

## DIE INNERSTAATLICHE WIRKUNG MENSCHENRECHTLICHER VERTRÄGE IM BEREICH AUSSCHLIESSLICHER LÄNDERKOMPETENZEN

Von Marten Breuer, Konstanz\*

### I. Einleitung

Menschenrechte sind eine Querschnittsmaterie. Auf Fragen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung nehmen sie keine Rücksicht, schon gar nicht auf die Besonderheiten des Föderalismus deutscher Provenienz. Wenn die Bundesrepublik Deutschland einen menschenrechtlichen Vertrag abschließt, so kann es daher geschehen, ja geschieht es sogar regelmäßig, dass dabei auch Materien ausschließlicher Länderkompetenz mitberührt werden.

Das daraus resultierende Spannungsverhältnis scheint durch das Lindauer Abkommen vom 14. November 1957<sup>1</sup> in befriedigender Art und Weise gelöst worden zu sein. Darin heißt es unter Ziff. 3:

„Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden“, und zwar noch „bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird“.

Das Lindauer Abkommen dient der Konkretisierung des Art. 32 Abs. 3 GG. Über das Verständnis dieser Vorschrift gibt es bekanntlich zwei einander diametral entgegenstehende Positionen: Nach der zentralistischen These sind in Bereichen ausschließlicher Länderkompetenzen sowohl der Bund als auch die Länder befugt, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen. Nach der föderalistischen These steht die fragliche Kompetenz hingegen allein den Ländern zu.<sup>2</sup> Durch das Lindauer Abkommen wurde mit der Einbindung der Länder in das Vertragsschlussverfahren ein Kompromiss erzielt, der sich in der Praxis im Wesentlichen bewährt hat.<sup>3</sup>

Wer nun meint, dass damit alle Fragen geklärt seien, der irrt. Entscheidend hierfür ist die Einsicht, dass der Streit zwischen zentralistischer und födera-

---

\* Herrn Prof. Dr. Eckart Klein gewidmet, zu dessen 75. Geburtstag der Beitrag ursprünglich entstanden ist.

<sup>1</sup> Abgedruckt in *ZaöRV* 20 (1959/69), S. 116 mit Fn. 102.

<sup>2</sup> Vgl. nur *Sauer*, *Staatsrecht III*, 7. Aufl. 2022, § 4 Rn. 14 ff.; *Schweitzer/Dederer*, *Staatsrecht III*, 12. Aufl. 2020, Rn. 310 ff.

<sup>3</sup> Umfassende Würdigung bei *Papier*, *Abschluß völkerrechtlicher Verträge und Föderalismus*, *DÖV* 2003, S. 265 ff.

listischer These allein die Frage der Vertragsschlusskompetenz nach außen betrifft. Sie ist durch das Lindauer Abkommen in einer pragmatischen, den Bedürfnissen der Praxis gerecht werdenden Art und Weise gelöst. Nicht gelöst hingegen ist dadurch die Frage, welche Rechtswirkungen ein vom Bund geschlossener völkerrechtlicher Vertrag entfaltet, soweit er Materien der ausschließlichen Länderkompetenz regelt. Diese Frage betrifft also die Wirkungen eines völkerrechtlichen Vertrags im Innern, und ihr ist in der Vergangenheit zumindest im menschenrechtlichen Kontext erstaunlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Ein wesentlicher Erkenntnisgewinn liegt also bereits in der Einsicht, dass hier überhaupt ein Rechtsproblem steckt. Das sei im Folgenden zunächst anhand einiger Beispiele näher entfaltet.

## II. Ausgangslage

### 1. Position des Bundesverwaltungsgerichts

Virulent geworden ist die vorstehende Frage in einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2010 betreffend das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK).<sup>4</sup> Konkret ging es in dem Fall um Art. 24 BRK, der die Inklusion<sup>5</sup> von Menschen mit Behinderungen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen und damit in einer klassischen Domäne ausschließlicher Länderkompetenz regelt. In dem konkreten Fall wollte die mit dem Down Syndrom geborene Klägerin erreichen, dass sie die örtliche Grundschule besuchen könne. Sie stützte ihr Klagebegehren u. a. auf Art. 24 BRK. Für das Bundesverwaltungsgericht stellte sich insoweit die Frage, ob überhaupt reversibles Bundesrecht i.S.d. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vorlag. Das Bundesverwaltungsgericht bezweifelte dies mit der folgenden Begründung:

„Zwar handelt es sich bei dem Gesetz zu dem genannten Übereinkommen vom 21. Dezember 2008 (BGBl II S. 1419) als solchem um Bundesrecht; doch bedarf das Übereinkommen, soweit es in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Fragen regelt, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber und erlangt nach erfolgter Umsetzung insoweit dann die rechtliche Qualität irreversiblen Landesrechts.“<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> BGBl. 2008 II S. 1419.

<sup>5</sup> Die nicht authentische (Art. 50 BRK) deutsche Übersetzung des Art. 24 BRK verwendet den Begriff der „Integration“, während im Englischen durchgehend der Begriff „inclusion“ bzw. „inclusive“ verwendet wird. Das ist nicht lediglich ein terminologischer Unterschied, vielmehr liegen den Begriffen der „Integration“ und „Inklusion“ grundlegend unterschiedliche Konzepte zugrunde. Vor diesem Hintergrund wird die deutsche Übersetzung als unzureichend kritisiert, näher *Aichele*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll. Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte, Policy Paper No. 9 (2008), S. 11 ff., abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de).

<sup>6</sup> BVerwG, 18.1.2010, 6 B 52/09, Rn. 4, <https://www.juris.de/r3/document/WBRE410016416>.

Unklar erscheint dabei zum einen, was mit der Formulierung gemeint sein soll, bei dem Zustimmungsgesetz „als solchem“ handele es sich um Bundesrecht. Soll damit ausgedrückt werden, dass das Zustimmungsgesetz zur BRK *insgesamt* Bestandteil des Bundesrechts geworden ist? Wenn ja, warum bedarf das Übereinkommen dann überhaupt noch der Umsetzung in Landesrecht durch den Landesgesetzgeber? Unklar erscheint zum anderen, warum das Bundesverwaltungsgericht den veralteten Begriff der „Transformation“ verwendet. Nach der heute h.M. geht man nicht mehr davon aus, dass ein völkerrechtlicher Vertrag durch einen Akt der Normverdoppelung in innerstaatliches Recht „transformiert“ wird (so die früher herrschende sog. Transformationstheorie).<sup>7</sup> Die heute herrschende sog. Vollzugslehre, der sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen hat,<sup>8</sup> interpretiert das Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vielmehr in dem Sinne, dass dadurch der Rechtsanwendungsbefehl zur völkervertraglichen Norm erteilt wird, ohne dass hierdurch eine zusätzliche, innerstaatliche Rechtsnorm geschaffen würde.<sup>9</sup>

Als Beleg für seine Rechtsauffassung stützt sich das Bundesverwaltungsgericht auf zwei Vorgängerjudikate. Der erste Beschluss aus dem Jahr 1976 betraf das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung für die akademischen Grade und Hochschulzeugnisse vom 14. Dezember 1959.<sup>10</sup> Das Bundesverwaltungsgericht führt hierin aus, das Zustimmungsgesetz zu diesem Übereinkommen sei zwar Bundesrecht i.S.d. § 137 Abs. 1 VwGO. Unter Verweis darauf, dass von dem Übereinkommen Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen seien, fährt das Bundesverwaltungsgericht fort, für „die innerstaatliche Wirksamkeit, insbesondere für die Abänderung oder Überlagerung“ des geltenden Landesrechts bedürfe es „daher der Transformation durch einen Akt des für die Landesgesetzgebung zuständigen Organs“.<sup>11</sup> Aus der Perspektive der seinerzeit noch vorherrschenden<sup>12</sup> Transformationstheorie erscheint es durchaus kon-

---

<sup>7</sup> Vgl. *Partsch*, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre, BDGVR 6 (1964), S. 42 f.: „Daher gelangt die Transformationslehre zu der Schlußfolgerung, daß erst durch den staatlichen Rechtsanwendungsbefehl in der Form der Transformation eines Völkerrechtsgebotes in Landesrecht eine Rechtsnorm entstehe, deren Geltungsgrund aber im staatlichen Recht wurzele.“

<sup>8</sup> Wie hier *Klein*, Anmerkung, JZ 2004, S. 1176; *Sauer* (Fn. 2), § 6 Rn. 11; *Steinberger*, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, 1992, § 173 Rn. 42. Diese Deutung ist allerdings nicht unangefochten. So vertreten *Schweitzer/Dederer* (Fn. 2), Rn. 829, die Auffassung, das Bundesverfassungsgericht folge letztlich immer noch der Transformationstheorie, während *Geiger*, Staatsrecht III, 7. Aufl. 2018, § 36 II.2, die Frage als offen bezeichnet.

<sup>9</sup> Vgl. statt vieler *Payandeh*, Die Internationalisierung der Rechtsordnung als Herausforderung für die Gesetzesbindung, RW 2013, S. 397 (401) m.w.N.

<sup>10</sup> BGBl. 1969 II S. 2057.

<sup>11</sup> BVerwG, Beschluss vom 10. 12. 1976, 7 B 163.76 Buchholz 421.11 § 2 GFaG Nr. 5.

<sup>12</sup> Vgl. *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 277 m.w.N.

sequent, wenn das Bundesverwaltungsgericht für die „innerstaatliche Wirksamkeit“ einen Akt des für die Gesetzgebung zuständigen Landesgesetzgebers verlangt.

