art. 94 S. 2 LV unterrichtet,<sup>25</sup> und zwar so umfassend und rechtzeitig, dass sich der Landtag zur erteilten Information eine Meinung bilden und gegebenenfalls reagieren kann.<sup>26</sup>

## (2) *Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Ratifizierungsverfahren für die BRK*

Betrachtet man daraufhin das landesinterne Verfahren, das der Ratifizierung der BRK vorausging, bestehen Zweifel, ob es diesen Anforderungen genüge. Für die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen muss jedoch in verschiedener Hinsicht differenziert werden.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Landesregierung bei der Vorbereitung der Einverständniserklärung offenbar davon ausgegangen war, dass eine Anpassung der Brandenburgischen Rechtsordnung auf der Ebene des formellen Gesetzesrechts nicht oder nur in ganz geringem Umfang erforderlich sei. Wie die Landesregierung im Zusammenhang mit einer kleinen Anfrage äußerte, würde nach übereinstimmender Auffassung von Bundestag und Bundesrat die deutsche Rechtsordnung bereits in weiten Teilen den Verpflichtungen der UN-Konvention entsprechen, es handelte sich also nach ihrer Auffassung (im Wesentlichen) um einen Fall des Parallelvertrages ohne konkrete Umsetzungsaufgaben für den Landtag.<sup>27</sup> In der Sache ähnlich sah es auch die für die Beitrittsverhandlungen zuständige Bundesregierung, wie aus der von ihr verfassten Denkschrift zur BRK hervorgeht.<sup>28</sup>

---

24 So ausdrücklich für die dem Art. 91 Abs. 2 LV insoweit entsprechende Bestimmung der Verfassung für Rheinland-Pfalz *Ebling*, aaO. (Fn. 23), Rn. 23.

25 Siehe auch *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2003, Art. 94, Abs. 3 zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten als Unterrichtsgegenstand.

26 *Lieber/Iwers/Ernst*, aaO. (Fn. 25), Abs. 2 zum gebotenen Zeitpunkt der Unterrichtung.

27 Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten *Geywitz*, Drs. 4/7501.

28 Denkschrift der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BR-Drs. 760-08.

Soweit die Landesregierung implizit zugleich der Rechtsauffassung gewesen sollte, jedenfalls in Fällen von so genannten Parallelverträgen bedürfe es auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 2 LV keiner Zustimmung des Landtags, kann sich diese Rechtsauffassung außerdem zumindest im Ansatz auf eine frühe Aussage des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 59 Abs. 2 GG stützen.<sup>29</sup>

Was seine Befassung mit dem Thema „BRK“ betrifft, so hat der Landtag selbst in seiner 72. Sitzung am 18. September 2008 einen Beschluss gefasst, in dem die Landesregierung aufgefordert wurde, sich für eine baldige Ratifizierung der BRK einzusetzen.<sup>30</sup> Die Zustimmung zur Ratifikation der BRK hat die Landesregierung, wie erwähnt, erst am 19. Dezember 2009 erklärt. Der Landtag hat sich insofern inhaltlich „rechtzeitig“ mit der BRK auch unter dem Aspekt der völkerrechtlichen Zusammenhänge auseinandergesetzt. Einer der wesentlichen Funktionen des Art. 91 Abs. 2 LV, nämlich der präventiven Regierungskontrolle durch das Parlament, um „vollendete Tatsachen“ zu verhindern, wurde damit jedenfalls im Grundsatz Rechnung getragen.<sup>31</sup>

Jedenfalls aber würde die fehlende Zustimmung des Landtags die Verbindlichkeit des Einverständnisses gegenüber dem Bund nicht berühren. Denn die Verantwortung für die Einhaltung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen liegt allein beim Land. Unbeacht-

