

Inklusive Bildung

Mirko Eikötter

Inklusion und Arbeit

Zwischen Rechts- und Ermessensanspruch:
Rechte und Leistungen zur Teilhabe
am Arbeitsleben von Menschen mit
Behinderungen nach Inkrafttreten
der UN-Behindertenrechtskonvention
in Deutschland

BELTZ JUVENTA

A. Einleitung¹

Die UN-Behindertenrechtskonvention² (im Folgenden: UN-BRK oder Konvention) hat eine enorme Bedeutung für Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Mit Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das Deutsche Volk zu „[...] unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft [...]“. Durch die Ratifizierung der Konvention wird dieses Bekenntnis bekräftigt. Die UN-BRK konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte für die Bedürfnisse und Belange von Menschen mit Behinderungen. Sie markiert den „Wechsel von einer Politik der Fürsorge hin zu einer Politik der Rechte“.³ Infolge dessen bildet die Konvention den Rechtsrahmen für das Recht der Menschen mit Behinderungen in Deutschland und dient als Handlungsorientierung für Rechtsprechung und Politik.⁴

Das Ziel und der Zweck des Behindertenrechtes, sowie der Politik für Menschen mit Behinderungen ist die selbstbestimmte Teilhabe an der Gesellschaft. Niemand soll wegen einer Behinderung benachteiligt und daran gehindert werden, selbstbestimmt und gleichberechtigt (vgl. § 1 SGB IX) am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Dazu gehört ganz wesentlich die Teilhabe am Arbeitsleben. Durch Arbeit erfahren Menschen Sinnstiftung und Anerkennung in der Gesellschaft und sichern ihre Existenz. Das Rehabilitationsrecht in Deutschland sieht eine Vielzahl von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben vor. Diese Leistungen sind in unterschiedlichen Leistungsgesetzen und im SGB IX (§§ 33 ff. SGB IX) normiert und werden in Abhängigkeit von der jeweiligen Zuständigkeit und den Anspruchsvor-

1 In der vorliegenden Arbeit werden sowohl die weibliche, als auch die männliche Form verwendet. Dort wo nur eine Form benutzt wurde, dient dies ausschließlich der Lesbarkeit und Einfachheit oder basiert auf dem zugrunde liegenden Gesetzestext. Es sind stets Personen des jeweils anderen Geschlechts einbezogen, sofern ausdrücklich nichts anderes bestimmt ist.

2 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen v. 21.12.2008 – BGBl. 2008, Teil II, S. 1419 ff., in Kraft getreten nach Art. 45 Abs. 2 UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland am 26.03.2009 – BGBl. 2009, Teil II, S. 812; Engl.: Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

3 *Aichele*, in: APuZ 2010, S. 13.

4 *Aichele*, in: APuZ 2010, S. 13.

aussetzungen von unterschiedlichen Leistungsträgern finanziert. Viele der vorgesehenen Leistungen sind nicht als Rechtsanspruch, sondern als Ermessensanspruch ausgestaltet. Daneben gibt es eine Reihe von Vorschriften des sonstigen Sozial- und Arbeitsrechtes, welche die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen determinieren.

Die von Deutschland ratifizierte UN-BRK trägt den Gedanken der Inklusion in das Rehabilitations- und Teilhaberecht hinein. Das deutsche Recht ist nun mit all seinen Regelungen an den Wertungen der Konvention zu messen. Art. 27 UN-BRK bestimmt dabei für den hier interessierenden Bereich der Arbeit und Beschäftigung: „Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften [...]“. Weiterhin beinhaltet Art. 27 UN-BRK eine nicht abschließende Aufzählung von Zielbestimmungen. Diese reichen vom Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Zusammenhang mit einer Beschäftigung (Art. 27 Abs. 1 lit. a UN-BRK), über die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichem Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt (Art. 27 Abs. 1 lit. e UN-BRK) bis hin zur Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation (Art. 27 Abs. 1 lit. k UN-BRK).

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, welche Wirkungen Art. 27 UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung entfaltet. Erfüllt Deutschland bereits die Verpflichtungen, die sich aus Art. 27 UN-BRK ergeben oder besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf? Erhalten Menschen mit Behinderungen zusätzliche Rechte, die ihre Teilhabe am Arbeitsleben stärken oder werden lediglich bestehende innerstaatliche Regelungen völkerrechtlich bestätigt? Wie ist es also um die Rechte von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt nach Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland bestellt?