Einen etwas anderen Akzent setzt das ebenfalls in Bezug genommene Urteil aus dem Jahr 2009, das den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) vom 19. Dezember 1966<sup>13</sup> betraf. Das Bundesverwaltungsgericht führt darin aus, dem Pakt sei „durch das (Bundes ) Gesetz vom 23. November 1973 zugestimmt worden“. Dadurch sei der IPWSKR „als Bundesrecht in die nationale Rechtsordnung einbezogen worden und [habe] innerstaatliche Geltung als Bundesrecht erlangt“, freilich nur „soweit dem Bund für die geregelten Sachmaterien nach Art. 70 ff. GG [...] die Gesetzgebungskompetenz zustand“.<sup>14</sup> Da die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im vorliegenden Fall zu bejahen war, kommt das Bundesverwaltungsgericht zu dem Schluss, die „völkervertragsrechtlichen Bestimmungen des Paktes“ kämen als reversibles Bundesrecht i.S.d. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO in Betracht.<sup>15</sup> Anders als in den Beschlüssen aus den Jahren 1976 und 2010 bezieht das Bundesverwaltungsgericht den Begriff des reversiblen Bundesrechts hier nicht, jedenfalls nicht nur auf das Zustimmungsgesetz zum völkerrechtlichen Vertrag, sondern stellt auch auf die Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertrags selbst ab. Da nach Auffassung des Gerichts die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben war, erscheint es konsequent, für die Frage des reversiblen Bundesrechts auf die IPWSKR Bestimmungen als solche und nicht allein auf das Zustimmungsgesetz zum Pakt abzustellen.

Man wird die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zusammenfassen können: Das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag hat *insgesamt* („als solches“) die Qualität von Bundesrecht, unabhängig von der Frage der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz. Rechtswirkungen als Bundesrecht entfaltet das Zustimmungsgesetz in der föderalen Rechtsordnung freilich nur, soweit dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG zusteht. Wo die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen ist, bedarf es für die „innerstaatliche Wirksamkeit“ der Umsetzung in Landesrecht durch den Landesgesetzgeber. Diese Auffassung scheint maßgeblich durch ein Festhalten des Bundesverwaltungsgerichts an der veralteten Transformationstheorie bedingt zu sein. Aus der Sicht der Vollzugslehre ist es jedenfalls durchaus nicht selbstverständlich, dass ein Zustimmungsgesetz zwar einschränkungslos den Rechtsanwendungsbefehl zu einem völkerrechtlichen Vertrag erteilt, die „Wirkungen“ dieses Rechtsanwendungsbefehls dann aber gleichsam durch das Kompetenzgefüge der Art. 70 ff. GG gefiltert eintreten.<sup>16</sup> Auch das Bundesverwal-

<sup>13</sup> BGBl. 1973 II S. 1569.

<sup>14</sup> BVerwGE 134, 1, Rn. 46.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Ähnlich wie hier *von Bernstorff*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention

tungsgericht scheint sich in dem Beschluss aus dem Jahr 2010 seiner Sache nicht ganz sicher gewesen zu sein. Das Gericht fügt nämlich eine Zusatzerwägung für den Fall hinzu, dass die maßgeblichen Bestimmungen der BRK (konkret Art. 24 BRK) „innerstaatliche Geltung als Bundesrecht erlangt haben sollten“.<sup>17</sup>

## 2. Gegenpositionen

In der deutschen Rechtsprechung werden durchaus auch gegenläufige Positionen vertreten. Erwähnenswert sind diesbezüglich insbesondere zwei Urteile des VG Freiburg aus dem Jahr 2007. Das Verwaltungsgericht geht hier explizit davon aus, dem IPWSKR komme der „Rang eines nach Art. 31 GG dem Landesrecht vorgehenden Bundesgesetzes auch insoweit zu, als der Pakt [...] eine Regelung [...] zu einer Materie enthält, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern zugewiesen ist“.<sup>18</sup> Diese Rechtsauffassung begründet das Gericht einerseits mit einem Verweis auf die sog. Bundesstaatenklausel des Art. 28 IPWSKR. Danach gelten die Bestimmungen des Paktes „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates“.<sup>19</sup> Andererseits verweist es auf die Zustimmung der Länder zum IPWSKR gemäß Lindauer Abkommen.<sup>20</sup> Das VG Karlsruhe gelangt mit einer vergleichbaren Begründung zu demselben Ergebnis.<sup>21</sup>

Der Rekurs des VG Freiburg auf Art. 31 GG gemahnt zudem an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches mit Blick auf die EMRK formuliert hat, diese gehe aufgrund ihrer innerstaatlichen Stellung als einfaches Bundesgesetz gem. Art. 31 GG dem Landesrecht vor und sei daher „unmittelbarer Prüfungsmaßstab für das Landesrecht“.<sup>22</sup> Hier ist nun zu fragen, ob ein Konflikt zwischen EMRK und Landesrecht, wie ihn Art. 31 GG ja voraussetzt, nach den Prämissen des Bundesverwaltungsgerichts überhaupt je entstehen kann. Wäre vielmehr nicht wiederum davon auszugehen, dass das Ratifikationsgesetz zur EMRK gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zwar „als solches“ Bestandteil des Bundesrechts geworden sei, dass der Konvention aber jedenfalls in den Bereichen ausschließlicher Länderkompetenzen innerstaatliche Wirkung allenfalls als Landesrecht zukommt, vorausgesetzt der Landesgesetzgeber habe der Konvention überhaupt zugestimmt? Anders ge

im deutschen Sozial- und Bildungsrecht?, RdJB 2011, S. 203 (207); zu alternativen Deutungsmöglichkeiten vgl. *Fastenrath*, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 134 f.

<sup>17</sup> BVerwG, Beschluss vom 18. 1. 2010, (Fn. 6), Rn. 5.

<sup>18</sup> VG Freiburg, 20. 6. 2007, 1 K 2274/06, Rn. 50, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE070003916>; 20. 6. 2007, 1 K 2324/06, Rn. 47, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE070003859>.

<sup>19</sup> Ausführlich zu Bundesstaatenklauseln bei menschenrechtlichen Verträgen *Zellweger*, Völkerrecht und Bundesstaat, 1992, S. 218 ff.

<sup>20</sup> VG Freiburg (Fn. 18).

<sup>21</sup> VG Karlsruhe, 11. 7. 2007, 7 K 2966/06, Rn. 36, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE070004682>.

<sup>22</sup> BVerfGK 10, 234 (239).

wendet: Setzt das Bundesverfassungsgericht mit seinem Verweis auf Art. 31 GG implizit nicht geradezu voraus, dass die EMRK, entgegen der Sichtweise des Bundesverwaltungsgerichts, innerstaatliche Wirkung auch im Bereich ausschließlicher Länderkompetenzen entfaltet?

### 3. Meinungsstand in der Literatur

Die beiden hier skizzierten Positionen finden auch in der Literatur ihren Niederschlag. Die Argumentation bezieht sich dabei allerdings in aller Regel auf völkerrechtliche Verträge im Allgemeinen, nimmt also nicht die Besonderheit menschenrechtlicher Verträge in den Blick. Für die Position des Bundesverwaltungsgerichts spricht dabei vor allem das Argument, dass durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge nicht die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ausgehöhlt werden dürfe.<sup>23</sup> Dem wird entgegengehalten, dass das Zustimmungsgesetz zum völkerrechtlichen Vertrag nach der Vollzugslehre den Rechtsanwendungsbefehl gerade umfassend erteilt, ohne dass es darauf ankäme, ob innerstaatlich Gesetzgebungskompetenzen des Bundes oder der Länder betroffen wären.<sup>24</sup>

Insgesamt ist die Diskussion in der Literatur durch eine nahezu ausnahmslose Konzentration auf die gesamtstaatlichen Verfassungsstrukturen geprägt. Soweit ersichtlich, ist bisher kein konsequenter Versuch unternommen worden, die hier aufgeworfene Fragestellung aus der Sicht des jeweiligen Landes(verfassungs)rechts zu rekonstruieren, um daraus dann möglicherweise Folgerungen für die Beurteilung aus der Sicht des Grundgesetzes ziehen zu können.<sup>25</sup> Dieser Perspektivwechsel soll im vorliegenden Beitrag vollzogen werden. Hierzu wird es zunächst notwendig sein, allgemein ohne konkreten Bezug auf völkerrechtliche Verträge menschenrechtlicher Natur den landes(verfassungs)rechtlichen Rahmen abzustecken. In einem zweiten Schritt wird sodann die Staatspraxis in den Ländern auf konkrete Anwendungsbeispiele im Zusammenhang mit menschenrechtlichen Verträgen untersucht.

### III. Die Zustimmung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren

Bevor auf die angesprochenen Probleme näher eingegangen wird, soll ein Fragenkomplex gleichsam vor die Klammer gezogen werden. Die Tatsache,

<sup>23</sup> Vgl. *Fastenrath/Groh*, in: *BerlK-GG*, Art. 32 Rn. 67 (Stand: April 2014); *Streinz*, in: *Sachs* (Hrsg.), *GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 32 Rn. 37.

<sup>24</sup> Vgl. *von Bernstorff* (Fn. 16), S. 207; im Ergebnis auch *Nettesheim*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *GG*, Art. 59 Rn. 184.

