

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasserin: [REDACTED]

Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 069/09

Abschluss der Arbeit: 12. März 2009 (aktualisierte Fassung vom 8. Mai 2009)

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	4
2. Innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge	4
2.1. Umsetzung durch den Bund	4
2.2. Umsetzung durch die Bundesländer	5
3. Pflicht der Bundesländer zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge	6
3.1. Pflicht zur Umsetzung nach dem Grundsatz der Bundestreue	7
3.2. Pflicht zur Umsetzung aufgrund des Beschlusses der Kulturministerinnen und Kulturminister zur VN-Konvention	7
3.3. Pflicht zur Umsetzung aufgrund Zustimmung durch den Bundesrat	8
4. Bund-Länder-Streitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG	8
5. Verantwortung für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträgen	9
5.1. Verantwortung des Bundes gegenüber den VN	9
5.2. Innerstaatliche Verantwortung	9

1. Einleitung

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht erfolgt nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Mit Zustimmungsgesetz vom 21. Dezember 2008¹ zum Übereinkommen und dazugehörendem Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen (VN) vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind die **Voraussetzungen** für die **Ratifizierung** des Übereinkommens geschaffen worden. 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei den VN am 24. Februar 2009 tritt für die Bundesrepublik die Konvention völkerrechtlich in Kraft, also am 26. März 2009.²

Die Bundesregierung hat eine Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 verfasst.³ Darin nimmt sie auch zum Stand der innerstaatlichen Umsetzung Stellung.

2. Innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

Die Frage, wer für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge zuständig ist, richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen über die **Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten** nach Art. 70 GG.⁴

2.1. Umsetzung durch den Bund

Für die VN-Konvention bedeutet dies, dass das Zustimmungsgesetz vom 21. Dezember 2008⁵ für den **Bund** den innerstaatlichen **Anwendungsbefehl** für die Umsetzung der Konvention nur für diejenigen Vorschriften der Konvention enthält, für die der **Bund** die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Bestimmungen der VN-Konvention, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, sind durch das Zustimmungsgesetz vom 21. Dezember 2008 in **einfaches Bundesrecht** umgesetzt worden.

Zu unterscheiden ist zwischen der **Geltung** und der **Anwendbarkeit**. Soweit Vertragsgesetz und völkerrechtlicher Vertrag in Kraft sind, erlangen die entsprechenden Normen im Bereich der **Bundesgesetzgebung Geltung**. Unmittelbar anwendbar sind die betreffenden Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertrages aber nur dann, wenn sie so hinreichend bestimmt sind, dass sie unmittelbar vom Adressaten ohne weitere nationale Vollzugsregeln angewendet werden können.

1 BGBl. II 2008, S. 1419.

2 Art. 45 Abs. 2 der VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird im Bundesgesetzblatt bekannt gegeben.

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

4 Hillgruber, Christian in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 18.

5 BGBl. II 2008, S. 1419.



Nach Art. 4 Abs. 1 der Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung der in dem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen. Subjektive Ansprüche begründet das Übereinkommen nicht.⁶

Nach Auffassung der Bundesregierung **entspricht** die derzeitige **deutsche Rechtslage**, insbesondere auf den Gebieten der Geschäftsunfähigkeit, der rechtlichen Betreuung und der Freiheitsentziehung den **rechtlichen Anforderungen** des Übereinkommens.⁷ Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertragsgesetz⁸ heißt es, „durch das Gesetz entsteht kein **weiterer Vollzugaufwand**, mit Ausnahme der Kosten für die Einrichtung der unabhängigen Stelle nach Artikel 33 Abs. 2 des Übereinkommens.“ So sei beispielsweise mit dem am 1. Mai 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) für die in Art. 9 der Konvention geforderte Barrierenfreiheit eine umfassende Grundlage geschaffen worden.

