

Gutachten
zur rechtlichen Verbindlichkeit der UN-Behindertenrechtskonvention
und deren Übereinstimmung mit schulrechtlichen Bestimmungen

Gliederung

Auftrag	2
I. Gutachten	5
A. Zu Frage 1).....	5
1. Staatspraxis beim Abschluss sowie der Transformation von Völkerrechts- verträgen durch den Bund auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung	7
2. Rechtsprechung zur Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK auf Landesebene	10
3. Auffassungen in der Literatur zur Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK auf Landesebene.....	14
4. Stellungnahmen des Berliner Senats zur Geltung und Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK	17
5. Abschließende Bewertung der Frage 1).....	18
B. Zu Frage 2).....	20
1. Erste Teilfrage: Vereinbarkeit von § 37 Abs. 4 SchulG mit Art. 24 UN-BRK	21
2. Zweite Teilfrage: Bedeutung der „angemessenen Vorkehrungen“	22
C. Zu Frage 3).....	25
II. Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse	30

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. *Welche rechtliche Verbindlichkeit entfaltet Artikel 24 der UN-BRK im Land Berlin, insbesondere im Hinblick auf seine unmittelbare Anwendbarkeit und seine Bedeutung für die Gesetzgebung und die schulrechtliche Praxis?*
2. *Steht die Regelung des § 37 Abs. 4 SchulG mit den Anforderungen des Artikels 24 der UN-BRK in Einklang, soweit der Anspruch auf gemeinsamen Unterricht von der Verfügbarkeit personeller, sächlicher und organisatorischer Mittel abhängig gemacht wird, und welche Konsequenzen ergeben sich aus der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen?*
3. *Ist § 43b Abs. 1 SchulG mit Artikel 24 der UN-BRK vereinbar, soweit die Norm das vollständige oder teilweise Ruhen der Schulpflicht bei herausforderndem Verhalten ermöglicht?*

Die drei gestellten Fragen betreffen jeweils die Vorschrift des Artikel 24 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK).¹ Diese Vorschrift hat den folgenden Wortlaut:

„Bildung

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel,

- a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;*
- b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;*
- c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu*

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), vom 13. Dezember 2006.

befähigen.

(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

- a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
- b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
- d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
- e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.

(3) Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem

- a) erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;
- b) erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;
- c) stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.

(4) Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeig-

neter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.

(5) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden. “

I. Gutachten

A. Zu Frage 1)

Welche rechtliche Verbindlichkeit entfaltet Artikel 24 der UN-BRK im Land Berlin, insbesondere im Hinblick auf seine unmittelbare Anwendbarkeit und seine Bedeutung für die Gesetzgebung und die schulrechtliche Praxis?

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. Dezember 2006 verabschiedet wurde.² Das Übereinkommen proklamiert, dass die Menschenrechte unterschiedslos und insbesondere unabhängig von einer etwaigen Behinderung Einzelner für alle Menschen gelten und identifiziert ausgewählte Lebensbereiche, in denen die Vertragsstaaten Schutzvorkehrungen treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Rechte effektiv ausüben können.³

Gemäß Art. 24 UN-BRK ist die Bildung ein solcher identifizierter Lebensbereich. Demzufolge gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen der Schul-, Berufs- und Erwachsenenbildung und treffen angemessene Vorkehrungen, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Bildung gleichberechtigt sowie ohne Diskriminierung verwirklichen können (vgl. Art. 24 Abs. 1 und 5 UN-BRK).

Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten die UN-BRK am 30. März 2007, nachdem die Ständige Vertragskommission der Bundesländer zuvor mit Schreiben vom 23. Februar 2007 erklärt hatte, keine Einwände gegen die Unterzeichnung zu erheben.⁴ Diese vorherige Beteiligung der Bundesländer ist nach dem sog. *Lindauer Abkommen*⁵ beim Abschluss von solchen Staatsverträgen vorgesehen, die die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer berühren (vgl. hierzu im Einzelnen S. 9 f.), wie etwa im Bildungsbereich.⁶

² Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), UN Doc. A/Res/61/106 vom 24. Januar 2007.

³ Vgl. <https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd> (zuletzt abgerufen am 28. Januar 2026)

⁴ Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg „Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht“ vom 16. September 2010, S. 4.

⁵ Lindauer Absprache vom 14. November 1957, Anlage C der „Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge“, Stand 1. Juli 2019.

⁶ Vgl. sog. Lindauer Abkommen, Ziffer 3.

Für die weitere Ratifikation der UN-BRK in (bundes-)deutsches Recht war gemäß Art. 59 Abs. 2 GG⁷ die Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates erforderlich. Mit Bundesgesetz vom 21. Dezember 2008⁸, dem der Bundesrat seine Zustimmung erteilte,⁹ trat die UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft.¹⁰

Die UN-BRK erlangte durch Ratifizierung seitens des Bundesgesetzgebers innerhalb der deutschen Rechtsordnung den Rang eines Bundesgesetzes.¹¹ Seitdem haben das Land Berlin und – soweit bekannt – alle anderen Bundesländer die UN-BRK weder unterzeichnet noch durch ein entsprechendes Landesgesetz ratifiziert.¹² Damit stellt sich die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit der UN-BRK auf Länderebene, jedenfalls soweit der Bildungsbereich gemäß Art. 24 UN-BRK betroffen ist, da im Bildungsbereich die Gesetzgebungskompetenz nicht beim Bundesgesetzgeber, sondern bei den Bundesländern liegt, vgl. Art. 70 ff. GG.¹³

Konkret zu prüfen ist, ob Art. 24 UN-BRK lediglich eine proklamatorische Zielsetzung des Bundes ohne unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit für das Land Berlin entfaltet oder ob, und falls ja, welche konkreten Rechtspflichten aus Art. 24 UN-BRK für die Berliner (Schul-)Behörden und Gerichte sowie ggfs. für das Abgeordnetenhaus von Berlin erwachsen.

Um diese Frage zu beantworten, wird zunächst die allgemeine Staatspraxis bei der Transformation von seitens des Bundes abgeschlossenen Staatsverträgen im Bereich der Landesgesetzgebungskompetenz erörtert (hierzu 1.). Die dort gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Darstellung des aktuellen Meinungsstands zur rechtlichen Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK auf Länderebene ein. Hierbei werden die divergierenden Positionen zwischen der Rechtsprechung auf der einen und Teilen der Literatur auf der anderen Seite einbezogen (hierzu 2 und 3.). In die abschließende Bewertung des Meinungsstandes und der damit einhergehenden Beantwortung der o.g. Fragestellung wird auch die Auffassung des Berliner Senats zu der hier gegenständlichen Thematik einbezogen (hierzu 4.).

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nr. 94.

⁸ Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008, BGBl. 2008 Teil II Nr. 35.

⁹ Beschluss des Bundesrates vom 19. Dezember 2008, Drs. 945/08.

¹⁰ Gemäß Art. 45 Abs. 2 UN-BRK – 30 Tage nach Hinterlage der Ratifikationsurkunde.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 61 zit. nach juris.; BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 6 B 52/09, Rn. 4 zit. nach juris.

¹² Vgl. etwa *Bernhard* „Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren“, RdJB 1/2015, S. 79 (82).

¹³ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. September 2010 – 2 ME 278/10, Rn. 13 zit. nach juris.

1. Staatspraxis beim Abschluss sowie der Transformation von Völkerrechtsverträgen durch den Bund im Bereich der Landesgesetzgebungskompetenz

Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten die Angelegenheit des Bundes (sog. *Verbandskompetenz*).¹⁴ Der Bund wird hierbei gemäß Art. 59 Abs. 1 GG völkerrechtlich vom Bundespräsidenten vertreten. Somit schließt der Bundespräsident die Staatsverträge mit auswärtigen Staaten im Namen des Bundes (sog. *Organkompetenz*).¹⁵ Die Bundesländer hingegen können Verträge mit auswärtigen Staaten nach Maßgabe des Art. 32 Abs. 3 GG abschließen, soweit ihnen (den Bundesländern) für die jeweiligen durch die Verträge tangierten Bereiche die Gesetzgebungskompetenz gemäß den Art. 70 ff. GG zusteht. Korrelierend zu dieser Ermächtigung der Bundesländer sieht die Verfassung von Berlin in Art. 58 Abs. 1 S. 1 VvB¹⁶ vor, dass der Regierende Bürgermeister Berlin nach außen vertritt, und dass gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 3 VvB Staatsverträge vor ihrer Unterzeichnung durch den Senat dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben sind. Der Abschluss von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses, vgl. Art. 50 Abs. 1 S. 4 VvB.

Umstritten und bislang vom Bundesverfassungsgericht nicht entschieden ist die Frage, ob Art. 32 Abs. 3 GG den Bundesländern ein exklusives Recht zum Vertragsabschluss einräumt, soweit ihnen für den Vertragsgegenstand die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder ob der Bund auch in diesen Bereichen – wie z.B. in der Bildung – Völkerrechtsverträge abschließen kann.¹⁷ Ebenso nicht vom Bundesverfassungsgericht entschieden ist, ob dem Bund oder den Bundesländern die Befugnis zusteht, die mit anderen Völkerrechtssubjekten abgeschlossenen Staatsverträge in innerdeutsches Recht zu transferieren, d.h. diese in die nationale Rechtsordnung zu überführen bzw. ihnen im nationalen Recht Geltung zu verschaffen. Diese Frage wird vor allem dann relevant, wenn der Bund einen Staatsvertrag zu Themen abgeschlossen hat, deren innerstaatliche Umsetzung die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer betrifft.