---

29 BVerfG, Urt. v. 29. Juli 1952, 2 BvE 2/51, BVerfGE 1, 372 (388); die Bundesregierung folgt gegenüber dem Bundestag dem in dieser Entscheidung angedeuteten „konkreten“ Ansatz nicht. In der Richtlinie für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (Richtlinien nach § 73 Abs. 3 Satz 1 GGO - RiVeVo - Neufassung 2007, Punkt 1.1.3 c) ist bestimmt, dass die Bundesregierung auch für den Fall eines Parallelabkommens die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften einholt. Diese Regel dürfte insbesondere für menschenrechtliche Abkommen von Bedeutung sein, weil deren Vollzug, Anwendung und Auslegung vielschichtig und komplex ist. Eine abschließende Vorab-Prüfung, ob die Regelungen des nationalen Rechts wirklich vollständig einem menschenrechtlichen Übereinkommen genügen, ist daher sicherlich nicht ohne Weiteres möglich. Umso mehr dürfte das für dynamische Übereinkommen gelten, die von vertraglich eingerichteten Organen (Monitoringstelle, Schiedsstelle, Vertragskommission, Überwachungsausschuss, Gerichtshof) fortentwickelt werden. Eine solche Stelle (Ausschuss) ist für die BRK über das Fakultativprotokoll eingerichtet.

30 Drs. 4/6706-B.

31 Eine förmliche Unterrichtung des Landtags gem. Art. 94 S. 2 LV über die geplante Erklärung des Einverständnisses gegenüber dem Bund erfolgte – soweit ersichtlich – nicht. Demgegenüber unterrichtet die Sächsische Staatsregierung den Sächsischen Landtag offenbar nachträglich mehr oder weniger regelmäßig darüber, zu welchen völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesregierung mit ausländischen Staaten abschließt, sie im Rahmen des Lindauer Abkommens ihre Zustimmung erteilt hat; siehe beispielsweise die Unterrichtung StReg v. 22. Juli 2008 (LT Sa Drs. 4/12983), die Unterrichtung StReg v. 7. Sept. 2009 (LT Sa Drs. 4/15928); die genannten Unterrichtungen waren mit der Erklärung der Staatsregierung verbunden, dass die jeweils genannten Verträge keine Änderung des Landesrechts bedingten und keine finanziellen Aufwendungen des Freistaats verursachen würden (zu einer Mitteilung zur BRK lässt sich allerdings den bisher über die Parlamentsdokumentation zur Verfügung gestellten Dokumenten nichts entnehmen).

lich wäre das Fehlen der Zustimmung auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Konventionsbeitritts der Bundesrepublik.<sup>32</sup>

Unter Berücksichtigung aller dieser genannten Gesichtspunkte wird im Fortgang der Prüfung für den konkreten Fall des Beitrittsverfahrens zur BRK (noch) nicht von einem Verfassungsverstoß im Zusammenhang mit der Beteiligung des Landtags im Beitrittsverfahren ausgegangen, vielmehr ein allen bundes- und landesverfassungsrechtlichen Anforderungen genügender Verfahrensablauf unterstellt.

d) Umsetzungsverpflichtung des Landes als Folge der im Einverständnis mit dem Land Brandenburg eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung (Bundestreue)

Sowohl die Rechtskonstruktion der gespaltenen Transformation für das Bundesrecht/das jeweilige Landesrecht als auch das in der Staatspraxis angewandte „Ingeltungsetzen“ eines völkerrechtlichen Vertrages in die gesamte nationale Rechtsordnung durch das Zustimmungsgesetz des Bundes nehmen jeweils auf ihre Weise in Kauf, dass völkerrechtliche Verträge unzureichend umgesetzt werden, falls ein Bundesland die Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in seine Rechtsordnung verweigert oder ihnen nur unzureichend nachkommt.<sup>33</sup> Selbst wenn der Bund den Vertrag auch für das Landesrecht „in Geltung setzen kann“, kann er gegebenenfalls erforderliche, konkrete Anpassungen des Landesrechts nicht vornehmen. Diskutiert wird deshalb, ob nicht bereits in der im Rahmen des Ratifikationsverfahrens eingeholten Einverständniserklärung eines Bundeslandes eine Verpflichtungserklärung gegenüber dem Bund zur Umsetzung der Konvention zu sehen ist. Eine so weitreichende staatsvertragsartige Bedeutung wird man allerdings einer solchen Erklärung nicht beilegen können. Denn schon das Lindauer Abkommen selbst hat keine rechtliche Bindungswirkung. Jedoch wird man der Einverständniserklärung immerhin eine selbstbindend wirkende Verpflichtung zuschreiben können, die für die Umsetzung einer völkerrechtlichen Vereinbarung notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

---

32 Die Verletzung von Beteiligungsrechten des Parlaments ist kein Fall der offenkundigen Verletzung innerstaatlicher Kompetenzvorschriften, der zur Ungültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrags gem. Art. 46 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention führen könnte, siehe stellvertretend für zahlreiche weitere Autoren *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 219.

