

### Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin: Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben ; durchgeführt im Rahmen des Projekts "Monitoring-Stelle Berlin"

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sonstiges / other

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2013). *Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin: Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben ; durchgeführt im Rahmen des Projekts "Monitoring-Stelle Berlin"*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368072>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin**

## **Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben**

durchgeführt im Rahmen des Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention  
Deutsches Institut für Menschenrechte

## Gliederung

A. Zusammenfassung .....	1
B. Einleitung .....	4
C. Hintergrund .....	6
I. Die Monitoring-Stelle .....	7
II. Das Projekt: „Monitoring-Stelle Berlin“ .....	7
III. Der Auftrag zur Normenprüfung .....	8
D. Einführung: Der rechtliche Rahmen .....	10
I. Die Stellung der UN-BRK im deutschen Recht .....	10
II. Die Vorgaben der UN-BRK .....	11
1. Verpflichtung zur Normenprüfung .....	11
2. Ziel der Konvention .....	12
3. Verständnis von Behinderung .....	12
4. Spektrum der Rechte .....	13
5. Rechte einhalten .....	15
6. Rechte umsetzen .....	16
7. Menschenrechtliche Prinzipien .....	19
E. Die Expertise: Arbeitsprogramm und Methodik .....	22
I. Das Prüfungsprogramm einer Normenprüfung .....	22
II. Der Prüfungsmaßstab bei der Normenprüfung .....	25
III. Hinweise zur Vorgehens- und Darstellungsweise .....	26
IV. Die Prüfungsschwerpunkte der Expertise .....	27
V. Die Kategorisierung der Ergebnisse .....	28
VI. Die Prüfungsgegenstände der Expertise .....	28
1. Vorbemerkungen .....	28
2. Prüfungsgegenstände .....	29
F. Anhang: Leseproben .....	32
I. Beispiel 1: Auszüge aus der Expertise zum Wahlrecht .....	32
1. Einleitung .....	32
2. Die Vorgaben von Artikel 29 UN-BRK .....	32

3.	Eckpunkte eines Wahlrechts im Einklang mit der UN-BRK .....	35
4.	Die Vereinbarkeit des Berliner Wahlrechts mit der UN-BRK.....	35
5.	Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum Wahlrecht.....	45
II.	Beispiel 2: Auszüge aus der Expertise zum Schulrecht .....	48
1.	Einleitung.....	48
2.	Die Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK .....	49
3.	Eckpunkte eines Schulrechts im Einklang mit der UN-BRK.....	53
4.	Die Vereinbarkeit des Berliner Schulrechts mit der UN-BRK.....	56
5.	Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum Schulrecht.....	61
III.	Beispiel 3: Auszüge aus der Expertise zum Landesgleichberechtigungsgesetz.....	63
1.	Einleitung.....	63
2.	Vorgaben der UN-BRK.....	65
3.	Eckpunkte eines Gleichstellungsrechts im Einklang mit der UN-BRK.....	68
4.	Die Vereinbarkeit des LGBG mit der UN-BRK.....	70
5.	Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum LGBG .....	76
G.	Quellenverzeichnis.....	80
I.	Literaturverzeichnis.....	80
II.	Dokumentenverzeichnis.....	86
III.	Gerichtsentscheidungen .....	91
IV.	Gesetze.....	92
V.	Suchhilfen .....	94
VI.	Abkürzungsverzeichnis .....	95

## A. Zusammenfassung

Diese Kurzdarstellung wird im Rahmen des **Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“** am 28.11.2013 auf einem Fachtag im Berliner Abgeordnetenhaus vorgestellt. Das Projekt wird aus Zuwendungsmitteln des Landes Berlin finanziert und ist bei der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt.

Der Fachtag dient dazu, den Vertretern aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Berlin die „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“ (**Expertise**) in einem frühen Stadium bekannt zu machen.

Im Mittelpunkt der Darstellung steht das **Konzept der Normenprüfung**. Im Zuge der Normenprüfung wird das Berliner Landesrecht daraufhin geprüft, ob gemessen am Maßstab der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK, Konvention) gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkennbar und erforderlich ist. Die **Verpflichtung zur Durchführung einer Normenprüfung folgt aus der UN-Behindertenrechtskonvention**.

Das Land **Berlin** hat den aus der Konvention resultierenden Prüfauftrag früh erkannt und konkrete Schritte hinsichtlich der Prüfung und Überarbeitung des Berliner Landesrechts zur Umsetzung der UN-BRK eingeleitet. Als erstes Bundesland lässt es im Rahmen des Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“ (Projekt) eine Prüfung rechtlicher Bestimmungen am Maßstab der UN-BRK durch eine externe und unabhängige sowie durch die Konvention dazu berufene Instanz - der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention - vornehmen.