Die zentralistische – unter anderem vom Bund vertretene – sog. *Berliner Lösung*¹⁸ auf die vorgenannten Fragen befürwortet die uneingeschränkte Verbandskompetenz des Bundes, sämtliche Völkerrechtsverträge unabhängig von deren Vertragsgegenstand abschließen und in

¹⁴ Streinz in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 32 GG, Rn. 2.

¹⁵ Streinz/Wiater in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 59 GG, Rn. 4.

¹⁶ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2025, GVBl. S. 269.

¹⁷ Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III, 13. Aufl. 2025, Rn. 267 sowie Nettesheim, Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, August 2025, Art. 32 Rn. 61 ff – auch zu der folgenden Darstellung des Meinungsstandes.

¹⁸ Kempen/Schiffbauer in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 68 m.w.N.

innerstaatliches Recht durch ein Bundesgesetz transferieren zu dürfen. Begründet wird diese Ansicht mit dem vorbehaltlosen Wortlaut des Art. 32 Abs. 1 GG, wonach die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten die Angelegenheit des Bundes sei. Im Unterschied hierzu sei der Wortlaut des Art. 32 Abs. 3 GG, demzufolge die Bundesländer Staatsverträge abschließen „können“, restriktiver formuliert. Dies spreche dafür, dass die Länderzuständigkeit allenfalls ergänzend neben jene des Bundes trete, aber diese nicht verdrängen könne. Da die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat sei, solle der Bund diesen völkerrechtlich vertreten, um nach außen hin als Einheitsstaat aufzutreten. Dies vermeide divergierende oder sich gegebenenfalls sogar widersprechende Staatsverträge einzelner Bundesländer. Die Transformationsbefugnis des Bundes, das Völkerrecht im zweiten Schritt durch Bundesgesetze in innerdeutsches Recht übertragen zu dürfen, folge dem Gedanken des Sachzusammenhangs.¹⁹ Da der Bund für den Abschluss der Staatsverträge zuständig sei, müsse auch dessen Vollzug die Aufgabe des Bundes sein.

Die föderalistische sog. *Süddeutsche Lösung*²⁰ verneint hingegen eine Verbandskompetenz des Bundes im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Das verfassungsrechtlich austarierte System der Gesetzgebungszuständigkeiten der Art. 70 ff. GG dürfe im Bereich der Staatsverträge und deren Transformation nicht ausgesetzt und damit unterlaufen werden. Die Annahme einer ungeschriebenen Zuständigkeit des Bundes „*kraft Sachzusammenhangs*“ widerspreche dem ausdrücklichen Wortlaut der Art. 70 ff. GG. Soweit die Bundesländer für die gesetzliche Transformation eines Staatsvertrages zuständig seien, sollte ihnen auch die Verbandskompetenz zum Abschluss jener Staatsverträge gemäß Art. 32 Abs. 3 GG zukommen. Dies vermeide ein Auseinanderfallen von Verbands- und Transformationskompetenz und achte die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer.

Nach der vermittelnden sog. *Norddeutschen Lösung*²¹ wird das von der *Süddeutschen Lösung* kritisierte Auseinanderfallen zwischen der Verbandskompetenz (Bund) und Transformationskompetenz (Länder), d.h. der Zuständigkeit beim Abschluss eines Staatsvertrages und dessen Vollzug in innerstaatliches Recht, ausdrücklich gefordert. Denn nur durch die Aufteilung der Kompetenzen auf die Bundes- und Landesebene könnten die verfassungsrechtlichen Vorgaben befolgt werden, dass einerseits die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten die Angelegenheit des Bundes sei (vgl. Art. 32 Abs. 1 GG) und andererseits den Bundesländern die Gesetzgebungskompetenz bei der Transformation jener Staatsverträge obliege.

¹⁹ Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III, 13. Aufl. 2025, Rn. 748.

²⁰ Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III, 13. Aufl. 2025, Rn. 268; Kempen/Schiffbauer in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 68 m.w.N.

²¹ Kempen/Schiffbauer in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 68 m.w.N.

Wenngleich sich bislang keine der o.g. drei Auffassungen vor den Verfassungsgerichten durchsetzen konnte,²² hat das sog. *Lindauer Abkommen* vom 14. November 1957 den Meinungsstreit in der Praxis weitgehend befriedet,²³ wie nachfolgend erörtert wird:

In dem *Lindauer Abkommen* wird eingangs festgehalten, dass der Bund und die Länder an ihren divergierenden Rechtsauffassungen über die Abschluss- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die die ausschließlichen Kompetenzen der Länder berühren, festhalten (vgl. zu diesem Meinungsstand oben, S. 7 f.). Sie einigen sich jedoch nach Ziffer 3 des *Lindauer Abkommens* darauf, dass 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. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zu-leitet, wird sie die Ländern spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.“

Demzufolge darf der Bund auch im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder Staatsverträge abschließen, soll jedoch vor Eintritt der völkerrechtlichen Bindung das Einverständnis der Länder einholen.²⁴ Mit diesem Einverständnis der Länder geht allerdings keine Übertragung ihrer Transformationskompetenz auf den Bund einher. Die Bundesländer erklären mit ihrem Einverständnis lediglich vorab, dass sie zur späteren Transformation des vom Bund geschlossenen Staatsvertrages grundsätzlich bereit sind.

Auch beim Abschluss der UN-BRK kam die Rechtspraxis des *Lindauer Abkommens* zur Anwendung: Der Bund schloss den völkerrechtlichen Staatsvertrag (die UN-BRK), deren Artikel 24 die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer berührt (namentlich den Bildungsbereich), nachdem die Bundesländer im Vorfeld ihr Einverständnis zur Vertragsunterzeichnung abgegeben hatten (vgl. hierzu S. 5 f.). Der Bund handelte hierbei als eigenständiges Völkerrechtssubjekt und wurde infolge der Unterzeichnung der UN-BRK deren Konventionspartei. Dies hat völkerrechtlich die Konsequenz, dass der Bund an die Vorgaben der UN-BRK unmittelbar gebunden ist. Nach der Ratifikation der UN-BRK durch das Bundesgesetz vom 21. Dezember 2008 erlangte die UN-BRK innerhalb der deutschen Rechtsordnung den Rang eines Bundesgesetzes.

²² *Kempen/Schiffbauer* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 68.

²³ *Kempen/Schiffbauer* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 78.

²⁴ *Kempen/Schiffbauer* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 81.

Aus völkerrechtlicher Sicht besteht hingegen keine unmittelbare Bindung des Landes Berlin an die UN-BRK, da das Land Berlin als eigenes, neben dem Bund existierendes Völkerrechtssubjekt die UN-BRK nicht unterzeichnet hat und deshalb – im Unterschied zum Bund – nicht deren Konventionspartei geworden ist.²⁵ Darüber hinaus konnte in diesem Gutachten bereits herausgearbeitet werden, dass unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Bund und den Bundesländern dahingehend bestehen, ob der Bund oder die Bundesländer für die Transformation der vom Bund abgeschlossenen Staatsverträge in innerstaatliches Recht zuständig ist, soweit Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer berührt werden (vgl. hierzu S. 7 f.), und dass nach dem *Lindauer Abkommen* zwar ein einvernehmliches Verfahren über den Abschluss der Staatsverträge durch den Bund erzielt werden konnte, jedoch die Frage zu deren Transformation in innerdeutsches Recht weiterhin ungeklärt ist (vgl. hierzu S. 9).

Im Folgenden werden die in der Rechtsprechung und der Literatur vertretenen Auffassung zur rechtlichen Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK in den Bundesländern dargestellt.

2. Rechtsprechung zur Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK auf Landesebene

Das Bundesverwaltungsgericht entschied im Jahr 2010 im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde darüber, ob und inwieweit Art. 24 UN-BRK bei der Bewertung von landesrechtlichen Schulvorschriften (hier: der begehrten Zuweisung zur örtlichen Grundschule) rechtliche Wirkung entfalte.²⁶ Dem Verfahren lag ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zugrunde, demzufolge Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf einer Schwerpunktschule anstelle der örtlichen Regelschule zugewiesen werden könnten, sofern ihnen dieser Besuch zumutbar sei.²⁷ Es bestünde nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz grundsätzlich kein Anspruch auf die Zuweisung an die örtliche Grundschule.

Unter dem Gesichtspunkt der „*unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsnorm*“ setzte das Bundesverwaltungsgericht die gefestigte Rechtsprechung fort, wonach eine völkerrechtliche Vertragsnorm erst dann als unmittelbar geltendes Recht anwendbar sei, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sei, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten.²⁸ Dies sei im Falle von Art. 24 UN-BRK zweifelhaft,

²⁵ So entsprechend für das Land Brandenburg: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg „Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht“ vom 16. September 2010, S. 4.

²⁶ BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 6 B 52/09.

²⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 A 10036/09, Leitsatz.

²⁸ BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 6 B 52/09, Rn. 4 zit. nach juris.

erklärte das Bundesverwaltungsgericht. Zwar handele es sich bei dem Bundesgesetz, das die UN-BRK ratifiziert habe um Bundesrecht. Allerdings bedürfe die UN-BRK, soweit sie Fragen regele, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder falle, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber, um die Qualität verbindlichen Landesrechts zu erlangen.²⁹

Im Ergebnis ließ das Bundesverwaltungsgericht die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 24 UN-BRK offen, weil es hierauf letztlich nicht ankam, da bereits die Anforderungen an einen substantiierten Vortrag der Nichtzulassungsbeschwerde nicht erfüllt gewesen waren.³⁰ Nichtsdestotrotz hat das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 24 UN-BRK aufgezeigt und seine Zweifel geäußert, ob jene Voraussetzungen erfüllt seien. Zudem betonte das Bundesverwaltungsgericht, dass die UN-BRK in den Bereichen der Landesgesetzgebungskompetenz einer Transformation durch die Landesgesetzgeber bedürfe.