33 *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Art. 32, 49. Lfg. 2007, Rn. 71; erhebliche föderale Probleme bei der Umsetzung der BRK vermutet *Fuchs*, UN-Behindertenrechtskonvention: Welcher Handlungsbedarf folgt daraus für Deutschland?, *Soziale Sicherheit* 2009, 330 (333).

Das einmal versicherte Einverständnis im Rahmen der eigenen Umsetzungskompetenz auch aktiv einzulösen, gebietet der aus dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) abgeleitete Grundsatz der Bundestreue.<sup>34</sup> Das dürfte für die BRK schon deshalb gelten, weil das Einverständnis zu einem Vertrag erteilt wurde, der in seinem Art. 4 Abs. 5 ausdrücklich bestimmt, dass seine Regelungen in allen Teilen eines Bundesstaates ohne Einschränkung gelten. Eine solche „Bundesstaatenklausel“ enthalten durchaus nicht alle vom Bund auch mit Wirkung für die Länder abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge.<sup>35</sup> Da das Prinzip der Bundestreue alle Staatsorgane des Landes bindet, wirkt es auch in Form einer Umsetzungsverpflichtung für den Landtag.

e) Die durch den Bund in Geltung gesetzte BRK als zwingend zu beachtendes, weil höherrangiges Bundesrecht

Den oben dargestellten Umsetzungsverpflichtungen, die an die Beteiligung der verschiedenen Verfassungsorgane auf Bundes- und Landesebene im Beitrittsverfahren anknüpfen, tritt über das Zustimmungsgesetz des Bundes ein weiterer verpflichtender Effekt hinzu, der sich aus der grundgesetzlich vorgegebenen Hierarchie zwischen Landesrecht und Bundesrecht ergibt. Das für die gesamte Rechtsordnung von Bund und Ländern wirkende Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 GG, mit dem die BRK in Geltung gesetzt wurde, verleiht der BRK zugleich den Rang von Bundesrecht. Als Bundesrecht steht die BRK im Rechtsrang über dem Landesrecht. Landesrecht darf daher den Bestimmungen der BRK nicht widersprechen, sonst wird es „gebrochen“, wie die Regel des Art. 31 GG formuliert.<sup>36</sup> Daraus folgt, dass die einschlägigen Bestimmungen des Landesrechts bei der Anwendung im Einzelfall zunächst am Maßstab der höherrangigen BRK ausgelegt werden müssen.<sup>37</sup> Ist eine bundesrechtskonforme Auslegung nicht mehr möglich, geht die BRK als höherrangige Norm vor.

---

34 So beispielsweise *Nettesheim*, aaO. (Fn. 33), Art. 32 Rn. 71; siehe auch die Darstellung bei *Schweitzer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 460; mit Blick auf die BRK insbesondere *Krajewski*, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht, JZ 2010, 120 [124 f.]; *Riedel*, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen Nordrhein-Westfalen (LAG GL) in Projektpartnerschaft mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen (BAG GL) und dem Sozialverband Deutschland (SoVD), Januar 2010, S. 35 f.; *Latham&Watkins*, Gutachten (Fn. 5), S. 24.

35 Dem stehen die „weichen“ Formulierungen der Kulturabkommen gegenüber, die der Bund vereinzelt geschlossen hat und die bereits auf der Ebene des völkerrechtlichen Vertrages klarstellen sollen, dass der Bund eine Umsetzung des Vertrages in den Ländern nicht erzwingen kann; näheres bei *Nettesheim*, aaO. (Fn. 33), Art. 32 Rn. 76.

