

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Die Autorinnen

Dr. jur. Catharina Hübner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte und leitet das Projekt Monitoring-Stelle Berlin. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Diskriminierungsschutz, Gleichstellungsgesetze, das Recht auf inklusive Schulbildung sowie die Rechte von Geflüchteten Menschen mit Behinderungen.

Ezgi Aydınlik ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Dort begleitet sie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin und befasst sich mit den Themen Disability Mainstreaming, Recht auf Arbeit und Recht auf inklusive Schul- und Berufsbildung von Menschen mit Behinderungen. Zeitgleich promoviert sie zum Zugang zum Recht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Analyse

Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK

Notwendigkeit einer systematischen
Normenprüfung

Catharina Hübner | Ezgi Aydınlik

Vorwort

Die UN-Behindertenrechtskonvention enthält den Auftrag zur Normenprüfung. Die Verpflichtung, das staatliche Handeln am Maßstab der UN-BRK stetig zu prüfen sowie wirksame gesetzgeberische und sonstige Umsetzungsmaßnahmen vorzunehmen, ergibt sich unmittelbar aus Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b. Umfasst davon ist die Überprüfung bestehenden Rechts wie auch die Überprüfung zukünftigen Rechts.

Das damit verfolgte Ziel ist die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen. Sie sollen genau wie alle anderen Menschen auch von den Menschenrechten Gebrauch machen können (Artikel 1 Unterabsatz 1 UN-BRK). Die Konvention deckt dabei das gesamte Spektrum menschenrechtlich geschützter Lebensbereiche ab und bezieht bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein. Sie konkretisiert die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Im Rahmen der Normenprüfung muss auf diese Rechte näher eingegangen werden. Bei der Überprüfung von bestehenden und künftigen Gesetzen und anderen rechtlichen Regelungen sind die jeweiligen spezifischen Schutzbereiche der einzelnen Rechte und die daraus resultierenden Staatenpflichten zu berücksichtigen. Mit den Vorgaben der Konvention unvereinbare Regelungen müssen nachgebessert und angepasst werden.

Das Land Berlin hat sich in seinem im Jahr 2021 neugefassten Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) dazu verpflichtet, bei der Erstellung von Gesetzentwürfen und dem Erlass von untergesetzlichen Regelungen sowie im bestehenden Recht sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht diskriminiert oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt werden.

Zur regelmäßigen Durchführung der Normenprüfung sollen geeignete Regelungen getroffen werden (vgl. § 8 Absatz 4 LGBG). Damit bekräftigt das Land Berlin die Verpflichtung zur Durchführung einer Normenprüfung landesrechtlich. Eine Umsetzung dieser Vorgabe steht bisher noch aus, wäre jedoch ein entscheidender Schritt bei der Verwirklichung der in der UN-BRK verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin.

Die zentralen Fragen der vorliegenden Analyse lauten demnach, wie die Normenprüfung ausgestaltet werden sollte und wie dafür gesorgt werden kann, dass eine solche Normenprüfung regelmäßig und im Sinne der UN-BRK seriös durchgeführt wird. Mittels einer Erhebung in Bund und Ländern hat das Institut untersucht, inwieweit das Konzept der Normenprüfung bereits angewendet wurde. Dabei wurde zwischen der Überprüfung bestehenden Rechts und der Überprüfung künftigen Rechts unterschieden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen lassen sich Empfehlungen für das Land Berlin ableiten.

Wir danken den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, ihren Mitarbeiter*innen sowie den Focal Points der Sozialministerien/-verwaltungen aus allen Bundesländern, die uns mit ihren Auskünften zur Umsetzung der Normenprüfung in ihrem jeweiligen Bundesland sehr unterstützt haben. Erst dadurch konnte ein umfassendes Bild von den Möglichkeiten, Verfahren und Herangehensweisen in Bezug auf die Normenprüfung entstehen.

Professorin Dr. Beate Rudolf
Direktorin des Deutschen Instituts
für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	7
<hr/>	
1 Einleitung	8
<hr/>	
2 Der rechtliche Rahmen	11
<hr/>	
2.1 UN-Behindertenrechtskonvention	11
2.2 Abschließende Bemerkungen des UN-Fachausschusses	12
2.3 Landesrechtliche Regelung am Beispiel des LGBG Berlin	12
3 Die Normenprüfung	13
<hr/>	
3.1 Stufe 1 – Relevanzprüfung	13
3.2 Stufe 2 – Vorprüfung zur Normenprüfung auf drei Ebenen	13
3.3 Stufe 3 – Vertiefte Normenprüfung	15
4 Die Situation im Land Berlin	16
<hr/>	
4.1 Die Überprüfung bestehenden Rechts	16
4.2 Die Überprüfung künftigen Rechts	16
4.3 Zwischenfazit	17

5 Die Situation in anderen Bundesländern und im Bund 18

5.1	Die Überprüfung bestehenden Rechts	18
5.2	Zwischenfazit	21
5.3	Die Überprüfung künftigen Rechts	22
5.4	Zwischenfazit	27

6 Fazit und Empfehlungen für das Land Berlin 29

6.1	Einführung eines Normenprüfrasters im Land Berlin	29
6.2	Die Überprüfung bestehenden Rechts im Land Berlin	30
6.3	Die Überprüfung künftigen Rechts im Land Berlin	31

7 Literatur und Dokumente 32

Zusammenfassung

Das Land Berlin bekräftigt die Verpflichtung zur Durchführung einer Normenprüfung, die sich bereits aus Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, im Folgenden auch kurz als Konvention bezeichnet) ergibt, in seinem im Jahr 2021 neugefassten Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG): Bei der Erstellung von Gesetzentwürfen und dem Erlass von untergesetzlichen Regelungen sowie im bestehenden Recht muss sichergestellt sein, dass Menschen mit Behinderungen nicht diskriminiert oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt werden. Zur regelmäßigen Durchführung der Normenprüfung sollen geeignete Regelungen getroffen werden (vgl. § 8 Absatz 4 LGBG).

Aus Sicht der Monitoring-Stelle umfasst eine vollständige Normenprüfung in Bezug auf das bestehende wie auch das zukünftige Recht ein menschenrechtliches Prüfprogramm mit drei Stufen: Relevanzprüfung, Vorprüfung zur Normenprüfung und vertiefte Normenprüfung, wobei die zweite Stufe drei Ebenen (Normenebene, Gestaltungsebene, Vollzugsebene) einbezieht.

Das Land Berlin hatte bereits in den Jahren 2013/14 Schritte eingeleitet, um das bestehende Berliner Landesrecht im Hinblick auf die Umsetzung der UN-BRK zu überprüfen. Die Resultate waren jedoch weder im Hinblick auf die Breite noch auf die Tiefe der Auseinandersetzung abschließend. Eine erneute Prüfung des bestehenden Berliner Landesrechts hat bisher nicht stattgefunden. Künftiges Recht wird in Berlin

derzeit nicht systematisch und umfassend im oben beschriebenen Sinne auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft. Der Fragenkatalog der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO II) mit fünf Fragen zu den Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen mit Behinderungen wird den Anforderungen der in der Konvention und im LGBG verpflichtend verankerten Normenprüfung nur teilweise gerecht.

Bisher gibt es lediglich einige wenige Bundesländer, die bei der Überprüfung sowohl von bestehendem Recht als auch von künftigem Recht bereits mit mehrstufigen und teils umfangreichen Normenprüfrastern arbeiten. Zu nennen sind hier Hessen (künftiges Recht), Nordrhein-Westfalen (bestehendes und künftiges Recht), Sachsen-Anhalt (bestehendes und künftiges Recht) und Thüringen (bestehendes Recht). Besonders hervorzuheben ist das Land Hessen, da nur hier bereits (über 30) rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung stehen.

Auch im Land Berlin sollte für die Überprüfung von bestehendem sowie künftigem Recht die Verwendung eines Normenprüfrasters, wie es bereits in Sachsen-Anhalt oder Hessen zur Anwendung kommt, verpflichtend vorgeschrieben sein. Spätestens im Rahmen der vertieften Normenprüfung empfiehlt es sich, neben dem federführenden Ressort weitere Akteure, etwa den Focal Point der Sozialverwaltung, die Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen, den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen sowie die oder den Landesbeauftragte*n für Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen.

1 Einleitung

Das Land Berlin hat sich in seinem im Jahr 2021 neu gefassten Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) dazu verpflichtet, bei der Erstellung von Gesetzentwürfen und dem Erlass von untergesetzlichen Regelungen sowie im bestehenden Recht sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht diskriminiert oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt werden. Zur regelmäßigen Durchführung der Normenprüfung sollen geeignete Regelungen getroffen werden (vgl. § 8 Absatz 4 LGBG). Damit bekräftigt das Land Berlin die Verpflichtung zur Durchführung einer Normenprüfung, die sich bereits aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, im Folgenden auch kurz als Konvention bezeichnet) ergibt.¹ Eine vollständige Umsetzung dieser Vorgabe steht bisher noch aus, wäre jedoch ein entscheidender Schritt bei der Verwirklichung der in der UN-BRK verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin.

Mithilfe einer am Maßstab der UN-BRK ausgerichteten systematischen Normenprüfung können Defizite und Handlungsbedarfe in Gesetzen und anderen Regelungen erkannt werden. Was das bedeutet, lässt sich beispielhaft am Berliner Schulgesetz und der Berliner Bauordnung zeigen.

Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK verpflichtet zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems.

Hierzu macht die Konvention Vorgaben für geeignete und erforderliche Schritte (Artikel 24 Absatz 2 bis 4 UN-BRK), indem sie etwa in Absatz 2 unter lit. c verlangt, dass „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“. Die UN-BRK definiert „angemessene Vorkehrungen“ in Artikel 2 als 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 Versagung von angemessenen Vorkehrungen stellt eine Diskriminierung dar.² Beispiele für angemessene Vorkehrungen im schulischen Kontext sind die Modifizierung von Geräten, wie etwa die Bereitstellung einer Einhand-Tastatur oder barrierefreie Computersoftware, die Umstrukturierung von Aufgaben, die Anpassung von Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden oder die Unterstützung durch eine qualifizierte Assistenz.

Entspricht das Berliner Schulgesetz (SchulG Berlin) den menschenrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK? Ein ausdrückliches und vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion ist im Berliner Schulgesetz bisher nicht verankert.³ Der Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, also auf individuelle

¹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a und b UN-BRK.

² Vgl. Art. 2 und Art. 5 Abs. 3 UN-BRK.

³ § 37 Abs. 4 SchulG Berlin enthält einen Vorbehalt: „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.“

Unterstützungsleistungen, die für eine effektive Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen erforderlich sind, eine Legaldefinition von angemessenen Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK und die Anerkennung, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt, ist ebenfalls nicht enthalten. Dies steht im Widerspruch zur UN-BRK. Zudem enthält das SchulG Berlin in § 41 Absatz 3a⁴ eine Regelung, gegen deren Vereinbarkeit mit der Konvention erhebliche Bedenken bestehen: Die in § 41 Absatz 3a normierte Anordnung des vorübergehenden vollständigen oder teilweisen Ruhens der Schulbesuchspflicht für bis zu drei Monate greift in das Recht der betroffenen Schüler*innen auf Bildung gemäß Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK ein.