B. Die UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung

Die UN-BRK und das Fakultativprotokoll zur UN-BRK (FP) wurden von den Vereinten Nationen am 13. Dezember 2006 verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention am 30. März 2007 unterzeichnet. Das Zustimmungsgesetz bzw. Vertragsgesetz erging am 21. Dezember 2008. Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in New York sind die Konvention gem. Art. 45 Abs. 2 UN-BRK und das Fakultativprotokoll gem. Art. 13 Abs. 2 FP, am 26. März 2009 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten.⁵ Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass auch die EU als eigenständiges Völkerrechtssubjekt (vgl. Art. 47 EUV) im Jahr 2011 Vertragspartner der Konvention⁶ geworden ist.⁷ Für die EU ist die Konvention somit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verbindlich.⁸ In Bezug auf Deutschland stellt sich nun zunächst die Frage, inwiefern die UN-BRK Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden ist und welche rechtlichen Wirkungen die Konvention abstrakt-generell auf das deutsche Recht hat.

I. Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht

Um das Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht zu bestimmen, wurde lange Zeit in der Literatur ein dogmatischer Streit geführt. Im Laufe der Diskussion haben sich zwei Extrempositionen entwickelt – der Monismus und der Dualismus.⁹ Dabei handelt es sich um deut-

5 BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.; BGBl. 2009 II, S. 812 ff.; *Schulte*, in: br 2011, S. 41.

6 Beschl. des Rates v. 26.11.2009 über den Abschluss des Übereinkommens der UN über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die EG, Abl. L 23 v. 27.01.2010, S. 35–61.

7 Vgl. *Suelmann*, Bildung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, 2013 (Diss.), S. 40; *Althoff*, in: AuR 2013, S. 384 (387).

8 *Althoff*, in: AuR 2013, S. 384 (387).

9 *Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, S. 166 ff.; *Arnould*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 203 ff.; *Stein/Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 54 ff.

sche verfassungsrechtliche Varianten zur Systematisierung. Denn das Völkerrecht überlässt den Einzelstaaten die Verhältnisklärung zu ihrem Rechtssystem.¹⁰

1. Monismus

Die Theorie des Monismus¹¹ sieht das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht als eine einheitliche und zusammenhängende Rechtsordnung.¹² Das höherrangige Recht geht im Rahmen dieser einheitlichen Rechtsordnung dem niederrangigen Recht vor. Innerhalb des Monismus existieren zwei Varianten, von denen heute noch eine vertreten wird. Nicht mehr vertreten wird der Monismus mit Primat des Landesrechts, bei dem das innerstaatliche Recht aufgrund der Souveränität der einzelnen Staaten über dem Völkerrecht steht.¹³ Die andere Variante ist der Monismus mit Primat des Völkerrechts, bei der das nationale Recht dem Völkerrecht untergeordnet wird. Im Monismus bilden Völkerrecht und nationales Recht eine Einheit, d. h. es bedarf keiner Umwandlung in innerstaatliche Rechtsnormen.¹⁴ Der Vollzug völkerrechtlicher Regelungen wird im Monismus dadurch erreicht, dass das Völkerrecht in das innerstaatliche Recht ohne weiteren Akt inkorporiert wird (sog. Adoptionstheorie). Das adoptierte Recht ist von den Gerichten und Behörden unmittelbar anzuwenden.¹⁵ Zu dem gleichen Ergebnis gelangt man durch einen innerstaatlichen Vollzugsbefehl (sog. Vollzugslehre, dazu sogleich).¹⁶

2. Dualismus

Die Theorie des Dualismus¹⁷ geht dagegen davon aus, dass Völkerrecht und innerstaatliches Recht zwei getrennte, voneinander unabhängig existierende

10 *Arnauld*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 203 ff.

11 Vgl. zum Monismus ursprünglich vertreten von *Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1967, S. 328 ff.

12 *Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, S. 166.

13 *Stein/Buttler*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 55.

14 *Stein/Buttler*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 55.

15 *Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 167.

16 *Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 168.

17 Vgl. zum Dualismus ursprünglich vertreten von *Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht, 1. Aufl. 1899, S. 111.