36 *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Auflage 2009, Art. 31 Rn. 10.

37 Hier käme zugleich auch Art. 2 Abs. 3 LV zur Entfaltung, der die völkerrechtsfreundliche Auslegung des Landesrechts vorsieht (vgl. dazu SächsVerfGH, Urt. v. 14. Mai 1996, Vf. 44-II-94, juris, Rn. 162 – Prüfung von Bestimmungen des Landespolizeigesetzes am Maßstab der Gewährleistungen der EMRK bejaht).

Die in Art. 31 GG formulierte Kollisionsregel ist an sich keine der Bundestreue vergleichbare Verhaltenspflicht, der die Bundesländer nachkommen müssen. Vielmehr soll Art. 31 GG für den Rechtsanwender (Behörden und Gerichte) festlegen, welche Norm im Normengefüge der Verfassungsordnung für einen konkreten Sachverhalt Vorrang genießt. Dennoch verpflichten der mit Art. 31 GG zum Ausdruck kommende Ordnungsgedanke für das deutsche Rechtssystem das Land Brandenburg und damit den Landtag als innerhalb des Landes zuständiges Verfassungsorgan aus rechtsstaatlichen Gründen (Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung) in besonderer Weise, die Rechtsordnung des Landes Brandenburg so zu gestalten, dass Kollisionsfälle des Landesrechts mit höherrangigem Recht, aber auch bereits Auslegungsprobleme von vornherein vermieden werden.<sup>38</sup>

aa) Mögliche Kollision der unmittelbar geltenden Bestimmungen der BRK mit dem Landesrecht (individualschützende Normen)

Eine Kollision von Landesrecht mit der BRK könnte jedenfalls für diejenigen Bestimmungen eintreten, die für die Rechtsanwender unmittelbar anwendbar sind. Ob dies für eine Norm der BRK der Fall ist, muss konkret geprüft werden, denn sie richtet sich zunächst nicht an die verschiedenen innerstaatlichen Rechtsanwender, sondern an die Staaten als Rechtssubjekte des Völkerrechts. Für die unmittelbare Anwendung der Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrages muss diese in ihrem Regelungsbereich und bezüglich ihres Adressatenkreises in der innerstaatlichen Rechtsordnung bereits so bestimmt und konkret formuliert sein, dass es keines weiteren Umsetzungsaktes bedarf.

Die Bestimmungen der BRK sind zu einem Teil dadurch gekennzeichnet, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, insbesondere alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der von ihnen anerkannten Rechte zu treffen (siehe Art. 4 BRK, Allgemeine Verpflichtungen). Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages, die zum gesetzgeberischen Handeln verpflichten, sind jedoch nicht unmittelbar anwendbar.<sup>39</sup> Sie verlangen vielmehr gerade Umsetzungsakte und Maßnahmen, die die mit ihnen verbundenen Inhalte konkretisieren und anwendbar machen.

---

38 Zur Verpflichtung der rechtsetzenden Organe von Bund und Ländern zur widerspruchsfreien Gestaltung der Rechtsordnung BVerfG, Urt. v. 27. Okt. 1998, 1 BvR 2306/96, 1108, 1109, 1110/97, BVerfGE 98, 265 (301) – Bayerisches Schwangerenhilfegesetz.

39 *Rojahn*, aaO. (Fn. 13), Art. 59 Rn. 35a.

Andererseits ist allgemein anerkannt, dass jedenfalls diejenigen Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages unmittelbare Wirkung erzeugen, die dem Individuum Rechte und Pflichten zuweisen,<sup>40</sup> insbesondere auch Bestimmungen mit individualschützendem Charakter, wie Menschenrechtsgarantien. Soweit also auch die BRK unmittelbar anwendbare Vorschriften enthalten sollte, würden diese im Fall einer konkreten Normenkollision mit einer Vorschrift des Landesrechts vorgehen.<sup>41</sup> Von praktischem Interesse sind diejenigen Bestimmungen einer Konvention, die über die in der Landesrechtsordnung bereits formulierten individuellen Ansprüche und Gewährleistungen hinausweisen.<sup>42</sup>