Diese höchstrichterliche Entscheidung reiht sich in eine Vielzahl übereinstimmender oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ein. So entschied etwa der Hessische Verwaltungsgerichtshof Kassel, dass Art. 24 UN-BRK der behördlichen Entscheidung, eine Schülerin mit sonderpädagogischen Förderungsbedarf gegen ihren Willen zu einer Förderschule (anstelle der Regelschule) zuzuweisen, nicht entgegenstehe.³¹ Dies begründete der Verwaltungsgerichtshof damit, dass obwohl der Bund die UN-BRK durch ein Bundesgesetz ratifiziert habe, dies nicht zur Transformation der Konvention in nationales Recht geführt habe, soweit die Bestandteile der UN-BRK (hier: des Art. 24 UN-BRK) dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen würden.³² Denn Art. 32 Abs. 1 GG regele nur die Verbandskompetenz für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, und Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG sehe hierzu verfahrensrechtlich die Beteiligung des Bundesgesetzgebers vor.

Hinsichtlich der Transformationskompetenz führte der Verwaltungsgerichtshof explizit aus:

„Für die Umsetzung des Völkervertragsrechts in innerstaatliches Recht gelten indes ausschließlich die Regelungen in Art. 70 ff. GG. Soweit eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht, ist dem gemäß dem Bund der gesetzgeberische Zugriff auf die betreffende Materie von Verfassungswegen verwehrt.“³³

²⁹ BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 6 B 52/09, Rn. 4 zit. nach juris.

³⁰ BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 6 B 52/09, Rn. 5 zit. nach juris.

³¹ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09.

³² VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (602).

³³ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (602).

Auch aus Art. 25 GG, wonach die sog. „*allgemeinen Regeln des Völkerrechts*“ Bestandteil des Bundesrechts seien und damit sonstigen (auch Landes-)Gesetzen vorgingen, resultiere keine rechtliche Bindungswirkung des Art. 24 UN-BRK, weil das Völkervertragsrecht, zu dem die UN-BRK gehöre, nicht zu den sog. „*allgemeinen Regeln des Völkerrechts*“ zähle.³⁴

Ergänzend merkte der Verwaltungsgerichtshof an, dass sich eine Obliegenheit der Bundesländer zur Umsetzung eines vom Bund geschlossenen Staatsvertrages in innerstaatliches Recht ergeben könne, wenn die Länder vor der Ratifizierung des Staatsvertrages beteiligt worden seien und sie ihr Einverständnis zum Vertragsschluss verbindlich erklärt hätten.³⁵

Unabhängig davon, dass Art. 24 UN-BRK mangels entsprechender Transformation durch die Bundesländer innerstaatlich nicht gelte, seien überdies auch die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Norm nicht erfüllt.³⁶ Eine völkervertragliche Vorschrift müsse nach ihrem Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet sein, rechtliche Wirkungen auszulösen. Die unmittelbare Vollzugsfähigkeit einer Vorschrift (sog. „*self-executing*“) sei nur gegeben, wenn sie zur Entfaltung rechtlicher Wirkungen hinreichend bestimmt sei. Hiervon sei nicht auszugehen, wenn die Norm zu ihrer Ausführung noch einer normativen Ausfüllung, d.h. einer gesetzgeberischen Konkretisierung, bedürfe.³⁷

Nach alledem sei Art. 24 UN-BRK nicht *self-executing* und deshalb nicht unmittelbar anwendbar.³⁸ Der Vorschrift sei keine unbedingte völkerrechtliche Verpflichtung zu einer sofortigen und ausnahmslosen integrativen Beschulung aller Schüler mit Behinderung zu entnehmen. Vielmehr würde Art. 24 UN-BRK proklamationsartig soziale Ziele aufstellen, die es durch die von den Vertragsstaaten (das heißt der Bundesrepublik Deutschland) zu ergreifenden Maßnahmen zu erreichen gelte. Hierfür würden insbesondere die in der Vorschrift gewählten Begriffe sprechen („*gewährleisten*“; „*ergreifen geeignete Maßnahmen*“; „*stellen sicher*“; „*angemessene Vorkehrungen*“), die keinen eindeutigen und unmittelbaren Normanwendungsbefehl für die Verwaltung enthalten.

Mangels unmittelbarer Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK komme nur eine mittelbare rechtliche Bindung an die Vorschrift in Betracht.³⁹ Nach dem Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung seien nationale Gesetze grundsätzlich so auszulegen, dass sie nicht im Widerspruch mit geltendem Völkerrecht stünden. Die einschlägigen schulrechtlichen Bestimmung des Landes Hessens, die im Ausnahmefall die Zuweisung einer Schülerin oder ei-

³⁴ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (603).

³⁵ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (603).

³⁶ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (603).

³⁷ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (604).

³⁸ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (604).

³⁹ VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (606).

nes Schülers mit sonderpädagogischen Förderbedarf (auch gegen deren Willen) an eine Förderschule zulasse, wenn unter anderem die räumlichen und personellen Voraussetzungen für die notwendige sonderpädagogische Förderung an der allgemeinen Schule nicht gegeben seien, würden nicht Art. 24 UN-BRK widersprechen. Die UN-BRK enthalte keine vorbehaltlose Verpflichtung, jeder einzelnen Schülerin oder jedem einzelnen Schüler mit Behinderung einen Platz an einer Regelschule zur Verfügung zu stellen. Die Konventionsparteien („Vertragsstaaten“) hätten vielmehr einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK. Zudem stünden Vorgaben aus der UN-BRK nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 UN-BRK unter dem Vorbehalt, der den Vertragsstaaten zur Verfügung stehenden Mittel.

Diese grundlegenden Ausführungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs Kassel wurden seither von der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung mehrmals bestätigt⁴⁰. Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim erklärte etwa, dass Art. 24 UN-BRK vor seiner Anwendbarkeit der Transformation durch den jeweiligen Landesgesetzgeber bedürfe, die bislang jedoch nicht erfolgt sei. Bei der völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Vorschrift müsse berücksichtigt werden, dass die Vorgaben der UN-BRK nicht schrankenlos seien, d.h. dass sie in die Abwägung mit anderen gleichbedeutenden Belangen gestellt werden müssten. Das OVG Münster bekräftigte im Jahr 2023, dass Art. 24 UN-BRK nicht unmittelbar anwendbar sei.⁴¹ Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht entschied im Jahr 2024, es lasse sich aus Art. 24 UN-BRK nicht entnehmen, dass ein Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe unabhängig von verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten des Staates bestehe.⁴² Der Anspruch auf die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe bestünde nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Eine etwaige Obliegenheit der Bundesländer, die für die Transformation nötigen Schritte auf Landesebene einzuleiten, soweit im Vorfeld das Einverständnis zum Abschluss des Staatsvertrages abgegeben worden sei, ist den weiteren gerichtlichen Entscheidungen nicht zu entnehmen. Dies könnte darin begründet sein, dass mittlerweile fast alle Bundesländer – einschließ-

⁴⁰ OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. September 2010 - 2 ME 278/10; VGH Mannheim, Beschluss vom 21. November 2012 – 9 S 1833/12; insbesondere die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 24 UN-BRK verneinend: OVG Münster, Beschluss vom 26. April 2023 – 19 A 2181/22; VGH München, Beschluss vom 5. Oktober 2015 – 7 ZB 15.768, 7 ZB 15.783; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2012 – 7 A 1138/11.Z.

⁴¹ OVG Münster, Beschluss vom 26. April 2023 – 19 A 2181/22, Rn. 14 Beck RS 2023, 9068.

⁴² Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. Februar 2024 – 2 B 251/23, Rn. 7 zit. nach juris.

lich das Land Berlin – (Schul-)Gesetze erlassen haben, um die Zielvorgaben des Art. 24 UN-BRK umzusetzen.⁴³

Das Bundesverfassungsgericht hat zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes im Lichte der UN-BRK ausgeführt, dass die UN-BRK, auch wenn sie auf die Sicherung und Stärkung der Autonomie behinderter Menschen gerichtet sei, nicht grundsätzlich Maßnahmen verbiete, die gegen den natürlichen Willen dieser Personen gerichtet seien.⁴⁴ Damit verfestigte das Bundesverfassungsgericht die Annahme zu Art. 24 UN-BRK, wonach die Vorschrift keine absoluten, das heißt abwägungsfesten Rechtspositionen für Menschen mit Behinderungen vermittele.

Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass in der Rechtsprechung bislang übereinstimmend eine unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK auf Landesebene mangels Bestimmtheit der Norm abgelehnt wird. Einzelne Oberverwaltungsgerichte haben darüber hinaus festgestellt, dass es für die Geltung von Art. 24 UN-BRK der Transformation durch die Landesgesetzgeber bedürfe, die bislang nicht erfolgt sei.⁴⁵ Rechtlich könne die Vorschrift somit auf Länderebene allenfalls mittelbar in Gestalt des Grundsatzes der völkerrechtsfreundlichen Auslegung eine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Dabei sei jedoch zu beachten, dass aus Art. 24 UN-BRK keine vorbehaltlose Verpflichtung erwachse, jeder einzelnen Schülerin oder jedem einzelnen Schüler mit einer Behinderung einen Platz an einer Regelschule zur Verfügung zu stellen. Die Rechte aus Art. 24 UN-BRK stünden insbesondere unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Mittel. Den Vertragsstaaten sei zudem ein Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK eingeräumt.