Der Bund plant aber durch Initiativen, wie der „inklusive Bildung“ die Konvention in Deutschland bekannter zu machen. Durch den Behindertenbeauftragten der Bundesregierung werden acht Fachkonferenzen im ersten Halbjahr 2009 durchgeführt. Die Bundesregierung sieht ihre Aufgabe darin, die „Botschaften der Konvention flächendeckend zu vermitteln“ und dafür zu werben, dass der Inhalt der Konvention „von den Menschen aufgenommen wird“. Die Bundesregierung hat noch nicht entschieden, ob zusätzlich ein Aktionsplan⁹ notwendig ist.¹⁰

2.2. Umsetzung durch die Bundesländer

Soweit Bereiche der **ausschließlichen Landesgesetzgebung** in der VN-Konvention geregelt sind, sind diese Vorschriften der VN-Konvention **nicht** durch das Zustimmungsgesetz vom 21. Dezember 2008 umgesetzt. **Nur die Länder** sind für die Umsetzung zuständig.¹¹ Nur sie können die entsprechenden Vorschriften der VN-Konvention

6 Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, BR-Drs. 760/08, 48.

7 Antwort der Bundesregierung vom 9.10.2008, BT-Drs. 16/10520, S. 30.

8 BT-Drs. 16/10808.

9 Die Verbindlichkeit des Aktionsplans für Länder und Kommunen ist Gegenstand einer Kleinen Anfrage der LINKEN (BT-Drs. 16/12043), die Antwort der Bundesregierung erfolgte am 11.3.2009, jedoch ist sie bei Abschluss des Gutachtens noch nicht veröffentlicht worden.

10 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretär Franz Thönnies vom 4. März 2009, Plenarprotokoll 16/207, S. 22371.

11 Hillgruber, Christian in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 18.



durch Landesgesetz umzusetzen¹² Sie können ihre Gesetzgebungskompetenz nicht auf den Bund übertragen.¹³

In der Literatur abgelehnt wird die vom Bund favorisierte Variante der zentralistischen Ansicht, die dem Bund die **Umsetzungskompetenz** auf Gebieten der Landesgesetzgebung zuspricht.¹⁴ Der Bund hat zwar nach Art. 73 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten. Daraus folgt jedoch **nicht** die Kompetenz, innerstaatlich all das zu regeln, was in dem völkerrechtlichen Vertrag geregelt ist.¹⁵ Die innerstaatliche Umsetzung richtet sich **allein** nach der jeweils betroffenen Sachmaterie.¹⁶ Lediglich für den Bereich der **ausschließlichen** und der **konkurrierenden** Gesetzgebungszuständigkeit liegt die **Umsetzungskompetenz** beim **Bund**, für die Bereiche der **ausschließlichen Landesgesetzgebung** bei den **Ländern**.¹⁷

Der Landtag **Sachsen-Anhalt** hat mit Beschluss vom 26.4.2007 die Unterzeichnung des Übereinkommens der VN über die Rechte behinderter Menschen und die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls durch die Bundesregierung begrüßt und die Landesregierung aufgefordert, den von der Landesregierung zu erarbeitenden Berichtsteil dem Ausschuss für Soziales vorzulegen.¹⁸

3. Pflicht der Bundesländer zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

Ob eine Verpflichtung der Länder zur Umsetzung besteht, ist **umstritten**.¹⁹ Nach einer Ansicht ergibt sich die **Verpflichtung zur Umsetzung aus dem Grundsatz der Bundesestreue**.²⁰ Nach anderer Ansicht besteht **keine allgemeine Pflicht** zum gesetzgeberi-

12 Vgl. z. B. § 4a Schulgesetz für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004, Sächs GVBl. S. 298 (**Klassengrößen zum Schutz der Minderheitensprachen**), oder § 27 Niedersächsisches Mediengesetz vom 1. November 2001, GVBl. 2001 S. 680 (**Minderheitensprachen** als zwingender Bestandteil des Bürgerrundfunks).

13 Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, /Klein, GG-Kommentar 2008, Art. 70 Rn. 16.

14 Hillgruber, Christian in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 18.

15 BVerfGE 1, 372, (390).

16 Kunig, Philip, von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar 2003, Art. 73, Rdnr. 7. Nettesheim, Martin, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band IV, Lfg. 49, März 2007, Art. 32 Rdnr. 34.

17 Hillgruber, Christian in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG-Kommentar 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 18, Butzer, Hermann/Haas, Julia in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Art. 59 GG Rdnr. 20.

18 Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 5/20/640 B.