Eine Normenprüfung umfasst in Bezug auf das geltende wie auf das zukünftige Recht ein menschenrechtliches Prüfungsprogramm mit Ansatzpunkten auf den folgenden vier Ebenen: Auf **Ebene der Gesetzesnorm (Ebene 1)** hat die Prüfung grundsätzlich die Gestalt einer sogenannten abstrakten Normenkontrolle und befasst sich mit der Einhaltung der Konvention. Auf **Ebene der Gesetzesgestaltung (Ebene 2)** steht die staatliche Pflicht zur Umsetzung der Konvention im Mittelpunkt. Bezüglich der **Ebene des Gesetzesvollzuges (Ebene 3)** ist zu prüfen, welcher Zusammenhang zwischen der untersuchten rechtlichen Regelung und dem Vollzug derselben besteht, also insbesondere, ob das bestehende Recht die Ursache für die festgestellten konventionswidrigen Vollzugswirkungen schon in sich trägt. Auf **Ebene der Gesetzesbegründung (Ebene 4)** wird geprüft, ob hinter der bestehenden Gesetzeslage Erwägungen eines historischen Gesetzgebers stehen, welche angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher Vorstellungen nicht mehr mit den menschenrechtlichen Vorgaben der Konvention im Einklang sind.

Die Monitoring-Stelle prüft im Rahmen des Projekts auf der ersten Stufe der Normenprüfung **lediglich die ersten beiden Ebenen in Bezug auf zwölf ausgewählte Gegenstände des Berliner Landesrechts**. Weitere Stufen sind fest eingeplant.

Die für die **erste Stufe** ausgewählten Prüfmaterien fallen in ein breites Spektrum unterschiedlicher Zuständigkeiten der Senatsverwaltungen. Es handelt sich um folgende Gesetze beziehungsweise Rechtsverordnungen: Schulgesetz für Berlin (SchulG), Lehrerbildungsgesetz (LBiG), Berliner Hochschulgesetz (BerlHG), Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG), Schulkommunikationsverordnung (SchulKommV), Landeswahlgesetz (LWG), Landeswahlordnung (LWO), Berliner Juristenausbildungsordnung (JAO), Bauordnung für Berlin (BauO), Gaststättenverordnung (GastV), Personennahverkehrsgesetz (ÖPNV-Gesetz), Denkmalschutzgesetz (DSchG).

Bei der getroffenen Auswahl handelt es sich um einen aktuellen Stand (November 2011) - Änderungen im Verlauf der Durchführung der Expertise bleiben vorbehalten. Ausschlaggebend für die Auswahl der Prüfungsgegenstände waren insbesondere die vom Berliner Abgeordnetenhaus im „Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung)“ von 1999 getroffenen Regelungen, die schrittweise der Normenprüfung unterzogen werden sollen. Zudem war es zielführend, die zum Umsetzungsstand im Land Berlin gesammelten Informationen sowie aus anderen Kontexten bekannte Problemlagen in die Auswahl besonders relevanter Prüfmaterien mit einzubeziehen.

**In Bezug auf alle ausgewählten Materien ist festzustellen, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkannt werden kann.** Gesetzesmaterien, für die kein Handlungsbedarf erkannt werden kann, werden in der Expertise nicht aufgegriffen.

Die Ergebnisse der Expertise beschränken sich im Vergleich zu Normfülle des Berliner Rechts auf wenige ausgewählte Materien. Die Resultate sind weder im Hinblick auf die Breite noch auf die Tiefe der Auseinandersetzung abschließend. Insbesondere handelt es sich bei der Normenprüfung um einen fortdauernden Auftrag, weil sich das Verständnis der Konvention stetig weiter entwickelt.

Die Darstellung der Untersuchung folgt einem bestimmten Schema, das die Herleitung der Prüfungsergebnisse leicht nachvollziehbar macht. Diese umfasst folgende Schritte: Einleitung, Vorgaben der UN-BRK, Eckpunkte, Vereinbarkeit (aktuelle Fassung der Vorschrift, relevante Vorgaben der UN-BRK, Vereinbarkeitsprüfung, Änderungsbedarf, Formulierungsvorschlag, gesetzgeberischer Handlungsbedarf), tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen.

Die Analyse erschöpft sich im Ergebnis nicht darin, auf normative Konflikte hinzuweisen, sondern macht jeweils einen **Formulierungsvorschlag (im Sinne einer Formulierungshilfe)** zur konventionskonformen Korrektur der Vorschrift beziehungsweise zur besseren Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Berlin.

Die über die Prüfung auf verschiedenen Ebenen ermittelten **gesetzgeberischen Handlungsbedarfe** werden in der Expertise jeweils kategorisch bewertet und nach einem Grad der Erforderlichkeit eingestuft. **Erforderlich sind alle** im Rahmen der Expertise **vorgeschlagenen Änderungen**. Rein rechtspolitisch Wünschenswertes ist nicht Gegenstand der Normenprüfung. Wo staatliche Einschätzungsspielräume und verschiedene gangbare Optionen bestehen, wird dies deutlich gemacht.