Für die erst seit kurzer Zeit in Kraft gesetzte BRK ist die Diskussion noch sehr im Fluss. Aber insbesondere jene Bestimmungen der BRK, die auf dem auch in anderen UN-Konventionen niedergelegten individualschützenden Anspruch auf Nichtdiskriminierung (Art. 5 Abs. 1 BRK) aufbauen und ihn mit Blick auf Menschen mit Behinderungen konkretisieren, dürften zu den unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der BRK gehören. Denn hier müssen keine vermittelnden Maßnahmen ergriffen werden.<sup>43</sup>

Im Sinne der Konvention bedeutet Diskriminierung jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen begründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird (Art. 2 Abs. 3 BRK). Die Konvention wiederholt und bekräftigt damit zunächst entsprechende anerkannte menschenrechtliche Standards, die bereits im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966<sup>44, 45</sup> niedergelegt sind und fordert darüber hinaus die

---

40 BVerfG, Beschl. v. 9. Dez. 1970, 1 BvL 7/66, juris, Rn. 42 – Deutsch-Niederländischer Finanzvertrag (= BVerfGE 29, 348 [360]); BVerwG, Beschl. v. 8. Nov. 1973, V C 29.71, juris, Rn. 21 (= BVerwGE 44, 156 [169]).

41 Siehe dazu Art. 4 Abs. 2, 2. HS. BRK, demzufolge die Konvention selbst davon ausgeht, dass sie unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthält.

42 Siehe zu den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention gegenüber dem Landesrecht *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. 2 (Artikel 20-82), 2. Aufl. 2006, Art. 31 Rn. 12 m.w.N.

43 *Aichele*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll. Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte, Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2008, einsehbar über <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereininternationalen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd.html#c1929> [14. Sept. 2010], S. 9.; speziell bejahend für eine unmittelbare Anwendung des Art. 24 BRK: *Riedel*, aaO. Gutachten (Fn. 34), S. 18; *Krajewski*, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht, JZ 2010, S. 120 (123 f.).

44 BGBl. II 1973, S. 1534, Bek. über das Inkrafttreten vom 14. Juni 1976, BGBl. II S. 1068.

45 Zur Anerkennung dieser Rechte als Menschenrechtsstandards mit unmittelbarer Wirkung durch die deutschen Gerichte siehe beispielsweise BVerfG, Beschl. v. 14. Nov. 1990, 2 BvR 1462/87, BVerfGE 83, 119 (128); BGH, Urt. v. 3. Nov. 1992, 5 StR 370/92, juris, Rn. 40 – Erstes Mauerschützen-Urteil



konsequente Entfaltung des Diskriminierungsverbots für Menschen mit Behinderungen.<sup>46</sup> Insoweit dürften der Menschenrechtsstandard des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) und der Landesverfassung (Art. 12 Abs. 2 LV) den Vorgaben der BRK entsprechen.

In der BRK wird der Schutz vor Diskriminierung jedoch außerdem mit den so genannten „angemessenen Vorkehrungen“, die die Vertragsstaaten bereitstellen müssen (siehe Art. 5 Abs. 3 BRK, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), konkretisiert und flankiert. „Angemessene Vorkehrungen“ sind die notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden müssen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können (Art. 2 Abs. 4 BRK, Begriffsbestimmungen). Die Konvention sieht in der Versagung solcher Vorkehrungen im Einzelfall, soweit die Vorkehrungen keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen, eine Diskriminierung (Art. 5 Abs. 3 BRK). Umgekehrt könnte aus dem Diskriminierungsverbot der BRK deshalb auch ein Anspruch auf Gewährung bestimmter Vorkehrungen erwachsen. Aufgrund des Deutungszusammenhangs mit dem Verbot der Diskriminierung ist deshalb der Anspruch auf angemessene Vorkehrungen auch besonders sorgfältig auf eine unmittelbare, individualschützende Bedeutung für bestimmte Regelungsbereiche zu betrachten. Landesrechtliche Normen, die den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierung nicht ausreichend umsetzen oder konkretisieren, könnten anzupassen sein.