<sup>25</sup> Einige knappe Ausführungen aus Länderperspektive finden sich im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen im Allgemeinen bei *Regehr*, *Die völkerrechtliche Vertragspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1974, S. 202 ff.; *Rudolf*, *Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtsetzung*, in: *FS Karl Carstens*, 1984, S. 757 (764 ff.).

dass der Bundesrat dem Ratifikationsgesetz zu einem menschenrechtlichen Vertrag seine Zustimmung erteilt oder aber einen Einspruch hiergegen unterlassen hat, ist für die vorliegende Fragestellung gänzlich unergiebig. Sollte die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffen, wäre nämlich die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht erforderlich. Die Position, die die Länder im Bundesrat eingenommen haben, ist diesbezüglich gleich aus zwei Gründen irrelevant: Zum einen sind im Bundesrat die Länderexekutivspitzen vertreten (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG). Zum anderen handelt es sich beim Bundesrat um ein Bundesorgan (Art. 50 GG).<sup>26</sup>

Lediglich der Vollständigkeit halber sei deshalb darauf hingewiesen, dass durchaus nicht alle Ratifikationsgesetze zu menschenrechtlichen Verträgen innerstaatlich als zustimmungsbedürftig behandelt wurden. So war das Ratifikationsgesetz zur EMRK ein bloßes Einspruchsgesetz,<sup>27</sup> dasjenige zum IPBPR erging hingegen mit Zustimmung des Bundesrates.<sup>28</sup> Der IPWSKR wiederum wurde innerstaatlich mittels Einspruchsgesetzes ratifiziert,<sup>29</sup> die Europäische Sozialcharta dagegen mit Zustimmung des Bundesrates,<sup>30</sup> des gleichen die Revidierte Europäische Sozialcharta.<sup>31</sup> Dieser geradezu konträre Befund mag den Besonderheiten der einzelnen Verträge geschuldet sein, et was merkwürdig erscheint er allemal.

Auch das Zustimmungsgesetz zur BRK wurde innerstaatlich als zustimmungsbedürftig behandelt,<sup>32</sup> ebenso wie dasjenige zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK).<sup>33</sup> In den Beratungen zu letztgenanntem Vertrag wies der Bundesrat auf Folgendes hin:

„Nach Auffassung des Bundesrates ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Übereinkommen und damit für den Gesetzentwurf teilweise nicht gegeben, da das Übereinkommen zum Teil Gegenstände regelt, für die ausschließlich die Länder zuständig sind. Unter Bezugnahme auf die Lindauer Vereinbarung, in der sich die

<sup>26</sup> Vgl. *Rudolf*, Völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung, in: FS Armbruster, 1976, S. 59 (69); *ders.*, Bundesstaat und Völkerrecht, AVR 27 (1989), S. 1 (20).

<sup>27</sup> Vgl. die Eingangsformel zum Zustimmungsgesetz zur EMRK: „Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen“, BGBl. 1952 II S. 685.

<sup>28</sup> Vgl. die Eingangsformel zum Zustimmungsgesetz zum IPBPR: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen“, BGBl. 1973 II S. 1533; zur Begründung vgl. BT-Drs. 7/660, S. 4.

<sup>29</sup> Vgl. die Eingangsformel zum Zustimmungsgesetz zum IPWSKR: „Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen“, BGBl. 1973 II S. 1569.

<sup>30</sup> Vgl. die Eingangsformel zum Zustimmungsgesetz zur ESC: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen“, BGBl. 1964 II S. 1261.

<sup>31</sup> Vgl. die Eingangsformel zum Zustimmungsgesetz zur revESC: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen“, BGBl. 2020 II S. 900; zur Begründung vgl. BT-Drs. 19/20976, S. 6.

<sup>32</sup> BR-Drs. 945/08 (Beschluss); zur Begründung vgl. BT-Drs. 16/10808, S. 6.

<sup>33</sup> BGBl. 1992 II S. 122; BR-Drs. 743/91 (Beschluß).

Bundesregierung und die Landesregierungen über die Beteiligung der Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes geeinigt haben, stellt der Bundesrat fest, daß die Ratifizierung des Übereinkommens erst dann vorgenommen werden kann, wenn sämtliche Länder ihr Einverständnis erklärt haben.<sup>34</sup>

In der Literatur findet sich die Aussage, die Erteilung des Einvernehmens gemäß Lindauer Abkommen erfolge in der Praxis im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesrat.<sup>35</sup> Die Befunde hierzu sind allerdings nicht ganz konsistent. So gab das Hessische Sozialministerium an, die Landesregierung habe zur KRK *nach* der Zustimmung im Bundesrat ihr Einvernehmen gemäß Lindauer Abkommen erteilt.<sup>36</sup> Umgekehrt hat die schleswig-holsteinische Landesregierung unter Berufung auf die „deutliche [...] Mehrheit der Bundesländer“ verlautbart:

„Das Land Schleswig-Holstein werde durch die Abgabe der Erklärung gebunden, den völkerrechtlichen Vertrag bei Inkrafttreten des erforderlichen Zustimmungsgesetzes des Bundes zu dem völkerrechtlichen Vertrag in Landesrecht zu transformieren. Durch die Abgabe der Einverständniserklärung trete aber keine Bindungswirkung ein, später im Bundesrat zustimmen zu müssen.“<sup>37</sup>

Das deutet auf eine Erteilung des Einverständnisses *vor* der Beteiligung im Bundesrat hin. Wichtig erscheint jedenfalls die Erkenntnis, dass die Einverständniserklärung nicht *uno actu* mit der Beteiligung im Bundesrat erfolgt. Vielmehr sind Einverständniserklärung und Zustimmung bzw. die Nichteinlegung des Einspruchs im Bundesrat rechtlich als zwei separate Rechtsakte zu behandeln.<sup>38</sup>

#### IV. Der allgemeine landes(verfassungs)rechtliche Rahmen

Sucht man in der landesverfassungsrechtlichen Kommentarliteratur nach dem Stichwort „völkerrechtliche Verträge“, so findet sich hierzu kein einziger Eintrag. Eine spezielle Normierung, ob und unter welchen Umständen der Landesgesetzgeber an einem vom Bund abzuschließenden völkerrechtlichen Vertrag beteiligt werden müsste, existiert schlicht nicht. Landesverfassungsrechtlich geregelt ist hingegen die Zustimmung des Landesparlaments zu Staatsverträgen, also zu Verträgen, die die Länder typischerweise entweder unter sich oder aber mit dem Bund abschließen. Die Konstellation, dass der Bund einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen möchte, bei dem auch die Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt werden, stand den Landesverfassungsgesetzgebern offenbar nicht vor Augen.

<sup>34</sup> BR-Drs. 769/1/90, S. 1 f.

<sup>35</sup> *Krajewski*, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht, JZ 2010, S. 120 (124).

<sup>36</sup> LT-Drs. 15/3612, S. 3.

<sup>37</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Niederschrift Sonderausschuss „Verfassungsreform“, 18. WP 7. Sitzung, S. 26.

<sup>38</sup> Siehe auch *Streinz* (Fn. 23), Art. 32 Rn. 36 a.E.



## 1. Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein Westfalen besteht allerdings eine langjährige Staatspraxis, wonach die Landesregierung die Zustimmung des Landtags zu von der Bundesrepublik Deutschland abzuschließenden völkerrechtlichen Verträgen einholt.<sup>39</sup> Verfassungsrechtlich stützt sich die Landesregierung dabei auf die für Staatsverträge geltende Bestimmung des Art. 66 Satz 2 LV („Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags“).<sup>40</sup> Die Zustimmung erfolgt typischerweise wie in rein innerstaatlichen Fällen auch<sup>41</sup> nicht in Form eines Gesetzes, sondern eines Beschlusses.<sup>42</sup> Sie bezieht sich auf den völkerrechtlichen Vertrag als solchen (nicht auf die Einverständniserklärung des Landes Nordrhein Westfalen im Rahmen des Lindauer Abkommens). Die Zustimmung des Landtags wird (oftmals in Verbindung mit der Information über das Inkrafttreten des Vertrags) im Gesetz und Verordnungsblatt bekannt gemacht.<sup>43</sup>

Neben der verfassungsrechtlichen Grundlage findet sich eine Regelung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein Westfalen (GGO) aus dem Jahr 2014.<sup>44</sup> Anlage 9 regelt das Verfahren innerhalb der Landesregierung bei völkerrechtlichen Verträgen, welche die Kompetenzen der Länder berühren und nach dem Lindauer Abkommen von 1957 behandelt werden. Dort heißt es unter I.3.d.:

---

<sup>39</sup> In den 1960er Jahren scheint die Beteiligung des Landtags allerdings die Ausnahme gewesen zu sein, vgl. *Regehr* (Fn. 25), S. 205 f.

<sup>40</sup> Vgl. LT-Drs. 7/1934 (betr. Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität); 9/1511 (betr. Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten); 10/1466 (betr. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung); 11/7012 (betr. Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut).

<sup>41</sup> Vgl. *Mann*, in: Löwe/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 66 Rn. 40.

<sup>42</sup> LT-Drs. 7/1934; PProt. 7/58 vom 14.11.1972, S. 2212 C (betr. Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität); LT-Drs. 9/1511; PProt. 9/47 vom 6.5.1982, S. 2653 B (betr. Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten); LT-Drs. 10/1466; PProt. 10/14 vom 19.12.1986, S. 3393 C (betr. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung); LT-Drs. 12/16; PProt. 12/6 vom 14.9.1995, S. 245 B (betr. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes [revidiert]).

<sup>43</sup> GV NW 1986 S. 352 (betr. Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten); 1987 S. 404 (betr. Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas); 1994 S. 444 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen); 1995 S. 1025 (betr. Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut); GV NRW 2000 S. 119 (betr. Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen); 2003 S. 602 (betr. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes).

<sup>44</sup> MBl. NRW 2014 S. 826 i. d. F. MBl. NRW 2021 S. 206. Die Vorgängerversion (MBl. NRW 1991 S. 839) regelte zwar ebenfalls das Verfahren bei Anwendung des Lindauer Abkommens (Anlage 4), erwähnte jedoch nicht die Befassung des Landtags.