Die inhaltlichen Resultate der Normenprüfung werden im Rahmen der Kurzdarstellung im Einzelnen nicht wieder gegeben. Die **Leseproben im Anhang** dienen lediglich als Beispiel, um die Vorgehensweise zu illustrieren und einen ersten Eindruck von den zu erwartenden Ergebnissen zu bieten. Die damit angesprochenen Prüfbereiche - politische Partizipation, inklusive Schule und Gleichberechtigung - werden nicht vollständig, sondern nur auszugsweise dargestellt.

Die Ergebnisse der Untersuchung sollen dann 2014 nach und nach **in Form von Diskussionspapieren** in gemischten, nicht öffentlichen Veranstaltungsformaten vorgestellt und in einem partizipativen Prozess mit Fachleuten aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft gemeinsam diskutiert werden.

Für die Durchführung der Normenprüfung hat der **Berliner Senat** bereits in seiner Mitteilung zur Kenntnisnahme an das Abgeordnetenhaus Berlin mit dem Titel „Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom Juni 2011 die **politische Grundlage** gelegt. In den „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020“ hat er den **konkreten Prüfauftrag**, unter anderem zur Überarbeitung des Gesetzes zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Novellierung des LGBG - Artikelgesetz), formuliert.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales sieht in der **Expertise** eine wesentliche Diskussionsgrundlage im Rahmen der Vorbereitungen für ein neues Änderungsgesetz in Gestalt eines **Artikelgesetzes** zur Umsetzung der UN-BRK im Land Berlin.

## B. Einleitung

Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen ist kaum zu überschätzen.<sup>1</sup>

Die UN-BRK konkretisiert die Menschenrechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen. Sie erhebt deren Rechte zur Grundlage und zum Maßstab politischen Handelns und stellt den rechtlichen Rahmen der Gesellschaftspolitik in Deutschland für Gegenwart und Zukunft. Das Ziel lautet weg von einer Politik der Fürsorge hin zu einer Politik der Rechte für Menschen mit Behinderungen.<sup>2</sup>

Seit ihrem Inkrafttreten 2009 entfaltet die UN-BRK in Deutschland eine **starke Dynamik**. Staatliche Akteure wie Bund, Länder, Gemeinden und auch Organisationen im nichtstaatlichen Bereich haben Aktionspläne oder Maßnahmenpakete zur Umsetzung der Konvention in Kraft gesetzt.

Die UN-BRK verlangt eine Prüfung, ob gesetzlicher Handlungsbedarf besteht und, falls erforderlich, das Ergreifen geeigneter gesetzgeberischer Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sind vielfältige Stimmen aus Verbänden, Wissenschaft und Politik zu vernehmen, die in Bezug auf den einen oder den anderen Punkt nach einer Reform der bestehenden Rechtslage verlangen.<sup>3</sup> Auch die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention hat gesetzgeberischen Handlungsbedarf festgestellt.

Demgegenüber stand die Bundesregierung lange auf dem Standpunkt, das deutsche Recht sei bereits mit der Konvention konform.<sup>4</sup> Gerade am Anfang taten sich politisch Verantwortliche im Bund wie in den Ländern besonders schwer mit der Vorstellung, dass die UN-BRK **gesetzgeberischen Handlungsbedarf** auslöst.<sup>5</sup> Diese Auffassung hat die Bundesregierung für bestimmte Rechtsbereiche zu späteren Anlässen wiederholt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Aichele (2010), S. 13.

<sup>3</sup> Bspw. Deutscher Behindertenrat (2010); Fachverbände für Menschen mit Behinderungen (2009).

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008, S. 2 ff.; Bundesregierung (2011), S. 3-6; spezifisch mit Blick auf das Betreuungsrecht: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/5323 vom 01.04.2011, S. 3.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008.

<sup>6</sup> Vgl. etwa Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011).

Die **Entwicklungen in Bund und Ländern seit dem Inkrafttreten der UN-BRK** zeigen jedoch deutlich, dass dieser Standpunkt als überholt gelten muss. Mittlerweile ist auch staatlicherseits die Überzeugung gereift, dass weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Umsetzung der Konvention besteht.

Dies dokumentieren insbesondere die Aktions- und Maßnahmenpläne der Länder. So haben in einzelnen Ländern nach dem Inkrafttreten oder als Vorbereitung eines Aktions- oder Maßnahmenplans ressortübergreifende Arbeitsprozesse in Form einer **Normenprüfung**<sup>7</sup> stattgefunden (so etwa Nordrhein-Westfalen<sup>8</sup>). Teilweise formulieren die Aktions- und Maßnahmenpläne das anspruchsvolle Vorhaben, eine umfassende Normenprüfung durchzuführen (so etwa Berlin, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) und teilweise bekunden Länder, dass die Normenprüfung eine zu verstetigende Aufgabe sei (so etwa Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen).<sup>9</sup>

Erinnert sei zudem an durchgeführte und geplante **Schulrechts-Novellierungen** in einigen Ländern,<sup>10</sup> in dem Bestreben dem Recht auf inklusive Bildung von Menschen mit Behinderungen besser Rechnung zu tragen. Darüber hinaus haben zwei Bundesländer bereits das jeweilige **Landesgleichstellungsrecht** für Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UN-BRK fortentwickelt (Sachsen-Anhalt<sup>11</sup> und Brandenburg<sup>12</sup>).