Der Abbau und die Vermeidung von einstellungs- und umweltbedingten Barrieren ist ein wesentlicher Teil auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft. Daher gehört Zugänglichkeit laut Artikel 3 lit. f UN-BRK zu den Grundsätzen der Konvention. Unter der Überschrift Zugänglichkeit wird in Artikel 9 UN-BRK zudem ein Umsetzungsprogramm zur Vermeidung und zum systematischen Abbau von Barrieren verankert. Werden Menschen mit Behinderungen durch die Berliner Bauordnung (BauO Bln) diskriminiert oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt? Werden die rechtlichen Grundlagen zur Gewährleistung baulicher Barrierefreiheit in Berlin nachhaltig verbessert und die Vorgaben aus der UN-BRK ausreichend berücksichtigt? Zu begrüßen ist, dass die Legaldefinition der Barrierefreiheit von baulichen Anlagen in dem Entwurf des 6. Änderungsgesetzes der BauO Bln⁵

neben der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit auch die Auffindbarkeit beinhaltet. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass Verwaltungs- und Gerichtsgebäude sowie unter bestimmten Voraussetzungen Bürogebäude künftig umfassend barrierefrei sein sollen. Zur Umsetzung der verbindlichen Vorgaben der UN-BRK ist es jedoch erforderlich, weitergehende Regelungen zu treffen und zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen durch die angestrebte Nachverdichtung im Bestand oder aus Gründen der Kosteneinsparung benachteiligt werden. Dass zum Beispiel Aufstockungen um bis zu zwei Geschosse keine Verpflichtung zum Einbau von Aufzügen nach sich ziehen, führt zu einer unsachgemäßen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, die derartige Aus- und Aufbauten so nicht nutzen können. Zudem existiert bisher keine bedarfsgerechte Quote für den Bau von Wohnungen, die uneingeschränkt mit dem Rollstuhl zugänglich und nutzbar sind.

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Darstellung steht die Frage, welche Maßnahmen das Land Berlin ergreifen muss, um im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b UN-BRK und § 8 Absatz 4 Satz 1 LGBG zu gewährleisten, dass sowohl bereits existierendes Berliner Landesrecht als auch im Entstehen befindliche Gesetze oder untergesetzliche Regelungen Menschen mit Behinderungen nicht diskriminieren oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigen. Das Instrument hierfür ist die in § 8 Absatz 4 Satz 2 LGBG erwähnte Normenprüfung, also die Überprüfung des bestehenden wie auch des zukünftigen Berliner Landesrechts daraufhin, ob gemessen am Maßstab der UN-BRK

4 § 41 Abs. 3 lit. a SchulG Berlin: „Für Schülerinnen und Schüler kann die Schulbesuchspflicht vorübergehend ganz oder teilweise ruhen. Hierüber entscheidet die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Klassenkonferenz nach Anhörung der Schülerin oder des Schülers und seiner oder ihrer Erziehungsberechtigten auf Grundlage einer Stellungnahme des Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentrums.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten nehmen an den Beratungen nur teil, wenn die betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler und ihre oder seine Erziehungsberechtigten dies wünschen.

Die Entscheidung ist durch die Schulaufsichtsbehörde spätestens nach drei Monaten erstmalig zu überprüfen.

Über die Teilnahme an temporären alternativen Bildungs- und Erziehungsangeboten entscheidet die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Erziehungsberechtigten.“

5 Abgeordnetenhaus Berlin (2023): Entwurf des 6. Änderungsgesetzes der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) des Senats von Berlin, Vorlage zur Beschlussfassung, Drucksache 19/1201 vom 27.09.2023.

rechtlicher Handlungsbedarf besteht. Die zentralen Fragen lauten demnach, wie diese Normenprüfung ausgestaltet werden sollte und wie dafür gesorgt werden kann, dass eine solche Normenprüfung regelmäßig und im Sinne der UN-BRK seriös durchgeführt wird.

Mittels einer Erhebung in Bund und Ländern wurde im Rahmen der vorliegenden Analyse untersucht, inwieweit das Konzept der Normenprüfung bereits zur Anwendung kam. Dabei ist zwischen der Überprüfung bestehenden Rechts und der Überprüfung künftigen Rechts unterschieden worden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen lassen sich Empfehlungen auch für das Land Berlin ableiten.

Im Folgenden soll zunächst der rechtliche Rahmen einer Normenprüfung skizziert werden (Kapitel 2). Anschließend wird erläutert, was aus Sicht der Monitoring-Stelle konkret unter einer menschenrechtsbasierten Normenprüfung zu verstehen ist (Kapitel 3). Danach steht die Situation im Land Berlin (Kapitel 4) sowie ein vergleichender Blick in die anderen Bundesländer und auf den Bund (Kapitel 5) im Fokus. Den Abschluss bilden das Fazit sowie Empfehlungen, die sich an das Land Berlin richten (Kapitel 6).

2 Der rechtliche Rahmen

Den rechtlichen Rahmen für die Normenprüfung bildet Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK. Außerdem sind die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden auch kurz als UN-Fachausschuss bezeichnet) aus den Jahren 2015⁶ und 2023⁷ zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist die Normenprüfung im Land Berlin mit § 8 Absatz 4 LGBG auch landesrechtlich geregelt.

2.1 UN-Behindertenrechtskonvention

Gemäß den Regelungen im Grundgesetz zu völkerrechtlichen Verträgen gilt die Konvention in Deutschland seit ihrem Inkrafttreten im März 2009 und ihrer Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt.⁸ Sie bleibt damit Völkerrecht, genießt aber den Rang eines Bundesgesetzes.⁹ Vermittelt über das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen.¹⁰ Zur Geltung und Anwendung der Konventionsnormen durch staatliche Stellen ist kein weiterer Transformationsakt nötig. Das gilt auch dann, wenn die Gesetzgebungskompetenz bei den Bundesländern liegt.¹¹ Berlin ist im Rahmen seiner Zuständigkeiten an die UN-BRK gebunden.¹² Das Land Berlin hat im Wege einer Erklärung bekräftigt, dass die UN-BRK in seinem Zuständigkeitsbereich verbindlich gilt.¹³

Die Konvention erteilt den Auftrag zur Normenprüfung. Die Verpflichtung, das staatliche Handeln am Maßstab der UN-BRK stetig zu prüfen sowie wirksame gesetzgeberische und sonstige Umsetzungsmaßnahmen vorzunehmen, ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut der Konvention. Deren Artikel 4 Absatz 1 legt fest:

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,

a) alle geeigneten Gesetzgebungs, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;

b) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen; [...].“

Die UN-BRK enthält damit eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Normenprüfung. Sie umfasst

⁶ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Ziff. 11 und 12a und b.

⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023a): Ziff. 8a und b.

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, BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.

⁹ Vgl. BVerfG: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Rn. 52; BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (317); der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl.: Bundesrat (2008), S. 460 (A)).

¹⁰ Gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (Bindung an Recht und Gesetz); Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 8 f.

¹¹ Siehe Aichele (2011), S. 727.

¹² Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch: BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09, Rn. 74.

¹³ Siehe Abgeordnetenhaus Berlin (2011): Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 3.

die Überprüfung **bestehenden Rechts** wie auch die Überprüfung **zukünftigen Rechts**.

Laut der Konvention sollen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen von den Menschenrechten Gebrauch machen können, das heißt in gleichem Maße wie nichtbehinderte Menschen (Artikel 1 Unterabsatz 1 UN-BRK). Die Konvention deckt dabei das gesamte Spektrum menschenrechtlich geschützter Lebensbereiche ab und bezieht bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein. Sie konkretisiert die Rechte von Menschen mit Behinderungen,¹⁴ auf die im Rahmen der Normenprüfung näher eingegangen werden muss, indem die jeweiligen spezifischen Schutzbereiche und Staatenpflichten berücksichtigt werden (vgl. dazu insbesondere Kapitel 3.3).¹⁵

2.2 Abschließende Bemerkungen des UN-Fachausschusses

In seinen Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2015 hat der zuständige UN-Fachausschuss Deutschland empfohlen, dafür zu sorgen, dass alle einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften von einem unabhängigen Expertengremium geprüft und entsprechend mit dem Übereinkommen in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus sollte bei allen zukünftigen Rechtsvorschriften und Politikkonzepten auf deren Vereinbarkeit mit der UN-BRK geachtet werden.¹⁶

Auch in seinen im September 2023 verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen hat der

UN-Fachausschuss Defizite bei der Umsetzung der UN-BRK festgestellt und Deutschland nahegelegt, Strategien zur Stärkung des Engagements in allen Ressortbereichen der Regierung zu entwickeln, um sicherzustellen, dass Behinderung als Querschnittsthema in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft anerkannt wird, und um Maßnahmen zur Inklusion und Gleichberechtigung in allen Rechtsbereichen wirksam zu verankern. Daneben ist systematisch zu überprüfen, ob die bestehenden Gesetze, politischen Konzepte und Verwaltungspraktiken den Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Übereinkommen entsprechen.¹⁷

2.3 Landesrechtliche Regelung am Beispiel des LGBG Berlin

In § 8 Absatz 4 LGBG hat das Land Berlin seine Verpflichtung zur Normenprüfung aus der UN-BRK anerkannt und gesetzlich bekräftigt. Dort heißt es:

„Bei der Erstellung von Gesetzentwürfen und dem Erlass von untergesetzlichen Regelungen sowie im bestehenden Recht ist sicherzustellen, dass diese Menschen mit Behinderungen nicht diskriminieren oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigen. Zur regelmäßigen Durchführung der Normenprüfung werden geeignete Regelungen getroffen.“

Von der Normenprüfung erfasst werden nach dem Gesetzeswortlaut neben Gesetzen auch untergesetzliche Regelungen, wie etwa Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.

¹⁴ Dazu gehören: das Recht auf Leben (Art. 10), das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht und Schutz der Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art. 12), das Recht auf Zugang zur Justiz (Art. 13), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 14), Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 15), Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16), das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit (Art. 17), Freizügigkeit (Art. 18), das Recht auf Staatsangehörigkeit (Art. 18), das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 19), das Recht auf persönliche Mobilität (Art. 20), das Recht auf freie Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Art. 21), das Recht auf Zugang zu Informationen (Art. 21), Achtung der Privatsphäre (Art. 22), Achtung der Wohnung (Art. 23), Familie und Familiengründung (Art. 23), das Recht auf Bildung (Art. 24) und auf Gesundheit (Art. 25), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Art. 28), das Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29) und das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30).

¹⁵ Weiterführend hierzu: DIMR (2013): Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben, S. 10–22.

¹⁶ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 11, 12a und b.

¹⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023a), Ziff. 8a und b.

3 Die Normenprüfung

Aus Sicht der Monitoring-Stelle umfasst eine vollständige Normenprüfung in Bezug auf das bestehende wie auch das zukünftige Recht ein menschenrechtliches Prüfprogramm mit drei Stufen: Relevanzprüfung, Vorprüfung zur Normenprüfung und vertiefte Normenprüfung, wobei die zweite Stufe drei Ebenen (Normenebene, Gestaltungsebene, Vollzugsebene) einbezieht.¹⁸

3.1 Stufe 1 – Relevanzprüfung

Zunächst muss festgestellt werden, ob Menschen mit Behinderungen durch das jeweilige Gesetz oder andere untergesetzliche Regelungen in spezieller Weise betroffen sein könnten. Diese **Relevanzprüfung** ist der eigentlichen Normenprüfung vorgeschaltet und sollte auf einigen wenigen (ca. fünf bis zehn) leicht zu beantwortenden Fragen basieren.¹⁹ So ist etwa danach zu fragen, ob die geregelten Lebensbereiche die Belange von Menschen mit Behinderungen berühren. Auch gilt es zu klären, ob die in Rede stehende Regelung die Teilhabe- und Entfaltungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen beeinflusst. Bei der Überprüfung von künftigem Recht sind diese Fragen möglichst frühzeitig im Verfahren zu stellen. So wäre von Beginn an klar, ob die Belange von Menschen mit Behinderungen bei der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes oder der untergesetzlichen Regelung bewusst mitzudenken und entsprechend zu berücksichtigen sind.

In den in der Einleitung genannten Beispielen des Berliner Schulgesetzes und der Berliner Bauordnung fiel die Relevanzprüfung positiv aus: Schulbildung und Bauen beziehungsweise Wohnen sind

ganz offensichtlich Lebensbereiche, die auch Menschen mit Behinderungen betreffen. Damit sind die Belange von Menschen mit Behinderungen in diesen Beispielen berührt.

3.2 Stufe 2 – Vorprüfung zur Normenprüfung auf drei Ebenen

An die Relevanzprüfung schließt sich die eigentliche **Normenprüfung auf drei Ebenen** an.