3. Auffassungen in der Literatur zur Verbindlichkeit von Art. 24 UN-BRK auf Landesebene

In der Literatur besteht hingegen anders als in der Rechtsprechung keine Einigkeit darüber, dass die Geltung und (unmittelbare) Anwendbarkeit von Art. 24 UN-BRK auf Länderebene abzulehnen sei.

So wird einerseits in Anlehnung an die sog. *Berliner Lösung* (vgl. hierzu S. 7 f.) vertreten, dass mit dem Zustimmungsgesetz des Bundestages vom 21. Dezember 2008 der Rechtsan-

⁴³ Bernhard „Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren“, RdJB 1/2015, S. 79 (82).

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 74 zit. nach juris.

⁴⁵ OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. September 2010 -2 ME 278/10, Rn. 13 zit. nach juris.

wendungsbefehl für die UN-BRK vollumfänglich, d.h. unabhängig von der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, wirksam geworden sei.⁴⁶ Abgeleitet von dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG entfalte die im Rang eines Bundesgesetzes stehende UN-BRK allgemeine Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen, ohne dass es eines weiteren Transformationsaktes durch die Länderparlamente bedürfe.⁴⁷ Diese Ansicht stützt sich verstärkt auf die historische Staatspraxis, wonach vom Bund abgeschlossene Völkerrechtsverträge grundsätzlich nicht durch die Bundesländer einzeln ratifiziert würden.⁴⁸ Deshalb sei das Land Berlin aufgrund des Zustimmungsgesetzes des Bundes an die gesamte UN-BRK gebunden⁴⁹, d.h. auch an Art. 24 UN-BRK.

Andere Stimmen in der Literatur bejahen hingegen das Erfordernis, dass die Landesparlamente die UN-BRK in solchen Bereichen, in denen die UN-BRK die ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder tangiert, transformieren müssten, damit die jeweiligen UN-BRK-Normen (hier: Art. 24 UN-BRK) in diesen Ländern Geltung erlangen würde.⁵⁰ So erklärt etwa der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages in dessen Ausarbeitung zur Umsetzung der UN-BRK, dass soweit die UN-BRK Bereiche der ausschließlichen Landesgesetzgebungskompetenz betreffe, diese Vorschriften der UN-Konvention nicht bereits durch das Ratifikationsgesetz des Bundes vom 21. Dezember 2008 umgesetzt worden seien.⁵¹ Nur die Länder seien für die Umsetzung zuständig und könnten diese Kompetenz nicht auf den Bund übertragen.

Zum Teil nehmen jene Stimmen, die für die Geltung von Art. 24 UN-BRK auf Länderebene ein transformatives Tätigwerden der Landesparlamente fordern, eine Obliegenheit der Länder – das heißt jedoch keine Verpflichtung – an, einen vom Bund geschlossenen Staatsvertrag, zu dessen Abschluss die Bundesländer im Vorfeld ihr Einverständnis erklärt hatten, auf Länder-

⁴⁶ Aichele „Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis“ AnwBl 2011, 727 (730).

⁴⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte „Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK“, Dezember 2023, S. 11.

⁴⁸ Bernhard „Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren“, RdJB 1/2015, S. 79 (82); Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg „Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht“ vom 16. September 2010, S. 8.

⁴⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte „Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK“, Dezember 2023, S. 11.

⁵⁰ Riedel, Arend „Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK“, NVwZ 2010, 1346 (1346); Obermayr „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene in Bayern“, 2018, S. 101.

⁵¹ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung zur „Umsetzung völkerrechtlicher Verträge – VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen“ vom 12. März 2009, S. 5 f..

ebene zu transformieren.⁵² Andere wiederum bejahen sogar eine Verpflichtung der Länderregierungen entsprechende Landesgesetze auf den Weg zu bringen, um die Landesgesetze zu transformieren. Dies wird regelmäßig aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, das in dem Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist, hergeleitet.⁵³ Danach verhielten sich die Bundesländer treuwidrig, wenn sie einen Staatsvertrag, mit dem sie sich vorab gegenüber dem Bund einverstanden erklärt hatten, innerstaatlich ihre Umsetzung verweigern würden.⁵⁴ Dem wird insoweit widersprochen, als dass der Grundsatz der Bundestreue nicht derart weit reiche.⁵⁵ Er verpflichte Bund und Länder zwar zu gegenseitiger Loyalität, halte aber die eine Seite (hier: die Länder) nicht an, sich dem *fait accompli* der anderen Seite (hier: des Bundes) zu beugen.⁵⁶ Im Ergebnis bleibt somit auch die Frage der rechtlichen Bindung an das von den Bundesländern erklärten Einverständnisses innerhalb der Literatur umstritten.⁵⁷ Passt ein Bundesland sein jeweiliges Landesrecht an die entsprechenden Vorgaben des Völkerrechts an und nimmt dabei explizit Bezug auf den völkerrechtlichen Vertrag, dann sei dies nach einer weiteren Auffassung als „nachträgliche Ratifikation“ zu verstehen.⁵⁸

Soweit unterstellt wird, Art. 24 UN-BRK würde auf Landesebene bereits gelten, besteht in der Literatur auch im Hinblick auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschrift, also die Frage, ob die Norm von allen staatlichen Stellen voraussetzungslos und ohne nähere Konkretisierungen unmittelbar angewandt werden könne (sog. *self-executing*), Uneinigkeit. So wird zum Teil vertreten, dass Art. 24 Abs. 1 S. 2 UN-BRK zumindest insoweit unmittelbar anwendbar sei, wie die Vorschrift ein allgemeines Diskriminierungsverbot sowie das Recht von Kindern mit Behinderung auf einen Zugang zum Regelschulsystem enthalte und sich somit nicht von vergleichbaren Regelungen in den Landesverfassungen oder Schulgesetzen unterscheide.⁵⁹ Dem wird mit Verweis auf den Wortlaut von Art. 24 UN-BRK, wonach nicht mehr als „*die Anerkennung des Rechts auf Bildung*“ durch die Vertragsstaaten gefordert werde,⁶⁰ und analog zur Argumentation der Rechtsprechung (vgl. hierzu S. 12 f.) entgegen getreten. Zudem habe nach Art. 4 Abs. 2 UN-BRK jeder Vertragsstaat „*unter Ausschöpfung seiner verfügba-*

⁵² Nettesheim, Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, August 2025, Art. 32 Rn. 71.

⁵³ Riedel, Arend „Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK“, NVwZ 2010, 1346 (1346).

⁵⁴ Zu diesem Meinungsstand m.w.N.: Krajewski „Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht“, JZ 2010, 120 (124).

⁵⁵ Kempen/Schiffbauer in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 76.

⁵⁶ Kempen/Schiffbauer in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 32, Rn. 76.

⁵⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung zur „Umsetzung völkerrechtlicher Verträge – VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen“ vom 12. März 2009, S. 7.

⁵⁸ Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, S. 31 f.

⁵⁹ Riedel, Arend „Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK“, NVwZ 2010, 1346 (1347).

⁶⁰ Luthe „Zur rechtlichen Bedeutungslosigkeit der Behindertenrechtskonvention und ihren Risiken“, Behindertenrecht 2014, 89 ff, Ziffer 3.

ren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen.“ Gerade der Ausdruck, dass die Rechte erst „nach und nach“ vollends verwirklicht werden müssten, spreche dafür, dass vor einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Normen noch (gesetzgeberische) Zwischenakte erforderlich seien, d.h. die (Schul-)Behörden Art. 24 UN-BRK nicht unmittelbar anwenden könnten.

Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass in der Literatur kein Konsens über die Geltung von Art. 24 UN-BRK besteht, solange es an einer (nachträglichen) Transformation der Vorschrift durch die Länderparlamente in das jeweilige Landesrecht fehlt. Der von der Rechtsprechung herangeführten Begründung, dass es für die Geltung von Art. 24 UN-BRK eines bundeslandspezifischen Transformationsaktes bedürfe, um die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer nicht auszuhöhlen (vgl. hierzu S. 11), wird durch jene Stimmen, die die Geltung von Art. 24 UN-BRK bejahen, weniger auf rechtlicher Ebene begegnet, als vielmehr mit Verweis auf die bisherige Staatspraxis und mit zum Teil pragmatischen Erwägungen, da die Transformation ohne länderspezifische Transformationsakte deutlich effizienter wäre. Soweit angenommen wird, Art. 24 UN-BRK gelte bereits auf Länderebene, ist darüber hinaus umstritten, ob Art. 24 UN-BRK überhaupt unmittelbar anwendbar wäre, d.h. insoweit hinreichend bestimmt ist, sodass (Schul-)Behörden die Vorschrift ohne weitere Vollzugsregeln anwenden können. Eine Tendenz dürfte jedoch dahingehend bestehen, keine uneingeschränkte unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK anzunehmen.⁶¹

4. Stellungnahmen des Berliner Senats zur Geltung und Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK

Der Berliner Senat hat sich im Oktober 2024 im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage zur Umsetzung der UN-BRK wie folgt geäußert:⁶²

⁶¹ Die unmittelbare Anwendbarkeit vollständig ablehnend: *Luthe* „Zur rechtlichen Bedeutungslosigkeit der Behindertenrechtskonvention und ihren Risiken“, *Behindertenrecht* 2014, 89 ff; Gegen eine pauschale (Un-)Anwendbarkeit von Art. 24 UN-BRK und für eine differenzierte Betrachtung: *Krajewski* „Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht“ *JZ* 2010, 120 (123 f.), *Bernhard* „Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren“, *RdJB* 1/2015, S. 79 (88); Die unmittelbare Anwendbarkeit vollständig bejahend: *Riedel, Arend* „Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK“, *NVwZ* 2010, 1346 (1346).

