

Thesen zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Stand: 22. März 2009)

A. Allgemeine Einschätzung

1. Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie 24 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) bieten juristisch und politisch einen Hebel zur Beförderung eines inklusiven Schulsystems.

B. Innovationsgehalt der UN-Behindertenrechtskonvention

2. Die Konvention zielt darauf, bestehende Menschenrechte zu ergänzen und an den besonderen Belangen von Menschen mit Behinderung auszurichten. Besonders relevant für die Frage des inklusiven Unterrichts sind Art. 5 und Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention. Die Menschenrechtsverbürgungen in der UN-Behindertenrechtskonvention ergänzen bzw. konkretisieren den allgemeinen Menschenrechtsstandard für Menschen mit Behinderung. Im Rechtssinne handelt es sich bei Menschenrechten aus der UN-Behindertenrechtskonvention nicht um eine „Verweisnorm“ sondern um eigenständige Menschenrechte. Das gilt auch für Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention, der insoweit wegen seiner Formulierung („anerkennen das Recht auf Bildung“) missverstanden werden kann. Hierfür spricht schon, dass Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention auch für Vertragsstaaten Geltung beanspruchen muss, die andere völkerrechtliche Verträge nicht unterzeichnet haben. Für ein solches Verständnis spricht auch Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention, der nicht nötig wäre, wenn nur Verweisnormen enthalten wären.
3. Die UN-Behindertenrechtskonvention gilt (noch) nicht für Deutschland. Dies wird erst am 30. Tage nach der Ratifizierung der Fall sein. Deutschland hat am 24. Februar 2009 ratifiziert. Die Konvention wird daher am 26. März 2009 für Deutschland verbindlich.
4. Für in Deutschland lebende Kinder mit Behinderung und ihre Eltern ist insbesondere relevant, ob Art. 5 und Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention individualschützende und justiziable Menschenrechte enthalten. Das ist der Fall, wenn völkerrechtlich solche gewollt sind und dies auch im Sinne des Völkerrechts innerstaatlich umgesetzt wurde.

Aus völkerrechtlicher Sicht, ist ein justiziabler Individualanspruch gewollt, wenn

- die UN-Behindertenrechtskonvention völkerrechtlich für Deutschland gilt;
- eine völkerrechtliche Norm der UN-Behindertenrechtskonvention materiell so auszulegen ist, dass sie individualschützende Ansprüche enthält. Dies richtet sich nach dem Willen der Vertragsparteien (subjektives Element) und dem Auslegungsbefund (objektives Element). Innerhalb des objektiven Elements müssen zwei Gesichtspunkte auseinander gehalten werden. Die Norm muss „self-executing“ sein, d.h. einem innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgan klar verdeutlichen, was es zu tun hat und darüber hinaus muss die Norm ein subjektives Recht enthalten (beide Anforderungen müssen erfüllt sein); und
- dieser Anspruch dem Anspruchsteller auch persönlich und sachlich zusteht.

Aus Sicht des deutschen Rechts ist ein vom Völkerrecht gewollter Individualanspruch (außerhalb des Sonderfalls des Art. 25 GG) vor deutschen Gerichten justiziabel, wenn eine deutsche Rechtsnorm ihn in das deutsche Recht transformiert und kein Verfassungsrecht entgegensteht.

C. Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention als völkerrechtlich gewollt individualschützendes Menschenrecht

5. Der Schutzbereich von Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention enthält mehrere Menschenrechtsdimensionen, von denen einige als individualschützend und justiziabel gewollt sind.
 - a) Ein Individualanspruch auf inklusiven Unterricht ist aus Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention nicht herzuleiten. In der bisherigen Analyse durch Latham & Watkins wurden aus Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention mehrere Dimensionen der Individualansprüche und Staatenverpflichtungen herausgearbeitet:

Aufnahme in das Bildungssystem

- Es besteht ein Abwehrrecht gegen Entscheidungen des Staates, ein Kind mit Behinderung nicht zum Bildungssystem zuzulassen.