Auf der **ersten Ebene**, der **Normenebene**,²⁰ geht es darum, Normenkonflikte zwischen der in Rede stehenden Vorschrift und der UN-BRK aufzuspüren. Gedacht ist dabei an mögliche Verstöße gegen ganz konkrete Verpflichtungen. Im Zuge einer summarischen Prüfung ist zu ermitteln, ob entsprechende Konfliktlagen erkennbar sind, die dann in einem weiteren Schritt (dritte Stufe der Normenprüfung, siehe Kapitel 3.3) vertieft untersucht werden sollten. Im Wesentlichen wird dabei analysiert, ob in der Vorschrift gleichstellungsrelevante Regelungen enthalten sind oder aber fehlen und ob ihre Regelungen in die verbrieften Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen eingreifen.

In Bezug auf das Schulgesetz und die Bauordnung von Berlin würde in diesem Stadium der Normenprüfung unter anderem gefragt, ob die zu prüfende Vorschrift zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen unterscheidet; ob Menschen mit Behinderungen infolge der Vorschrift stärker in ihren Freiheiten eingeschränkt werden als Menschen ohne Behinderungen; ob Regelungen fehlen, wie etwa die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Nachteile für Menschen

¹⁸ Vgl. hierzu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2013), S. 22–26.

¹⁹ In Betracht kommen hier die Fragen zur Relevanzprüfung, die im „Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen“ des BMAS enthalten sind, vgl. BMAS (2017), S. 5–11 oder die „Vorfragen“ der Arbeitshilfe Normenprüfung UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015), S. 2–3).

²⁰ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015), S. 4–7.

mit Behinderungen auszugleichen, oder ob Anforderungen an die Barrierefreiheit unzureichend geregelt sind.²¹ Eine weitere für das Schulgesetz relevante Frage wäre, ob die Bildung von Menschen mit Behinderungen, egal in welcher Lebensphase und in welchem Zweig des Bildungssystems, berührt ist. Bei den Regelungen der Bauordnung würde etwa geprüft, ob die in Rede stehende Vorschrift die freie Entscheidung von Menschen mit Behinderungen darüber tangiert, wo und wie sie wohnen wollen.²²

Bei der Prüfung auf der **zweiten Ebene**, der **Gestaltungsebene**,²³ steht die staatliche Pflicht zur Umsetzung der Konvention im Mittelpunkt. Es geht also nicht mehr um den Normenkonflikt (vgl. erste Ebene, Normenebene), sondern um eine zukunftsgerichtete Perspektive. Lücken im Gesetzesbestand sollen identifiziert und effektivere rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Der staatliche Gestaltungsauftrag gemäß Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK verlangt sowohl die zielgerichtete, stetige und möglichst rasche Verbesserung der Umsetzung der Rechte und Prinzipien aus der Konvention als auch die schrittweise Verwirklichung einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Im Rahmen der Prüfung auf dieser Ebene sollen nur erste Ansatzpunkte gesammelt werden. Eine detaillierte Analyse bleibt der vertieften Prüfung (dritte Stufe der Normenprüfung, siehe Kapitel 3.3) vorbehalten.

In Bezug auf das Schulgesetz und die Bauordnung in Berlin würde also der Frage nachgegangen, ob die jeweils enthaltenen Regelungen im Sinne der Konvention ausgebaut und verbessert werden könnten. Beim Schulgesetz wäre etwa zu prüfen, ob weitere Bestimmungen, wie beispielsweise die bereits erwähnten angemessenen Vorkehrungen, hinzukommen sollten. Durch diese Ergänzung wären die Umstrukturierung von Aufgaben, die Anpassung von Lernmaterialien und

Unterrichtsmethoden, die Unterstützung durch eine qualifizierte Assistenz sowie alle anderen einzelfallbezogenen Maßnahmen rechtlich abgesichert. Dem Prinzip der Inklusion würde so besser Rechnung getragen werden. Im Rahmen der Überprüfung der Bauordnung wäre zu erörtern, ob es geboten ist, ihr weitere Bestimmungen hinzuzufügen, um dem Prinzip der Barrierefreiheit mehr als bisher Genüge zu tun. In Betracht kommt zum Beispiel eine bedarfsgerechte Quote für den Bau von Wohnungen, die uneingeschränkt mit dem Rollstuhl zugänglich und nutzbar sind.

Im Zentrum der Prüfung der **dritten Ebene** des **Gesetzesvollzuges**²⁴ steht die Frage, ob die praktischen Auswirkungen, die der Vollzug von Regelungen für Menschen mit Behinderungen hat, die in der Konvention verbrieften Rechte verletzen könnte und daher im Zuge einer vertieften Prüfung (dritte Stufe der Normenprüfung, siehe Kapitel 3.3) genauer untersucht werden sollten. Führt der Gesetzesvollzug regelmäßig zu Ergebnissen, die der Konvention widersprechen, sind diese unzureichenden Vollzugsergebnisse durch strukturelle Mängel der normativen Grundlage bedingt. Daher stellt sich in der Konsequenz die Frage, ob eine veränderte Rechtslage den Vollzug besser anleiten und damit gewährleisten kann, dass die Ergebnisse konventionskonform sind.

Eine der auf dieser Ebene zu beantwortenden Fragen wäre zum Beispiel: Sind – etwa aus Eingaben von Betroffenen, Beschwerden, Gerichtsentscheidungen oder wissenschaftlichen Studien – Vollzugsprobleme bekannt, die Fragen hinsichtlich der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufwerfen?²⁵

In Bezug auf § 41 Absatz 3a SchulG Berlin wären Eingaben von Eltern, deren Kinder mit Behinderungen von der Anordnung des Ruhens

21 Ebd.

22 Ebd.

23 Vgl. ebd., S. 8–9.

24 Vgl. ebd., S. 10.

25 Ebd.

der Schulbesuchspflicht betroffen sind, zu berücksichtigen. Wird der Ausschluss vom Schulbesuch etwa wegen selbst- oder fremdgefährdenden Verhaltens des Kindes oder der/des Jugendlichen angeordnet, ohne vorher sämtliche mildere Mittel, wie beispielsweise alle in Betracht kommenden schulischen und außerschulischen Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen, ausgeschöpft zu haben, wäre dies konventionswidrig.

Mit Blick auf die Berliner Bauordnung müssten beispielsweise Hinweise darauf, dass die Bauaufsichtsbehörden auffällig häufig und ohne nähere Prüfung Ausnahmen und großzügige Abweichungen vom barrierefreien Bauen²⁶ zulassen, berücksichtigt werden.

3.3 Stufe 3 – Vertiefte Normenprüfung

Sind Rechtsbeeinträchtigungen nicht auszuschließen oder bestehen Benachteiligungen (einer bestimmten Gruppe) von Menschen mit Behinderungen, die eine Diskriminierung vermuten lassen, sollten die Regelungen zeitnah einer vertieften Prüfung unterzogen werden. In diese vertiefte Prüfung sind gegebenenfalls weitere relevante staatliche Stellen oder sonstige Institutionen und Organisationen einzubeziehen.

Die vertiefte Prüfung kann etwa mithilfe von sogenannten rechtsthemenspezifischen Prüfrastern erfolgen. Diese Raster sind auf ein bestimmtes Rechtsgebiet zugeschnitten und spezifizieren die Anforderungen der UN-BRK.²⁷

Im Rahmen der vertieften Prüfung des Berliner Schulgesetzes würde vor allem Artikel 24 Absatz 1 bis 4 herangezogen werden. Für die Bauordnung wäre in erster Linie Artikel 9 UN-BRK der Maßstab. Die Prüffragen würden entlang dieser Vorgaben gestellt werden.

²⁶ Vgl. § 50 Abs. 5 BauO Berlin.

²⁷ So etwa in Hessen, wo 32 rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung stehen. In Sachsen-Anhalt stellte die Monitoring-Stelle im Jahr 2014 verschiedenen Ressorts exemplarisch rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung.

4 Die Situation im Land Berlin

Um Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der Pflicht zur Normenprüfung für das Land Berlin abgeben zu können, gilt es zunächst festzustellen, was bereits unternommen wurde oder wird, um bestehendes und künftiges Recht in Berlin auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK hin zu überprüfen.

4.1 Die Überprüfung bestehenden Rechts

Das Land Berlin hatte bereits vor Einführung des § 8 Absatz 4 LBG den aus der Konvention resultierenden Prüfauftrag erkannt und konkrete Schritte eingeleitet, um das Berliner Landesrecht im Hinblick auf die Umsetzung der UN-BRK zu überprüfen. Als erstes Bundesland beauftragte es in den Jahren 2013/2014 eine externe und unabhängige sowie durch die Konvention dazu berufene Instanz – die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention – damit, eine Prüfung rechtlicher Bestimmungen am Maßstab der UN-BRK vorzunehmen.²⁸ Die Prüfung beschränkte sich jedoch auf wenige ausgewählte Materien und betraf daher nur einen kleinen Ausschnitt aus der Normenfülle des Berliner Rechts. Konkret untersucht wurden folgende Gesetze und Rechtsverordnungen, die in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Senatsverwaltungen fielen: Schulgesetz für Berlin (SchulG), Lehrerbildungsgesetz (LBiG), Berliner Hochschulgesetz (BerIHG), Landesgleichberechtigungsgesetz (LBBG),

Schulkommunikationsverordnung (SchulKommV), Landeswahlgesetz (LWG), Landeswahlordnung (LWO), Berliner Juristenausbildungsordnung (JAO), Bauordnung für Berlin (BauO), Gaststättenverordnung (GastV), Personennahverkehrsgesetz (ÖPNV-Gesetz), Denkmalschutzgesetz (DSchG). Die Resultate waren weder im Hinblick auf die Breite noch auf die Tiefe der Auseinandersetzung abschließend. So beschränkte sich die Überprüfung auf die bei der Vorprüfung zur Normenprüfung zu untersuchende Normen- und die Gestaltungsebene (vgl. Kapitel 3.2). Nicht geprüft wurde die Vollzugsebene (vgl. Kapitel 3.2) und auch eine vertiefte Prüfung (vgl. Kapitel 3.3) fand nicht statt. Hinzu kommt, dass die Änderungsvorschläge bis auf wenige Ausnahmen nicht umgesetzt worden sind. Die damals überprüften Gesetze stehen überwiegend nach wie vor nicht im Einklang mit der Konvention.

Eine erneute Prüfung des bestehenden Berliner Landesrechts hat bisher nicht stattgefunden.

4.2 Die Überprüfung künftigen Rechts

Künftiges Recht wird in Berlin derzeit nicht systematisch und umfassend im oben beschriebenen Sinne auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft. Das gilt sowohl für Vorhaben, die vollständig neue Regelungsgegenstände betreffen, als auch für Novellierungen von bestehenden Gesetzen.

²⁸ Die Durchführung der Normenprüfung fand ihre politische Grundlage in den im Jahr 2011 beschlossenen „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020“. Leitlinie 10 kündigt an, dass: „Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken innerhalb von drei Jahren dahingehend geprüft werden, inwieweit die Rechte von Menschen mit Behinderung gestärkt und die Beteiligung der Menschen mit Behinderung verbessert werden können“, Abgeordnetenhaus Berlin (2011): Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 8.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 35 in Verbindung mit Anlage 2 Ziffer 4.2. der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO II)²⁹ werden lediglich fünf Fragen zu den Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen mit Behinderungen gestellt:

- „[...]“
- Wie wirkt die Regelung in Bezug auf die Teilhabe bestimmter Gruppen oder eines Einzelnen am gesellschaftlichen Leben?
- [...]“
- Wirkt die Regelung in besonderer Weise auf Menschen mit körperlichen, seelischen, Sinnes- (Blindheit, Gehörlosigkeit, Schwerhörigkeit, Taubblindheit, Geruchlosigkeit), Sprach- oder Lernbehinderungen?
- Wenn besondere Auswirkungen für Menschen mit Behinderung nicht ausgeschlossen werden können, welche geeigneten sonstigen Vorkehrungen sollen zum Ausgleich getroffen werden?
- Trägt die Regelung zur Herstellung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sowie von Menschen mit und ohne Behinderung bei und fördert das diesbezügliche gesellschaftliche Bewusstsein?
- Wird die Regelung allgemein einer vielfältiger werdenden Stadtgesellschaft gerecht, indem sie die unterschiedlichen Lebensrealitäten der Bevölkerung berücksichtigt (bezüglich der Diversity-Dimensionen Alter, Geschlecht, sexuelle Identität, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung und Behinderung)?“

Dieser Fragenkatalog wird den Anforderungen der in der Konvention und im LGBG verpflichtend verankerten Normenprüfung nur teilweise gerecht. So handelt es sich eher um Fragen der 1. Stufe (Relevanzprüfung, vgl. Kapitel 3.1). Teilhabe und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen spielen zwar eine Rolle, jedoch bleiben weitergehende Fragen, die die Normen-, Gestaltungs-, oder Vollzugsebene (2. Stufe, vgl. Kapitel 3.2)³⁰ betreffen, ebenso wie eine themenspezifische Prüfung (3. Stufe, vgl. Kapitel 3.3)³¹ außer Betracht. Sind nach der Beantwortung des in der GGO II enthaltenen Fragenkatalogs Rechtsbeeinträchtigungen (einer bestimmten Gruppe) von Menschen mit Behinderungen nicht ausgeschlossen oder bestehen Benachteiligungen, die eine Diskriminierung vermuten lassen, stünde derzeit kein Instrument für eine zeitnahe (vertiefte) Normenprüfung zur Verfügung.

