

Die Bindung der Bundesländer an die Behindertenrechtskonvention

Markus Krajewski, Bremen/Potsdam*

In einem Rechtsstreit, der vor dem Verwaltungsgericht Gießen anhängig war, klagte ein 15-jähriger Schüler gegen seine Überweisung an eine Sonderschule für praktisch Bildbare durch das zuständige Schulamt.¹ In seiner Klage berief er sich unter anderem auf Art. 24 der Behindertenrechtskonvention (BRK). Das Schulamt erwiderte u.a., dass das Land Hessen von der Behindertenrechtskonvention „in keiner Weise betroffen sei“, da nur die Bundesrepublik Deutschland die Konvention als Vertragsstaat ratifiziert habe.² Auch wenn sich die Parteien auf einen Vergleich geeinigt haben wirft der Fall die Frage auf, ob sich aus der BRK auch für die Bundesländer Pflichten ergeben, obwohl diese nicht Vertragsparteien sind, bzw. ob sie aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten sind, an der Umsetzung der Konvention in Deutschland mitzuwirken.

Die Frage, ob die Konvention neben der Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat auch die Bundesländer verpflichtet, ist keineswegs so fern liegend wie es scheinen mag. Immerhin verfügen die Bundesländer über eine eigene – wenn auch beschränkte – Völkerrechtssubjektivität, wie sich aus ihrer Vertragsschlusskompetenz gem. Art. 32 Abs. 3 GG ergibt. Die Länder haben auf dieser Grundlage auch völkerrechtliche Verträge abgeschlossen, soweit sie für die jeweilige Materie die innerstaatliche Kompetenz besitzen.

1. Völkerrechtliche Bindung

Die völkerrechtliche Antwort auf die Frage nach der Bindung der Bundesländer an die BRK Frage ist verhältnismäßig einfach: Wie jeder völkerrechtliche Vertrag kann auch die Behindertenrechtskonvention nur ihre Vertragsparteien völkerrechtlich binden. Für andere, auch partielle Völkerrechtssubjekte wie die Bundesländer kann die Konvention keine direkte Bindungswirkung entfalten. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz „Pacta tertiis nec nocent nec

* Der Verfasser ist Gastwissenschaftler am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen und Juniorprofessor an der Universität Potsdam (z. Zt. beurlaubt). Kontakt: markus.krajewski@sfb597.uni-bremen.de

¹ Siehe zum Sachverhalt „Mitten im Leben“, Frankfurter Rundschau, 22.4.2009, FR-online.de

² Zitiert nach „Philipp darf nicht mit Normalos“ lernen, die tageszeitung, 6.6.2009, taz.de.

prosunt“ (Verträge können Dritte weder begünstigen noch belasten). Insofern ist die zitierte Aussage, das Land Hessen sei nicht an die Konvention gebunden, völkerrechtlich formal korrekt.

Für die Umsetzungsverpflichtung der Behindertenrechtskonvention durch den Vertragsstaat Bundesrepublik Deutschland folgt aus der völkerrechtlichen Nichtbindung der Bundesländer jedoch keine Exkulpationsmöglichkeit, da das Völkerrecht landesblind ist: Es berührt die interne Organisation eines Staates nicht. Daraus folgt auch, dass sich ein Staat nicht auf seine interne Kompetenzverteilung berufen kann, wenn es um völkerrechtliche Verpflichtungen geht. Für die Behindertenrechtskonvention wird dieser Grundsatz in Art. 4 Abs. 5 konkretisiert: Danach gilt die Konvention ohne Ausnahme in allen Teilen eines Bundesstaats. Diese Norm ordnet also nicht die völkerrechtliche Bindung der Bundesländer an die Konvention an. Sie formuliert lediglich die Verpflichtung der Vertragsparteien, für die Umsetzung der Konvention in allen Teilen eines Landes zu sorgen. Damit kann sich Deutschland zur Rechtfertigung eines möglichen Verstoßes gegen Art. 24 der Konvention nicht darauf berufen, dass dem Bund die Kompetenz fehle, um die sich aus Art. 24 ergebenden Vertragspflichten zu erfüllen.