Kostenfreie Primarbildung

- Das Völkerrecht gibt einem Kind mit Behinderung ein Leistungsrecht auf Beschulung in den sechs Jahren der Primarbildung und einen Abwehranspruch gegen die Erhebung von Gebühren in diesem Zeitraum.

Aufnahme in die allgemein bildende Schule – gleich ob Primar- oder Sekundarschule:

- Entstehen durch die Aufnahme eines Kindes mit Behinderung in die allgemein bildende Schule, gleich ob Primar- oder Sekundarschule, keine höheren Kosten als durch die Aufnahme in die Sonderschule des vergleichbaren Jahrgangs, so möchte ihm das Völkerrecht in der Teilhabedimension einen justiziablen Anspruch auf Aufnahme in eine allgemein bildende Schule gewähren.

- Besteht ein Mehraufwand durch die Umstellung auf inklusive Bildung, so existiert hierzu eine völkerrechtliche Verpflichtung.

Durchsetzung des Konzepts der inklusiven Schule:

- Es existiert die völkerrechtliche Verpflichtung, die Schulgesetzgebung und die Praxis der Schulbehörden und Schulen dem Menschenrecht auf inklusive Bildung anzupassen, d.h. insbesondere den inklusiven Unterricht nach Maßgabe des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention zu konzipieren und einzuführen. .
- Es besteht kein Individualanspruch auf Beschulung im inklusiven Unterricht. Das Völkerrecht möchte einem Kind mit Behinderung aber einen Individualanspruch auf Abwehr von Maßnahmen des Staates gewähren, die den Anspruch des Kindes mit Behinderung auf inklusiven Unterricht beeinträchtigen und nicht verhindern, dass solche Beeinträchtigungen durch private Dritte erfolgen. Es ist fraglich, ob sich hierdurch bestimmte Elemente des inklusiven Unterrichts erreichen lassen (z.B. kein zielgleicher Unterricht).
- Das Völkerrecht möchte einem Kind mit Behinderung einen Individualanspruch auf Abwehr von Maßnahmen des Staates gewähren, die evident den Zielvorgaben des Art. 24 Abs. 1 S. 2 Buchst. a-c UN-Behindertenrechtskonvention deutlich entgegenlaufen oder die nicht verhindern, dass solche Beeinträchtigungen durch private Dritte erfolgen.

Angemessene Vorkehrungen und Unterstützung in der inklusiven Schule:

- Die Verpflichtung zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen ist im Hinblick auf ihre Unbestimmtheit eine Staatenverpflichtung.
- Der Staat soll individuelle Unterstützung im allgemeinen Bildungssystem im Hinblick auf die Erleichterung einer erfolgreichen Bildung gewähren. Die Verpflichtung zur individuellen Unterstützung ist im Hinblick auf ihre Unbestimmtheit eine Staatenverpflichtung.
- Der Staat soll in einem Umfeld, das die bestmögliche Entwicklung gestattet, individuelle Unterstützung im Hinblick auf die vollständige Inklusion leisten. Die Verpflichtung zur individuellen Unterstützung ist im Hinblick auf ihre Unbestimmtheit eine Staatenverpflichtung.

Individualschützende Abwehrrechte:

- Es besteht ein Anspruch gegen den Staat, nicht gegen den eigenen Willen in eine Sonderschule oder in einen anderen als inklusiven Unterricht in der allgemein bildenden Schule eingewiesen zu werden (Art. 24 Abs. 1 S. 2 UN-Behindertenrechtskonvention).
- Es besteht ein Anspruch gegen den Staat, dass er Maßnahmen unterlässt, die den Zieldimensionen des Art. 24 Abs. 1 S. 2 Buchst. a-c UN-Behindertenrechtskonvention widersprechen.
- Art. 24 Abs. 2 Buchst. a) UN-Behindertenrechtskonvention ist ausdrücklich als Abwehrrecht formuliert.