⁶² Antwort vom 22. Oktober 2024 auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Marianne Burkert-Eulitz (GRÜNE), Drs. 19/20567, S. 2.

„Wenn für die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages auf Landesebene der Vorbehalt des Gesetzes greift, führt die isolierte Zustimmung einer Landesregierung im Rahmen des Verfahrens nach dem Lindauer Abkommen nicht dazu, dass die betreffenden Regelungen des völkerrechtlichen Vertrages für das Land wirksam oder sogar unmittelbar anwendbar werden. [...]

Nach innerstaatlichem Recht entsteht durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages durch die Bundesrepublik kein Handlungszwang für die Landesparlamente [...]. Art. 24 BRK entfaltet nach ganz herrschender, wenn auch in der Literatur teilweise kritisierten Rechtsprechung [des Urteils des VGH Kassel, oben auf S. 11 ff.] auch keine unmittelbare Wirkung, da die Norm nicht hinreichend bestimmt ist. Dieses Ergebnis wird durch Art. 4 Abs. 2 BRK bestätigt, wonach die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter den Vorbehalt der verfügbaren Mittel der Vertragsstaaten gestellt werden und der progressiven Umsetzung bedürfen. Entsprechend leiten sich aus Art. 24 BRK auch keine unmittelbaren subjektiven öffentlichen Rechte ab. Allerdings hat der Berliner Landesgesetzgeber spätestens mit dem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 18. Dezember 2019 (GVBl. vom 29.12.2018, S. 710 ff.) Art. 24 BRK umgesetzt.“

5. Abschließende Bewertung der Frage 1)

Zur abschließenden Beantwortung der Frage, welche rechtliche Verbindlichkeit Art. 24 UN-BRK im Land Berlin, insbesondere im Hinblick auf seine unmittelbare Anwendbarkeit und seine Bedeutung für die Gesetzgebung und die schulrechtliche Praxis, entfaltet, ist einleitend festzuhalten, dass aus rechtlicher Sicht mit der Argumentation der Rechtsprechung die besseren Gründe dafür sprechen, davon auszugehen, dass mit dem Zustimmungsgesetz des Bundes vom 21. Dezember 2008, durch das die UN-BRK den Rang eines Bundesgesetz erhielt, nicht zugleich Art. 24 UN-BRK in das Berliner Landesrecht inkorporiert wurde. Es überzeugt, wenn die Rechtsprechung annimmt, dass die UN-BRK, soweit sie – wie im Falle des Art. 24 UN-BRK – Fragen regelt, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder falle, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber bedürfe, um die Qualität verbindlichen Landesrechts zu erlangen.

Ein entsprechendes Berliner Landesgesetz, mit dem die unmittelbare Geltung von Art. 24 UN-BRK auf Landesebene angeordnet wird, existiert im Land Berlin nicht und – soweit bekannt – auch in keinem anderen Bundesland. Zwar dürfte das Abgeordnetenhaus von Berlin ein derartiges Transformationsgesetz erlassen. Eine entsprechende gesetzgeberische Verpflichtung widerspräche jedoch der Parlamentsautonomie und dem Rechtsgedanken des Art. 50 Abs. 1 S. 4 VvB, wonach der Abschluss von Staatsverträgen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses – und damit der freien parlamentarischen Entscheidung – bedarf. Die

Seite 18 von 31

Länder „können“ gemäß Art. 32 Abs. 3 GG Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, „müssen“ dies jedoch nicht tun. Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat zur Umsetzung der in Art. 24 UN-BRK enthaltenen Vorgaben etwa am 25. Juni 2009 beschlossen, die Berliner Schulstruktur weiter zu entwickeln,⁶³ und später das Berliner Schulrecht mit dem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 18. Dezember 2019 „im Hinblick auf die UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt“.⁶⁴ Durch die Errichtung einer integrativen Schulform sollte nach hiesigem Verständnis nicht Art. 24 UN-BRK verbindlich in das Berliner Landesrecht inkorporiert, sondern vielmehr den allgemeinen Zielvorgaben des Art. 24 UN-BRK entsprochen werden.

Doch selbst wenn man annähme, Art. 24 UN-BRK sei geltendes Berliner Landesrecht, so dürfte die Vorschrift jedenfalls für die (Schul-)Behörden nicht unmittelbar anwendbar sein. Die Norm ist nicht hinreichend bestimmt („*self-executing*“), damit eine Verwaltung auf deren Grundlage ohne nähere gesetzgeberische Ausgestaltung der Vorschrift, in jeglichen Einzelfällen entscheiden könnte. Dass die Vertragsstaaten nach dem Wortlaut von Art. 24 UN-BRK „das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung“ anerkennen, ein „*integratives Bildungssystem gewährleisten*“, bei der Verwirklichung dieses Ziels „*angemessene Vorkehrungen*“, und „*geeignete Maßnahmen*“ treffen sollen, spricht dafür, dass es sich hierbei um an die Vertragsstaaten gerichtete Zielvorgaben handelt, in ihren jeweiligen Rechtsordnungen – soweit dies erforderlich ist – gesetzgeberisch tätig zu werden, und nicht um unmittelbar an die Berliner (Schul-)Behörden gerichtete Vorgaben.

Rechtliche Geltung kann Art. 24 UN-BRK mittelbar über den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung entfalten. Das Bundesverfassungsgericht geht etwa davon aus, dass die UN-BRK zur Auslegung von Grundrechten und mithin auch zur Bestimmung der Reichweite des Diskriminierungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, das von den Behörden verbindlich einzuhalten und von Gerichten bei ihren Entscheidungen zu beachten ist, grundsätzlich Berücksichtigung findet.⁶⁵ Bestehen demnach Handlungs- und Auslegungsspielräume innerhalb des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, sei grundsätzlich der UN-BRK-gemäßen Auslegung der Vorrang einzuräumen, soweit dies nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation noch vertretbar erscheine.⁶⁶ Bislang ist jedoch kein Anwendungsfall bekannt, in dem die Rechtsprechung Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG vor dem

⁶³ Weiterentwicklung der Berliner Schulstruktur „Gesamtkonzept ‚Inklusive Schule‘ Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Drs. 16/2479.

⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften, Drs. 18/1398, S. 1.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 1. Februar 2018 – 1 BvR 1379/14.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 63 zit. nach juris.

Hintergrund des Art. 24 UN-BRK anders als bislang ausgelegt hätte.⁶⁷ Denn auch aus Art. 24 UN-BRK erwachse – wie im Falle des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – keine vorbehaltlose Verpflichtung des Staates, jeder einzelnen Schülerin oder jedem einzelnen Schüler mit einer Behinderung einen Platz an einer Regelschule zur Verfügung zu stellen. Die Rechte aus Art. 24 UN-BRK stünden insbesondere unter dem Vorbehalt, der zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Mittel. Damit soll eine angemessene Förderung aller Schülerinnen und Schüler sichergestellt werden.

Im Ergebnis sprechen damit die besseren Gründe dafür, dass Art. 24 UN-BRK im Land Berlin nicht unmittelbar anwendbar ist, jedoch mittelbar über den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung Geltung erlangen kann.

B. Zu Frage 2)

Steht die Regelung des § 37 Abs. 4 SchulG mit den Anforderungen des Artikels 24 der UN-BRK in Einklang, soweit der Anspruch auf gemeinsamen Unterricht von der Verfügbarkeit personeller, sächlicher und organisatorischer Mittel abhängig gemacht wird, und welche Konsequenzen ergeben sich aus der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen?

Die Vorschrift des § 37 Abs. 4 SchulG⁶⁸, deren Vereinbarkeit mit Art. 24 UN-BRK zu überprüfen ist, hat folgenden Wortlaut:

*„(4) Die Schulleiterin oder der Schulleiter der allgemeinen Schule darf eine angemeldete Schülerin oder einen angemeldeten Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf **nur abweisen, wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind.** Ist der Schulleiterin oder dem Schulleiter eine Aufnahme nach Satz 1 nicht möglich, so legt sie oder er den Antrag der Schulaufsichtsbehörde vor. Diese richtet zur Vorbereitung ihrer Entscheidung einen Ausschuss ein, **der die Erziehungsberechtigten und die Schule anhört.** Die Schulaufsichtsbehörde entscheidet im Einvernehmen mit der zuständigen Schulbehörde abschließend auf der Grundlage einer Empfehlung des Ausschusses und unter Beachtung der personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten über die Aufnahme der Schülerin oder des Schülers in die gewählte allgemeine Schule, eine andere allgemeine Schule*

⁶⁷ Vgl. etwa VGH Mannheim, Beschluss vom 21. November 2012 – 9 S 1833/12, 3. Leitsatz und VGH Kassel, Urteil vom 12. November 2009 – 7 B 2763/09, NVwZ-RR 2010, 602 (606). In beiden Entscheidungen wurde eine abweichende Auslegung explizit abgelehnt.

⁶⁸ Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG) vom 26. Januar 2004; zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11.12.2025 (GVBl. S. 629, 632).

oder im Einvernehmen mit den Erziehungsberechtigten eine Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt“ (Hervorhebungen durch Verfasser).