2. Verfassungsrechtliche Bindung

a) Bindung aufgrund der Vorrangwirkung von Bundesrecht

Eine Bindung der Bundesländer aufgrund der Vorrangregel des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) lässt sich nicht begründen.³ Diese Regel besagt lediglich, dass sich im Konfliktfall Bundesrecht durchsetzt. Das gilt zwar auch für die Behindertenrechtskonvention, die gem. Art. 59 Abs. 2 GG als Bundesrecht gilt und damit entgegenstehendes Landesrecht bricht. Gleichwohl gilt das nur bei einem echten Konflikt gilt, d.h., nur wenn Landesrecht tatsächlich gegen Bundesrecht verstößt. Dies ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn der Landesgesetzgeber untätig geblieben ist, da in diesem Fall kein „Recht“ besteht, das gegen die BRK verstoßen könnte. Es muss sich vielmehr um einen Konflikt zwischen bestehenden Normen handeln, die sich auf den gleichen Sachverhalt beziehen und von dem gleichen Nordadressaten unterschiedliches verlangen. In einem solchen Fall werden jedoch auch nicht

³ So aber Riedel/Söllner, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpaktes, JZ 2006, 270 (276) für die Rechte des UN-Sozialpaktes.

die Länder an die BRK gebunden. Vielmehr bedeutet dies lediglich, dass der Normanwender die BRK direkt und nicht das entgegenstehende Landesrecht anwendend muss.

b) Bindungswirkung nach dem Grundsatz der Bundestreue

Das Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist nicht ganz einfach geregelt. Art. 32 Abs. 1 GG statet den Bund mit der Kompetenz zur Pflege der auswärtigen Beziehungen aus. Hierunter fällt auch die Gestaltung der internationalen Beziehungen durch völkerrechtliche Verträge. Seit Gründung der Bundesrepublik ist jedoch umstritten, ob sich diese Kompetenz auch auf Sachgebiete erstreckt, die in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen.

Im Wesentlichen werden zwei Meinungen vertreten:⁴ Nach der sog. föderalistischen Sicht (auch süddeutsche Lösung) verleiht Art. 32 Abs. 1 GG dem Bund keine Kompetenz für Verträge, die ausschließliche Landeskompetenzen betreffen. Vielmehr können nur die Länder - auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 3 GG – derartige Verträge eingehen. Nach der sog. zentralistischen Sicht (auch norddeutsche Lösung), die inzwischen mehrheitlich vertreten wird und die auch der staatsrechtlichen Praxis entspricht, kommt dem Bund eine konkurrierende Kompetenz zum Abschluss der Verträge zu, während die Länder die ausschließliche Kompetenz zur Umsetzung der Vertragspflichten haben. Nach dieser Vorstellung fallen also die Abschluss- und Umsetzungskompetenz der Verträge auseinander.

Der Meinungsstreit ist in der Praxis durch das sog. Lindauer Abkommen von 1957, mit dem Bund und Länder einen *modus vivendi* gefunden haben, deutlich entschärft.⁵ Ziffer 3 dieses Abkommens ermöglicht den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bund im Bereich von ausschließlichen Landeskompetenzen, wenn die Länder vor der Ratifikation ihr Einverständnis erteilt haben. Üblicherweise erfolgt dies im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundesrat. Dieses Einverständnis begründet keine unmittelbare Bindung der Länder an den jeweiligen Vertrag. Es impliziert aber die Selbstverpflichtung der Länder, die in ihren Kompetenzbereich fallenden Vertragsbestimmungen umsetzen.⁶ Die Länder verhielten sich nämlich treuwidrig wenn sie

⁴ Maunz/Dürig-Nettesheim, Art. 32 GG, Rn. 61 ff., 53. Aufl., 2009, der auch noch die sog. Berliner Lösung erwähnt.

⁵ Dazu Papier, Abschluss völkerrechtliche Verträge und Föderalismus, DÖV 2003, 265 (267 ff.)

⁶ Maunz/Dürig-Nettesheim (Fn. 4), Rn. 72; Papier (Fn. 5), 268.

einem Vertrag, mit dem sie sich einverstanden erklärt haben, die innerstaatliche Umsetzung verweigern würden.

Verfassungsrechtlich lässt sich die Pflicht der Länder zur Umsetzung derartiger Vertragsbestimmungen als besondere Ausprägung des Grundsatzes der Bundestreue konstruieren.⁷ Der Bund ist für die Erfüllung der völkervertraglichen Verpflichtungen, die in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder fallen, nämlich zwingend auf die Kooperation mit den Ländern angewiesen.

3. Ergebnis

Die Bundesländer sind verpflichtet, die in ihre Kompetenz fallenden Umsetzungsmaßnahmen zur Realisierung der BRK durchzuführen. Diese Pflicht folgt aus dem Einverständnis der Länder mit der BRK nach dem Lindauer Abkommen und aus dem Grundsatz der Bundestreue.

⁷ So auch Lorenzmeier, NVwZ 2006, 759 (761) zur Vereinbarkeit von Studiengebühren mit dem Sozialpakt.