4.3 Zwischenfazit

Im Land Berlin findet derzeit keine Überprüfung von bestehendem oder künftigem Recht statt, die den Anforderungen von § 8 Absatz 4 LGBG und Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK genügt.

²⁹ Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) vom 8. September 2015, <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/ggo-ii/artikel.30096.php#pflicht> (abgerufen am 06.12.2023).

³⁰ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

³¹ Wie etwa in Hessen, wo 32 rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung stehen. In Sachsen-Anhalt stellte die Monitoring-Stelle im Jahr 2014 verschiedenen Ressorts exemplarisch rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung.

5 Die Situation in anderen Bundesländern und im Bund

Im Rahmen der durchgeführten vergleichenden Analyse wurden die Behindertenbeauftragten der Länder und bei fehlender Auskunftsfähigkeit darüber hinaus auch die Staatlichen Anlaufstellen zur Durchführung des Übereinkommens (Focal Points) in den jeweiligen Sozialministerien zu den geltenden Regelungen zur Normenprüfung im Sinne des Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b UN-BRK in ihrem Land befragt. Im Zuge der Recherche ergaben sich zudem weiterführende Gespräche mit den Focal Points der Länder Sachsen-Anhalt, Hessen und Hamburg. Für Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie in Bezug auf die Bundesebene lagen bereits aufgearbeitete Erkenntnisse vor, sodass auf eine Abfrage verzichtet werden konnte.

Im Einzelnen wurden unter anderem folgende schriftliche Fragen gestellt:

„a. Nach welchen rechtlichen Vorgaben wird in Ihrem Land die Vereinbarkeit von künftigem Recht (also etwa Gesetzesneufassungen, -novellierungen) mit der UN-BRK überprüft?“

b. Wurde in Ihrem Land bereits das bestehende Recht auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft? Wenn ja, wann, von wem und wie (bspw. mit Hilfe eines Normenprüfrasters)?“

In der nachfolgenden Übersicht werden die Ergebnisse dieser Befragung und der Gespräche vorgestellt, und zwar hinsichtlich der Überprüfung zunächst des bestehenden und anschließend des

künftigen Rechts. Sie stützt sich auf die Angaben der befragten Stellen und Personen, die nicht vollständig überprüft werden konnten. Jeder Abschnitt schließt mit einer kurzen rechtlichen Einordnung durch die Monitoring-Stelle.

5.1 Die Überprüfung bestehenden Rechts

Im **Bund** hat bisher noch keine Prüfung des bestehenden Rechts auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK stattgefunden. Gleiches gilt für die Länder **Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen** und **Schleswig-Holstein**.

In **Brandenburg** wurde 2023 die „Entwicklung eines Prüfrasters zum Screening von Rechtsnormen“ in den Maßnahmenplan aufgenommen.³² Diese Maßnahme sieht vor, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz ein Prüfraster entwickelt und die Ressorts anhand dieses Prüfrasters die bestehenden und zukünftigen Rechtsnormen des Landes in ihrem Zuständigkeitsbereich prüfen. Diese Maßnahme ist sehr zu begrüßen. Das Prüfraster des Ministeriums sollte sich an den oben erläuterten Kriterien (vgl. Kapitel 3) orientieren.

In **Bremen** wurde im ersten Landesaktionsplan aus dem Jahr 2014³³ die Verpflichtung zur

³² Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz Land Brandenburg (2023), S. 19.

³³ Senat der Freien Hansestadt Bremen (2014).

Überprüfung ausgewählter landesrechtlicher Bestimmungen verankert. Aus dem Landesaktionsplan und dessen Evaluation seitens der Monitoring-Stelle³⁴ ergibt sich, dass acht ausgewählte Gesetze und eine Verordnung des Landes Bremen einer Überprüfung unterzogen worden sind. Diese Überprüfung wurde in Eigenverantwortung der Senatsverwaltungen im Rahmen ihrer jeweiligen Ressortzuständigkeit durchgeführt. Folgende Gesetze und Verordnungen waren Bestandteil des Verfahrens: Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG), Bremisches Denkmalschutzgesetz (BremDSchG), Bremische Landesbauordnung (BremLBO), Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG), Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG), Radio-Bremen-Gesetz (RBG), Bremisches Hochschulgesetz (BremHG), Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz (BremKTG), Gesetz über die Weiterbildung im Lande Bremen (BremWBG).

Ob bei der Überprüfung ein Normenprüfraster im oben genannten Sinn (siehe Kapitel 3) zur Anwendung kam, entzieht sich der Kenntnis der Monitoring-Stelle. In der Evaluation des Landesaktionsplans hat die Monitoring-Stelle auf Basis der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses aus dem Jahr 2015 Vorschläge für Zielrichtungen und Maßnahmeninhalte gemacht, die bei der Fortschreibung berücksichtigt werden sollten.³⁵ In dem aktuellen Entwurf für den zweiten Landesaktionsplan³⁶ findet sich die in der Evaluation vorgeschlagene Maßnahme oder eine vergleichbare Maßnahme zur Überprüfung „sämtlicher relevanten Rechtsnormen des Landes Bremen von einem unabhängigen Expertengremium auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK“ nicht.

In **Niedersachsen** hat nach Aussagen der Geschäftsstelle der Landesbehindertenbeauftragten bis Mitte 2014 in enger Abstimmung mit dem Focal Point eine umfassende Normenprüfung aller landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen stattgefunden. Die Prüfung wurde in Eigenverantwortung der Ministerien durchgeführt. Hierzu waren „Arbeitsschritte für das Normprüfungsverfahren“ erarbeitet und im Interministeriellen Arbeitskreis „Inklusion“ abgestimmt worden. In den Aktionsplänen des Landes Niedersachsen wird zwar vereinzelt die Überarbeitung eines Gesetzes als Maßnahme aufgeführt,³⁷ eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema Normenprüfung findet sich darin jedoch nicht. Die Grundlage für die Normenprüfung im Jahr 2014 bildet die Koalitionsvereinbarung von 2013,³⁸ die dazu folgende Festlegung enthielt:

„Die rot-grüne Koalition wird [...] alle landesrechtlichen Regelungen überprüfen, ob sie dem Ziel der Inklusion entgegenstehen.“

Allerdings bezieht sich die Passage in der Koalitionsvereinbarung nicht explizit auf die UN-BRK als Maßstab, sondern lässt vielmehr gänzlich offen, anhand welcher Kriterien die Überprüfung erfolgen soll. Wie genau die Prüfung stattgefunden hat, insbesondere ob ein Normenprüfraster angewendet wurde, entzieht sich der Kenntnis der Monitoring-Stelle. Zwar enthält der erste Aktionsplan die Maßnahme 2.11 „Überprüfung bestehender Rechtsnormen, ob diese Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen enthalten“.³⁹ Allerdings wird nicht weiter darauf eingegangen, um welche Rechtsnormen es sich handelt und welche Prüfungsmaßstäbe herangezogen werden. Als verantwortlich wird zudem nur das Ministerium für

34 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 66.

35 Ebd., S. 77.

36 Entwurf des Senats der Freien Hansestadt Bremen (2022).

37 Prognos AG, Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 35.

38 Koalitionsvereinbarung zwischen SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen (2013), S. 27.

39 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2017), S. 20.

Inneres und Sport genannt. In der Abschlussbilanz zum ersten Aktionsplan wird angegeben, dass die Maßnahme bereits vollständig umgesetzt ist und als Daueraufgabe fortgeführt wird.⁴⁰ Welche Rechtsnormen wie überprüft worden sind, wird daraus jedoch nicht ersichtlich. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Ergebnisse der Evaluation im Bereich Normenprüfung in dem Fortschreibungsprozess des nächsten Aktionsplans für die Jahre 2024–2027 Berücksichtigung finden.

2012 wurden in **Nordrhein-Westfalen** einige bestehende Landesgesetze und -verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft. In der Vorbereitung des Normenprüfungsprozesses wurde die Monitoring-Stelle beratend miteinbezogen. Die Prüfung selbst wurde jedoch – wie auch in Niedersachsen – in Eigenverantwortung der Ministerien der Landesregierung im Rahmen ihrer jeweiligen Ressortzuständigkeit durchgeführt. Aus dem Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK ergibt sich, dass die Prüfung alle landesrechtlichen Normen, also Landesgesetze und -verordnungen, umfasste.⁴¹ Einzelne Ressorts hätten zudem ihren Zuständigkeitsbereich berührende Artikel der Verfassung Nordrhein-Westfalens sowie Regelungen einzelner Staatsverträge und vereinzelt Verwaltungsvorschriften mit einem deutlichen Bezug zu Fragen des Behindertenrechts überprüft.⁴² Außerdem seien bundesrechtliche Regelungen in den Prüfprozess einbezogen worden, wenn sie offensichtlich einen Bezug oder eine Auswirkung auf die Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen hatten.⁴³ Lediglich diejenigen Vorschriften, bei denen ein Änderungsbedarf festgestellt wurde, werden im Aktionsplan aufgeführt. Dabei handelt es sich um folgende landesrechtliche Bestimmungen: Heilberufsgesetz (HeilBerG), Schulgesetz (SchulG NRW), Landesbauordnung

(BauO NRW), Verordnung über barrierefreie Informationstechnik (BITV NRW), Verordnung barrierefreier Dokumente (VBD NRW), Kommunikationshilfenverordnung (KHV NRW), Behindertengleichstellungsgesetz NRW (BGG NRW), Nichtraucherschutzgesetz (NiSchG), Landespflegegesetz (PfG NRW), Ausbildungs- und Prüfungsordnungen aus dem Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe, Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW), Kinderbildungsgesetz (KiBiz), Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJföG), Hochschulgesetz (HochschulG NRW), Kommunalwahlgesetz (KWahlG NRW), Landeswahlgesetz (LWahlG NRW).

Zudem wird im Landesaktionsplan betont, dass die Überprüfung der landesrechtlichen Normen in Nordrhein-Westfalen eine dauerhafte Aufgabe bleiben soll und die bisher vorgenommene Normenprüfung lediglich ein erster Schritt sei. Es wird richtig erkannt, dass sich das Verständnis für die Anforderungen der UN-BRK im Zuge sozialpolitischer und rechtswissenschaftlicher Fortschritte stetig weiterentwickelt, was es erforderlich macht, die Normen des Landesrechts auch in Zukunft weiteren Prüfungen zu unterziehen. Begrüßenswert ist zudem, dass die weitere Begleitung der Umsetzung der Normenprüfung als fortbestehende Maßnahme auch in dem darauffolgenden Aktionsplan von 2022 enthalten ist⁴⁴ und zudem fortlaufend in den Sachstandsberichten⁴⁵ über die Ergebnisse der Normenprüfung berichtet wird.