„Ist außer der Zustimmung der Landesregierung auch die Zustimmung des Landtags erforderlich (Artikel 66 Satz 2 LV), so ist dem jeweiligen Beschlussvorschlag der Zusatz beizufügen: ‚Sie beschließt, den Vertrag dem Landtag zur Zustimmung zuzuleiten.‘“

## 2. Bayern

Auch in Bayern ist für die hier interessierende Problematik eine vergleichsweise intensive Beteiligung des Landtags nachweisbar.<sup>45</sup> Jedenfalls in der neueren Praxis bezieht sich die Bayerische Staatsregierung dabei ausdrücklich auf die Bestimmung über das Zustandekommen von Staatsverträgen (Art. 72 Abs. 2 LV).<sup>46</sup> Das war allerdings nicht immer so; in älteren Beispielen beantragte die Staatsregierung die Zustimmung des Landtags, ohne sich explizit auf Art. 72 Abs. 2 LV zu berufen.<sup>47</sup> Jedenfalls in der Sache scheinen allerdings auch seinerzeit die Regeln über das Zustandekommen von Staatsverträgen angewandt worden zu sein. Denn der Bayerische Landtag erteilte schon damals – wie auch sonst bei Staatsverträgen rein innerstaatlicher Natur<sup>48</sup> – seine Zustimmung in Form eines Beschlusses.<sup>49</sup> Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu Staatsverträgen im Allgemeinen ist der Zustimmungsbeschluss auch ohne Gesetzesform ein legislativer Akt, durch den der Inhalt des Staatsvertrages in innerstaatliches materielles Recht transformiert wird.<sup>50</sup> Der Beschluss des Landtags bezieht sich auf

<sup>45</sup> Zur älteren Praxis vgl. *Regehr* (Fn. 25), S. 202 ff. m.w.N.

<sup>46</sup> Vgl. LT-Drs. 14/12254 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den Verlauf der gemeinsamen Staatsgrenze im Grenzabschnitt „Salzach“ und in den Sektionen I und II des Grenzabschnitts „Scheibelberg-Bodensee“ sowie in Teilen des Grenzabschnitts „Innwinkel“); 15/23 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Änderung des Verlaufs der gemeinsamen Staatsgrenze im Bereich der Autobahnbrücke am Grenzübergang Waidhaus – Rozvadov/Roßhaupt). Die Literatur plädiert für eine analoge Anwendung, vgl. *Brechmann*, in: Meder/ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 14; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 72 Rn. 5.

<sup>47</sup> Vgl. LT-Drs. 11/11008 (betr. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe); 11/11455 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amtshilfe in Verwaltungssachen); 11/16666 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und der Republik Österreich andererseits über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Donau); 12/6893 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen).

<sup>48</sup> Vgl. *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 72 Rn. 13.

<sup>49</sup> Vgl. LT-Drs. 11/14829 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amtshilfe in Verwaltungssachen); 12/10950 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen).

<sup>50</sup> BayVerfGH, BayVBl. 1973, S. 526 (527 f.); BayVBl. 1986, S. 139 (140).

den völkerrechtlichen Vertrag als solchen und wird offenbar regelmäßig im Gesetz und Verordnungsblatt bekannt gemacht.<sup>51</sup>

### 3. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg erfolgt die Zustimmung des Landtags zu vom Bund abzuschließenden völkerrechtlichen Verträgen ebenfalls auf der Grundlage der Verfassungsbestimmung über die Staatsverträge (Art. 50 Satz 2 LV), wobei insoweit von einer analogen Anwendung ausgegangen wird.<sup>52</sup> Die Zustimmung erfolgt üblicherweise in Form eines einfachen Landtagsbeschlusses.<sup>53</sup> Nachweisbar sind allerdings auch Fälle, in denen der Landtag seine Zustimmung in Form eines formellen Gesetzes erteilt hat.<sup>54</sup> Allgemein scheint die Beteiligung des Landtags eher die Ausnahme zu sein.<sup>55</sup>

### 4. Hessen

In Hessen ist ebenfalls zumindest die sporadische Beteiligung des Landtags an völkerrechtlichen Verträgen des Bundes nachzuweisen.<sup>56</sup> Diese erfolgte teils durch Zustimmung des Landtags nach der für Staatsverträge geltenden Norm (Art. 103 Abs. 2 LV),<sup>57</sup> teils in Form eines Gesetzes.<sup>58</sup> In den 1960er Jah

---

<sup>51</sup> Vgl. GVBl. 1962, S. 326 (betr. Zusatzabkommen zum deutsch-italienischen Kulturabkommen über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute); 1968, S. 27 (betr. Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen); 1970, S. 527 (betr. Europäisches Übereinkommen zum Schutz archäologischen Kulturguts); 1990, S. 1 (betr. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe); 1990, S. 245 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amtshilfe in Verwaltungssachen); 1990, S. 478 (betr. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und der Republik Österreich andererseits über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Donau); 1993, S. 238 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen).

<sup>52</sup> Vgl. LT-Drs. 12/4205, S. 2 (betr. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs); ursprünglich hatte die Landesregierung den Landtag lediglich informiert, vgl. LT-Drs. 12/4098. Zustimmung des Landtags: PlProt. 12/68 vom 14. 7. 1999, S. 5406.

<sup>53</sup> LT-Drs. 12/4205, S. 2.

<sup>54</sup> GVBl. 1996, S. 173 (betr. Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen).

<sup>55</sup> Zur älteren Praxis vgl. *Regehr* (Fn. 25), S. 204 f.

<sup>56</sup> Eine Anfrage des Verfassers bei der Hessischen Staatskanzlei erbrachte leider keine weiteren belastbaren Ergebnisse, vgl. Hessische Staatskanzlei, Email vom 30. 4. 2018.

<sup>57</sup> LT-Drs. 13/4815; PlProt. 13/75 vom 30. 9. 1993, S. 4368 (betr. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes).

ren ist eine mehrfache Beteiligung jeweils in Gesetzesform nachzuweisen.<sup>59</sup>

### 5. Schleswig-Holstein

Ein Vorschlag zu einer expliziten verfassungsrechtlichen Normierung der hier interessierenden Problematik ist für Schleswig-Holstein nachweisbar. Im Rahmen der Diskussion um eine Verfassungsreform brachte die Fraktion der PIRATEN 2012 einen Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung in den Kieler Landtag ein, der die Einfügung der folgenden Bestimmung in die schleswig-holsteinische Landesverfassung zum Gegenstand hatte:

„Über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes entscheidet der Landtag.“<sup>60</sup>

Dieser Vorschlag fand in der anschließenden Expertenanhörung allerdings keine Zustimmung. Zur Begründung wurde unter anderem auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz verwiesen, wo die betreffende Frage in einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung, mithin nicht auf Verfassungsebene, geregelt sei. Deshalb, so die Begründung, sei eine Aufnahme der Bestimmung in die schleswig-holsteinische Verfassung entbehrlich.<sup>61</sup>

### 6. Rheinland-Pfalz

Angesprochen ist damit die rheinland-pfälzische „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ vom 4. Februar 2010.<sup>62</sup> Darin heißt es unter III.2.e wie folgt:

„Verträge des Bundes, die die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes betreffen, bedürfen gemäß Nummer 3 des Lindauer Abkommens von 1957 der Einverständniserklärung des Landes gegenüber der Bundesregierung.

[...]

Die Landesregierung holt nach Befassung des Ministerrates die Zustimmung des Landtags zur Einverständniserklärung des Landes ein, nachdem die Bundesregierung der Landesregierung den Vertrag über die Ständige Vertragskommission der Länder zugeleitet hat.“<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> LT-Drs. 13/2549; GVBl. 1992 I S. 402 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen); LT-Drs. 15/513; GVBl. 1999 I S. 442 (betr. Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen).

<sup>59</sup> Vgl. *Regehr* (Fn. 25), S. 205 m.w.N.

<sup>60</sup> LT-Drs. 18/196, S. 2.

<sup>61</sup> Niederschrift Sonderausschuss „Verfassungsreform“ (Fn. 37), S. 26.

<sup>62</sup> GVBl. 2010 S. 23.

<sup>63</sup> GVBl. 2010 S. 23.

Eine textidentische Bestimmung enthielt bereits die Vorgängervereinbarung aus dem Jahr 2000.<sup>64</sup> In der Praxis lassen sich schon lange vor dieser Zeit Anträge der Landesregierung auf Zustimmung des Landtags nachweisen.<sup>65</sup> Anders als in den vorstehend geschilderten Fällen stützt sich die Landesregierung dabei weder direkt noch analog auf die Bestimmung über die Zustimmungsbedürftigkeit von Staatsverträgen (Art. 101 Satz 2 LV).<sup>66</sup> Hin gewiesen sei zudem auf die gewählte Konstruktion: Anders als in Bayern oder Nordrhein Westfalen ergeht in Rheinland Pfalz die Zustimmung des Landtags nicht zum völkerrechtlichen Vertrag als solchen, sondern zu der Einverständniserklärung des Landes im Rahmen des Lindauer Abkommens.

## 7. Brandenburg

Abgerundet wird das Bild durch die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO).<sup>67</sup> Deren Anlage 17 regelt das Verfahren innerhalb der Landesregierung vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Kompetenzen der Länder berühren und die nach dem Lindauer Abkommen von 1957 behandelt werden. Danach hat die jeweilige Kabinettsvorlage, sofern außer der Zustimmung der Landesregierung auch die Zustimmung des Landtags erforderlich ist, darauf hinzuweisen, „dass der Vertrag dem Landtag zur Zustimmung zuzuleiten ist“ (Ziff. 3 a.E.). Vorgesehen ist die Zustimmung des Landtags freilich erst im Nachhinein (Ziff. 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 Kabinettsvorlage mit dem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes ein.“

---

<sup>64</sup> GVBl. 2000 S. 501 (unter III.4.e).

<sup>65</sup> Vgl. LT-Drs. 11/64 (betr. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung); 11/3043 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen); 12/7547 (betr. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten); 12/4287 (betr. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes [revidiert]). In den 1960er Jahren scheint die Beteiligung des Landtags allerdings die Ausnahme gewesen zu sein, vgl. *Regehr* (Fn. 25), S. 205.

<sup>66</sup> Vgl. LT-Drs. 11/64 (betr. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung); 11/3043 (betr. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen); 12/7547 (betr. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten); 13/5218 (betr. Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen); 15/4225 (betr. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Litauen über die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Bildungsnachweisen im Hochschulbereich); 15/4732 (betr. Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend Verbände für euroregionale Zusammenarbeit [VEZ]).