Rechtsordnungen darstellen.¹⁸ Der radikale Dualismus negiert jede Verflechtung von nationalem Recht und Völkerrecht, weshalb keine Kollisionen im Rahmen dieser Theorie denkbar sind. Wenn eine innerstaatliche Regelung (z. B. Gesetz oder VA) einer völkerrechtlichen Norm widerspricht, gelten beide weiter und bleiben parallel bestehen.¹⁹ Der radikale Dualismus wird heute kaum noch vertreten.²⁰

Die h. L. vertritt einen gemäßigten Dualismus.²¹ Dieser beinhaltet die grundsätzliche Trennung der Rechtsordnungen, sieht aber zugleich Überschneidungen, weshalb die Kollision von Völkerrecht und nationalem Recht einer Klärung bedarf.²² Nach einer Ansicht sind völkerrechtliche Regelungen durch Hoheitsakt in innerstaatliche Normen zu transformieren, um auf nationaler Ebene angewendet werden zu können (sog. Transformationstheorie). Eine Transformation völkerrechtlicher Verträge geschieht regelmäßig durch die Verabschiedung eines mit dem Vertrag inhaltsgleichen Parlamentsgesetzes.²³

Nach anderer Ansicht bleiben die Normen des Völkerrechts bestehen, werden aber durch einen Überführungsakt mit einem Vollzugsbefehl oder Rechtsanwendungsbefehl ausgestattet (sog. Vollzugstheorie oder Vollzugslehre).²⁴ Dabei wird die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht angeordnet, ohne dass eine Transformation in nationales Recht stattfindet.²⁵

3. Entscheidung

In diesem dogmatischen Streit hat sich ein „gemäßigter Dualismus“ durchgesetzt, dem hier gefolgt werden soll.²⁶ Danach besteht grundsätzlich eine Trennung zwischen dem Völkerrecht und den nationalen Rechtsordnungen, weshalb es eines Vollzugsbefehls oder einer Transformation bedarf. Während das BVerwG²⁷ die Transformationslehre vertritt, legt sich das

18 *Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, S. 166.

19 *Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 12.

20 *Stein/Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 56.

21 *Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 14.

22 *Stein/Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 56 f.

23 *Stein/Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 57.

24 *Arnauld*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 205.

25 *Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 168.

26 *Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, S. 166.

27 *BVerwGE* 95, 42 (49).

BVerfG²⁸ nicht ausdrücklich fest, lässt aber eine Neigung zur Vollzugslehre erkennen.²⁹ Der 1. Senat des BSG folgt dem BVerfG, in dem er urteilt, dass das Vertragsgesetz innerstaatlich den Befehl zur Anwendung der UN-BRK erteile und diese in nationales Recht umsetze.³⁰

Die Vollzugslehre hat den Vorteil, dass z. B. der mit einem Rechtsanwendungsbefehl ausgestattete völkerrechtliche Vertrag weiterhin dem Völkerrecht zugeordnet bleibt. Das hat zur Folge, dass Änderungen oder gar die Aufhebung einzelner Bestimmungen oder sogar des gesamten Vertrages unmittelbar im innerstaatlichen Recht gelten. Die Transformationstheorie versucht dies umständlich durch eine Erweiterung zu erreichen, indem die Verbindung des transformierten Rechts zum Völkerrecht bestehen bleibt (sog. Gemäßigte Transformationstheorie). Dieses eher umständliche theoretische Konstrukt vermag nicht zu überzeugen.³¹ Die Vollzugslehre bietet den Vorteil, dass die Bindung zum Völkerrecht unproblematisch bestehen bleibt. Darüber hinaus lassen sich in nationalen Rechtsstreitigkeiten leichter rechtsvergleichende Argumente (Auslegung anderer Vertragsstaaten, „persuasive authority“) beziehen, die in Verfahren anderer Länder zu einem völkerrechtlichen Vertrag eine Rolle gespielt haben.³² Insofern wird den nachfolgenden Ausführungen die Vollzugslehre zugrunde gelegt.

II. Zustimmungskakt und Rang

Um Bestandteil der deutschen Rechtsordnung zu werden bedarf ein völkerrechtlicher Vertrag (Staatsvertrag) der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat.³³ Denn Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG legt fest, dass „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, [...] der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes [bedürfen]“. Solch ein Bundesgesetz heißt Vertrags- oder Zustimmungsgesetz.³⁴ Es liegt verfahrenstechnisch zwischen

28 BVerfGE 90, 286 (364); 111, 307 ff.; BVerfG, NJW 2007, S. 499 (501).

29 Arnauld, Völkerrecht, 2012, S. 194; Herdegen, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, S. 170; a. A. Schweitzer, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, S. 178, der davon ausgeht, dass das BVerfG auf die Transformationstheorie abstellt.

30 BSG Urt. v. 06.03.2012 – B 1 KR 10/11 R (zit. nach juris).

31 Vgl. Aichele, in: AnwBl 2011, S. 727 (730).

32 Arnauld, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 205.

33 Arnauld, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 207; Ipsen, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2015, S. 299.