Bei der Prüfung wurde von allen Ressorts ein einheitliches Prüfraster verwendet, das vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt worden war.⁴⁶ Soweit das Prüfraster anhand der in dem Aktionsplan erläuterten Grundlagen und Prüfungsmaßstäbe bewertet werden konnte, enthält es eine

40 Abschlussbilanz (2018), S. 6.

41 Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012), S. 52.

42 Ebd.

43 Ebd.

44 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): S. 232 f.

45 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2014), S. 14 f.; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2017), S. 17 f.

46 Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012), S. 53.

Relevanzprüfung (Stufe 1, siehe Kapitel 3.1.). Zu begrüßen ist, dass die gleichberechtigte Teilhabe und der Genuss der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen als grundlegendes Ziel benannt wird. Gleichwohl ist es aus verschiedenen Gründen erforderlich, dass über diese allgemeinen Aussagen hinaus konkrete Fragen (Stufe 2, siehe Kapitel 3.2) und anschließend ein themenspezifisches Prüfraster (Stufe 3, siehe Kapitel 3.3) zur Anwendung kommen. Der Fragenkatalog soll der Person, die mit der Prüfung befasst ist, als Bearbeitungshilfe dienen. Da der Monitoring-Stelle das Prüfraster selbst nicht vorliegt, ist allerdings eine abschließende Bewertung nicht möglich.

In **Sachsen-Anhalt** wurden im Jahr 2014 selektiv bestehende landesrechtliche Gesetze und Verordnungen durch die Monitoring-Stelle überprüft. Zur Anwendung kam ein Normenprüfraster, das den Anforderungen an die Stufe 2 (siehe Kapitel 3.2) entspricht.⁴⁷ Für die vertiefte Prüfung (Stufe 3, siehe Kapitel 3.3) wurden seitens der Monitoring-Stelle themenspezifische Normenprüfraster entwickelt und angewandt. Im Verfahren wurden in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt folgende zehn Gesetze und Verordnungen des Landesrechts ausgewählt: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA), Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LWG), Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA), Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Laufbahn Forstdienst der Laufbahngruppe 2 des Landes Sachsen-Anhalt (APVO-ForstD LSA), Gesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt (WTG LSA), Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für Personen mit einer psychischen Erkrankung des Landes Sachsen-Anhalt (PsychKG LSA), Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG LSA), Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen (JAPrVO), Rechts- und Verwaltungsvorschriften für berufsbildende Schulen (BbS-VO) und Verordnung über die Ersten Staatsprüfungen für Lehrämter im Land Sachsen-Anhalt (LPVO).

Nach Auskunft des Focal Point des Landes **Schleswig-Holstein** ergibt sich die Prüfung bestehenden Rechts aus dem hiesigen Landesaktionsplan.⁴⁸ Hier werden unter Punkt 8 unter anderem „zehn Inklusionspunkte“ genannt.⁴⁹ Der Aktionsplan geht allerdings nicht auf die Normenprüfung ein. Daraus ist nicht erkennlich, ob bereits bestehendes Recht überprüft wurde und welche Rechtsnormen anhand welcher Prüfungsmaßstäbe überprüft worden sind, insbesondere ob ein Prüfraster im Sinne des im 3. Kapitel beschriebenen Verfahrens zur Anwendung kam.

Im Jahr 2016/17 wurden in **Thüringen** ausgewählte landesrechtliche Gesetze und Verordnungen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft. Zur Anwendung kam ein Normenprüfraster, das den Anforderungen der Stufe 2 (siehe Kapitel 3.2) entspricht. Die Prüfung erfolgte teilweise durch die Monitoring-Stelle, teilweise aber auch durch die zuständigen Ressorts der Landesregierung mit Unterstützung der Monitoring-Stelle. Insgesamt 15 Thüringer Gesetze und Verordnungen waren Bestandteil des Verfahrens: Thüringer Gesetz zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG), Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG), Thüringer Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch Kranker (ThürPsychKG), Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (ThürLWG), Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG), Thüringer Denkmalschutzgesetz (ThürDSchG), Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz (ThürKitaG), Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG), Thüringer Bauordnung (ThürBO), Thüringer Wohn- und Teilhabegesetz (ThürWTG), Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft (ThürNatG), Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVgG), Thüringer Landeswahlordnung (ThürLWO), Thüringer Sportförderungsgesetz (ThürSportFG), Thüringer Lehrerbildungsgesetz (ThürLbG).

⁴⁷ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

⁴⁸ Landesregierung Schleswig-Holstein (2022).

⁴⁹ Ebd., S. 86.

5.2 Zwischenfazit

Mit der Überprüfung des bestehenden Landesrechts im Lichte der UN-BRK kommen die Länder Berlin (vgl. Kapitel 4.1), Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Umsetzung der Verpflichtung, die in der Konvention verbrieften Rechte auf Landesebene zu implementieren, einen Schritt näher. Es ist daher zu begrüßen, dass landesrechtliche Bestimmungen – wenn auch lediglich einmalig und ganz überwiegend nur für ausgewählte Vorschriften – unter Bezugnahme auf Artikel 4 Absatz 1 lit. b UN-BRK einer Überprüfung unterzogen wurden. Darüber hinaus ist positiv zu vermerken, dass in Berlin (vgl. Kapitel 4.1), Sachsen-Anhalt und Thüringen Normenprüfraster zur Anwendung kamen, die der Stufe 2 des in Kapitel 3 beschriebenen Prüfprozesses entsprechen.

Ausschlaggebend für die Umsetzung der Vorgabe zur Normenprüfung aus der UN-BRK ist allerdings nicht die Durchführung der Prüfung allein, sondern der weitere Umgang des Bundes und der Länder mit den Ergebnissen ihrer Normenprüfungen. Denn Ziel des Normenprüfprozesses kann letztlich nur sein, die gewonnenen Ergebnisse in zukünftigen (Gesetzgebungs-)Verfahren zu berücksichtigen. Das bedeutet vor allem, diejenigen Normen anzupassen und zu novellieren, die noch nicht im Einklang mit der UN-BRK stehen.

Derzeit gibt es kein Bundesland, das die Überprüfung bestehenden Rechts systematisiert beziehungsweise formalisiert hat. Eine solche systematische Prüfung aller Gesetze kann nur dann nachhaltig funktionieren, wenn gleichzeitig auch das zukünftige Recht systematisch auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft wird. So hat, wie oben beschrieben, das Land Niedersachsen im Jahr 2013/14 nach eigenen Angaben zwar alle landesrechtlichen Normen einer Überprüfung unterzogen. Da in diesem Bundesland allerdings keine systematische Überprüfung von künftigen Recht erfolgt, müssten alle nach dem ersten Überprüfungszeitraum geschaffenen oder novellierten landesrechtlichen Bestimmungen nochmals überprüft wer-

den, um Auskunft über den aktuellen Stand geben zu können. Zudem handelt es sich bei der Normenprüfung ohnehin um einen fortdauernden Auftrag. Das begründet sich in der Dynamik des Rechtssystems. Einerseits werden fortlaufend neue rechtliche Regelungen geschaffen und bestehende Regelungen novelliert und andererseits entwickelt sich das Verständnis der vergleichsweise jungen Konvention stetig weiter, zum Beispiel im Wege der Auslegung einzelner Artikel der Konvention durch den zuständigen UN-Fachausschuss in Allgemeinen Bemerkungen. Auch deshalb muss die Prüfung bestehenden Rechts regelmäßig durchgeführt werden.

In Ländern, die nur das künftige Recht systematisch überprüfen, wird unter Umständen auch bestehendes Recht einer Überprüfung unterzogen, beispielsweise dann, wenn es um die Verlängerung eines befristeten Gesetzes geht oder wenn ein Gesetz novelliert werden soll. Aber auch hier bleiben erhebliche Lücken. Zunächst einmal werden nicht alle Gesetze novelliert und/oder sind befristet. Zudem entwickelt sich das Verständnis der Konvention stetig weiter (s.o.). Insgesamt wird deutlich, dass der Auftrag zur Normenprüfung nur im Zusammenspiel der Überprüfung von bestehendem und künftigen Recht vollumfänglich erreicht werden kann.

Eine Systematisierung der Normenüberprüfung ist möglich und wird vereinzelt bereits für andere Politikbereiche praktiziert. Die punktuelle Überprüfung ausgewählter Normen anhand der UN-BRK kann daher nur ein Anfang sein. Erforderlich ist die Überprüfung sämtlicher schon bestehender Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK und die Implementierung der Überprüfung künftigen Rechts im Zusammenhang damit.

5.3 Die Überprüfung künftigen Rechts

Die Normenprüfung ist eine Querschnittsaufgabe und zählt zu den allgemeinen Verpflichtungen eines Vertragsstaates (vgl. Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b UN-BRK). Insbesondere die Überprüfung künftigen Rechts wird vom

UN-Fachausschuss in den Abschließenden Bemerkungen von 2023 als Querschnittsaufgabe erfasst.⁵⁰

Bei der Anfrage zur Überprüfung künftigen Rechts wurde zumeist auf die Regelungen zu Beteiligungsrechten wie Anhörung, Verfassen von Stellungnahmen sowie beratende Einbeziehung von Beauftragten und/oder Beiräten für Menschen mit Behinderungen verwiesen. Diesem Verständnis folgte der Bund beispielsweise auch in seinem kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵¹ sowie im Rahmen des Dialogs zwischen der Bundesregierung und dem zuständigen UN-Fachausschuss („Constructive Dialogue“) am 29./30. August 2023⁵². Die Regelungen zur Beteiligung von Beauftragten oder Beiräten sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, zumal dabei nach Auskunft der Landesbehindertenbeauftragten die UN-BRK den Bewertungsmaßstab bildet. Nichtsdestoweniger bleibt festzuhalten, dass die Beteiligung von Beauftragten oder Beiräten keine Normenprüfung im Sinne der UN-BRK darstellt.

Eine Normenprüfung für künftiges Recht lässt sich auf verschiedene Weise implementieren. Eine Möglichkeit ist die Überprüfung künftigen Rechts anhand eines Fragenkatalogs im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung im Gesetzgebungsverfahren. In diesen Fällen ist die Normenprüfung in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen (GGO) des Bundes und der jeweiligen Länder geregelt. Zur Anwendung können dabei speziell entwickelte Normenprüfraster kommen (vgl. die dreistufige Prüfung in Kapitel 3), die eine Prüfung von Vorschriften am Maßstab der UN-BRK beinhalten und klären sollen, ob im Weiteren eine vertiefte Prüfung erforderlich ist. Die Anwendung dieser Normenprüfraster kann dabei verbindlich in den GGO

verankert werden. Eine andere Möglichkeit ist die Verankerung der Anwendung von speziell entwickelten Normenprüfrastern in Kabinettsbeschlüssen.

Nachfolgend erfolgt eine Auflistung der Verfahren zur Überprüfung künftigen Rechts im Bund und in den Ländern im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK.

Nach einer im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK verankerten Maßnahme wurde auf **Bundesebene** im Januar 2017 der Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)⁵³ herausgegeben. Der Leitfaden gibt Empfehlungen und Verfahrenshinweise für die Bereiche Rechtsetzung, Berichtswesen, Projektarbeit sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Er enthält zudem ein Prüfschema für die Beurteilung der möglichen Relevanz eines Vorhabens für Menschen mit Behinderungen, das der ersten Stufe der Normenprüfung (siehe Kapitel 3.1) entspricht. Dabei handelt es sich um ein Prüfraster zur Überprüfung von künftigen Recht. Es ist allerdings nicht bekannt, inwieweit entsprechende Behörden des Bundes den Leitfaden, zum Beispiel über Dienstabweisungen, in ihre Praxis integriert haben. Einer Evaluation zufolge ist dieses Prüfraster des Bundes unter Behördenmitarbeiter*innen kaum bekannt.⁵⁴

In **Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz** und dem **Saarland** existieren aktuell keine Regelungen zur Überprüfung künftigen Rechts mit Blick auf die Vereinbarkeit mit der UN-BRK.

Baden-Württemberg sieht gemäß Ziffer 4.4 der Verwaltungsvorschrift der baden-württembergischen Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen)⁵⁵

50 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023a), Ziff. 7b und 8b.

51 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019).

52 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023).

53 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017).