<sup>67</sup> Vom 15. 3. 2016, abrufbar unter <https://bravors.brandenburg.de>.

## 8. Fehlende Beteiligung

Andere Länder schenken der hier angesprochenen Fragestellung offenbar nur wenig Augenmerk. So verlautebarte die Landesvertretung von Schleswig Holstein in der oben erwähnten Diskussion zur Verfassungsreform, der Landtag „befasse sich faktisch nie mit Fällen, denen sich die Ständige Vertragskommission nach dem Lindauer Abkommen widme“. Das liege „daran, dass die verhandelten Materien es nicht wert seien, in einer aufwendigen oder formellen Befassung des Landtags behandelt zu werden“. Zugleich wurde darauf verwiesen, die schleswig holsteinische Landesregierung habe das Einverständnis gemäß Lindauer Abkommen „im Jahr 2013 in neun Fällen erklärt“.<sup>68</sup> Der Landtag wurde dabei offenbar jeweils nicht beteiligt.

In Sachsen geht die Praxis dahin, dass die Landesregierung nachträglich den Landtag über die Erteilung des Einvernehmens unterrichtet; dabei wird jeweils auf den fehlenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf hingewiesen. Üblich ist insoweit die folgende, standardmäßig verwendete Formulierung: „Berühren diese völkerrechtlichen Verträge die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, bedürfen sie zu ihrer Verbindlichkeit der Zustimmung der Landesregierungen.“ Nach der Information über die erfolgte Zustimmung der Sächsischen Landesregierung zum konkreten völkerrechtlichen Vertrag folgt dann die Aussage: „Dieser Vertrag bedingt keine Änderung des sächsischen Landesrechts und verursacht auch keine finanziellen Mehraufwendungen für den Freistaat Sachsen.“<sup>69</sup> Hiermit soll offenbar kenntlich gemacht werden, dass durch den Vertrag weder die Gesetzgebungshoheit noch das Budgetrecht des Sächsischen Landtags berührt werden.

## 9. Ein Sonderfall

Abschließend sei noch auf das Verfahren im Zusammenhang mit dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989<sup>70</sup> hingewiesen. Soweit im Rahmen der vorliegenden Recherche er

<sup>68</sup> Niederschrift Sonderausschuss „Verfassungsreform“ (Fn. 37), S. 26.

<sup>69</sup> Jeweils wortgleich: LT-Drs. 7/6077 (betr. Protokoll zur Änderung des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten); 7/7136 (Übereinkommen des Europarates über den ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen); oftmals erfolgt die Information gebündelt zu mehreren völkerrechtlichen Verträgen, vgl. LT-Drs. 2/8679 (u. a. betr. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen); 3/5349 (u. a. betr. Europäisches Übereinkommen über die Gewalttätigkeit und Fehlverhalten von Zuschauern bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen); 5/3379 (u. a. betr. Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend über Verbände für euroregionale Zusammenarbeit [VEZ]); 5/5571 (u. a. betr. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels); 5/10914 (u. a. betr. Übereinkommen des Europarates gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt).

<sup>70</sup> BGBl. 1994 II S. 638.

mittelbar, ist dies der einzige völkerrechtliche Vertrag, bei dem außer in den drei Stadtstaaten<sup>71</sup> tatsächlich alle Landesparlamente beteiligt worden sind. In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Länder erfolgte die Zustimmung in Gesetzesform, also nicht im Wege eines einfachen Parlamentsbeschlusses. Typisch war die folgende Formulierung:

„Dem am 5. Mai 1989 vom Europarat zur Unterzeichnung und Ratifikation ausgelegten<sup>72</sup> und am 9. Oktober 1991 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen wird zugestimmt.“<sup>73</sup>

Auch in Rheinland Pfalz wurde dieser Weg gewählt, erging die Zustimmung des Parlaments also anders als sonst zum völkerrechtlichen Vertrag als solchen, nicht lediglich zur Einverständniserklärung der Landesregierung im Rahmen des Lindauer Abkommens.

In einigen Ländern fanden sich Besonderheiten. So betont das hessische Zustimmungsgesetz die nachstehende Veröffentlichung des Übereinkommens „mit Gesetzeskraft“.<sup>74</sup> In Sachsen Anhalt wurde die Zustimmung mit der Einschränkung versehen: „soweit Gegenstände der Gesetzgebung des Landes berührt sind“.<sup>75</sup> In Sachsen erfolgte die Zustimmung zwar in Gesetzesform, allerdings nicht bezogen auf das Übereinkommen als solches, sondern bezogen auf die „Erklärung des Einverständnisses des Freistaates Sachsen gegenüber der Bundesregierung“.<sup>76</sup> Keine Gesetzesform wurde in Bayern und in Nordrhein Westfalen gewählt, hier erfolgte die Zustimmung der bei den Landtage zwar wiederum zum Übereinkommen als solchen, jedoch wie auch sonst in der Form eines einfachen Parlamentsbeschlusses.<sup>77</sup>

## V. Staatspraxis im Bereich menschenrechtlicher Verträge

Nach diesem Überblick über die landesrechtlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen sollen im Folgenden die menschenrechtlichen Verträge näher in den Blick genommen werden. In der Literatur ist hierzu die Aussage anzutreffen, bisher sei „[k]ein menschenrechtlicher Vertrag [...] zusätzlich zu dem Ratifikationsgesetz des Bundes auch durch ein Bundesland in Landesrecht

<sup>71</sup> Nicht auszuschließen ist, dass ein Nachweis hier allein wegen eingeschränkter Recherchemöglichkeiten nicht möglich war.

<sup>72</sup> Terminologisch korrekt wäre die Formulierung „zur Ratifikation aufgelegten“.

<sup>73</sup> Formulierung nach dem Landesgesetz von Rheinland-Pfalz, GVBl. 1993 S. 119; nahezu textgleich: Baden-Württemberg, GBl. 1993 S. 3; Brandenburg: GVBl.I/92 S. 450; Mecklenburg-Vorpommern: GVOBl. M-V 1993 S. 234; Niedersachsen: Nds. GVBl. 1992 S. 251; Saarland: Amtsblatt 1992 S. 1142; Schleswig-Holstein: GVOBl. 1993 S. 40; Thüringen: GVBl. 1993 S. 77.

<sup>74</sup> GVBl. 1992 I S. 402.

<sup>75</sup> GVBl. LSA 1993 S. 739.

<sup>76</sup> SächsGVBl. 1993 S. 1159.

<sup>77</sup> Bayern: GVBl. 1993 S. 238; Nordrhein-Westfalen: GV NW 1994 S. 444.

transformiert“ worden.<sup>78</sup> Träfe diese Diagnose zu, würden sich die nachfolgenden Ausführungen erübrigen. Wie jedoch zu zeigen sein wird, ist das Bild durchaus ambivalent.

### 1. Hessen

Auf den ersten Blick freilich scheint sich die Aussage von der fehlenden Umsetzung menschenrechtlicher Verträge in Landesrecht zu bestätigen. So schilderte das Hessische Sozialministerium im Rahmen einer Kleinen Anfrage den Entstehungsprozess der KRK in dem Sinne, dass nach erfolgter Meinungsbildung im Kabinett (16. Januar 1990) das Land Hessen der Gesetzesvorlage zunächst im Bundesrat (Kabinettsentscheidung vom 17. Dezember 1991) und nachfolgend gemäß dem Lindauer Abkommen zugestimmt habe.<sup>79</sup> Man wird der Schilderung entnehmen dürfen, dass eine Beteiligung des Hessischen Landtags nicht erfolgt ist.

### 2. Sachsen

Ebenfalls die KRK betreffend beantragte die Fraktion der F.D.P. Die Liberalen im Sächsischen Landtag, die Landesregierung solle aufgefordert werden, „dem Landtag die UNO Konvention über die Rechte der Kinder zur Ratifizierung vorzulegen“.<sup>80</sup> Die Sächsische Landesregierung erwiderte hierauf mit einem Verweis auf die zwischenzeitlich erfolgte Bestätigung des Ratifizierungsgesetzes durch den Deutschen Bundestag wie auch durch den Bundesrat. Der Bundesrat habe in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass seiner Auffassung nach die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Übereinkommen und damit für den Gesetzentwurf teilweise nicht gegeben sei, da das Übereinkommen zum Teil Gegenstände regelt, für die ausschließlich die Länder zuständig seien.<sup>81</sup> Mittlerweile hätten die Länder jedoch im Bundesrat „sogar einstimmig“ zugestimmt. Weiter heißt es:

„Beschlüßfassungen der Länderparlamente waren unter Bezugnahme auf Art. 32 des Grundgesetzes und auf das Lindauer Abkommen [...] nicht erforderlich, nachdem das Einverständnis der Länder vor Eintreten der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrags vorlag.“<sup>82</sup>

### 3. Rheinland-Pfalz

In Rheinland Pfalz ist, soweit ersichtlich, die Zustimmung des Landtags nicht bei einem einzigen menschenrechtlichen Vertrag eingeholt worden.

<sup>78</sup> *Bernhard*, Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren, RdJB 2015, S. 79 (82), unter Berufung auf *Aichele*, Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 11.8.2010, S. 11, abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de).

<sup>79</sup> LT-Drs. 15/3612, S. 3.

<sup>80</sup> LT-Drs. 1/1134.

<sup>81</sup> Siehe oben Fn. 34.

<sup>82</sup> Zu LT-Drs. 1/1134.