Damit ist § 37 Abs. 4 SchulG eine Ausnahmevorschrift zu der grundsätzlichen Regelung des § 37 Abs. 1 SchulG, die besagt:

„(1) Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben einen Anspruch eine allgemeine Schule zu besuchen, wenn sie oder bei nicht volljährigen Schülerinnen und Schülern ihre Erziehungsberechtigten dies wünschen.“

Daraus leitet sich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis ab, wonach Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf grundsätzlich eine allgemeine Schule besuchen dürfen. Nur ausnahmsweise kann ihnen im Einzelfall – auch entgegen ihrem Willen bzw. dem ihrer Erziehungsberechtigten – der Besuch der allgemeinen Schule versagt werden, wenn für eine angemessene Förderung keine personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten in der allgemeinen Schule vorhanden sind. Die Entscheidung über die ausnahmsweise Versagung des Besuchs einer allgemeinen Schule trifft die Schulaufsichtsbehörde, die in ihrem Entscheidungsprozess die jeweilige Schule und die Erziehungsberechtigten der Schülerin oder des Schülers anhört.

1. Erste Teilfrage: Vereinbarkeit von § 37 Abs. 4 SchulG mit Art. 24 UN-BRK

Nach der ersten Teilfrage ist zu prüfen, ob es mit Art. 24 UN-BRK vereinbar ist, den Anspruch auf gemeinsamen Unterricht nach § 37 Abs. 1 SchulG von der Verfügbarkeit personeller, sächlicher und organisatorischer Möglichkeiten einer angemessenen Förderung der betroffenen Schülerin oder des Schülers abhängig zu machen.

Hierbei wurde im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage bereits herausgearbeitet (vgl. S. 19 f.), dass die UN-BRK, auch wenn sie auf die Sicherung und Stärkung der Autonomie behinderter Menschen gerichtet ist, nicht ausnahmslos Maßnahmen verbietet, die dem Willen dieser Personen entgegenstehen. Aus Art. 24 UN-BRK erwächst keine vorbehaltlose Verpflichtung, jeder einzelnen Schülerin oder jedem einzelnen Schüler mit einer Behinderung einen Platz an einer Regelschule zur Verfügung zu stellen. Die Rechte aus Art. 24 UN-BRK stehen unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Mittel. Die Verwirklichung der Vorgaben der UN-BRK erfolgt nach

Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 UN-BRK „unter Ausschöpfung [der] verfügbaren Mittel“.⁶⁹ Bei dieser Verwirklichung steht den Vertragsstaaten zudem ein Gestaltungsspielraum zu.

Auch das Grundgesetz kennt im Hinblick auf den Schulzugang einen Ressourcenvorbehalt. So entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Versagung des Besuches einer allgemeinen Schule durch ein Kind mit einer Behinderung nur dann eine verbotene Benachteiligung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sei, wenn die Versagung erfolge,

*„obwohl eine Unterrichtung an der allgemeinen Schule mit sonderpädagogischer Förderung möglich ist, der dafür benötigte personelle und sächliche Aufwand mit vorhandenen Personal- und Sachmitteln bestritten werden kann und auch organisatorische Schwierigkeiten und schutzwürdige Belange Dritter der integrativen Beschulung nicht entgegenstehen.“*⁷⁰

Nach alledem spricht Vieles dafür, dass es rechtlich zulässig ist, den grundsätzlichen Anspruch zum Besuch einer Regelschule nach § 37 Abs. 4 SchulG unter den ausnahmsweisen Vorbehalt der Verfügbarkeit personeller, sächlicher und organisatorischer Möglichkeiten einer angemessenen Förderung zu stellen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 37 SchulG stellt sicher, dass die Versagung des Besuches der allgemeinen Schule die einzelfallbezogene Ausnahme bleibt, und wird damit dem Leitgedanken des integrativen Bildungssystems nach Art. 24 Abs. 1 UN-BRK grundsätzlich gerecht.

Im Ergebnis dürfte § 37 Abs. 4 SchulG vor diesem Hintergrund mit Art. 24 UN-BRK vereinbar sein.

2. Zweite Teilfrage: Bedeutung der „angemessenen Vorkehrungen“

Nach der zweiten Teilfrage ist zu prüfen, welche Konsequenzen sich aus der Pflicht zur Bereitstellung „angemessener Vorkehrungen“ ergeben.

Der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ wird im Kontext des Art. 24 UN-BRK in dessen Absatz 2c und 5 verwendet. Danach stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

„angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“ (Abs. 2c) und

⁶⁹ Ein Vorbehalt der Finanzierbarkeit von Schulinklusion wird in der Literatur zum Teil abgelehnt, vgl. Brosius-Gersdorf, Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 7 Rn. 25 m.w.N.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 – 1 BvR 9/97, 2. Leitsatz.

*„Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen **angemessene Vorkehrungen** getroffen werden“ (Abs. 5; Hervorhebungen durch Verfasser).*

Der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ bedeutet nach Art. 2 UN-BRK:

„notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“

Die UN-BRK selbst enthält keine Vorgaben bezüglich des Maßstabs der *Unverhältnismäßigkeit* bzw. *Unbilligkeit*.⁷¹ Der UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen hat entschieden, dass den Mitgliedstaaten beim Treffen angemessener Vorkehrungen ein Ermessensspielraum zustehe und der Ausschuss nicht antizipieren könne, wann eine Belastung als unbillig zu qualifizieren sei.⁷²

Wenngleich das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass der Rechtsauffassung des UN-Ausschusses keine verfassungsrechtliche Bindungswirkung zukomme⁷³, können dessen Entscheidungen bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „angemessenen Vorkehrungen“ unterstützen.

Der UN-Ausschuss erklärte etwa im Hinblick auf Art. 24 UN-BRK, dass das Recht auf Nichtdiskriminierung das Recht einschließe, zugängliche Lernumgebungen und „angemessene Vorkehrungen“ zu erhalten.⁷⁴ Die „angemessenen Vorkehrungen“ seien individuell für die jeweils betroffene Person zu beurteilen, um Einzelfallgerechtigkeit zu erzielen. Die „angemessenen Vorkehrungen“ könnten als Mittel genutzt werden, um den Zugang zu Schulen für Menschen mit einer Behinderung sicherzustellen. Dies umfasse etwa Maßnahmen, die die Beförderung zur Schule, die sanitären Einrichtungen (einschließlich Hygiene- und Toiletten-

⁷¹ Bechtolf in Deinert/Welti/Luik/Brockmann, StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, „Angemessene Vorkehrungen“ Rn. 4.

⁷² Committee on the Rights of Persons with Disabilities 14. November 2014, Communication No. 5/2011, S. 13.

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 75 ff. zit. nach juris.

⁷⁴ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, CRPD (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4, Ziff. 13.

einrichtungen), Schulcafeterias und Aufenthaltsräume inklusiv gestalten. Weitere Beispiele seien die Bereitstellung von Computern mit Braille-Tastatur und -Drucker, Rampen sowie Fahrstühle.⁷⁵ Die Vorgabe, angemessene Vorkehrungen zu schaffen, bestünde jedoch nur so weit dies keine unzumutbare Belastung für die Stelle bedeute.⁷⁶

Im Hinblick auf den konkreten Entscheidungsprozess des § 37 Abs. 4 SchulG, der im Ergebnis dazu führen kann, dass eine Schülerin oder ein Schüler mit einer Behinderung keine allgemeine Schule besucht, könnte eine „*angemessene Vorkehrung*“ etwa die nachvollziehbare Dokumentation des Entscheidungsprozesses beinhalten, damit die Betroffenen die maßgeblichen Erwägungen einsehen und bei Bedarf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Entscheidung ersuchen können.⁷⁷ Ebenso könnten widerkehrende Schulungen der Entscheidungsträger zu Belangen von Menschen mit Behinderungen angezeigt sein, um die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes im Kontext des § 37 Abs. 4 SchulG sicherzustellen. So besagt etwa Art. 24 Abs. 4 UN-BRK, der den Schulungsgedanken explizit auf sämtliche Mitarbeitende auf allen Ebenen des Bildungswesens erstreckt, dass „*Schulungen die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen einschließen.*“ Generell formuliert, sollte der Ressourcenvorbehalt – auch aufgrund seines Ausnahmecharakters – eng ausgelegt werden. Er darf nicht pauschal oder dauerhaft dazu verwendet werden, Maßnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen zu verhindern.⁷⁸ Ein abschließender Katalog sämtlicher in Betracht zu ziehender „*angemessener Vorkehrungen*“ lässt sich – auch unter Berücksichtigung des den Vertragsstaaten eingeräumten Ermessensspielraums und der Einzelfallbezogenheit der Maßnahmen – an dieser Stelle nicht formulieren.

⁷⁵ Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, August 2018, S. 25.

⁷⁶ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, CRPD (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 2, S. 9.

⁷⁷ Vgl. entsprechend zu Art. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 – 1 BvR 9/97, Rn. 84 zit. nach juris.

⁷⁸ Vgl. hierzu Bernhard „Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren“, RdJB 1/2015, S. 79 (88); Committee on the Rights of Persons with Disabilities, A Guide to Article 24 (Education), 25. November 2016.

C. Zu Frage 3)

Ist § 43b Abs. 1 SchulG mit Artikel 24 der UN-BRK vereinbar, soweit die Norm das vollständige oder teilweise Ruhen der Schulpflicht bei herausforderndem Verhalten ermöglicht?