54 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022), S. 269 f.

55 <https://www.normenkontrollrat-bw.de/rechtsgrundlagen/vwv-regelungen> (abgerufen am 04.11.2023).

im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung eine Nachhaltigkeitsprüfung vor. Eine der Leitfragen für diese Nachhaltigkeitsprüfung lautet: Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf Lebensqualität und Gesundheit?⁵⁶ Neben Stichwörtern wie körperliche und seelische Gesundheit oder persönliche und öffentliche Sicherheit werden als sogenannte Anhaltspunkte für diese Leitfrage auch Barrierefreiheit und Umsetzung der UN-BRK angeführt. Diese Aspekte sind somit lediglich eine Art Merkposten in Form eines Stichpunktes unter einer Frage zur Gesundheit. Die Frage, welche Auswirkungen ein Vorhaben auf Menschen mit Behinderungen hat, wird nicht explizit gestellt. Eine Überprüfung künftigen Rechts im Sinne des in Kapitel 3 beschriebenen Verfahrens ist darin daher nicht zu sehen.

In **Brandenburg** ist an dieser Stelle nochmals die Maßnahme zur „Entwicklung eines Prüfrasters zum Screening von Rechtsnormen“ zu erwähnen.⁵⁷ Diese Maßnahme sieht auch vor, dass anhand des zu erstellenden Prüfrasters künftige Rechtsnormen des Landes innerhalb der Zuständigkeitsbereiche der jeweiligen Ressorts überprüft werden sollen.

In **Hessen** wurde die Überprüfung aller Landesnormen auf ihre Vereinbarkeit mit den sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen 2012 im Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK als erstes Grundsatzziel aufgenommen.⁵⁸ Zur Umsetzung dieser Verpflichtung hat die Landesregierung durch die Max-Planck-Stiftung für internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit ein Normenprüfraster erstellen lassen.⁵⁹ Insgesamt besteht der Prüflitfadens Normenprüfung aus einer Vorprüfung, einem Prüfraster mit insgesamt 32 Kapiteln, einer Kommentierung, Arbeitshinweisen und einem Glossar. Die Kommentierung ist öffentlich.⁶⁰

2016 wurde die verbindliche Anwendung dieses Prüflitfadens für künftige Gesetze und Verordnungen

des Landes Hessen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO) gesetzlich verankert, vgl. § 32 Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 2 GGO.⁶¹ In § 32 Absatz 1 Satz 3 GGO heißt es dazu:

„Den Kabinettsvorlagen ist ein Vorblatt nach dem Muster in Anlage 2 beizufügen, das die wesentlichen Aspekte der dort aufgeführten Punkte behandelt.“

In Anlage 2 der GGO heißt es unter Punkt G. weiter:

„Das Gesetz/die Verordnung wurde am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft. Das Ergebnis der Vorprüfung des Prüflitfadens Normprüfung ist beigefügt.

- Es bestand kein Änderungsbedarf.
- Die erforderlichen Anpassungen wurden vorgenommen.“

Im Bund-Länder-Vergleich hat das Land Hessen das ausführlichste Prüfraster und zudem ist die Anwendung des Rasters in der GGO verbindlich geregelt.

In **Niedersachsen** sind nach § 9 Absatz 1 Nr. 7 lit. c der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen in Kabinettsvorlagen unter anderem die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen darzulegen.⁶² Weitere Prüfpunkte sind nicht vorhanden. Für eine Relevanzprüfung im Sinne der Stufe 1 (siehe Kapitel 3.1) ist eine Frage nicht ausreichend. Zudem ist die Frage zu allgemein gehalten. Eine Überprüfung künftigen Rechts im Sinne des in Kapitel 3 beschriebenen Verfahrens ist darin daher nicht zu sehen.

⁵⁶ Vgl. ebd., Anlage 2 IV 2.

⁵⁷ Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz Land Brandenburg (2023), S. 19.

⁵⁸ Hessisches Sozialministerium (2012), S. 29.

⁵⁹ <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/normpruefung/> (abgerufen am 05.11.2023).

⁶⁰ Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2016).

⁶¹ <https://starweb.hessen.de/cache/hessen/ggo.pdf> (abgerufen am 05.11.2023).

⁶² <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/f57f4ec9-6095-3951-97c3-df678f9ceb1b> (05.11.2023).

Nordrhein-Westfalen hat in seinem InklusionsgrundsätzeGesetz (IGG NRW) geregelt, dass künftige Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK zu überprüfen sind. § 6 Absatz 2 IGG NRW normiert:

„Die Landesregierung prüft vor Einbringung eines Gesetzes in den Landtag, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen. Die Auswirkungen eines Gesetzes auf Menschen mit Behinderungen sind jeweils im Gesetz aufzuzeigen.“

Daraus leitet sich ein umfassender Prüfauftrag ab. Weiter erhält § 2 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO)⁶³ folgende Vorgabe:

„Die nachhaltige Entwicklung, die Gleichstellung von Frau und Mann sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind durchgängige Leitprinzipien, denen bei jeglichem Planen und Handeln der Ministerien Rechnung zu tragen ist. Zusätzlich sind insbesondere bei normgebenden und verwaltenden Maßnahmen die Grundsätze der geschlechterdifferenzierten Folgenabschätzung (Gender Mainstreaming) sowie die unterschiedlichen Folgen für Menschen mit und ohne Behinderungen einschließlich der Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention (BGBl. I 2008 S. 1419ff.) sowie des InklusionsgrundsätzeGesetzes Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016 in der jeweils geltenden Fassung (Disability Mainstreaming) zu beachten.“

Zur Umsetzung dieser Vorgabe hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ein webbasiertes Prüfraster (mit dem Titel: Normenprüfung nach der UN-Behindertenrechtskonvention) als Arbeitshilfe für die Ressorts der Landesregierung erstellt.⁶⁴ Die Anwendung des webbasierten Prüfrasters ist über § 38 Absatz 2 GGO NRW geregelt. Hier lautet es:

„Die Gesetzesfolgen sind durch eine Gesetzesfolgenabschätzung zu ermitteln. Gegenstand einer Gesetzesfolgenabschätzung ist insbesondere die Prüfung der finanziellen sowie der weiteren Auswirkungen des Gesetzes. Eine Sammlung von Rechtsquellen, Grundlagen und Methoden zur Gesetzes- und Finanzfolgenabschätzung einschließlich einer Nachhaltigkeitsprüfung ist in dem Leitfaden ‚Rechtsetzung in NRW‘ zusammengeführt, um die Arbeit der Ministerien zu unterstützen und zu vereinheitlichen. (Anlage 6) [...]“

In der Anlage 6 der GGO NRW ist unter Ziffer 2.2 die Vereinbarkeit mit der UN-BRK aufgeführt. Hier befindet sich auch eine Verlinkung zum webbasierten Prüfraster. Bei allen Gesetzesänderungen und -neufassungen ist dieses Prüfraster zu beachten.⁶⁵ Mit diesem soll im Rahmen einer Vorprüfung festgestellt werden, ob die Belange von Menschen mit Behinderungen betroffen sind und ob gegebenenfalls eine vertiefte Prüfung notwendig ist.

Laut Aktionsplan werden zudem seit Oktober 2020 zur besseren Umsetzung der Normenprüfung im Gesetzesvorblatt unter Punkt J. „Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen“ abgefragt (vgl. Anlage 3 zu §36 Absatz 1 GGO⁶⁶).⁶⁷ Die Einbindung des Prüfrasters über die GGO und das Gesetzesvorblatt sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Auch die enge Verzahnung mit dem Aktionsplan lässt kenntlich werden, dass Nordrhein-Westfalen den Auftrag zur Normenprüfung als dauerhafte Aufgabe versteht (siehe bereits unter Die Überprüfung bestehenden Rechts 5.1).

Es bleibt allerdings im Vergleich zu Hessen, wo die Einbindung des Prüfrasters über die GGO („ist beizufügen“) und auch die Abfrage auf dem Gesetzesvorblatt („ist beigefügt“) obligatorisch ist, unklar, inwieweit die Anwendung des Prüfrasters in der Praxis in Nordrhein-Westfalen befolgt werden muss. Auch die Formulierung auf dem Vorblatt bezieht sich nicht eindeutig auf das Prüfraster.

63 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000737 (abgerufen am 05.11.2023).

64 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022), S. 227.

65 Ebd., S. 27.

66 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000737 (abgerufen am 06.11.2023)

67 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022), S. 227.

Zudem ist das webbasierte Prüfraster zwischen den Anforderungen an eine Relevanzprüfung (1. Stufe) und einer Vorprüfung im Sinne der Stufe 2 des in Kapitel 3 beschriebenen Verfahrens angesiedelt. Das Prüfraster enthält zwar alle drei Ebenen der Normenprüfung, jedoch in komprimierter Form. Daher werden die Anforderungen an die 2. Stufe des in Kapitel 3 beschriebenen Verfahrens nicht hinreichend erfüllt. Nordrhein-Westfalen sollte zukünftig sicherstellen, dass das webbasierte Prüfraster nicht weiter gekürzt und die Einbindung durch verbindlichere Vorgaben verbessert wird.

In **Sachsen** normiert § 17 Sächsisches Inklusionsgesetz (SächsInklusG) die Überprüfung künftigen Rechts am Maßstab der UN-BRK. Diese Regelung stellt die Umsetzung der Verpflichtung zur Normenprüfung aus Artikel 4 Absatz 1 lit. a UN-BRK auf Landesebene dar. § 17 SächsInklusG lautet:

„Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Freistaates Sachsen sind vor ihrem Erlass auf die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen sowie deren Gleichstellung zu überprüfen. Insbesondere prüft die Staatsregierung vor Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Landtag, ob dessen Bestimmungen dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprechen.“

Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe erfolgt durch die Erforderlichkeitsprüfung, geregelt in Nr. 2 in Verbindung mit Anlage 1 der Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften (VwV Normerlass).⁶⁸ Nach Nr. 2 lit. a Satz 1 VwV Normerlass ist vor dem Erstellen des Entwurfs einer Rechtsnorm die Erforderlichkeit der geplanten Regelungen nach den in der Anlage 1 enthaltenen Fragen zu überprüfen. Anlage 1 VwV Normerlass enthält folgende Fragen zu Menschen mit Behinderungen:

„6. Welche Folgewirkungen außerhalb der Verwaltung sind mit den Regelungen verbunden?

Dabei soll insbesondere auf folgende Punkte eingegangen werden:

[...]

c) Werden die Auswirkungen der geplanten Regelung auf Menschen mit Behinderungen und deren Gleichstellung hinreichend berücksichtigt?

aa) Werden von der geplanten Regelung auch Belange von Menschen mit Behinderungen berührt?

bb) Sind im Rahmen der geplanten Regelung auch Bestimmungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erforderlich (zum Beispiel zur Barrierefreiheit, zu angemessenen Vorkehrungen im Sinne des § 4 Absatz 3 des Sächsischen Inklusionsgesetzes oder zum Nachteilsausgleich)?

cc) Entspricht die geplante Regelung den fachlich einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 (BGBl. 2008 II S. 1419) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen?“

Damit beinhaltet der sächsische Fragenkatalog direkte Fragen zu Menschen mit Behinderungen, wenngleich diese sehr allgemein bleiben und daher nicht den Anforderungen der Stufe 2 des in Kapitel 3 beschriebenen Verfahrens genügen. Auch die Anforderungen an eine Relevanzprüfung (Stufe 1, siehe Kapitel 3.1.) bleiben unerfüllt. Die Relevanzprüfung sollte auf leicht zu beantwortenden Fragen basieren (siehe Kapitel 3.1). Die Frage nach der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Regelung mit der UN-BRK ist sehr umfangreich und nicht leicht zu beantworten. Auch sind insgesamt keine Beispiele oder anderweitige Hilfestellungen aufgeführt, sodass die Fragen schwer zu beantworten bleiben.