Dieser Umstand ist vom Rheinland Pfälzischen Landtag auf Anfrage des Verfassers damit begründet worden, dass die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung erst aus dem Jahr 2010 stamme und die abgefragten menschenrechtlichen Verträge jeweils älteren Datums seien.<sup>83</sup> Zu überzeugen vermag dieses Argument freilich nicht. Denn zum einen ersetzte die Vereinbarung aus dem Jahr 2010, wie gesehen, lediglich eine textgleiche Regelung aus dem Jahr 2000, zudem entsprach die Vorgehensweise auch schon der zuvor geübten Staatspraxis in Rheinland Pfalz.<sup>84</sup>

#### 4. Brandenburg

Eine ausführliche Behandlung hat die hier untersuchte Fragestellung im Rahmen eines Rechtsgutachtens erfahren, welches der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg im Jahr 2010 erstattet hat.<sup>85</sup> Gegenstand des Gutachtens war die Zustimmung der Brandenburgischen Landesregierung zur BRK gemäß Lindauer Abkommen, welche ohne vorherige Zustimmung des Landtags erfolgt war. Das Gutachten schildert die divergierenden Rechtsansichten. Eingeräumt wird, dass die „streng föderalistisch orientierte Rechtskonstruktion für das Ingeltungsetzen von Verträgen, die der Bund auf dem Gebiet von Landesgesetzgebungskompetenzen geschlossen hat, [...] für sich in Anspruch nehmen [kann], sowohl die Länderkompetenzen auf dem Gebiet des Vertragsabschlusses mit anderen Völkerrechtssubjekten gem. Art. 32 Abs. 3 GG als auch die Beteiligungsrechte des Landtags gem. Art. 91 Abs. 2 LV unbedingt zu wahren“.<sup>86</sup> Letztlich spricht sich das Gutachten jedoch für die „pragmatisch[e]“ und „seit über 50 Jahren geübte Staatspraxis“ aus, wonach „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 so wohl für den Kreis des Bundesrechts als auch für die Kreise des Landesrechts“.<sup>87</sup> Das Gutachten kritisiert gleichwohl die fehlende Beteiligung des Landtags unter dem Aspekt des Art. 91 Abs. 2 LV (Abschluss von Staatsverträgen mit Zustimmung des Landtags). Angesichts der ohnehin erfolgten Beschäftigung des Landtags mit der BRK gelangt das Gutachten zu dem Schluss, das landesinterne Verfahren sei in einer Weise abgelaufen, die „noch nicht“ als Verfassungsverstoß „bewertet werden müsse“.<sup>88</sup> Eine nach

---

<sup>83</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Email vom 2. 2. 2018.

<sup>84</sup> Siehe oben IV.6.

<sup>85</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst Landtag Brandenburg, Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Gutachten vom 16.9.2010, abrufbar unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/23.pdf>.

<sup>86</sup> Gutachten (Fn. 85), S. 7.

<sup>87</sup> Gutachten (Fn. 85), S. 8 f.

<sup>88</sup> Gutachten (Fn. 85), S. 19.

trägliche Zuleitung der BRK an den Landtag, wie in der GGO an sich vorgehen,<sup>89</sup> ist jedenfalls nicht erfolgt.

## 5. Nordrhein-Westfalen

Während in allen vorstehend genannten Beispielen letztlich keine Umsetzung menschenrechtlicher Verträge in Landesrecht nachgewiesen werden konnte, weicht die Praxis in einem Land signifikant von den übrigen Ländern ab, nämlich in Nordrhein Westfalen. So hat der Nordrhein Westfälische Landtag sowohl dem IPBPR als auch dem IPWSKR zugestimmt.<sup>90</sup> In der dazu geführten Parlamentsdebatte heißt es, da die VN Pakte teilweise Rechte garantierten, deren Gewährleistung innerstaatlich gesehen in die Zuständigkeit der Länder falle, bedürften die Verträge des Einverständnisses der Länder nach Ziffer 3 des Lindauer Abkommens.

„Weil die Bestimmungen der VN-Pakte wegen der fehlenden Transformationskompetenz durch Bundesgesetz nicht wirksam ratifiziert werden können, ist die Zustimmung des Landtags gemäß Artikel 66 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen erforderlich.“<sup>91</sup>

Desgleichen hat der Landtag gem. Art. 66 Satz 2 LV seine Zustimmung zur KRK erteilt.<sup>92</sup>

Allerdings wurden durchaus nicht alle menschenrechtlichen Verträge dem Nordrhein Westfälischen Landtag zur Zustimmung vorgelegt. Wohl nur entstehungsgeschichtlich begründet ist die fehlende Zustimmung zur EMRK<sup>93</sup> die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgte bereits 1952 und damit noch vor dem Lindauer Abkommen von 1957.<sup>94</sup> Doch auch der Europäischen Sozialcharta hat die Landesregierung zugestimmt, ohne zuvor den Landtag konsultiert zu haben.<sup>95</sup> In einer Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für Verfassungsfragen vom 9.4.1963 wurde insoweit festgestellt, dass die Landesregierung zur Erteilung ihres Einverständnisses gem. Ziff. 3 des Lindauer Abkommens nicht der Zustimmung des Landtages gem. Art. 66 Satz 2 LV bedürfe.<sup>96</sup> Bei der jüngst erfolgten Ratifikation der Re

<sup>89</sup> Siehe oben IV.7.

<sup>90</sup> LT-Drs. 6/1721, 6/1799; Landtag Nordrhein-Westfalen, PlProt. 6/4 vom 25.2.1970, S. 3002 D.

<sup>91</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, PlProt. 6/4 vom 25.2.1970, S. 3002 C.

<sup>92</sup> LT-Drs. 11/1127; Landtag Nordrhein-Westfalen, PlProt. 11/28 vom 3.5.1991, S. 3286 A.

<sup>93</sup> Im Kabinett wurde lediglich beschlossen, keinen Antrag auf Einberufung eines Vermittlungsausschusses gem. Art. 77 Abs. 2 GG zu stellen, vgl. Landesregierung NRW, 290. Kabinettsitzung vom 1.7.1952.

<sup>94</sup> Ebenso Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Schreiben vom 26.4.2018, Az. I B 1.

<sup>95</sup> Landesregierung NRW, 815. Kabinettsitzung vom 14.7.1964.

<sup>96</sup> Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Schreiben vom 26.4.2018, Az. I B 1.

vidierten Europäischen Sozialcharta durch die Bundesrepublik Deutschland ist ebenfalls keine Beteiligung des Nordrhein Westfälischen Landtags ersichtlich.

## 6. Der Sonderfall BRK

Auch im Falle der BRK ist der Nordrhein Westfälische Landtag nicht förmlich um seine Zustimmung ersucht worden. Im Rahmen des 2012 verabschiedeten Aktionsplans zur Umsetzung der BRK äußerte die Landesregierung die Einschätzung, dass die überwiegende Zahl der Artikel der BRK lediglich an den Vertragsstaat adressiert sei und diesen verpflichte, zeitnah die Ziele der Konvention zu verwirklichen, indem geeignete Maßnahmen getroffen würden. Sie stellten jedoch kein unmittelbar anwendbares Recht dar. In diesem Zusammenhang weist die Landesregierung auch darauf hin, dass der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nicht einschlägig sei, soweit in der BRK Regelungsbereiche angesprochen würden, für die nach dem Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liege. Dies gelte z. B. für den Bereich Schule. Weiter heißt es:

„In diesen Bereichen sind die Länder zwar verpflichtet, in angemessener Zeit ihr Landesrecht an die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention anzupassen. Die UN-Behindertenrechtskonvention als bundesrechtliche Regelung führt jedoch nicht dazu, dass bereits bestehendes Landesrecht unmittelbar unwirksam wird.“<sup>97</sup>

Eine vergleichbare Sichtweise hat sich die Bayerische Staatsregierung zu eigen gemacht. In Reaktion auf eine parlamentarische Interpellation heißt es:

„Dass sich aus der UN-BRK unmittelbar subjektive Rechtspositionen und individualrechtliche Ansprüche ableiten lassen, ist nicht ersichtlich, da die Vorgaben der UN-BRK der Ausfüllung durch nationales Recht bedürfen. [...] Die Staatsregierung setzt sich dafür ein, dass die Vorgaben der UN-BRK im nationalen Recht umgesetzt werden.“<sup>98</sup>

Damit findet eine Schwerpunktverlagerung in der Argumentation statt. Maßgeblich hierfür ist offenbar die Sichtweise, nach der die BRK generell (oder doch zumindest ganz überwiegend) keine subjektiven Rechtspositionen begründe, sondern nur objektive Programmsätze enthalte, die anschließend vom Gesetzgeber in einfaches Recht gegossen werden müssten. Tatsächlich erfolgte die Umsetzung der BRK etwa in Bayern durch eine Anpassung des BayEUG.<sup>99</sup> Aus Sicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sind damit auf dem Gebiet des Schulwesens die Verpflichtungen aus der BRK durch Landesgesetz umgesetzt worden.<sup>100</sup> In ähnlicher Weise sprechen andere Obergerichtspräsidenten davon, mit der Modifikation des jeweiligen Schul

<sup>97</sup> Landesregierung NRW, Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle, S. 51.

<sup>98</sup> LT-Drs. 16/9020, S. 22.

<sup>99</sup> Hierzu *Krajewski/Bernhard*, Inklusive Schule im Freistaat Bayern?, BayVBl. 2012, S. 134 ff.

<sup>100</sup> BayVGH, BayVBl. 2016, S. 129.

gesetzes sei „die erforderliche Transformation des Art. 24 BRK durch den [Landes ]Gesetzgeber erfolgt“. <sup>101</sup> Freilich handelt es sich hierbei bestenfalls um eine „Transformation“ im weiteren Sinne: Denn durch die gesetzgeberischen Anpassungsmaßnahmen werden zwar wesentliche Inhalte der BRK in Landesrecht übernommen, eine 1:1 Umsetzung der BRK Vorschriften *als solcher* erfolgt jedoch nicht.