Auch die Bundesregierung hat in den Nationalen Aktionsplan einen Prüfauftrag hinsichtlich des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes aufgenommen.<sup>13</sup> Ebenso hat das **Land Berlin die Überarbeitung des**

---

<sup>7</sup> Zum Begriff der Normprüfung siehe unten im Text.

<sup>8</sup> NRW (2012), S. 49-56.

<sup>9</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK: Monitoring. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/monitoring.html>.

<sup>10</sup> Bspw. Niedersachsen: Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 19. Juni 2013 (Nds. GVBl. Nr. 10/2013, S. 165).; Hessen: Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 10. Juni 2011 (Nr. 12 - Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I - 22. Juni 2011); Nordrhein-Westfalen: Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/2432 vom 21.03.2013).

<sup>11</sup> Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt - BGG LSA).

<sup>12</sup> Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz - BbgBGG).

<sup>13</sup> Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), S. 162.

**Landesgleichberechtigungsgesetzes** zu einem Schwerpunkt der angestrebten gesetzgeberischen Umsetzung der UN-BRK gemacht.<sup>14</sup>

Die **Fortentwicklung** dieser zentralen Gesetze, deren Grundbegriffe von der UN-BRK in Teilen abweichen oder zu kurz greifen, ist dringend notwendig.<sup>15</sup> Die Umsetzung der Konvention auf der Gesetzesebene sollte darüber hinaus durch Änderungen von Spezialgesetzen erfolgen.<sup>16</sup> Flankiert von einer parallel laufenden Novellierung der Fachgesetze sollten die Gleichstellungsgesetze so zu einem starken Instrument entwickelt werden, um die Umsetzung der UN-BRK zu verankern und mit einem wirkungsvollen rechtlichen Hebel zu versehen.<sup>17</sup> Denn den Gleichstellungsgesetzen kommt eine **Schlüsselstellung** zu, sie sind der institutionelle Rückhalt für die Behindertenbeauftragten und die Partizipation über Behindertenbeiräte; ihre zentrale Stelle in Bezug auf Fachgesetze machen sie zu einen Dreh- und Angelpunkt für die weitere Umsetzung der UN-BRK.

### C. Hintergrund

Das Land **Berlin** hat den aus der Konvention resultierenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf früh erkannt und konkrete Schritte hinsichtlich der Prüfung und Überarbeitung des Berliner Landesrechts zur Umsetzung der UN-BRK eingeleitet.<sup>18</sup>

Zu diesem Zweck hat die zuständige Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales die **Normenprüfung** des Berliner Landesrechts auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK in Form der hier vorgestellten „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“ (Expertise) in Auftrag gegeben. Die Expertise dient zur Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs für ein Änderungsgesetz.

In diesem Zuge sollen **ausgewählte Gegenstände des Berliner Landesrechts schrittweise** daraufhin **geprüft** werden, ob **gesetzgeberischer Handlungsbedarf** zur Umsetzung der Konvention **erforderlich** ist.

Das Land Berlin lässt im Rahmen des Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“ als erstes Bundesland eine umfassende externe Prüfung rechtlicher Bestimmungen am Maßstab der UN-BRK vornehmen.

---

<sup>14</sup> Siehe Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 7.

<sup>15</sup> Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012).

<sup>16</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 7.

<sup>17</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 8.

<sup>18</sup> Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 7 und Anhang S. 9.

## I. Die Monitoring-Stelle

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle) ist seit ihrer Gründung im Jahr 2009 im Deutschen Institut für Menschenrechte mit Sitz in Berlin angesiedelt. Sie hat den gemäß der Konvention definierten Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK zu befördern und zu schützen sowie die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen zu überwachen (Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK). Die Monitoring-Stelle ist politisch **unabhängig**.

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** (DIMR) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Eine **Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI)** ist im staatlichen Gefüge des nationalen Menschenrechtsschutzes ein relativ neuer Typ Institution.<sup>19</sup> Eine NMRI soll gemäß dem internationalen Standard (den sogenannten Pariser Prinzipien) die Menschenrechte fördern und schützen, über eine gesetzliche Grundlage, einen klaren Auftrag sowie eine ausreichende Infrastruktur und Finanzierung verfügen. Sie soll gegenüber der Regierung unabhängig sowie pluralistisch zusammengesetzt und vor allem für besonders schwache Gruppen zugänglich sein.

Das DIMR hat darüber hinaus den spezifischen Auftrag, über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland zu informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beizutragen. Es wurde im Jahr 2001 auf Grundlage eines einstimmigen Beschlusses des Deutschen Bundestages als gemeinnütziger Verein gegründet. Zu den Aufgaben des DIMR gehören laut Satzung Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut erstellt Studien, Policy Paper und Dokumentationen, veranstaltet Tagungen, Fachgespräche, Seminare und Vorträge zu menschenrechtlichen Fragen und trägt so zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess bei.