In **Sachsen-Anhalt** regelt ein Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2016 die Verpflichtung zur Prüfung von Landesnormen anhand des allgemeinen Prüfrasters. Nach Angaben des Focal Points wird in

⁶⁸ <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/14038-VwV-Normerlass> (abgerufen am 05.11.2023).

diesem Kabinettsbeschluss außerdem die Zusammenarbeit mit dem Focal Point und den Ressorts empfohlen (bilaterale Unterstützung). Zur Anwendung kommt ein Normenprüfaster, das der Stufe 2 der in Kapitel 3 aufgeführten Anforderungen entspricht.⁶⁹ Das Ergebnis der Prüfung ist in der Kabinettsvorlage zu dokumentieren. Zudem ist im Landesaktionsplan die Normenprüfung als Querschnittsaufgabe festgehalten.⁷⁰ Darin ist die Normenprüfung für landesrechtliche Gesetze und Verordnungen vorgesehen sowie zusätzlich die Anregung enthalten, darüber hinaus Richtlinien, behördeninterne Arbeitshinweise und Vereinbarungen zwischen Land und Leistungserbringern zu prüfen.⁷¹

Nach Angaben des Focal Points ist in **Schleswig-Holstein** seit November 2022 ein Nachhaltigkeitscheck verbindlich auf Kabinettsvorlagen und ihre Anlagen (u.a. Gesetz, Verordnung oder Strategie) und Förderrichtlinien anzuwenden. Der Nachhaltigkeitscheck beinhaltet verschiedene Handlungsfelder. Bezogen auf die Umsetzung der UN-BRK nennt der Focal Point die Handlungsfelder Soziale Gerechtigkeit, Good Governance und gesellschaftliche Teilhabe. Die Rechtsvorschriften werden auf die Erkennung und Beseitigung von Zugangsbarrieren, die Gleichstellung in allen gesellschaftlichen Bereichen sowie daraufhin geprüft, ob Räume für Partizipation und gesellschaftliches Engagement für alle Menschen ermöglicht und gefördert werden. Konkrete Fragen zur Situation von Menschen mit Behinderungen, zur Barrierefreiheit und zur Umsetzung der UN-BRK wie auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind Bestandteil des Nachhaltigkeitschecks. Da der Monitoring-Stelle bisher lediglich das Konzept, nicht aber der Nachhaltigkeitscheck selbst vorliegt, ist eine abschließende Bewertung derzeit noch nicht möglich.

Thüringen hat die Verpflichtung zur Normenprüfung aus Artikel 4 Absatz 1 lit. a und b UN-BRK im Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung

von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) einfachgesetzlich umgesetzt. § 9 Absatz 1 Satz 1 ThürGIG legt fest:

„Die Träger der öffentlichen Gewalt prüfen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie bei politischen Konzepten zur Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen und stellen deren Gleichstellung sicher.“

Die weitere Umsetzung dieser einfachgesetzlichen Regelung erfolgt nach § 4 Absatz 2 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Einsetzung eines Thüringer Normenkontrollrates (VV ThürNKR)⁷² in Verbindung mit der Anlage 1 (Prüffragen für Thüringer Rechts- und Verwaltungsvorschriften) Nr. 2.8. Der Normenkontrollrat ist ein beratendes Gremium, das die Landesregierung bei der Aufgabe der Rechtsetzung unterstützt, indem es Abwägungen im Rechtsetzungsverfahren prüft und bestehende Regelungskomplexe unter diesen Erwägungen evaluiert sowie Regelungsanpassungen anregt. Dabei steht es im Ermessen des Normenkontrollrates, ob und in welchem Umfang er Prüfungen durchführt, vgl. § 4 Absatz 1 VV ThürNKR. Der Prüffragenkatalog in der Anlage 1 enthält folgende Frage zu Menschen mit Behinderungen:

„2.8 Hat die Regelung Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung?

Ja Welche? ... Nein“

Die Anforderungen an die Relevanzprüfung (Stufe 1, siehe Kapitel 3.1) werden durch diese eine Frage nicht erfüllt, da sie zu allgemein formuliert ist und keine hinreichende Hilfestellung für Bearbeiter*innen bieten kann.

⁶⁹ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

⁷⁰ Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (2021), S.101.

⁷¹ Ebd., S.103.

⁷² <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/VVTH-VVTH000010320> (abgerufen am 05.11.2023).

5.4 Zwischenfazit

Die Verpflichtung aus der UN-BRK zur Durchführung einer Normenprüfung im Bezug auf künftiges Recht wird im Bund und in den sechzehn Ländern sehr unterschiedlich aufgegriffen. Die überwiegende Mehrheit der Länder setzt die Verpflichtung auf Landesebene nicht um. Es findet also nur in einigen Ländern eine überwiegend unvollständige Prüfung von künftigen Recht auf seine Vereinbarkeit mit der Konvention statt. Vielmehr gibt es in den meisten Bundesländern und auch im Bund Regelungen zur Beteiligung von Beauftragten oder Beiräten für Menschen mit Behinderungen, die allerdings keine Normenprüfung im Sinne der UN-BRK darstellen (siehe Kapitel 5.3.)

Einige Bundesländer haben Fragen zu Auswirkungen von Vorhaben auf Menschen mit Behinderungen in ihre Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung aufgenommen, die zumeist in ihren Gemeinsamen Geschäftsordnungen oder in Verwaltungsvorschriften der jeweiligen Landesregierungen geregelt sind. Das ist der Fall für Baden-Württemberg, Berlin (vgl. Kapitel 4.2), Niedersachsen, Sachsen und Thüringen. In den entsprechenden Anlagen zu diesen Vorschriften findet sich allerdings selten mehr als die reine Kontrollfrage, ob die Norm Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen hat. Aus menschenrechtlicher Sicht entspricht eine solche verkürzte Fragestellung nicht dem Normenprüferfordernis der Konvention. Die Normenprüfung ist eine Querschnittsaufgabe. Ziel der Prüfung ist es, die Auswirkungen von administrativem Handeln auf Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu identifizieren und zu berücksichtigen und so die volle und wirksame Wahrnehmung von Rechten aus der UN-BRK aufseiten der Rechtsinhaber*innen zu ermöglichen. Die Herausforderung einer solchen Prüfung besteht

daher vor allem darin, die gesamte Verwaltung zu befähigen und dafür zu sensibilisieren, entsprechende Defizite bei der effektiven Achtung und beim Schutz der Rechte aus der UN-BRK identifizieren zu können.

Wenige Bundesländer, namentlich Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, wenden bei der Prüfung des künftigen Rechts ein Normenprüfraster an. Auch wenn die Raster sich im Einzelnen unterscheiden, sollen sie der Verwaltung eine Arbeitshilfe zur eigenständigen Durchführung der Normenprüfung an die Hand geben. Auf Grundlage dieser Arbeitshilfen sollen die zuständigen Sachbearbeiter*innen überprüfen können, ob Anzeichen dafür vorliegen, dass Vorschriften nicht (vollständig) im Einklang mit den Vorgaben der UN-BRK stehen oder besondere Fragen bezüglich der menschenrechtskonformen Ausgestaltung der Rechtsausübung aufwerfen und die Regelungen deshalb einer vertieften Prüfung unterzogen werden sollten.

Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sind die einzigen Bundesländer, die eine verbindliche Anwendung des Normenprüfrasters vorgesehen haben. Hessen und Nordrhein-Westfalen haben als Ort dafür die GGO gewählt, wobei in Hessen das Normenprüfraster „beigefügt“ und in NRW „zu beachten“ ist. In Sachsen-Anhalt verpflichtet ein Kabinettsbeschluss zur Anwendung des Rasters. Im Unterschied dazu gibt es sowohl in Thüringen als auch im Bund zwar ein Normenprüfraster, seine Anwendung ist jedoch nicht geregelt. Dies begünstigt in der Praxis eine uneinheitliche Handhabung, da es der für die Sachbearbeitung zuständigen Person überlassen bleibt, das Prüfraster anzuwenden. Zur Umsetzung der Inhalte der Normenprüfung bedarf es daher einer rechtlich verbindlichen Regelung, um eine durchgängige und gleichförmige Anwendung des Normenprüfrasters sicherzustellen.

6 Fazit und Empfehlungen für das Land Berlin

Das Land Berlin hat sich gemäß § 8 Absatz 4 Satz 1 LGBG dazu verpflichtet zu gewährleisten, dass sowohl bereits existierendes Berliner Landesrecht als auch im Entstehen befindliche Gesetze oder untergesetzliche Regelungen Menschen mit Behinderungen nicht diskriminieren oder in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigen. § 8 Absatz 4 Satz 2 LGBG erwähnt zudem das Konzept der Normenprüfung, also die Überprüfung von Berliner Landesrecht daraufhin, ob gemessen am Maßstab der UN-BRK gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkennbar und erforderlich ist. Wie dieses Konzept ausgestaltet und zur regelmäßigen Anwendung gebracht werden kann, wurde in der vorliegenden Analyse unter anderem auf Grundlage einer Erhebung in Bund und Ländern erörtert.

6.1 Einführung eines Normenprüfrasters im Land Berlin

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es bisher lediglich einige wenige Bundesländer gibt, die bei der Überprüfung sowohl von bestehendem Recht als auch von künftigen Recht bereits mit mehrstufigen und teils umfangreichen Normenprüfrastern arbeiten. Dies ist zu begrüßen. Zu nennen sind hier Hessen (künftiges Recht), Nordrhein-Westfalen (bestehendes und künftiges Recht), Sachsen-Anhalt (bestehendes und künftiges Recht) und Thüringen (bestehendes Recht). Besonders hervorzuheben ist das Land Hessen, da nur hier bereits

(über 30) rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung stehen. Wie unter 4.1 beschrieben, hat auch das Land Berlin in den Jahren 2013/2014 einige ausgewählte (bestehende) Rechtsnormen einer mehrstufigen Prüfung unterzogen.

In Nordrhein-Westfalen wird im Landesaktionsplan betont, dass die Überprüfung der landesrechtlichen Normen eine dauerhafte Aufgabe bleiben soll und die bisher vorgenommene Normenprüfung lediglich ein erster Schritt sei. Auch in dem Landesaktionsplan von Sachsen-Anhalt ist die Normenprüfung als Querschnittsaufgabe festgehalten. Brandenburg hat sich im Sommer 2023 dazu entschlossen, ein Prüfraster zum Screening von bestehenden und künftigen Rechtsnormen zu entwickeln. Die Verankerung der Normenprüfung in Aktionsplänen ist positiv zu bewerten, wobei dabei entscheidend die Verwendung eines mehrstufigen, unter Kapitel 3 näher erläuterten Normenprüfrasters ist.

Die Verwendung eines solchen Normenprüfrasters ist unumgänglich, um dem Normenprüferfordernis der Konvention zu entsprechen. Andere praktizierte Verfahren, die sich in der Regel auf reine Kontrollfragen – wie beispielsweise: Hat die Norm Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen? – beschränken, genügen diesen Anforderungen nicht (vgl. Kapitel 5.4).

Um die Verpflichtung aus der UN-BRK und § 8 Absatz 4 LGBG umzusetzen, sollte im Land Berlin für die Überprüfung von bestehendem sowie

künftigem Recht daher die Verwendung eines Normenprüfrasters⁷³, wie es bereits in Sachsen-Anhalt oder Hessen zur Anwendung kommt, verpflichtend vorgeschrieben sein. Einige der in diesem Raster enthaltenen Erläuterungen und Formulierungen müssten allerdings zuvor überarbeitet werden, weil sie nicht dem Verständnis der Konvention entsprechen. So müsste etwa die Erläuterung ergänzt werden, dass es sich bei Menschen mit Behinderungen in besonders starken Abhängigkeitsverhältnissen beispielsweise um Menschen in Gefängnissen oder anderen geschlossenen/stationären Einrichtungen handelt. Auch in Werkstätten und Wohneinrichtungen existieren besonders starke Abhängigkeitsverhältnisse.