19 Zum Meinungsstand Nettesheim, Martin in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar 2007, Art. 32 Rdn. 71.

20 Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, 2008, Rdnr. 460.



schen Nachvollzug vom Bund abgeschlossener verpflichtender völkerrechtlicher Verträge durch die Länder.²¹

3.1. Pflicht zur Umsetzung nach dem Grundsatz der Bundestreue

Nach der gegenwärtigen Praxis werden die Fragen des Vertragsabschlussrechts des Bundes in Angelegenheiten der Ländergesetzgebung nach dem **Lindauer Abkommen** vom 14. November 1957²² gelöst. Danach soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden, wenn der Bund völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der **ausschließlichen Zuständigkeit** der Länder abschließt und damit eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründet. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Ein Einverständnis seitens der Länder nach dem Lindauer Abkommen in Bezug auf die VN-Konvention liegt vor.²³

Aber selbst wenn ein solches Einverständnis vorliegt, sind dessen rechtliche Folgen umstritten. Nach einer Ansicht folgt daraus lediglich **eine Obliegenheit** und keine Verpflichtung der Länder zur Umsetzung. Aus der allgemeinen Loyalitätspflicht der Länder könne sich das Gebot ergeben, dem Bund bei der Durchführung eines Vertrages zur Seite zu stehen.²⁴ Nach anderer Ansicht hält man die Länder - d.h. die von der Mehrheit des jeweiligen Länderparlaments getragenen Länderregierungen - bei Vorliegen des Einverständnisses vor Abschluss eines für die Länder Verpflichtungen begründeten Staatsvertrages durch den Bund aus dem **Grundsatz der Bundestreue** für verpflichtet, die entsprechenden Landesgesetze zur Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages auf den Weg zu bringen.²⁵ Für den Fall der Weigerung wird die Anwendung des Bundeszwangs nach Art. 37 GG bejaht.²⁶

3.2. Pflicht zur Umsetzung aufgrund des Beschlusses der Kulturministerinnen und Kulturminister zur VN-Konvention

Die Denkschrift zum Übereinkommen verweist bei Art. 24 im Bereich der Bildung auf den Beschluss vom 12. Juni 2008 des Präsidiums der **Konferenz der Kulturministerinnen und Kulturminister**. Bei dem Treffen hatten sich die Ministerinnen und Minister darauf geeinigt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Empfehlungen zur sonder-

21 Nettesheim, Martin, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band IV, Lfg. 49, März 2007, Art. 32 Rdnr. 71. Kempen, Bernhard in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), 5. Auflage 2005, Band 2, Art. 32, Rdnr. 56.

22 BT-Drs. 7/5924, S. 236.

23 Telefonische Auskunft aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 8. Mai 2009.

24 Nettesheim, Martin, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band IV, Lfg. 49, März 2007, Art. 32 Rdnr. 71.

25 Hillgruber, Christian in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hofauf, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 21.

26 Rojahn, Ondolf, von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar 5. Auflage 2001, Art. 32 GG Rdnr. 55.

pädagogischen Förderung in den **Schulen** der Bundesrepublik vom 6. Mai 1994 fortzuschreiben und damit den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragen soll.²⁷ Die Länder haben sich somit im Vorfeld mit den Vorschriften der Konvention befasst und die Möglichkeit gehabt, dem Bund ihre Bedenken hinsichtlich der Folgen für die Landesgesetzgebung vorzutragen. Dies kann als **Indiz** herangezogen werden, dass die Länder die Regelungen der Konvention umsetzen werden. Eine **Verpflichtung** erwächst daraus jedoch **nicht**.

3.3. Pflicht zur Umsetzung aufgrund Zustimmung durch den Bundesrat

Die Bundesregierung hat dem Bundesrat nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG den Gesetzentwurf zum Übereinkommen der VN zugeleitet. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat **keine** Einwendungen erhoben²⁸ und in seiner Sitzung vom 19. Dezember 2008 dem Gesetz **zugestimmt**.²⁹ Die Zustimmung Bundesrates zum Vertragsgesetz erfolgte innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens im Bund; die Zustimmung der Landesregierungen enthält **keine** gleichzeitige **Verpflichtung** der Landesparlamente zur Umsetzung.