Unmittelbare Wirkung könnten auch die so genannten Kernbereiche der von der BRK gewährten sozialen und kulturellen Rechte entfalten. Beispielsweise baut Art. 24 BRK (Recht auf Bildung) auf das in Art. 13 postulierte Recht auf Bildung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt) auf. Während zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Sozialpaktes wohl allgemein davon ausgegangen wurde, dass die im Sozialpakt formulierten sozialen und kulturellen Gewährleistungen allein die Staaten verpflichten, jedoch niemandem unmittelbare Ansprüche gewähren würden,<sup>47</sup> wird dies heute teilweise anders gesehen. Jedenfalls der mit dem Anspruch auf Nichtdis-

---

(= BGHSt 39, 1 [16]).

46 *Aichele*, aaO. (Fn. 43), S. 5.

47 Denkschrift der Bundesregierung zum Zustimmungsgesetz für den Sozialpakt, BT-Drs. 7/658, S. 18.

kriminierung zusammenhängende Kernbereich eines solchen Rechts soll nach neuerer Auffassung unmittelbare, also individualschützende Wirkung entfalten.<sup>48</sup>

Aktuell bereits intensiv diskutiert wird beispielsweise für das Schulrecht, ob und in welcher Weise Art. 24 BRK unmittelbare Wirkung entfaltet, indem er beispielsweise einem Kind mit Behinderung den Anspruch auf Aufnahme in die Regelschule vermittelt.<sup>49</sup> Bejaht man dies, wäre das Landesschulrecht auf Defizite hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

bb) Mögliche Kollision von nicht unmittelbar geltenden Bestimmungen der BRK mit dem Landesrecht (objektiv-rechtliche Normen)

Umstritten ist, welche Wirkungen der Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes für diejenigen Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages entfaltet, die nicht unmittelbar anwendbar sind.<sup>50</sup> Es spricht einiges dafür, auch für diese Normen des völkerrechtlichen Vertrages von einer „Geltung“ in der innerstaatlichen Rechtsordnung auszugehen. Denn auch die nicht unmittelbar anwendbaren Rechtsnormen können jedenfalls für die Auslegung der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Vertrages von Bedeutung sein. Auslegungsrelevant könnte beispielsweise sein, dass die BRK nicht von Behinderung als Defizit ausgeht, sondern ein Verständnis von Behinderung zugrunde legt, bei dem Behinderung als Bestandteil menschlichen Lebens und menschlicher Gesellschaft bejaht und darüber hinaus als Quelle möglicher kultureller Bereicherung wertgeschätzt wird (Art. 3 lit. d BRK, „diversity“-Ansatz).<sup>51</sup> Auf diesem Ansatz beruht etwa die Forderung

---

48 Siehe zu dieser Entwicklung ausführlich *Riedel*, Gutachten (Fn. 34), S. 7 ff.

49 Siehe dazu beispielsweise *Degener*, Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern?, *Behindertenrecht* 2009, 34 (42); *Ellger-Rüttgardt*, Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Herausforderungen an die deutsche Bildungspolitik, *Rehabilitation* 2009, 369 ff.; *Krajewski*, aaO. (Fn. 14); umfassend hierzu beispielsweise *Poscher/Rux/Langer*, Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung, 2008 (speziell auch zu Vorschriften des Brandenburgischen Schulgesetzes S. 81 ff); *Latham&Watkins*, Gutachten (Fn. 5); *Riedel*, Gutachten (Fn. 34); Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Gleichzeitig Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09), Presseerklärung vom 10. Sept. 2010, einsehbar über <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/presse/pressemitteilungen.html> [10. Sept. 2010]; siehe auch die Darlegungen von Staatssekretär *Jungkamp* in der 6. Sitzung des ABJS am 22. April 2010, TOP 4, Bericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, P-ABJS 5/6, S. 12.