## II. Das Projekt: „Monitoring-Stelle Berlin“

Neben der Erstellung der Expertise hat das vom Land Berlin aus Zuwendungsmitteln finanzierte Projekt den Zweck, die unabhängige Begleitung der Umsetzung der UN-BRK mit Bezug auf Berlin auszubauen.<sup>20</sup> Im Zeitpunkt der Erstbeauftragung durch das Land Berlin im Oktober 2012 war das für die Ebene der Bundesländer **einzigartig**.

---

<sup>19</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2009), S. 4 ff.

<sup>20</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/0604 vom 25.10.2012, S. 1 f.

Um sich einen Überblick zum Umsetzungsstand im Land Berlin zu verschaffen und damit die Grundlagen für die Durchführung der Normenprüfung zu legen, wurde im Jahr 2012 zunächst eine erste **Bestandsaufnahme** erstellt. Zu diesem Zweck wurden Informationen von Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden sowie aus der Verwaltung und von dem Berliner Landes- und den Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung eingeholt. Die Ergebnisse wurden in Form eines grundlegenden Empfehlungskatalogs zusammengefasst, der Anfang 2013 in der **Staatssekretärskonferenz** der Berliner Senatsverwaltungen präsentiert und diskutiert wurde.

In Folge wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe der Berliner Senatsverwaltungen zur UN-Behindertenrechtskonvention eingesetzt mit dem Ziel, die „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020“ auf notwendige Konkretisierungen zu überprüfen und dem Berliner Senat dazu eine entsprechende Beschlussvorlage vorzulegen.<sup>21</sup> Der laufende Arbeitsprozess wird im Rahmen des Projekts beratend von der Monitoring-Stelle begleitet.

Parallel begann die Monitoring-Stelle mit der Konzeption und Durchführung der Normenprüfung. Die Normenprüfung bildet den Projektschwerpunkt und hat das Ziel, den erforderlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zur Umsetzung der UN-BRK in Berlin zu ermitteln. Dies geschieht zunächst an ausgewählten Gegenständen der Berliner Gesetzgebung einschließlich des Verordnungsrechts.

Sinn und Zweck der hier vorliegenden **Kurzdarstellung** ist es, den rechtlichen Rahmen, das Arbeitsprogramm, die Methodik, Darstellungsweise und Prüfungsgegenstände der Normenprüfung zu verdeutlichen. Die Ergebnisse werden hier im Einzelnen nicht wiedergegeben, sondern dienen - soweit sie in diesem Zusammenhang präsentiert wurden - lediglich als Beispiel, um die Vorgehensweise zu illustrieren und einen ersten Eindruck von den zu erwartenden Ergebnissen zu bieten.

### III. Der Auftrag zur Normenprüfung

Die Durchführung der Normenprüfung findet ihre **politische Grundlage** - neben der rechtlichen Basis in der Konvention (siehe dazu unten) - in den behindertenpolitischen Entscheidungen des Berliner Senats.<sup>22</sup> In seiner Mitteilung zur Kenntnisnahme an das Abgeordnetenhaus Berlin mit dem Titel „Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention für

---

<sup>21</sup> Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 3 ff.

<sup>22</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 8 und S. 18.

die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent in Berlin umsetzen)“ hat der **Berliner Senat** einen konkreten Prüfauftrag formuliert. Insbesondere die Leitlinie 10 der darin vorgestellten sogenannten „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN - Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020“ bezieht sich auf die Vorgaben der UN-BRK und 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; die Ergebnisse dieser Überprüfung bilden die Grundlage für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, dessen Entwurf innerhalb von vier Jahren vorliegen soll, wobei der Schwerpunkt in einer Änderung des Landesgleichberechtigungsgesetzes liegen wird.<sup>23</sup>

Ferner formuliert Teilziel 1 zu Artikel 4 UN-BRK des ebenfalls in dieser Drucksache vorgelegten „Aktions- und Maßnahmenplans im Land Berlin“ den Auftrag zur Erstellung eines **Arbeitsentwurfs** zur Überarbeitung des Gesetzes zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Novellierung des LGBG - Artikelgesetz) und legt hierfür den Zeitrahmen bis Ende 2014 fest.<sup>24</sup> Die zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales sieht in der **Expertise** eine Vorbereitung des Arbeitsentwurfs für ein neues Änderungsgesetz in Gestalt eines **Artikelgesetzes** zur Umsetzung der UN-BRK im Land Berlin.<sup>25</sup>

Das damit angesprochene „Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung)“ wurde 1999 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet und führte in seinem Artikel 1 als erstes Bundesland ein Landesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG) ein.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 8.

<sup>24</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 18.