4. Bund-Länder-Streitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG

Weigert sich ein Bundesland, die entsprechenden Vorschriften der VN-Konvention in Landesrecht umzusetzen, besteht die **verfassungsprozessuale** Möglichkeit mittels des Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG die Frage der Umsetzungspflicht durch das **Bundesverfassungsgericht** klären zu lassen. Verfahrensgegenstand sind Meinungsverschiedenheiten über verfassungsrechtliche Pflichten von Bund und Land. Ist der Antrag begründet, stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die beklagte Partei mit der Maßnahme oder Unterlassung gegen Vorschriften des GG verstoßen hat. Aus dem **Prinzip der Bundestreue**³⁰ könnte sich hier die Pflicht der Länder zur Umsetzung völkerrechtlicher Vorschriften ergeben.

Als Ultima Ratio kommt die Anwendung von Bundeszwang nach Art. 37 GG in Betracht. In der Praxis hat der Bundeszwang geringe Bedeutung und der Bund hat **noch nie** davon Gebrauch gemacht.³¹

27 Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, BR-Drs. 760/08, 58.

28 BT-Drs. 16/11197.

29 BR-Drs. 945/08 vom 19. Dezember 2008.

30 Hillgruber, Christian, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 32 GG Rdnr. 21.

31 Gubelt, Manfred, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Auflage 2003, Art. 37, Rdnr. 2.



5. Verantwortung für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

5.1. Verantwortung des Bundes gegenüber den VN

Gegenüber den VN ist **nur der Bund verantwortlich**, die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Dem Gesamtstaat ist das Verhalten der Organe seiner Gliedstaaten zuzurechnen. Das Völkerrecht nimmt grundsätzlich keine Rücksicht auf die Bundesstaatsstruktur.³²

Es kommt **kein spezielles Mahnverfahren** zum Tragen, wenn der Bund einen völkerrechtlichen Vertrag im Bereich der VN nicht erfüllt.³³ Wie bei allen Menschenrechtskonventionen der VN erfolgt die Überprüfung der Umsetzung durch ein **Berichtsverfahren**. Danach müssen die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung und Einhaltung ihrer Verpflichtungen Rechenschaft ablegen.

Die Bundesrepublik ist nach Art. 35 Abs. 1 und 2 der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet, innerhalb von **zwei Jahren** nach Inkrafttreten des Übereinkommens und danach **alle vier Jahre** einen Bericht über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung **ihrer Verpflichtungen** aus dem Übereinkommen getroffen hat, beim zuständigen VN-Ausschuss³⁴ zur Prüfung vorzulegen. Nach Art. 36 der Konvention prüft der Ausschuss den Bericht und kann ihn mit **Empfehlungen** versehen.

5.2. Innerstaatliche Verantwortung

Für den Fall, dass völkerrechtliche Verträge **nicht** eingehalten werden, stellt sich die Frage, wer für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen die Verantwortung innerhalb des Bundesstaates trägt. Gemäß **Art. 104a Abs. 6 GG** liegt die **innerstaatliche** Verantwortung grundsätzlich **bei derjenigen Gebietskörperschaft**, die völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt. Für die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern untereinander gilt mithin das Prinzip der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung, die sich für die innerstaatliche Umsetzung des unmittelbar geltenden Völkerrechts insbesondere nach den Art. 30, 70 ff, 83 ff GG bemisst.³⁵ Die Regelung betrifft allerdings nur den Fall **finanzwirksamer Entscheidungen** zwischenstaatlicher Einrichtungen aufgrund einer Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen. Beispiele sind die Verhängung von Zwangsgeldern oder Pauschalbeträgen durch die EU

32 Ipsen, Knuth, Völkerrecht, 4. Auflage 1999, § 40, Rdnr. 9.

33 Telefonauskunft der zuständigen Referentin im VN-Referat des AA vom 3. März 2009.

34 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, vgl. Art. 34 der VN-Konvention.

35 Henneke, Hans-Günther, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 104a GG, Rn. 60.

oder Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.³⁶ Die VN-Konvention sieht jedoch keine finanzwirksame Entscheidungen im Falle der Nichtbefolgung vor.



36 Henneke, Hans-Günther, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 104a GG, Rn. 59.