50 Siehe zum Streitstand beispielsweise *Rojahn*, aaO. (Fn. 13), Art. 59 Rn. 34 m.w.N.

51 *Bielefeldt*, Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention, Essay, Deutsches Institut für Menschenrechte, 3. aktual. Version 2009, einsehbar über <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/be>

nach sozialer Inklusion. Mit Inklusion ist die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und die Einbeziehung in die Gesellschaft gemeint (Art. 3 lit. c BRK). Der in der Konvention gebrauchte Begriff der Inklusion weist über den Ansatz der Integration von Behinderten in die Gesellschaft hinaus<sup>52</sup> und könnte deshalb beispielsweise für die Auslegung des Diskriminierungsverbots von Bedeutung sein.

### III. Zusammenfassung

Das Land Brandenburg und damit auch der Landtag sind verpflichtet, die Bestimmungen der BRK umzusetzen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Grundsatz der Bundestreue. Denn die Landesregierung hat für das Land Brandenburg die Zustimmung zur Ratifizierung der BRK durch den Bund entsprechend dem Lindauer Abkommen erklärt. Dem Landtag als Gesetzgebungsorgan kommt die Aufgabe zu, die Landesrechtsordnung an die Vorgaben und Gewährleistungen der BRK anzupassen, soweit konkret gesetzgeberischer Anpassungsbedarf besteht.

Eine mittelbare Verpflichtung des Landtags, die Rechtsordnung des Landes Brandenburg entsprechend den Vorgaben der BRK anzupassen, ergibt sich zum anderen daraus, dass die BRK als völkerrechtlicher Vertrag durch das Zustimmungsgesetz des Bundestages im Range von Bundesrecht in Geltung gesetzt wurde. Widersprechendes Landesrecht ist unvereinbar mit der BRK als höherrangigem Recht. Der Landtag ist daher aus rechtsstaatlichen Gründen gehalten, solcher Art Kollisionen, soweit vorhersehbar, abzuheben.

Zum landesinternen Verfahren, das der Ratifizierung der BRK vorausgegangen ist, ist in Bezug auf die landesverfassungsrechtlich zu beachtenden Beteiligungsrechte des Landtags Folgendes anzumerken:

Nach der hier vertretenen Auffassung ist das landesinterne Verfahren in einer Weise abgelaufen, die noch nicht als Verfassungsverstoß bewertet werden muss. Jedoch dürfte bei diesem Verfahren den Beteiligungsrechten des Landtags nicht die Bedeutung zugemessen worden sein, die ihnen angesichts der möglichen Auswirkungen der BRK auf das Landesrecht gebührt hätte. Es erscheint daher angeraten, das landesinterne Verfahren zwischen Landesregierung und Landtag in den Fällen neu zu überdenken, in denen der Bund auf der Grundlage des Lindauer Abkommens Übereinkommen abschließt:

---

hindertenrechtskonvention-crpd.html#c1929 [14. Sept. 2010], S. 8; zur Entwicklung des völkerrechtlichen Begriffs siehe auch *Riedel*, aaO. Gutachten (Fn. 34), S. 3.

52 Vertiefend dazu *Bielefeldt*, aaO. (Fn. 51).

Das Lindauer Abkommen kommt zur Anwendung, wenn internationale Übereinkommen und Verträge die Länderkompetenzen berühren. Sie bedürfen vor ihrer Ratifizierung des Einverständnisses aller Bunderländer. Bezieht sich der Vertrag – wie auch die BRK – auf die Gesetzgebung des Landes, so ist nach Art. 91 Abs. 2 LV auch für Verträge nach dem Lindauer Abkommen die Zustimmung des Landtags als dem für die Gesetzgebung zuständigen Verfassungsorgan einzuholen. Selbst wenn man der hier vorgenommenen Auslegung des Art. 91 Abs. 2 LV nicht folgt, ist der Landtag jedenfalls nach Art. 94 S. 2 LV rechtzeitig und umfassend zu informieren, um zu verhindern, dass er vor „vollendete Tatsachen“ gestellt wird. Denn er kann seine gesetzgeberische Verantwortung nur wahrnehmen, wenn er bei Maßnahmen, die auch für ihn zu rechtlichen Verpflichtungen führen, angemessen beteiligt wird.

gez. Dr. Julia Platter