34 Von Bernstorff, in: RdJB 2011, S. 203 (204).

der Unterzeichnung des Vertrages und der Ratifizierung.³⁵ Dabei steht der Vertragstext selbst nicht mehr zur Disposition, es geht ausschließlich um Zustimmung oder Ablehnung des Vertrages.³⁶ Mittels eines Zustimmungsgesetzes wird einerseits die Bundesregierung ermächtigt den völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren und andererseits der innerstaatliche Vollzugsbefehl/Rechtsanwendungsbefehl erteilt.³⁷

Fraglich erscheint zunächst, welchen Rang der inkorporierte Vertrag in der bundesdeutschen Normenhierarchie einnimmt. In der Literatur ist allerdings völlig unstrittig, dass der Rang des völkerrechtlichen Vertrages durch die Art des Zustimmungsaktes vorgegeben wird. Da die UN-BRK mittels eines Parlamentsgesetzes Bestandteil der innerdeutschen Rechtsordnung geworden ist, erhält sie den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.³⁸ Insofern es sich um Normen des allgemeinen Völkerrechtes (Völkergewohnheitsrecht, Allgemeine Grundsätze des Völkerrechtes) handelt, haben diese sogar Vorrang vor den einfachen Gesetzen (vgl. Art. 25 S. 2 GG).³⁹ Darüber hinaus ist Deutschland als Mitgliedsstaat der EU an die europäische Rechtsordnung gebunden (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV), zu der auch die UN-BRK gehört.⁴⁰ Die Europäische Gemeinschaft hatte bereits am 30.03.2007 die UN-BRK unterzeichnet und damit ist nunmehr die Europäische Union als Rechtsnachfolgerin Vertragspartner geworden.⁴¹

35 *Ipsen*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2015, S. 300.

36 *Ipsen*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2015, S. 300.

37 *Arnauld*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 208; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 59 Rn. 17.

38 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 59 Rn. 19; *Arnauld*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 208; *Kotzur/Richter*, in: *Welke*, UN-BRK, 2012, Anm. zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht, Rn. 6; *von Bernstorff*, in: RdJB 2011, S. 203 (208).

39 *Masuch*, in: Sozialrecht+Praxis 2012, S. 287 (290); *Stein/Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 62.

40 Beschluss des Rates v. 26.11.2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft 2010/48/EG, ABL. EU L 23 v. 27. Januar 2010, S. 35; vgl. auch *Althoff*, in: AuR 2013, S. 384–387.

41 Vgl. dazu *Dörschner*, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, 2013 (Diss.), S. 20 ff.

III. Verpflichtungen des Staates

Die Verpflichtungen aus der Konvention treffen den Staat, der als Völkerrechtssubjekt den völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen hat.⁴² Damit sind alle staatlichen Organe, Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte an die UN-BRK gebunden.⁴³

1. Verpflichtung von Bund und Ländern

Bei einem föderalen Staatsaufbau, wie dem der Bundesrepublik Deutschland, sind der Bund, aber auch die Bundesländer und die kommunalen Verwaltungen gebunden.⁴⁴ Letzteres erscheint zunächst problematisch. Zwar bestimmt Art. 4 Abs. 5 UN-BRK: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.“ Allerdings hat der Bund die Konvention abgeschlossen und nicht die Bundesländer. Da die UN-BRK auch ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betrifft, bedarf es in einigen Bereichen zunächst der Umsetzung in Landesrecht. Der Bund hat gem. Art. 32 Abs. 1 GG grundsätzlich die Abschlusskompetenz für völkerrechtliche Verträge. Der innerstaatliche Vollzug obliegt aber in einigen Bereichen (z. B. Bildung) den Bundesländern mit der Folge, dass der Bund vertragsbrüchig würde, wenn die Bundesländer den entsprechenden Verpflichtungen nicht nachkommen.⁴⁵ Dieses Problem wird in der Praxis dadurch gelöst, dass vor der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge das Einverständnis der Bundesländer eingeholt wird.⁴⁶ Geregelt ist dies in Ziff. 3 des sog. Lindauer Abkommens.⁴⁷ Die Ständige Vertragskommission der Länder wurde zu diesem Zweck eingerichtet und wird im Vorfeld von Vertragsabschlüssen einbezo-

42 *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 4.