- Es besteht ein Anspruch gegen den Staat, dass er Maßnahmen unterlässt, die den Vorgaben des Art. 24 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention widersprechen. Hier ist insbesondere Buchst. a) von Interesse, der bereits als Abwehrrecht

Unterstützung gegen Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Dritte

- Auf der Ebene der „duty to protect“ hat der Staat die Verpflichtung, auch Übergriffe durch Private auf die in Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention gewährleisteten Rechte eines Kindes mit Behinderung zu gewährleisten. Auch hier besteht ein völkerrechtlicher Abwehranspruch des Kindes mit Behinderung gegen Maßnahmen des Staates, die dies nicht verhindern.
- b) Eine pauschale Einordnung des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention als „nicht justiziables soziales oder kulturelles Menschenrecht“ verbietet sich im Hinblick auf die für Menschenrechte typische Mehrdimensionalität und den Stand der völkerrechtlichen Diskussion. Die UN-Behindertenrechtskonvention hat im Gegensatz etwa zum UN-Sozialpakt oder zur UN-Kinderrechtskonvention keine Klausel vorgesehen, die den Individualrechtsschutz ausschließt. Im Gegenteil verweist Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention darauf, dass sich die unmittelbare Wirksamkeit nach völkerrechtlichen Kriterien entscheidet. Nach völkerrechtlichen Kriterien sind alle Dimensionen des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention mit Ausnahme der Leistungsdimension individualschützend. Im Hinblick auf diesen Grundsatz und die Förderpflicht besteht ein Abwehrrecht gegen Verletzungen durch den Staat. Bei der Leistungsdimension besteht ein Verbot der Regression und ein Gebot der progressiven Realisierung (bei der progressiven Realisierung verpflichtet sich der Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um progressiv die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen), der jedoch gleichzeitig als Vorbehalt zu deuten ist.
6. Besondere Beachtung verdient die Entscheidung der Mitgliedsstaaten für ein inklusives Schulsystem.
- a) Der Begriff des inklusiven Bildungssystems wurde in Abkehr von dem Konzept des integrativen Unterrichts gewählt. Im Bereich der Konzeption sind die Staaten an das völkerrechtliche Verständnis von inklusivem Unterricht, an die Maßgaben des Art. 24 Abs. 2 und an die Zielvorgaben des Art. 24 Abs. 1 Satz 2 lit. a-c UN-Behindertenrechtskonvention gebunden.
- b) Die Vertragsstaaten gehen von der (nur im Einzelfall widerlegbaren) Vermutung aus, dass der zieldifferente Unterricht in allgemein bildenden Schulen für Kinder mit Behinderung die beste Form des Bildungsprozesses darstellt. Dies spricht gegen separierende Schulen und gegen zielgleichen Unterricht in allgemein bildenden Schulen (Integrationskonzept). Rechtsdogmatisch ist dies als *Prinzip* zu verstehen, was in der Struktur einer wertentscheidenden Grundsatznorm im Sinne der deutschen Grundrechtsdogmatik entspricht.

- c) Diese Entscheidung ist in einer solch komplex abgesicherten Weise in den Mittelpunkt des Menschenrechts gestellt worden, dass bei Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention von einem **Menschenrecht auf inklusive Bildung** gesprochen werden kann.