<sup>25</sup> Ein sogenanntes Artikelgesetz (teilweise auch Mantelgesetz genannt) ist ein Gesetz, das gleichzeitig mehrere Gesetze, die in einem Sachzusammenhang stehen, in sich vereint oder Änderungen an verschiedenen Gesetzen zusammengefasst. Meist werden damit Änderungsgesetze bezeichnet, die eine bestimmte gesetzesübergreifende Thematik in einer ganzen Reihe von Fachgesetzen ändern. Die Bezeichnung Artikelgesetz rührt daher, dass diese Gesetze nach Artikeln gegliedert sind, wobei für jedes zu erlassende oder zu ändernde Gesetz ein gesonderter Artikel verwendet wird. Innerhalb eines Artikels werden dann die Paragraphen des einzelnen Gesetzes oder nach Nummern geordnete Änderungen zu einzelnen Paragraphen aufgeführt (vgl.: Bundesministerium der Justiz (2008), Rn. 22 und 718.).

<sup>26</sup> „Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung)“ vom 17. Mai 1999.

Zudem wurden in diesem Artikelgesetz<sup>27</sup> zwölf Gesetze und Verordnungen mit Bezug auf die Belange von Menschen mit Behinderungen geändert.<sup>28</sup>

Im weiteren Verlauf der hiesigen Untersuchung sollen die Ergebnisse der Normenprüfung zu konkreten Formulierungsvorschlägen entwickelt werden und dann 2014 nach und nach in Form von Diskussionspapieren in gemischten, nicht öffentlichen Veranstaltungsformaten vorgestellt und in einem partizipativen Prozess mit Fachleuten aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft ergebnisoffen diskutiert werden.

## D. Einführung: Der rechtliche Rahmen

### I. Die Stellung der UN-BRK im deutschen Recht

Gemäß dem Grundgesetz gilt die Konvention in Deutschland seit ihrem Inkrafttreten im März 2009 und ihrer Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt.<sup>29</sup> Sie bleibt damit Völkerrecht, genießt aber den **Rang eines Bundesgesetzes**.<sup>30</sup> Vermittelt über das verfassungsrechtliche **Rechtsstaatsgebot** entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche

---

<sup>27</sup> Bei dem Berliner „Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung)“ von 1999 handelt es sich um ein Änderungsgesetz in Form eines Artikelgesetzes. Die Bezeichnung Artikelgesetz bezieht sich dabei nicht auf Artikel 11 der Verfassung von Berlin - denn dieser gibt das Thema Menschen mit Behinderungen vor - sondern auf die Struktur des Gesetzes (s.o.). Darin wurde zum einen mit Artikel 1 das „Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung“ eingeführt sowie zum anderen in den weiteren Artikeln verschiedene relevante Rechtsänderungen zusammengefasst.

<sup>28</sup> Darin enthalten sind folgende Regelungen: Artikel I - Landesgleichberechtigungsgesetz; Artikel II - Änderung des ÖPNV-Gesetzes; Artikel III - Änderung der Bauordnung für Berlin; Artikel IV - Änderung des Denkmalschutzgesetzes Berlin; Artikel V - Änderung des Berliner Straßengesetzes; Artikel VI - Änderung des Sportförderungsgesetzes; Artikel VII - Änderung des Schulgesetzes für Berlin; Artikel VIII - Änderung des Lehrerbildungsgesetzes; Artikel IX - Änderung des Berliner Hochschulgesetzes; Artikel X - Änderung des Berliner Bildungsurlaubsgesetzes; Artikel XI - Änderung der Gaststättenverordnung; Artikel XII - Änderung der Krankenhausbetriebs-Verordnung; Artikel XIII - Änderung der Verordnung über Kollegs und Abendgymnasien.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Vgl. BVerfG: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Absatz-Nr. 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 Artikel 59 Absatz 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)).

staatliche Stellen.<sup>31</sup> Zur Geltung und Anwendung der Konventionsnormen durch staatliche Stellen ist, auch dann wenn die Gesetzgebungskompetenz bei den Bundesländern liegt, kein weiterer Transformationsakt nötig.<sup>32</sup> Berlin ist im Rahmen seiner Zuständigkeiten an die UN-BRK gebunden.<sup>33</sup> Das Land Berlin hat die verbindlich bestehende Geltung der UN-BRK für seinen Zuständigkeitsbereich im Wege einer Erklärung bekräftigt.<sup>34</sup>

## II. Die Vorgaben der UN-BRK

Die Konvention stellt die Grundlage für den Normenprüfungsauftrag und setzt außerdem den Rahmen für die Untersuchung.

### 1. Verpflichtung zur Normenprüfung

Die Verpflichtung, das staatliche Handeln am Maßstab der UN-BRK stetig zu prüfen sowie wirksame gesetzgeberische und sonstige Umsetzungsmaßnahmen vorzunehmen, folgt unmittelbar aus dem Wortlaut der Konvention. Dies formuliert **Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK** wie folgt:

(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;...