Die Vorschrift des § 43b Abs. 1 SchulG⁷⁹, deren Vereinbarkeit mit Art. 24 UN-BRK zu überprüfen ist, hat folgenden Wortlaut:

„Ruhen der Schulpflicht

(1) Wenn eine Schülerin oder ein Schüler durch Verhalten in der Schule, bei schulischen Veranstaltungen außerhalb des Schulgeländes oder auf dem Schulweg Leben, Gesundheit oder sexuelle Selbstbestimmung anderer am Schulleben beteiligter Personen gefährdet oder bedroht oder andere Personen dazu anstiftet und sich von diesem Verhalten weder durch Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen im Sinne der §§ 62 und 63 noch durch sonstige mildere Maßnahmen abhalten lässt, können die Erziehungsberechtigten oder die volljährige Schülerin oder der volljährige Schüler selbst einen Antrag auf Befreiung von der Schulpflicht nach § 43a stellen mit dem Ziel, die Gefährdung oder Bedrohung oder Anstiftung dazu zu beenden und Zeit für unterstützende Maßnahmen zu finden. Wird unter den Voraussetzungen des Satzes 1 ein Antrag auf Befreiung von der Schulpflicht nicht gestellt, kann die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Klassenkonferenz und auf Grund einer Stellungnahme des zuständigen Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentrums das vorübergehende vollständige oder teilweise Ruhen der Schulpflicht und den Ausschluss vom Unterricht und von anderen schulischen Veranstaltungen anordnen. Die betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler und die Erziehungsberechtigten sind zuvor zu hören. Von der Schülerin oder dem Schüler oder den Erziehungsberechtigten im Rahmen der Anhörung vorgelegte ärztliche oder therapeutische Auskünfte, Atteste oder Gutachten werden von der Schulaufsichtsbehörde berücksichtigt. Die Schulaufsichtsbehörde hat eine Anordnung nach Satz 2 zu überprüfen, sobald eine Änderung des Verhaltens der Schülerin oder des Schülers zu erwarten ist, spätestens nach drei Monaten; für die Dauer der Anordnung findet spätestens jeweils nach sechs Monaten eine Überprüfung derselben statt. Spätestens nach zwölf Monaten ei-

⁷⁹ Schulgesetz für das Land Berlin (SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 26) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 23. Dezember 2025 (GVBl. S. 629).

nes vollständigen Ruhens der Schulpflicht und eines Ausschlusses vom Unterricht und von anderen schulischen Veranstaltungen muss die Fortsetzung der Beschulung erprobt werden, wenn die Erziehungsberechtigten oder die volljährige Schülerin oder der volljährige Schüler dies bei der Schulaufsichtsbehörde beantragen. Die Schulaufsichtsbehörde plant und koordiniert im Zusammenwirken mit der Schule, dem zuständigen Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentrum und, soweit im Einzelfall erforderlich, weiteren Behörden, Einrichtungen und Diensten die Vorbereitung der Wiedereingliederung in die Schule. Sie bezieht dabei die betroffene Schülerin oder den betroffenen Schüler und die Erziehungsberechtigten ein. Satz 3 gilt entsprechend“ (Hervorhebungen durch Verfasser).

Diese Vorschrift zum „*Ruhen der Schulpflicht*“ trat am 1. August 2024 in Kraft und ersetzte die Vorgängervorschrift des § 41 Abs. 3a SchulG a.F.⁸⁰ Den Anlass für die Neufassung der Regelung gab der Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. April 2024, in dem das Verwaltungsgericht im Eilrechtswege erklärt hatte, § 41 Abs. 3a SchulG a.F. halte aller Voraussicht nach einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand.⁸¹ In dem Eilverfahren wendete sich ein Kind mit einer Autismus-Spektrum-Störung gegen das von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie angeordnete vorübergehende vollständige Ruhen seiner Schulpflicht. Der Ausschluss vom Schulunterricht erfolgte, weil das Kind mehrfach durch Gewaltvorfälle gegenüber Mitschülerinnen und Mitschülern sowie Lehrerinnen aufgefallen sei.⁸² Der Unterrichtsausschluss sei nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtswidrig gewesen. § 41 Abs. 3a SchulG a.F. sei als Ermächtigungsgrundlage für eine solche Anordnung nicht hinreichend bestimmt, um den Anforderungen, die mit dem erheblichen Grundrechtseingriff, der mit dem vorübergehenden Ausschluss vom Schulunterricht einhergehe, gerecht zu werden.⁸³

Vor diesem Hintergrund wurde § 43b Abs. 1 SchulG im Jahr 2024 auf Tatbestands- und Rechtsfolgende konkretisiert. In der Folgezeit überprüfte das Verwaltungsgericht inzident auch die Verfassungsmäßigkeit der neugefassten Vorschrift in einem weiteren Eilverfahren. Im Beschluss vom 21. Juli 2025 erklärte das Verwaltungsgericht, dass § 43b

⁸⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, „Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften“, Drucksache 19/1703, S. 44.

⁸¹ VG Berlin, Beschluss vom 25. April 2024 – VG 3 L 208/24, Rn. 17 zit. nach BeckRS 2024, 10916.

⁸² VG Berlin, Beschluss vom 25. April 2024 – VG 3 L 208/24, Rn. 3 zit. nach BeckRS 2024, 10916.

⁸³ VG Berlin, Beschluss vom 25. April 2024 – VG 3 L 208/24, Rn. 17 zit. nach BeckRS 2024, 10916.

Abs. 1 SchulG verfassungsgemäß sei.⁸⁴ In dem Eilverfahren wehrte sich ein Kind mit einer Autismus-Spektrum-Störung gegen die teilweise vorübergehende Ruhendstellung seiner Schulpflicht. Das Kind wurde lediglich für zwei Schulstunden täglich beschult und im Übrigen von seiner Schulpflicht entbunden, weil es aggressives Verhalten gegenüber anderen gezeigt und Gegenstände zerstört habe.⁸⁵ Zur Rechtsnatur und Zielrichtung einer Ruhendstellung der Schulbesuchspflicht führte das Verwaltungsgericht Folgendes aus:

„Das vorübergehende vollständige oder teilweise Ruhen der Schulbesuchspflicht hat keinen Strafcharakter, sondern ist – ebenso wie eine Ordnungsmaßnahme – weiterhin eine pädagogische Maßnahme. Sie ist als ultima ratio angezeigt, wenn in seltenen Einzelfällen vorübergehend keine andere Möglichkeit besteht, um eine Änderung aggressiven Verhaltens zu erreichen mit dem Ziel, das Leben, die Gesundheit oder die sexuelle Selbstbestimmung anderer am Schulleben beteiligter Personen nachhaltig zu schützen (vgl. Abgeordnetenhausdrucks. 19/1703, S. 44). Anknüpfungspunkt ist – anders als im Strafrecht – nicht die Schuld des Schülers oder der Schülerin an dem ordnungswidrigen Zustand, sondern dieser Zustand selbst, soweit ihn der Schüler oder die Schülerin in zurechenbarer Weise herbeigeführt hat. Es kommt daher auch nicht darauf an, ob ein Fehlverhalten auf autismusspezifische Verhaltensformen zurückzuführen ist.“⁸⁶

Damit verdeutlichte das Verwaltungsgericht, dass die pädagogische Maßnahme des Ruhendstellens der Schulpflicht nur als letztmöglicher Lösungsweg (*ultima ratio*) zum Schutz der anderen Schülerinnen und Schüler in Betracht komme. Die Vorschrift verfolge unter anderem das Ziel, das Recht auf Bildung und die Gesundheit aller anderen am Schulleben beteiligter Personen nachhaltig zu schützen.⁸⁷

§ 43b Abs. 1 SchulG „bringt im Rahmen eines pflichtgemäß auszuübenden Ermessens einerseits das Recht auf Bildung der jeweils betroffenen Schülerin bzw. Schülers (vgl. Art. 20 VvB) und andererseits das Recht auf Bildung der Mitschülerinnen und Mitschüler (Art. 20 VvB) wie deren Recht auf Unversehrtheit der Person (Art. 2 Absatz 2 Satz 1 GG) und des Schulfriedens (vgl. Art. 7 GG) in einen möglichst schonenden Ausgleich zueinander. Hinzu kommt, dass die Regelung

⁸⁴ VG Berlin, Beschluss vom 21. Juli 2025 – VG 3 L 352/25, Rn. 17 zit. nach BeckRS 2025, 22501.

⁸⁵ VG Berlin, Beschluss vom 21. Juli 2025 – VG 3 L 352/25, Rn. 7, 11 zit. nach BeckRS 2025, 22501.

⁸⁶ VG Berlin, Beschluss vom 21. Juli 2025 – VG 3 L 352/25, Rn. 9 zit. nach BeckRS 2025, 22501.

⁸⁷ VG Berlin, Beschluss vom 21. Juli 2025 – VG 3 L 352/25, Rn. 18 zit. nach BeckRS 2025, 22501.

strenge Vorgaben dazu enthält, wie im Falle eines Ruhens der Schulbesuchspflicht weiter zu verfahren ist. So ist spätestens nach drei Monaten die Anordnung zu überprüfen, soweit sie nicht bereits aufgrund einer Änderung des Verhaltens der Schülerin oder des Schülers zuvor aufzuheben ist (vgl. § 43b Abs. 1 S. 5 SchulG).“

Zwar bezieht sich das Verwaltungsgericht in seinen Ausführungen nicht explizit auf Art. 24 UN-BRK. Trotzdem lassen die gerichtlichen Erwägungen aus den folgenden Gründen den Schluss zu, dass § 43b Abs. 1 SchulG mit Art. 24 UN-BRK vereinbar ist.