7. Das Menschenrecht ist nicht schrankenlos gewährt. Schranken sind

- Art. 7 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention, der das Kindeswohl zum vorrangigen Kriterium aller Kinder betreffender Maßnahmen macht: Dies bedeutet, dass der Staat Kinder, für die der inklusive Unterricht nicht geeignet ist, weder in diesen zwingen, noch den hierauf gerichteten Willen der Eltern berücksichtigen darf.
- Das Kindeswohl anderer Kinder in einer Klasse (Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention).
- Weiterhin denkbar ist ein freiwilliger Verzicht des Kindes bzw. seiner Eltern auf inklusive Bildung – zumindest solange das Schulsystem nicht vollständig im Sinne der Inklusion umgestellt ist.
- Der Finanzvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention ist keine Schranke für völkerrechtlich gewollte Individualansprüche. Vielmehr ist er ein Abwehrmechanismus gegen Leistungsansprüche. Da diese sich indes in völkerrechtlichen Verpflichtungen erschöpfen, betrifft der Finanzvorbehalt das Verhältnis der Vertragsstaaten untereinander. Die UN-Behindertenrechtskonvention enthält an dieser Stelle die Verpflichtung zum schrittweisen Ausbau der Plätze unter Ausschöpfung verfügbarer Mittel. Ausschöpfen bedeutet nicht, dass neue Mittel beliebig in andere Bereiche geleitet werden können, sondern dass der Staat auch angemessene Fortschritte im Bereich des inklusiven Schulsystems erzielen muss. Es bedeutet aber auch nicht, dass alle zusätzlichen Mittel hier zu investieren sind, da es auch gleichartige Verpflichtungen geben mag. Eine Kürzung bei im Übrigen wachsendem Gesamtbudget ist ebenso ausgeschlossen wie ein Stillstand bei wachsendem Gesamtbudget. Ein Stillstand ist erst möglich, wenn das Recht für alle verwirklicht ist, die es wahrnehmen können. Die UNO geht in ihrem Handbuch für Parlamentarier zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention davon aus, dass ein inklusives Schulsystem nicht teurer ist als ein separierendes Schulsystem. In Deutschland wird in diesem Zusammenhang das Problem der Kostenträger Land, Kommune und ggf. Bund diskutiert. Völkerrechtlich ist eine Berufung auf bei unterschiedlichen Kostenträgern anfallende Kosten nicht möglich, da die Bundesrepublik als Gesamtstaat eine völkerrechtliche Verpflichtung trifft. Deklaratorisch wird auch in Art. 4 Abs. 5 UN-Behindertenrechtskonvention klargestellt, dass die Bestimmungen des Übereinkommens ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates und somit in Deutschland auch für die Bundesländer gelten.

- D. Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention als völkerrechtlich gewollt individualschützendes Menschenrecht**
8. Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention möchte einem Kind mit Behinderung einen Individualanspruch auf Aufnahme in eine allgemeinbildende Schule und inklusiven Unterricht gewähren.
- a) Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention enthalten den allgemeinen Gleichheitssatz und ein allgemeines Diskriminierungsverbot; die Norm ist Art. 26 Abs. 1 IPbpR vergleichbar. Beide Normen unterscheiden zwischen der Gleichheit vor dem Gesetz und der Gleichheit durch das Gesetz. Die Gleichheit vor dem Gesetz bezieht sich nur auf Entscheidungen der Exekutive und der Judikative; hier ist das Ermessen der Behörden der Vertragsstaaten zu achten. Die Gleichheit durch das Gesetz richtet sich an den Gesetzgeber, der verpflichtet ist, Diskriminierungen zu unterlassen. Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention entspricht dabei normativ Art. 26 Abs. 1 S. 2 IPbpR, beschränkt sich aber auf das Verbot einer Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Sofern ein Kind mit Behinderung auf die Förderschule verwiesen wird, liegt eine Ungleichbehandlung auf der Hand. Fehlt es an einer tragfähigen gesetzlichen Grundlage erfolgt die Ungleichbehandlung durch das Gesetz, mangelt es an einer positiven Entscheidung durch Exekutive oder Judikative, liegt eine Ungleichbehandlung vor dem Gesetz vor.
- b) Schwerer zu begründen ist eine Ungleichbehandlung eines Kindes mit Behinderung, das zwar an einer allgemein bildenden Schule unterrichtet wird, aber nicht gemäß den Vorstellungen der vertragsschließenden Parteien im inklusiven Unterricht. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 UN-Behindertenrechtskonvention trifft eine Wertentscheidung zu dem in Art. 2 UN-Behindertenrechtskonvention legaldefinierten Begriff der Diskriminierung. Der Satz „*Um dieses Recht ohne Diskriminierung (...) zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives (inclusive) Bildungssystem*“ kann nur so verstanden werden, dass die Vertragsstaaten eine Wertung getroffen haben, dass ausschließlich ein inklusives Schulsystem als diskriminierungsfrei im Sinne der Definition des Art. 2 UN-Behindertenrechtskonvention anzusehen ist. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Vertragsstaaten ein nicht-inklusives Schulsystem, das nicht den drei Zieldimensionen entspricht, als diskriminierend ansehen.
- c) Legitimer Zweck für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung kann im Grunde nur das Kindeswohl des Kindes mit Behinderung bzw. das der anderen Kinder in einer Klasse sein. Ungleichbehandlungen sind durch die Mitgliedsstaaten unmittelbar nach Inkrafttreten der Konvention zu beseitigen; finanzielle Erwägungen, wie der Vorbehalt progressiver Realisierung, dürfen bei der Beseitigung gleichheitswidriger Zustände nicht angeführt werden.
9. Nach völkerrechtlicher Auffassung, die von der Bundesregierung laut Denkschrift zur UN-Behindertenrechtskonvention geteilt wird, sind Gleichheitsverbürgungen und Diskriminierungsverbote immer individualschützend und justiziabel. Für sie gilt auch nicht der progressive Realisierungsvorbehalt – gleichheitswidrige Zustände sind auch dann zu beseitigen, wenn dies Geld kostet.