Diese grundlegenden Vorgaben, die bei der Umsetzung der UN-BRK insgesamt zu beachten sind, stellen aufgrund ihrer normübergreifenden Wirkung ein rechtliches

---

<sup>31</sup> Gemäß Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (Bindung an Recht und Gesetz); Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 8 f.

<sup>32</sup> Siehe Aichele (2011), S. 727.

<sup>33</sup> 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, Absatz-Nr. 74.

<sup>34</sup> Siehe Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 3.

Herzstück der Konvention dar und werden in der Fachliteratur als **Implementierungsklausel** bezeichnet.<sup>35</sup>

## 2. Ziel der Konvention

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). Dieses ausdrücklich erklärte Ziel der Konvention fußt auf der weltweiten Erkenntnis, dass Menschen wegen einer Beeinträchtigung stärker in der Wahrnehmung ihrer Rechte eingeschränkt sein können als Menschen ohne Behinderungen.<sup>36</sup>

## 3. Verständnis von Behinderung

Die Konvention nimmt sehr **vielfältige Lebenssituationen** in den Blick. Sie umfasst die Lebenslagen aller Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben (siehe Artikel 1 Unterabsatz 2 UN-BRK). Dazu gehören nicht nur Menschen, die herkömmlich mit einer Behinderung im medizinischen Sinne assoziiert werden, wie etwa Menschen mit körperlichen Einschränkungen, blinde oder gehörlose Menschen, sondern auch Menschen mit einer sogenannten geistigen Behinderung, Menschen mit psychischen Erkrankungen, Menschen mit Autismus oder auch alte pflegebedürftige Menschen.

Als Behinderung versteht die Konvention die strukturell bedingte und im Vergleich zu nichtbehinderten Menschen größere Einschränkung der individuellen Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen. Sie erkennt eine Behinderung dort, wo die **Wechselwirkung** zwischen einer **Beeinträchtigung** und einer **gesellschaftlichen Barriere** dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen an der **vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert** werden (siehe Artikel 1 Unterabsatz 2 UN-BRK). Die Konvention verlagert damit das Problem „Behinderung“ von der individuellen Sphäre weg, hin zu den Bereichen der gesellschaftlichen Strukturen und unseres Denkens. Anstatt Behinderung mehrheitlich im Zusammenhang mit medizinischen und sozialpolitischen Aspekten zu thematisieren, fordert die Konvention, dass Behinderung als normaler Bestandteil menschlicher Gesellschaft angesehen und als Quelle möglicher Bereicherung wertgeschätzt wird.<sup>37</sup>

Die Konzepte, die in Deutschland Politik und Gesetz zu Grunde gelegt worden sind, sind in der Vergangenheit stark, teilweise ausschließlich durch ein medizinisches

---

<sup>35</sup> Vgl. Degener (2009), S. 206 f.

<sup>36</sup> Vgl. Aichele (2010), S. 13 f.

<sup>37</sup> Bielefeldt (2009), S. 6.

Verständnis von Behinderung geprägt. Dagegen ist der in der UN-BRK verankerte **menschenrechtliche Ansatz** erst schwach oder noch gar nicht hinreichend aufgegriffen worden. Dieser Ansatz macht in Deutschland ohne Zweifel ein Umdenken und grundlegende Entwicklungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Behindertenpolitik in Bund und Ländern erforderlich. Zu Recht wird daher auch von einem Paradigmenwechsel gesprochen.

#### 4. Spektrum der Rechte

Die Konvention deckt das gesamte Spektrum menschenrechtlich geschützter Lebensbereiche ab. Dem Grundsatz der Unteilbarkeit verpflichtet, integriert sie wie kein Übereinkommen zuvor bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Alle Menschenrechte haben ihre Grundlage in der Achtung der jedem Menschen innewohnenden Würde, was sich auch in der Konvention widerspiegelt.<sup>38</sup> Die Konvention verankert eine ganze Reihe von konkreten Rechten von Menschen mit Behinderungen,<sup>39</sup> auf deren normativen Anforderungen im Rahmen der Normenprüfung näher eingegangen wird. Dort werden die spezifischen Schutzbereiche und Staatenpflichten jeweils auf den prüfungsgegenständlichen Rechtsbereich zugeschnitten.

Es handelt sich bei den Rechten von Menschen mit Behinderungen gemäß der Konvention um ein- und dieselben Rechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) verbrieft worden sind. Die UN-BRK ist **keine**

---

<sup>38</sup> Vgl. Artikel 1 Unterabsatz 1 UN-BRK, Artikel 3 a) UN-BRK, Artikel 8 Absatz 1 a) UN-BRK und Artikel 24 Absatz 1 a) UN-BRK.