Die Sichtweise, nach der die BRK bloße Programmsätze beinhalte, ist bezogen auf Art. 24 BRK auch in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anzutreffen. Unter Verweis auf Begriffe wie „recognize“ (Art. 24 Abs. 1 Satz 1 BRK: „anerkennen“), „shall ensure“ (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BRK: „gewährleisten“ und Art. 24 Abs. 2 und 5 BRK: „stellen sicher“), „shall enable“ (Art. 24 Abs. 3 BRK: „ermöglichen“) und „shall take appropriate measures“ (Art. 24 Abs. 4 BRK: „treffen geeignete Maßnahmen“) gehen diese Gerichte davon aus, die Verpflichtungen aus Art. 24 BRK seien „von ihrem Wortlaut her lediglich auf ein vereinbartes Ziel ausgerichtet, ohne eine bestimmte Art und Weise der Zielerreichung festzulegen“. <sup>102</sup> Der Bedeutung der Konvention werden sie damit bei weitem nicht gerecht. <sup>103</sup> Die BRK als moderner menschenrechtlicher Vertrag ist durch die Überwindung des Gegensatzes zwischen klassischen bürgerlich politischen, auf sofortige Einhaltung gerichteten Abwehrrechten und erst allmählich zu verwirklichenden (Art. 4 Abs. 2 BRK) wirtschaftlich sozialen Rechten gekennzeichnet <sup>104</sup> ganz abgesehen davon, dass die These von der allgemeinen Nichtjustiziabilität wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte ohnehin als überholt gelten kann. <sup>105</sup> Der BRK pauschal die Begründung subjektiver Rechtspositionen abzuspochen, wie in Nordrhein Westfalen und Bayern geschehen, überzeugt vor diesem Hintergrund unter keinen Umständen. Speziell Art. 24 BRK zeichnet sich durch ein Spannungsverhältnis zwischen sozio ökonomischer Dimension einerseits und dem (subjektiv rechtlichen) Antidiskriminierungsansatz andererseits aus. <sup>106</sup> Der Behindertenrechtsausschuss (BRA) betont zu dem in seinem General Comment No. 4, die Versagung angemessener Vorkehrungen (Art. 24 Abs. 2 lit. c BRK) stelle eine Diskriminierung dar und die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, sei unmittelbar einzu

<sup>101</sup> HessVGH, 16. 5. 2012, 7 A 1138/11.Z, Rn. 10, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE120001844>.

OVG Lüneburg, 5. 10. 2016, 2 ME 192/16, Rn. 29, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE160003110>.

<sup>102</sup> HessVGH, NVwZ-RR 2010, S. 602 (605); OVG Lüneburg, 16. 9. 2010, 2 ME 278/10, Rn. 14, <https://www.juris.de/r3/document/MWRE100002977>.

<sup>103</sup> Krit. auch *Bernhard* (Fn. 78) S. 83 f.; siehe auch *Krajewski* (Fn. 35), S. 123.

<sup>104</sup> Vgl. *Uerpmann-Witzack*, AVR 54 (2016), S. 181 (197).

<sup>105</sup> Vgl. *Mahler*, Endlich gleichberechtigt die Anerkennung der Justiziabilität von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten!, in: FS Eckart Klein, 2013, S. 1189 (1195 f.); siehe auch BVerwGE 134, 1, Rn. 46.

<sup>106</sup> Vgl. *Anastasiou/Gregory/Kauffman*, in: Bantekas/Stein/Anastasiou (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford 2018, S. 657.

halten und nicht etwa schrittweise umzusetzen.<sup>107</sup> Selbst wenn man der Spruchpraxis des BRA im Allgemeinen kritisch gegenüberstehen mag,<sup>108</sup> be gibt man sich auf landesrechtlicher Ebene durch die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit der BRK Bestimmungen *als solcher* doch eines beträchtlichen Entwicklungspotentials. Zwar bleibt die Möglichkeit einer menschenrechtskonformen Auslegung des sonstigen innerstaatlichen Rechts.<sup>109</sup> Doch gelangt dieser Weg gerade in Fällen unzureichender oder unvollständiger Umsetzung nur allzu leicht an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit.

## 7. Resümee

Die vorstehenden Ausführungen verdichten sich zu folgendem Befund: Etlichen Ländern ist offenbar das Problem eines möglichen Implementierungsdefizits bei menschenrechtlichen Verträgen schlechterdings nicht bewusst, so wenn in Sachsen unter Hinweis auf das Lindauer Abkommen das Erfordernis einer zusätzlichen Umsetzung der KRK in Landesrecht verneint wird.<sup>110</sup> Andere Länder scheinen sich mit der bundesrechtlichen Umsetzung auch für die Bereiche ausschließlicher Länderkompetenzen zufriedenzugeben, wie etwa Brandenburg im Falle der BRK.<sup>111</sup> Auffällig ist zudem, dass selbst in solchen Ländern, in denen sich eine recht rege Praxis der Zustimmung des Landtags zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes im Allgemeinen nachweisen lässt – wie z. B. in Bayern<sup>112</sup> oder Rheinland Pfalz –, für menschenrechtliche Verträge keine vergleichbare Praxis nachweisbar ist. Anders verhält es sich nach der vorliegenden Untersuchung allein in Nordrhein Westfalen, wobei auch dort nicht alle menschenrechtlichen Verträge vom Landtag gebilligt worden sind, sondern offenbar zusätzlich danach differenziert wird, ob individuelle Ansprüche begründet werden oder aber bloße Staatenverpflichtungen. Aus der Staatspraxis der Länder kann man demnach keine eindeutige Positionierung herleiten. Vielmehr finden sich sowohl Ansatzpunkte für die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts als auch Ansätze für die Gegenmeinung. Letztlich trifft die Diagnose, die Walter Rudolf im Jahr 1976 im Hinblick auf die Beteiligung der Landesparlamente an völkerrechtlichen

---

<sup>107</sup> BRA, General Comment No. 4, Rn. 31; siehe bereits General Comment No. 2, Rn. 25 f.; zu den angemessenen Vorkehrungen ferner *Uerpmann-Witzack*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, AVR 54 (2016), S. 181 (195 f.).

<sup>108</sup> Vgl. etwa BVerfGE 142, 313 (345 ff.); 151, 1 (33 ff.).

<sup>109</sup> Vgl. *Aichele*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, AnwBl. 2011, S. 727 (728).

<sup>110</sup> Siehe Fn. 82.

<sup>111</sup> Siehe Fn. 87.

<sup>112</sup> Eine Anfrage des Verf. bei der Bayerischen Staatskanzlei hat keine greifbaren Ergebnisse einer Beteiligung des Bayerischen Landtags an menschenrechtlichen Verträgen zutage gefördert, vgl. Antwortschreiben vom 10.4.2018, Az. B II 3 2000.2018 194 1.

Verträgen im Allgemeinen formuliert hat, noch heute zu: „die Staatspraxis [ist] uneinheitlich und unterschiedlich“.<sup>113</sup>

Man mag sich fragen, warum die Umsetzungsbedürftigkeit menschenrechtlicher Verträge in Landesrecht so selten erkannt wird, wo doch zumindest in einigen Ländern durchaus regelmäßig die Zustimmung der Landtage zu sonstigen vom Bund abzuschließenden völkerrechtlichen Verträgen eingeholt wird. Ein möglicher Erklärungsansatz ist insoweit die eingangs erwähnte Charakterisierung der Grund- und Menschenrechte als Querschnittsmaterie: Die deutsche Rechtsordnung ist gerade nicht durch eine strikte Trennung der Grundrechtssphären von Bund und Ländern entlang der Kompetenzgrenzen gekennzeichnet. Art. 1 Abs. 3 GG bindet vielmehr alle staatliche Gewalt an die Grundrechte unabhängig davon, ob es sich um Bundes- oder Landesstaatsgewalt handelt. Die Grundrechte der Bundesebene durchdringen somit die Landesebene, ohne dass dies als Anomalie betrachtet würde. Wenn sich nun im grundrechtlichen Bereich das Landesrecht ohnehin den Einflüssen der Bundesebene ausgesetzt sieht, mag es naheliegen, auch bei vom Bund abzuschließenden Menschenrechtsverträgen die Inkraftsetzung allein durch das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages ausreichen zu lassen.

Diese Sichtweise dürfte namentlich für die EMRK gelten. Soweit ersichtlich, geht die heute einhellige Meinung davon aus, dass die EMRK auch für die gefahrenabwehrende Polizeibeamtin oder den Grundschullehrer gilt und zwar nicht erst auf dem Umweg über die völkerrechtsfreundliche Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes,<sup>114</sup> sondern direkt aufgrund ihrer Stellung als umfassend geltendes Bundesrecht.<sup>115</sup>

## VI. Versuch einer Neuausrichtung

Sowohl die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts als auch die referierte Gegenmeinung sind Alles-oder-Nichts-Lösungen, die jedenfalls einen Teil der in Deutschland geübten Staatspraxis nicht hinreichend zu erklären vermögen. Vor diesem Hintergrund könnte es naheliegen, die Umsetzungsbedürftigkeit menschenrechtlicher Verträge allein am Maßstab des jeweiligen Landesverfassungsrechts zu beurteilen. Diese Lösung böte den Vorteil größerer Flexibilität: In denjenigen Ländern, die sich mit der bundesrechtlichen Umsetzung begnügen, könnte man so auf die zusätzliche Umsetzung in Landesrecht verzichten, während es in denjenigen Ländern, in denen die Staatspraxis die Zustimmung des Landtags erfordert – konkret in Nordrhein-West

<sup>113</sup> Rudolf, in: FS Armbruster (Fn. 26), S. 68.

<sup>114</sup> BVerfGE 111, 307 (315 ff.).