43 Vgl. *DIM*, Amicus-Curiae-Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention in dem Verfahren 6 AZR 190/12 des Bundesarbeitsgerichts (eingereicht am 10.09.2013), www.institut-fuer-menschenrechte.de (letzter Zugriff: 10.05.2016), S. 5 f.

44 *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 5.

45 Vgl. *Ipsen*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2015, S. 295.

46 *Ipsen*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2015, S. 297.

47 *Streinz*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 32 Rn. 35.

gen.⁴⁸ Nachdem die Bundesländer ihr Einverständnis abgegeben haben, sind sie nach dem Grundsatz der Bundestreue zur Umsetzung verpflichtet.⁴⁹

Durch die UN-BRK ist zunächst der Staat verpflichtet. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Menschenrechte aus der Konvention in Privatrechtsverhältnissen unbeachtlich sind. Der Staat ist dazu angehalten durch rechtliche Maßnahmen (z. B. des Straf- und Zivilrechts) sicherzustellen, dass Menschenrechtsverletzungen durch natürliche und juristische Personen des Privatrechts unterbleiben (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK). Für den Fall einer Verletzung der Konventionsrechte ist der Staat angehalten Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche für den Beeinträchtigten zu schaffen.⁵⁰

2. Pflichtentrias

Die einzelnen staatlichen Verpflichtungen lassen sich in drei Kategorien einteilen:⁵¹

- Achtungs- oder Unterlassungsverpflichtungen (obligations to respect) verlangen vom Staat, „den Einzelnen nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern“.⁵² Der Staat hat alle Handlungen zu unterlassen, die Menschen mit Behinderungen an der Ausübung der Menschenrechte hindern. Staatliche Eingriffe sind nur mit gesetzlicher Eingriffsermächtigung zulässig.⁵³
- Schutzverpflichtungen (obligations to protect) der UN-BRK dienen dazu, „den Einzelnen gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch

48 *Kotzur/Richter*, in: *Welke* (Hg.), UN-BRK, 2012, Anm. zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht Rn. 19.

49 *Kotzur/Richter*, in: *Welke* (Hg.), UN-BRK, 2012, Anm. zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht Rn. 19.

50 Dazu ausführlich *Künzli*, Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte, 2001 (Diss.), S. 210 ff.; *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 5 f.

51 *Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, in: RdLh 2010, S. 45 (46).

52 *Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 33.

53 *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 7.

Dritte zu schützen“.⁵⁴ Gemeint ist die Beeinträchtigung der Menschenrechte durch nichtstaatliche Dritte (z. B. Unternehmen im Rahmen eines Arbeitsvertrages). Einen mittelbaren oder unmittelbaren Eingriff in den „Genuss der Menschenrechte“ muss der Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht durch das Schaffen entsprechender Maßnahmen verhindern.⁵⁵

- Leistungs- oder Erfüllungsverpflichtungen (obligations to fulfil) „verpflichten die Staaten, die Ausübung eines Rechts durch positive Leistungen überhaupt erst zu ermöglichen“.⁵⁶ Zu diesen Leistungen können „Informations-, Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen bei der Rechteverwirklichung“, aber auch echte Leistungsverpflichtungen gehören.⁵⁷ Der politische Gestaltungsspielraum des Staates ist hier am größten.⁵⁸

Neben dieser Dreiteilung kann noch eine weitere Kategorisierung nach der Verpflichtung zum Erfolg vorgenommen werden: Einerseits gibt es Rechte, die den Vertragsstaat zur „Erreichung eines konkreten Erfolgs“ verpflichten (obligations of result); andererseits gibt es Verpflichtungen aus der Konvention, die lediglich ein bloßes „Verhalten oder Bemühen“ verlangen (obligations of conduct).⁵⁹

3. Berichtspflicht

Die Vertragsstaaten sind weiterhin verpflichtet, dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: Ausschuss) peri-

54 *Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 33.

55 *DIM*, Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Lese-
proben, 2013, S. 14, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (letzter Zugriff: 10.05.2016).

56 *Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 33.

57 *Riedel*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 169.

58 *DIM*, Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Lese-
proben, 2013, S. 14, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (letzter Zugriff: 10.05.2016).