Das in Art. 24 UN-BRK geregelte Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderungen fordert die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass Kinder „*nicht aufgrund von Behinderung*“ vom Schulunterricht ausgeschlossen werden (vgl. Art. 24 Abs. 2a UN-BRK). Kinder mit Behinderungen sollen die „*volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung*“ erhalten (vgl. Art. 24 Abs. 3 UN-BRK). Sie sollen „*ohne Diskriminierung und gleichberechtigt*“ behandelt werden. Hierzu treffen die Vertragsstaaten „*angemessene Vorkehrungen*“ (vgl. Art. 24 Abs. 5 UN-BRK).

Soweit das Verwaltungsgericht, wie oben zitiert, davon ausgeht, dass es für das Ruhendstellen der Schulpflicht nicht darauf ankomme, ob ein Fehlverhalten auf autismusspezifische Verhaltensformen zurückzuführen sei,⁸⁸ spricht dies dafür, dass die Entscheidung über den Ausschluss vom Schulunterricht nicht „*aufgrund*“ einer Behinderung bzw. „*aufgrund*“ einer mit der Behinderung im Zusammenhang stehenden Verhaltensform erfolge (vgl. Art. 24 Abs. 2a UN-BRK), sondern unterschiedslos aufgrund des jeweiligen Verhaltens eines Schulkindes ergehe. Dieses Verständnis wird getragen, von Äußerungen in der Plenardebatte des Gesetzgebungsverfahrens zu § 43b SchulG,⁸⁹ wonach sich der zentrale Aspekt des Ruhens der Schulpflicht im § 43b SchulG nicht allgemein auf autistische Kinder beziehe, die von der Schulpflicht ausgeschlossen werden. Es gehe vielmehr allgemein um die besonders schwerwiegenden Fälle, bei denen sämtliche anderen pädagogischen Maßnahmen vorher nicht gegriffen haben, bei denen es auch um Opferschutz im schulischen Kontext geht und um die Begleitung der Jugendlichen.

Selbst wenn man jedoch davon ausginge, dass aus dieser Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schüler im Kontext des § 43b Abs. 1 SchulG, d.h. im Rahmen der Beurteilung eines Ausschlusses vom Schulunterricht, ein Nachteil für solche Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung erwachsen würde, weil z.B. diese Gleichbehandlung nicht hinreichend die be-

⁸⁸ VG Berlin, Beschluss vom 21. Juli 2025 – VG 3 L 352/25, Rn. 9 zit. nach BeckRS 2025, 22501.

⁸⁹ Plenarprotokoll 19/51 vom 4. Juli 2024, S. 4920.

sonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigte, so dürfte dieser aus der Gleichbehandlung resultierende Nachteil – wie vom Verwaltungsgericht ausgeführt – gerechtfertigt sein (vgl. S. 27).

Die in Art. 24 UN-BRK normierten Rechte gelten nicht schrankenlos. Sie sind in einen möglichst schonenden Ausgleich mit den anderen, im Einzelfall mit ihnen kollidierenden Rechtspositionen zu bringen (sog. praktische Konkordanz). Hierzu gehören im Kontext des Schulbesuches das Recht auf Bildung der Mitschülerinnen und Mitschüler, deren Recht auf Unversehrtheit und der Schulfrieden. Diese praktische Konkordanz kann in Ausnahmesituationen sogar das Ruhen der Schulpflicht eines Kindes mit einer Behinderung rechtfertigen, wenn zunächst sämtliche mildere Mittel ausgeschöpft worden sind, der Schulausschluss zeitlich befristet ergeht und eine Evaluierung der Entscheidung in regelmäßigen Zeitabständen erfolgt. All diese Erwägungen sind in § 43b Abs. 1 SchulG berücksichtigt.

Zudem wird durch die im Einzelnen konkret vorgegebenen Verfahrensschritte innerhalb des Entscheidungsprozesses des § 43b Abs. 1 SchulG sichergestellt, dass die Interessen von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt werden. So erfolgt die finale Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde nur *„auf Grund einer Stellungnahme des zuständigen Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentrums“* (SIBUZ), vgl. § 43b Abs. 1 S. 2 SchulG. Vor dieser Entscheidung sind die *„betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler und die Erziehungsberechtigten zu hören“*, vgl. § 43b Abs. 1 S. 3 SchulG. *„Von der Schülerin oder dem Schüler oder den Erziehungsberechtigten im Rahmen der Anhörung vorgelegte ärztliche oder therapeutische Auskünfte, Atteste oder Gutachten werden von der Schulaufsichtsbehörde berücksichtigt“*, vgl. § 43b Abs. 1 S. 3 SchulG. Diese verfahrensrechtlichen Leitplanken gewährleisten, dass die Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde auf einer gesicherten und breiten Tatsachenbasis ergeht. Die Einbeziehung von externem Sachverständnis in Gestalt des SIBUZ und den ärztlichen Stellungnahmen in den Entscheidungsprozess sorgt dafür, dass die finale Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde möglichst gerecht, nachvollziehbar und (gerichtlich) überprüfbar ist.

Im Ergebnis sprechen daher die besseren Gründe dafür, dass die Vorschrift über das Ruhen der Schulpflicht gemäß § 43b Abs. 1 SchulG mit den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK vereinbar ist.

II. Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse

Zu Frage 1:

Mit der Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass Art. 24 UN-BRK im Land Berlin keine unmittelbare rechtliche Geltung entfaltet. Die Norm ist hierfür nicht hinreichend bestimmt („*self-executing*“). Art. 24 UN-BRK kann jedoch mittelbar im Wege des Grundsatzes der völkerrechtsfreundlichen Auslegung rechtliche Wirkung entfalten. Bestehen Handlungs- und Auslegungsspielräume innerhalb des nationalen Rechts ist grundsätzlich der UN-BRK-gemäßen Auslegung der Vorrang einzuräumen, soweit dies nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation vertretbar erscheint.

Zu Frage 2:

Der Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe gemäß Art. 24 UN-BRK steht unter dem Vorbehalt der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten des Staates. Vor diesem Hintergrund dürfte es mit Art. 24 UN-BRK rechtlich vereinbar sein, wenn § 37 Abs. 4 SchulG von dem in § 37 Abs. 1 SchulG statuierten Grundsatz, dass Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf grundsätzlich eine allgemeine Schule besuchen dürfen, eine einzelfallbasierende Ausnahmeentscheidung der Schulaufsichtsbehörde zulässt, *„wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind.“*

Soweit im Kontext des § 37 Abs. 4 SchulG *„angemessene Vorkehrungen“* zu treffen sind, damit Menschen mit Behinderungen im Bildungswesen die gleichen Chancen wie alle anderen Schülerinnen und Schüler erhalten, kommt den Vertragsstaaten bei der diesbezüglichen Umsetzung ein Ermessensspielraum zu. Als *„angemessene Vorkehrung“* bei der Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde nach § 37 Abs. 4 SchulG ist zu beachten, dass Menschen mit Behinderungen grundsätzlich der Zugang zu einer allgemeinen Schule ermöglicht wird (wie z.B. durch den Einbau von Rampen oder Fahrstühlen oder die Bereitstellung von Computern mit Braille-Tastatur und –Drucker). Die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu schaffen, besteht nur allerdings soweit hiermit keine unzumutbaren Belastungen für die jeweilige Schule einhergehen. Verfahrensrechtlich kommt als weitere Maßnahme eine nachvollziehbare Dokumentation des behördlichen Entscheidungsprozesses in Betracht, damit die Betroffenen die maßgeblichen Erwägungen für und/oder gegen den Besuch einer allgemeinen Schule einsehen und bei Bedarf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Entscheidung ersuchen können. Ebenso könnten widerkehrende Schulungen der Entscheidungsträger zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen angezeigt sein, um das Bewusstsein für Behinderungen zu schärfen und damit die effektive Einhaltung des Diskriminierungsverbotes im Kontext des § 37 Abs. 4 SchulG sicherzustellen.

Zu Frage 3:

Es sprechen die besseren Gründe dafür, dass die Vorschrift über das Ruhen der Schulpflicht gemäß § 43b Abs. 1 SchulG mit den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK vereinbar ist. Die in Art. 24 UN-BRK normierten Rechte gelten nicht schrankenlos. Sie sind in einen möglichst schonenden Ausgleich mit den anderen, im Einzelfall mit ihnen kollidierenden Rechtspositionen zu bringen (sog. praktische Konkordanz). Hierzu gehören im Kontext des Schulbesuches das Recht auf Bildung der Mitschülerinnen und Mitschüler, deren Recht auf Unversehrtheit und der Schulfrieden. Diese praktische Konkordanz kann in Ausnahmesituationen auch das Ruhen der Schulpflicht eines Kindes mit einer Behinderung rechtfertigen, wenn zunächst sämtliche mildere Mittel ausgeschöpft worden sind, der Schulausschluss zeitlich befristet ergeht und eine Evaluierung der Entscheidung in regelmäßigen Zeitabständen erfolgt. All diese Erwägungen sind in § 43b Abs. 1 SchulG berücksichtigt.

Zudem wird durch die im Einzelnen konkret vorgegebenen Verfahrensschritte innerhalb des Entscheidungsprozesses des § 43b Abs. 1 SchulG – wie etwa der Berücksichtigung ärztlicher Gutachten und Stellungnahmen des Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentrums – gewährleistet, dass die Interessen von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt werden.

* * *