<sup>115</sup> Einzige Erwähnung der hier diskutierten Problematik im Zusammenhang mit der EMRK bei Kleeberger, Die Stellung der Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 148 f.

falen bei der parallelen Umsetzung bliebe. Gegen diesen Lösungsansatz spricht jedoch letztlich der zwingende Charakter der legislativen Kompetenzverteilung.<sup>116</sup> Erlässt der Bund im Bereich ausschließlicher Länderkompetenz ein Gesetz, so ist dieses Gesetz wegen fehlender Kompetenzgrundlage nichtig.<sup>117</sup> Ein Land kann einem solchen Gesetz nicht dadurch zur Wirksamkeit verhelfen, dass es die Usurpation von Gesetzgebungskompetenzen durch den Bundesgesetzgeber „hinnimmt“ oder „toleriert“. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Es gilt der allgemeine Verfassungssatz [...], daß weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.“<sup>118</sup>

Aus demselben Grund hilft der Verweis auf die vom VG Freiburg angeführte<sup>119</sup> Bundesstaatenklausel nicht weiter. Geht man nämlich mit dem Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass das Zustimmungsgesetz zu einem menschenrechtlichen Vertrag keinen innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl erteilt, soweit die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen ist, ändert hieran eine Bundesstaatenklausel nichts. Menschenrechtliche Verträge stehen innerstaatlich wie völkerrechtliche Verträge im Allgemeinen im Rang eines einfachen Bundesgesetzes.<sup>120</sup> Als solche vermögen sie die verfassungsrechtlich vorgegebene Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht zu modifizieren.

Einen Ausweg bietet jedoch möglicherweise der Rekurs auf Art. 1 Abs. 2 GG. Die Norm ist vom Bundesverfassungsgericht bereits in anderem Zusammenhang über den ursprünglichen Normzweck hinaus instrumentalisiert worden, nämlich um zu erklären, warum die EMRK trotz ihres nur einfach rechtlichen Ranges bei der Auslegung des Grundgesetzes zu „berücksichtigen“ ist.<sup>121</sup> Für den vorliegenden Zusammenhang könnte Art. 1 Abs. 2 GG herangezogen werden, um zu erklären, dass und warum menschenrechtliche Verträge umfassende Geltung als Bundesrecht erlangen, also auch in Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder. Hierfür müsste der Norm die Funktion einer umfassenden innerstaatlichen Umsetzungs

---

<sup>116</sup> Zum Prinzip der „Unverfügbarkeit staatlicher Kompetenzen“ im Kontext einer möglichen Übertragung von Vertragsschlusskompetenzen von den Ländern auf den Bund durch das Lindauer Abkommen: *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. 2022, Art. 32 Rn. 30; *Kempfen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 32 Rn. 62; *Starski*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 32 Rn. 90.

<sup>117</sup> Vgl. *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70–74, Rn. 53.

<sup>118</sup> BVerfGE 63, 1 (39).

<sup>119</sup> Siehe Fn. 18.

<sup>120</sup> Vgl. BVerfGE 151, 1 (26 f.).

<sup>121</sup> BVerfGE 128, 326 (369 f.).

kompetenz des Bundes bei menschenrechtlichen Verträgen beigemessen werden.<sup>122</sup>

Für diese Sichtweise lassen sich eine Reihe von Gründen anführen: So steht Art. 1 Abs. 2 GG systematisch in engem Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 3 GG, der wie gesehen seinerseits die Länder umfassend an die grundrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes bindet. Insofern erscheint es durchaus konsequent, aus dem Bekenntnis zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ auf eine implizite bundesrechtliche Geltungsanordnung für menschenrechtliche Verträge zu schließen. Hierdurch wird der Rechtsanwendungsbefehl zum jeweiligen menschenrechtlichen Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht ersetzt, sondern lediglich in dem Sinne verstärkt, dass dem Vertrag innerstaatlich umfassende Wirkung also auch für Bereiche der ausschließlichen Länderkompetenz zukommt. Hierdurch würde zugleich das Risiko von Implementierungsdefiziten minimiert, das mit einer nur unvollständigen „Transformation“ menschenrechtlicher Verträge in Landesrecht einhergeht. Des Weiteren bietet der Rückgriff auf Art. 1 Abs. 2 GG den Vorteil, dass die Länderkompetenzen geschont werden, indem außerhalb des menschenrechtlichen Bereichs die Position des Bundesverwaltungsgerichts fortbestehen kann. Auch der rechtstatsächliche Befund der Staatspraxis der Länder passt zu diesem Erklärungsansatz, indem gerade im menschenrechtlichen Bereich die Beteiligung der Landtage besonders selten nachzuweisen ist. Die gleichwohl erfolgte Zustimmung des Landtags in Nordrhein Westfalen ist demgegenüber unschädlich, denn die „Erteilung eines eigenen landesrechtlichen Vollzugsbefehls ist zwar nicht ausgeschlossen, für die Wirkung [menschenrechtlicher Abkommen] im landesrechtlichen Raum aber nicht erforderlich“.<sup>123</sup> Das gilt zumal angesichts der Parallelität der auf Bundes- und Landesebene verbürgten Grundrechtsräume (Art. 142 GG).<sup>124</sup>

Die umfassende Geltung menschenrechtlicher Verträge als Bundesrecht, das sei abschließend betont, ist keine Forderung des Völkerrechts. Völkerrechtliche Verträge statuieren im Regelfall Ergebnispflichten und überlassen die Art und Weise der Umsetzung dem innerstaatlichen Recht. Nach der Rechtsprechung des EGMR besteht nicht einmal eine Verpflichtung, die EMRK überhaupt in innerstaatliches Recht umzusetzen, es genügt, wenn die Konventionsrechte „der Sache nach“ („the substance“) gewährleistet werden.<sup>125</sup> Für die BRK geht der BRA davon aus, die Vertragsstaaten müssten „auf allen Ebenen auf der Grundlage des menschenrechtlichen Modells von Behinderung Rechtsvorschriften einführen, die voll und ganz mit Artikel 24

<sup>122</sup> Gegen eine „umfassende Transformations- und Ausführungskompetenz“ des Bundes unter dem u. a. aus Art. 1 Abs. 2 GG hergeleiteten Aspekt der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes *Rojahn*, Schulbuchvereinbarung durch die Auswärtige Gewalt?, JZ 1976, S. 627 (629 f.).

<sup>123</sup> So von *Bernstorff* (Fn. 16), S. 207.

<sup>124</sup> Allgemein hierzu BVerfGE 96, 345 (363 ff.).

<sup>125</sup> EGMR, *James u. a./Vereinigtes Königreich*, 8793/79, 21.2.1986, EuGRZ 1988, S. 341, Rn. 84.



in Einklang stehen“.<sup>126</sup> Auch damit wird lediglich eine Ergebnispflicht statuiert.

Wenngleich somit aus völkerrechtlicher Sicht gegen die unterbliebene „1:1 Umsetzung“ der BRK in den Rechtsordnungen der deutschen Länder dem Grunde nach nichts einzuwenden ist, vergrößert sich doch hierdurch die Gefahr von Implementierungsdefiziten und damit von Völkerrechtsverstößen. Mit Problemen, die aus der Sphäre des innerstaatlichen Rechts her rühren, kann die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei der BRK (wie auch anderer menschenrechtlicher Verträge) eine Nichterfüllung jedenfalls nicht legitimieren.<sup>127</sup> Insofern dient eine umfassende innerstaatliche Ingeltungsetzung menschenrechtlicher Verträge dem vom Bundesverfassungsgericht proklamierten Ziel, solchen Verträgen „in der Bundesrepublik Deutschland möglichst umfassend Geltung zu verschaffen“ und darüber hinaus „Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland vermeiden [zu] helfen“.<sup>128</sup> Diese Erwägung sollte nach hiesiger Auffassung nicht nur in Bezug auf den EGMR, sondern auch auf die Treaty Bodies gelten, obgleich deren Rechtsauffassungen („views“) als solche völkerrechtlich unverbindlich sind.<sup>129</sup>

## VII. Schlussbetrachtung

Die innerstaatliche Wirkung menschenrechtlicher Verträge im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Länder ist eine bislang stark vernachlässigte Materie. Die Staatspraxis der Länder in diesem Bereich ist notorisch uneinheitlich. Zudem fehlt offenbar vielfach das Bewusstsein dafür, dass neben der Frage der Vertragsschlusskompetenz nach außen überhaupt noch ein Rechtsproblem, nämlich die Frage der Wirkung derartiger Verträge im Innern, existiert. Ein wesentliches Ziel dieses Beitrags bestand deshalb darin, das nötige Problembewusstsein zu wecken.

Das Beispiel des Art. 24 BRK hat ergeben, dass sich die Länder mit einer Anpassung ihres jeweiligen Schulrechts begnügt haben, ohne der BRK Norm als solcher den Rechtsanwendungsbefehl auf Landesebene zu erteilen. Angesichts der stark dynamischen Entwicklung, die gerade für den menschenrechtlichen Bereich kennzeichnend ist, wird diese hier als „Transformation“ im weiteren Sinne bezeichnete Form der Umsetzung für sich genommen dem Entwicklungspotential der Menschenrechte nicht gerecht. Eine umfassende innerstaatliche Ingeltungsetzung menschenrechtlicher Verträge ist demgemäß unverzichtbar. Sie über die Brücke des Art. 1 Abs. 2 GG herzuführen, hat den Vorteil, dass bei völkerrechtlichen Verträgen nicht menschen

<sup>126</sup> BRA, General Comment No. 4, Rn. 62 (Übersetzung des BMAS).

<sup>127</sup> Vgl. 32 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit; siehe auch Art. 27, 46 WVK.

<sup>128</sup> So für die EMRK BVerfGE 128, 326 (369).

<sup>129</sup> Hierzu näher *Klein*, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 19 (21 ff.).

rechtlicher Natur die Verteilung der Umsetzungskompetenzen zwischen Bund und Ländern unverändert bleiben kann, während die Menschenrechte als Querschnittsmaterie parallel zu den Grundrechten innerstaatlicher Provenienz umfassende Geltung als Bundesrecht erlangen.