59 *Mißling/Ückert*, Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, Vorabfassung, 2014, S. 10, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (letzter Zugriff: 10.05.2016).

odisch einen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die der Staat zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus der Konvention getroffen hat und dort auch anzugeben, welche Fortschritte erzielt werden konnten (vgl. Art. 35 Abs. 1 UN-BRK). Der Bericht ist erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens (Initial report) für den entsprechenden Staat und anschließend mindestens alle vier Jahre (periodical reports) und darüber hinaus auf Anforderung dem Ausschuss vorzulegen (vgl. Art. 35 Abs. 1 und 2 UN-BRK).⁶⁰ Der Erste Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland wurde vom Bundeskabinett am 3. August 2011 beschlossen und ist beim Ausschuss eingereicht worden.⁶¹

Der Ausschuss prüft im Anschluss die Berichte und leitet diese mit Vorschlägen und allgemeinen Empfehlungen versehen an den entsprechenden Vertragsstaat zurück.⁶² Falls erforderlich kann der Ausschuss vorher weitere Angaben über die Durchführung der Konvention erfragen.⁶³ Im Vorfeld der Prüfung des Ersten Staatenberichtes der Bundesrepublik am 13. April 2015 in Genf, hat der Ausschuss von Deutschland weitere Angaben verlangt. In Bezug auf Art. 27 UN-BRK wollte der Ausschuss Folgendes wissen:

- „Bitte teilen Sie angesichts des anhaltenden Anstiegs der Zahl der Menschen mit Behinderungen, die dauerhaft in den 700 abgesonderten Behindertenwerkstätten beschäftigt sind, mit, durch welche Unterstützungsmaßnahmen Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht wird [...]
- Bitte übermitteln Sie Informationen über die Zahl der Arbeitsstätten, die die Bestimmungen zur Zugänglichkeit (Arbeitsstättenverordnung) umgesetzt haben, sowie die Zahl der Arbeitgeber, die entsprechend dieser Verordnung angemessene Vorkehrungen getroffen haben.“⁶⁴

60 Vgl. auch www.institut-fuer-menschenrechte.de.

61 Vgl. <http://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-behinderter-Menschen/staatenbericht-2011.html> (letzter Zugriff: 10.05.2016).

62 Vgl. Art. 36 Abs. 1 UN-BRK.

63 Vgl. Art. 36 Abs. 1 S. 3 UN-BRK.

64 DIM, Information der Monitoring-Stelle zur UN-BRK anlässlich der Veröffentlichung der Fragenliste des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem ersten Staatenbericht Deutschland, 2014, S. 8 (UN-Dok. CRPD/C/DEU/Q/1 v. 17.04.2014) (deutsche Übersetzung der offiziellen Fragenliste), <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (letzter Zugriff: 05.11.2015).

IV. Anwendbarkeit und Rechtswirkungen

Die UN-BRK ist, wie bereits gezeigt, durch Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden und somit geltendes Recht.⁶⁵ Es stellt sich die Frage, wie die Normen der Konvention grundsätzlich angewendet werden und welche Rechtswirkungen sie entfalten. Im Folgenden soll zwischen drei Varianten unterschieden werden.⁶⁶

1. Anwendung durch Überprüfung und Normsetzung

Zunächst muss der Staat das innerstaatliche Recht an die Normen der Konvention anpassen. Gesetze und Rechtsverordnungen sind auf konventionswidrige Regelungen hin zu überprüfen (Verpflichtung zur Normenprüfung).⁶⁷ Wenn die Prüfung eine mit der UN-BRK unvereinbare Norm ergibt⁶⁸, ist die betreffende Norm im deutschen Recht entweder zu ändern oder nicht mehr anzuwenden.⁶⁹ Darüber hinaus bedarf es weiterer Normsetzung und damit Konkretisierung einzelner Vorschriften der Konvention, wenn die Regelungen „nach Wortlaut, Zweck und Inhalt noch nicht hinreichend bestimmt sind, um wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten“.⁷⁰ Der Gesetzgeber ist dann dazu verpflichtet, Rechtsvorschriften zu schaffen, die der Konvention entspre-

65 Aichele, in: Sozialrecht+Praxis 2012, S. 115.

66 Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf: *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 12 ff.; v. *Bernstorff*, RdJB 2011, S. 203 ff.

67 DIM, Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Lese-proben, 2013, S. 11 f., <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> (letzter Zugriff: 05.11.2015).

68 Art. 100 Abs. 2 GG sieht für den Fall, dass in einem Rechtsstreit zweifelhaft ist, ob eine Regel des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbare Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt die Pflicht des Gerichtes vor, eine Entscheidung des BVerfG einzuholen. Allerdings gilt dies nicht für das Völkervertragsrecht, so dass diese der Anwendung und Auslegung der Fachgerichte überlassen bleibt. *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 100 Rn. 25.

69 *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 12.

70 *Trenk-Hinterberger*, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, S. 12.