E. Einwirkungen auf das deutsche Recht

10. Art. 24 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention ist in Deutschland trotz Transformation des Vertrages nicht geltendes Recht geworden. Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention sind zwar geltendes Recht geworden, aber auf Sachverhalte mit Bezug zum Kernbereich des Schulwesens nicht anwendbar.
 - a) Das im Dezember 2008 vom Bundesgesetzgeber verabschiedete Zustimmungsgesetz hat drei Funktionen:
 - Es ermächtigt den Bundespräsidenten zur Ratifizierung der Konvention und des Zusatzprotokolls;
 - es anerkennt alle völkerrechtlichen Verpflichtungen für Deutschland (Bund und Länder); und
 - zumindest, soweit der Vertrag Regelungen enthält, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen und nach einer Ansicht unmittelbar anwendbar bzw. nach anderer Ansicht eine Person oder staatliche Stelle berechtigen oder verpflichten, wird er als Bundesrecht in den deutschen Rechtskreis einbezogen (insoweit wird das Zustimmungsgesetz auch „Transformationsgesetz“ genannt).
 - b) In das deutsche Recht ist Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention zumindest für den Schulbereich durch das Transformationsgesetz jedoch nicht übernommen worden, da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Schulrecht fehlt.
 - c) Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention sind zwar deutsches Bundesrecht geworden, in ihrer innerstaatlichen Anwendbarkeit auf Ungleichbehandlung durch nicht-inklusiven Unterricht sind sie aber wohl beschränkt. Der Bundesgesetzgeber kann sehr wohl Gesetze erlassen, die mittelbar auf den Bereich der Schulen einwirken – z.B. darf er das Arbeitsrecht, das Sicherheitsrecht, das Recht über die von einer Sozialversicherung finanzierte Assistenz für Menschen mit Behinderung in der Schule oder Regeln für den Umgang mit radioaktiven Substanzen im naturwissenschaftlichen Unterricht erlassen. Eine Grenze ist jedoch dann erreicht, wenn Einfluss auf bildungspolitische Entscheidungen genommen wird. Die Entscheidung über die Organisation und inhaltliche Gestaltung des Schulwesens kann daher nicht durch einen einfachgesetzlichen bundesrechtlichen Gleichheitssatz erzwungen werden.
11. Deutschland verletzt daher ab dem 26. März 2009 seine völkerrechtliche Umsetzungspflicht. Innerstaatlich sind die Länder aus dem Prinzip der Bundestreue zur Umsetzung der durch den Bund übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung verpflichtet, da sie im Verfahren nach der Lindauer Erklärung und auf Empfehlung der ständigen Vertragskommission der Länder einzeln per Schreiben an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales der Ratifikation zugestimmt haben.
12. Die Bundesländer müssen Art. 5 Abs. 1 und 2 und Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention in der Weise umsetzen, die vom Völkerrecht gewollt ist.
 - a) Soweit die Normen individualschützend sein wollen, müssen sie auch individualschützend umgesetzt werden.