Auch die Vorfragen beziehungsweise die Relevanzprüfung (Stufe 1) sollten kritisch auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Entscheidend ist, dass mittels der Fragen tatsächlich die Betroffenheit von Menschen mit Behinderungen erkannt wird. Dies ist in manchen Fällen, wie etwa in den eingangs genannten Beispielen Schulbildung und Bauen/Wohnen oder im Fall des Berliner „Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten“ (PsychKG) naheliegend. In anderen Fällen, wie zum Beispiel dem Berliner Landesbeamtengesetz ist unter Umständen nicht unmittelbar erkennbar, dass Menschen mit Behinderungen von den Regelungen betroffen sein könnten. Die Fragen der Relevanzprüfung müssen deshalb so ausgestaltet sein, dass der*die Bearbeiter*in die Betroffenheit von Menschen mit Behinderungen problemlos erkennt, auch wenn diese Betroffenheit eine nur mittelbare ist.

Die vertiefte Prüfung (Stufe 3) sollte – so wie beispielsweise in Hessen – mithilfe von themenspezifischen Prüfrastern durchgeführt werden. Diese

sind auf ein bestimmtes Rechtsgebiet zugeschnitten und spezifizieren die Anforderungen der UN-BRK.⁷⁴ Es ist außerdem zu empfehlen, spätestens in die vertiefte Prüfung weitere staatliche Stellen, etwa den Focal Point der Sozialverwaltung und andere für das Thema relevante Institutionen und Organisationen, einzubeziehen. Insoweit sollten die bereits vorhandenen Strukturen im Land Berlin genutzt werden: Die Koordinierungsstellen der jeweiligen Senatsverwaltung⁷⁵ sollten einschlägige Vorhaben in den Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen⁷⁶ in einem partizipativen Prozess mit der Zivilgesellschaft diskutieren und deren Ansichten angemessen berücksichtigen.⁷⁷ Auch der Landesbeirat ist gemäß § 26 Absatz 1 2. Halbsatz LGBG beratend hinzuzuziehen. Gemäß § 17 Absatz 2 LGBG ist zudem die oder der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen.

Neben der Ausgestaltung des Normenprüfrasters ist entscheidend, dass die Mitarbeitenden der Berliner Verwaltung Fortbildungen bezüglich der Anwendung des Rasters erhalten. Außerdem sollte in regelmäßigen Abständen eine Evaluation der Anwendung des Normenprüfrasters durch eine unabhängige Stelle stattfinden.

6.2 Die Überprüfung bestehenden Rechts im Land Berlin

Im Rahmen der Analyse wurde aufgezeigt, dass bestehende landesrechtliche Bestimmungen ganz überwiegend nur einmalig und für ausgewählte Vorschriften einer Überprüfung unterzogen wurden. Eine systematische Überprüfung bestehenden Rechts findet derzeit weder auf Landes- noch auf Bundesebene statt. Das Land Berlin könnte

73 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

74 In Hessen stehen 32 rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung. In Sachsen-Anhalt stellte die Monitoring-Stelle im Jahr 2014 verschiedenen Ressorts exemplarisch rechtsthemenspezifische Prüfraster zur Verfügung.

75 Vgl. § 18 LGBG.

76 Vgl. § 19 LGBG.

77 Vgl. UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018) und Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).

hier vorangehen und die Überprüfung sämtlicher – schon bestehender – Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK angehen respektive fortsetzen. Was den Zeithorizont betrifft, verlangt der staatliche Gestaltungsauftrag gemäß Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK sowohl die zielgerichtete, stetige und möglichst rasche Verbesserung der Umsetzung der Rechte und Prinzipien aus der Konvention als auch die schrittweise Verwirklichung einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

Ähnlich wie in den Landesaktionsplänen von Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sollte auch im Berliner Maßnahmenplan⁷⁸ betont werden, dass die Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen eine dauerhafte Querschnittsaufgabe darstellt. Die zu überprüfenden Regelungen sollten zusätzlich in dem entsprechenden Handlungsfeld der jeweiligen Senatsverwaltung aufgeführt werden. In dem Handlungsfeld „Bildung“ könnte etwa die Überprüfung des Berliner Schulgesetzes oder im Handlungsfeld „Gesundheit, Pflege und Gleichstellung“ die Überprüfung des PsychKG als Maßnahme verankert werden.

Wichtig ist dabei das Bewusstsein, dass es sich bei der Normenprüfung auch deshalb um einen fortdauernden Auftrag handelt, weil sich das Verständnis der vergleichswisen jungen Konvention stetig weiterentwickelt. Gegebenenfalls ergeben sich daraus auch neue, heute noch nicht erkennbare Handlungsbedarfe. Insoweit bleibt es Aufgabe des Berliner Gesetzgebers und der Berliner Verwaltung, weiteren Umsetzungsbedarf zu ermitteln, indem entsprechende Prüfungen in einem realistischen Turnus durchgeführt und dementsprechende Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet werden.

6.3 Die Überprüfung künftigen Rechts im Land Berlin

In Bezug auf das künftige Recht wurde in Kapitel 4.2 festgestellt, dass die Prüffragen der GGO II Berlin den Anforderungen der in der Konvention und im LGBG verankerten Normenprüfung noch nicht gerecht werden.

Um die Anwendung eines Normenprüfrasters im oben genannten Sinn bei der Überprüfung künftigen Rechts sicherzustellen, bedarf es einer rechtlich verbindlichen Regelung. Diesbezüglich ist eine Orientierung an den Vorgaben im Land Hessen zu empfehlen. Die bereits in der Berliner GGO II enthaltenen fünf Fragen zu den Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen mit Behinderung (vgl. § 35 in Verbindung mit Anlage 2 Ziffer 4.2) sollten überarbeitet und für die Relevanzprüfung (Stufe 1, vgl. Kapitel 3.1) verwendet werden. Bei positivem Ergebnis dieser Relevanzprüfung, würde sich die obligatorische Anwendung der Stufe 2 des Normenprüfrasters (vgl. Kapitel 3.2) und gegebenenfalls die vertiefte Prüfung (Stufe 3, vgl. Kapitel 3.3) anschließen. Dies sollte verbindlich in der GGO II vorgeschrieben werden. Diese Regelung würde allerdings nur für Gesetze und Rechtsverordnungen gelten.

Um darüber hinaus auch weitere untergesetzliche Regelungen zu erfassen, ist zudem ein Senatsbeschluss zu empfehlen, der die Verpflichtung zur Prüfung sämtlicher landesrechtlicher Regelungen anhand des Normenprüfrasters bekräftigt.

⁷⁸ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021).

7 Literatur und Dokumente

Abgeordnetenhaus Berlin (2011): Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent umsetzen), Zwischenbericht zu Drucksachen 16/2109, 16/2293, 16/3531 und 16/4041, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011

Aichele, Valentin (2011): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis. Eine Aufgabe für die Anwaltschaft: Die Rezeption menschenrechtlicher Normen durchsetzen. In: Anwaltsblatt (AnwBl) 2011, S. 727–730

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/staatenbericht-un-behindertenrechtskonvention.html> (abgerufen am 04.11.2023)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming), <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/leitfaden-einbeziehung-menschen-mit-behinderung.html> (abgerufen am 04.11.2023).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2022/bericht-weiterentwicklung-behindertengleichstellungsgesetz.html> (abgerufen am 04.11.2023)

Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008, https://www.bundesrat.de/DE/service/archiv/pl-protokoll/archiv/_functions/plpr2006-10/plpr2006-10-node.html (abgerufen am 20.11.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2011): Stellungnahme der Monitoring-Stelle: Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufe I und II), Berlin, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/eckpunkte-zur-verwirklichung-eines-inkluisiven-bildungssystems> (abgerufen am 17.11.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2013): Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Arbeitshilfe Normenprüfung UN-Behindertenrechtskonvention, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Allgemeines_Pruefraster_Normenpruefung_UN-BRK.pdf (abgerufen am 10.12.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Ergebnisse der Evaluierung des Bremer Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/ergebnisse-der-evaluierung-des-bremer-landesaktionsplans-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention> (abgerufen am 02.11.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin. Erfahrungen, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Berlin

Entwurf des Berliner Senats (2023): Entwurf des 6. Änderungsgesetzes der Bauordnung für Berlin (BauO Bln), Vorlage zur Beschlussfassung DS 19/1201 vom 27.09.2023, <https://www.parlament-berlin.de/ados/19/IIIPlen/vorgang/d19-1201.pdf> (abgerufen am 16.11.2023)

Entwurf des Senats der Freien Hansestadt Bremen (2022): Zweiter Landesaktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, Stand November 2022, <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/sitzungen/35-sitzung-des-landesteilhabebeirats-16028?asl=bremen59.c.9069.de> (abgerufen am 02.11.2023)

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2016): Leitfaden für die Normenprüfung im Bundesland Hessen, Erläuternde Kommentierung, <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/normpruefung/> (abgerufen am 05.11.2023)

Hessisches Sozialministerium (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/hessischer-aktionsplan/> (abgerufen am 04.11.2023)

Koalitionsvereinbarung zwischen SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen (2013): Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen, <https://dehoga-niedersachsen.de/uploads/media/Koalitionsvertrag-Niedersachsen-2013.pdf> (abgerufen am 02.11.2023)

Landesregierung Schleswig-Holstein (2022): Fokus Landesaktionsplan 2022 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, [stk-fokus-lap-2022-langfassung-barrierefrei-web.pdf](https://www.stk-fokus-lap-2022-langfassung-barrierefrei-web.pdf) (abgerufen am 16.11.2023)

Landesregierung Niedersachsen (2018): Abschlussbilanz (Stand 31.12.2018) Aktionsplan Inklusion 2017/2018, https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/uber_uns/presse/presseinformationen/landesregierung-praesentierten-ersten-aktionsplan-inklusion-fuer-niedersachsen-150539.html (abgerufen am 03.11.2023)

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle, https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/121115_endfassung_nrw-inklusive.pdf (abgerufen am 02.11.2023)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Aktionsplan der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“, Information der Landesregierung zum Stand der Umsetzung des Aktionsplanes, https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/aktionsplan_nrw_inklusive_sachstandsbericht_2014.pdf (abgerufen am 21.11.2023)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Aktionsplan der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“, Zweiter Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans, https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/170621_sachstandsbericht_aktionsplan_april17_barrierefrei.pdf (abgerufen am 21.11.2023)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Aktionsplan NRW inklusiv, <https://www.mags.nrw/aktionsplan-nrw-inklusive> (abgerufen am 13.11.2023)

Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (2021): Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, <https://ms.sachsen-anhalt.de/themen/menschen-mit-behinderungen/politik-fuer-menschen-mit-behinderungen/landesaktionsplan/page> (abgerufen am 14.11.2023)

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz Land Brandenburg (2023): Maßnahmen der Landesregierung für mehr Inklusion und Barrierefreiheit, https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/MAP3-Massnahmen-der-Landesregierung-fuer-mehr-Inklusion-und-Barrierefreiheit_web.pdf (abgerufen am 05.11.2023)

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz Land Brandenburg (2023): Maßnahmen der Landesregierung für mehr Inklusion und Barrierefreiheit, https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/MAP3-Massnahmen-der-Landesregierung-fuer-mehr-Inklusion-und-Barrierefreiheit_web.pdf (abgerufen am 05.11.2023)

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2017): Aktionsplan Inklusion 2017/18 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/uber_uns/presse/presseinformationen/landesregierung-praesentiert-den-ersten-aktionsplan-inklusion-fuer-niedersachsen-150539.html (abgerufen am 03.11.2023)

Prognos AG, Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion, <https://www.ms.niedersachsen.de/inklusion/evaluation-der-aktionspläne-inklusion-217523.html> (abgerufen am 03.11.2023)

Senat der Freien Hansestadt Bremen (2014): Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Bremen, <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/aktionsplan/landesaktionsplan-2014-12513> (abgerufen am 01.11.2023)

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021): „BERLIN INKLUSIV“, Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/menschen-mit-behinderung/behindertenpolitik/berliner-massnahmenplan/> (abgerufen am 20.11.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023a): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023): 29th Session, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2622&Lang=en (abgerufen am 04.11.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, UN Doc. CRPD/C/GC/7

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | Dezember 2023

ISBN 978-3-949459-36-8 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Hübner, Catharina / Aydınlik, Ezgi (2023): Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK. Notwendigkeit einer systematischen Normenprüfung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

© Andi Weiland | Gesellschaftsbilder.de

SATZ

www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de