- b) Soweit die Normen auch bei vollständiger Umsetzung Staatenpflichten bleiben – dies betrifft die Konzeption des inklusiven Bildungssystems und die Leistungsdimension – müssen die Staaten diese in ihre politischen Entscheidungen einbeziehen. Im Bereich der Konzeption sind die Staaten an das völkerrechtliche Verständnis von inklusivem Unterricht gebunden. Sofern die Umsetzung kostenneutral erfolgen kann, können sie sich nicht auf den Vorbehalt der progressiven Realisierung berufen. Sofern keine kostenneutrale Umsetzung erfolgen kann, gelten das Gebot der progressiven Realisierung bzw. das Verbot der Regression.
- c) Es sind alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu ergreifen. Die Umsetzung kann entweder durch gesetzlichen Verweis auf Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention oder durch konforme Gestaltung des Schulrechts erfolgen.

F. Individualschutz über Art. 25 GG

- 13. Das Menschenrecht auf Bildung hat einen völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Kern. Dieser enthält – im Gegensatz zu Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention - ein akzessorisches Diskriminierungsverbot. Bei herkömmlicher Anwendung auf Kinder mit Behinderung, die eine allgemein bildende Schule und dort inklusiven Unterricht besuchen möchten, wird er in aller Regel nicht verletzt sein. Überlegenswert ist, ob bei der Feststellung einer Diskriminierung im Sinne des akzessorischen Diskriminierungsverbotes nicht auf die von den Vertragsstaaten in Art. 24 Abs. 1 S. 2 UN-Behindertenrechtskonvention getroffene Wertentscheidung zurückgegriffen werden kann, dass ausschließlich ein inklusives Schulsystem als diskriminierungsfrei anzusehen ist. Sofern dies juristisch überzeugend darstellbar ist, wäre über Art. 25 GG ein Individualanspruch konstruierbar.

G. Einklagbarkeit und andere Handlungsoptionen

- 14. Einklagen kann die Gesetzgebung der Länder innerstaatlich nur der Bund (Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht). Auf Staatenebene ist an die Klage einer anderen Vertragspartei vor dem Internationalen Gerichtshof zu denken. Innerstaatlich ist denkbar, dass das Prinzip der Bundestreue vor dem Bundesverfassungsgericht auch im Wege der konkreten Normenkontrolle geprüft wird. Denkbar ist auch – sofern die Überlegung aus These 13 substantiiert werden kann – eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 2 GG. Im Falle der Nichtvorlage ist noch an eine allerdings recht riskante Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 101 Abs. 1 GG zu denken. Für den Mandanten bieten sich darüber hinaus politische Handlungsoption im Gespräch mit Medien, Landtagsabgeordneten oder Ministerien.
- 15. Auch wenn Einzelpersonen vor deutschen Gerichten Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie 24 Abs. 1 und 2 der UN-Behindertenrechtskonvention nicht direkt einklagen können, so müssen Verwaltung und Gerichte die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei ihren Entscheidungen beachten. Das gilt sowohl für die völkerrechtskonforme Auslegung des Tatbestandes einer deutschen Schulrechtsnorm als auch bei der Ausübung von Ermessen. Das betrifft drei Fallgestaltungen:

- Bei der Anwendung des Schulrechts und bei der Ausübung von Ermessen haben Schulbehörden Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention zu beachten. Es ist denkbar, dass eine Nichterörterung der völkerrechtlichen Verpflichtung einen Ermessensfehler darstellt, der bereits zur Aufhebung eines Verwaltungsakts führt.
- Bei der Auslegung der Schulrechtsnormen und bei der Kontrolle von Ermessensentscheidungen der Schulbehörden haben die Verwaltungsgerichte in doppelter Weise Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention zu beachten – zum einen direkt und zum anderen bei der Auslegung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG in Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtung.
- Bei der Auslegung von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG kann das Bundesverfassungsgericht Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention berücksichtigen. Ggf. gilt dies auch für die Landesverfassungsgerichte bei der Auslegung entsprechender landesverfassungsrechtlicher Gewährleistungen.

Sofern die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention von Verwaltungsgerichten nicht in die Überlegungen einbezogen werden, könnte eine Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg haben.

16. Die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention durch deutsche Verwaltungen und Gerichte hat nach völkerrechtlichen Methoden zu erfolgen. Es bedarf hier entsprechender Aufsätze in Fachzeitschriften als Hilfestellung für die Rechtsanwendung.
17. Auf die Auslegung können auch Einzelpersonen und Personengruppen durch Nutzung des Beschwerdemechanismus gemäß Fakultativprotokoll zur UN-Behindertenrechtskonvention in effektiver Weise Einfluss nehmen. Das Fakultativprotokoll zur UN-Behindertenrechtskonvention enthält die Möglichkeit einer Individualbeschwerde beim „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ der UNO. Dieser prüft die Verletzung der in der Konvention dargelegten Rechte (zu den Voraussetzungen vgl. Anlage).

Anlage:

Verfahren vor dem „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“

A: Zulässigkeit des Mitteilungsverfahrens

I. Statthaftigkeit (Art. 1 Fakultativprotokoll)

Behauptung, Opfer einer Verletzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein.

II. Parteifähigkeit (Art. 1)

Zur Einreichung von Mitteilungen sind Einzelpersonen oder Personengruppen befugt, die der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterstehen. Sie können das Verfahren selbst betreiben oder sich vertreten lassen.

III. Beschwerdegegner (Art. 1)

Nur der Vertragsstaat, dessen Hoheitsgewalt der Mitteilende untersteht und der Mitglied des Fakultativprotokolls ist.

IV. Kein Ausschlussgrund (Art. 2)

Ausschlussgründe sind:

- Nichtausschöpfung aller zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe – es sei denn,
 - das Verfahren dauert bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange, oder
 - das Verfahren lässt keine wirksame Abhilfe erwarten,
- dieselbe Sache wurde bereits vom Ausschuss untersucht,
- dieselbe Sache wurde bereits oder wird gerade von einem anderen UN-Gremium in einem internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft,
- Missbrauch des Rechts auf Einreichung solcher Mitteilungen,
- Anonyme Mitteilung,
- Unvereinbarkeit mit dem Übereinkommen,
- Offensichtliche Unbegründetheit,
- die der Mitteilung zugrunde liegenden Tatsachen sind bereits vor dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für den betreffenden Vertragsstaat eingetreten, es sei denn, dass sie auch nach diesem Zeitpunkt weiter bestehen.

B: Begründetheit

Die Beschwerde ist begründet, wenn eine Verletzung vorliegt.

Hält der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig und begründet, spricht er eine Empfehlung an den Vertragsstaat aus. Es ergehen zwar keine rechtsverbindlichen Entscheidungen. Diese haben aber neben der politischen Bedeutung auch eine juristische Funktion: Sie legen die Konvention letztlich aus und können den Status beanspruchen, von deutschen Verwaltungen und Gerichten bei ihrer künftigen Auslegung des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention beachtet zu werden.