<sup>39</sup> Dazu gehören: das Recht auf Leben (Artikel 10), das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht und Schutz der Rechts- und Handlungsfähigkeit (Artikel 12), das Recht auf Zugang zur Justiz (Artikel 13), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 14), Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15), Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16), das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit (Artikel 17), Freizügigkeit (Artikel 18), das Recht auf Staatsangehörigkeit (Artikel 18), das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 19), das Recht auf persönliche Mobilität (Artikel 20), das Recht auf freie Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Artikel 21), das Recht auf Zugang zu Informationen (Artikel 21), Achtung der Privatsphäre (Artikel 22), Achtung der Wohnung (Artikel 23), Familie und Familiengründung (Artikel 23), das Recht auf Bildung (Artikel 24) und auf Gesundheit (Artikel 25), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Artikel 28), das Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29) sowie das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30).

Spezialkonvention, die etwa **Sonderrechte** oder Privilegien für Menschen mit Behinderungen formuliert. Die Leistung der Konvention liegt vielmehr darin, dass sie die universellen Rechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen präzisiert und im selben Zuge die staatlichen Verpflichtungen für ihren Schutz konkretisiert.<sup>40</sup>

Für die Bestimmung des Umfangs der staatlichen Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ableiten, hat sich im internationalen Fachdiskurs eine menschenrechtliche Typologie staatlicher Verpflichtungen entwickelt.<sup>41</sup> Danach entfalten alle Menschenrechte als individuelle Rechtspositionen staatliche Verpflichtungen auf drei Verpflichtungsebenen (die sogenannte Pflichtentrias). Diese Systematik hat zunächst nur im Zusammenhang der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Beachtung gefunden,<sup>42</sup> findet aber zunehmend Anerkennung auch für die bürgerlichen und politischen Rechte.<sup>43</sup>

Gemäß der **Achtungspflicht** darf der Staat weder durch Tun noch durch Unterlassen die Menschenrechte verletzen. Dem Staat ist es untersagt, unmittelbar oder mittelbar in die Rechtsphäre des einzelnen Menschen einzugreifen. Die Achtungspflicht entspricht damit der von den Grundrechten her bekannten Abwehrfunktion. Die **Schutzpflicht** besagt, dass der Staat den einzelnen Menschen vor Rechtsverletzungen zu schützen hat, die von nichtstaatlichen Dritten verursacht werden. Die Schutzpflicht erfordert das Ergreifen von staatlichen Maßnahmen, die sicherstellen, dass nichtstaatliche Dritte (Unternehmen oder Einzelpersonen) weder mittelbar noch unmittelbar in den Genuss der Menschenrechte eingreifen. Die **Gewährleistungspflicht**, die ebenfalls mit dem subjektiven Recht des einzelnen Menschen korrespondiert, bezieht sich auf den Aufbau der Rahmenbedingungen für die volle, wirksame und gleichberechtigte Rechtsausübung und Partizipation in der Gesellschaft. Die Gewährleistungspflicht erfordert daher, dass die Vertragsstaaten geeignete legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche, fördernde und sonstige Maßnahmen ergreifen, die die volle Verwirklichung der Menschenrechte zum Ziel haben. Insbesondere auf der Gewährleistungsebene bestehen für den Staat anerkanntermaßen große politische Gestaltungsspielräume.

Die Verpflichtungen, die aus der UN-BRK erwachsen, richten sich primär an die Träger staatlicher Gewalt. Adressaten sind die Regierungen und Gesetzgeber auf

---

<sup>40</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2008), S. 5.

<sup>41</sup> Schneider (2004), S. 33; Eide (2001), S. 23; Craven (1995), S. 110-114,

<sup>42</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/4 vom 12.05.1999, Rn.14 ff.

<sup>43</sup> Nowak (2005), Introduction, Rn. 4.

der Ebene von Bund und Ländern, welche die Konvention im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung realisieren. Mit der Ratifikation hat sich Deutschland gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber auch gegenüber den in Deutschland lebenden Menschen, verpflichtet, die Konvention einzuhalten und umzusetzen (siehe Artikel 4 Absatz 1 und 2 UN-BRK).

## 5. Rechte einhalten

Mit der Pflicht zur **Einhaltung** der Konvention ist gemeint, dass der Staat bestimmten Vorgaben der Konvention sofort mit Inkrafttreten ausnahmslos, also ohne jeden zeitlichen Aufschub und in allen Fällen, entsprechen muss. Dazu gehören in der Regel die in der Konvention normierten **Achtungs- und Schutzpflichten**. Insbesondere die bürgerlichen und politischen Rechte, die als Abwehrrechte ausgestaltet sind, enthalten viele normative Bestandteile, die ein Staat im oben genannten Sinne einzuhalten hat.

Aber auch die **sofort anwendbaren Bestandteile der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte** sind dem Bereich der Einhaltungspflicht zuzuordnen. Dazu gehört beispielsweise im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung, dass Menschen mit Behinderungen nicht rechtlich oder praktisch gegen ihren Willen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden (Artikel 24 Absatz 2 a) UN-BRK).

Dies geht aus dem letzten Halbsatz von Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK hervor. Danach enthält die Konvention einige Bestimmungen aus dem Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte), die zur **sofortigen Einhaltung** verpflichtet.<sup>44</sup> Als hinreichend bestimmt und damit **sofort anwendbar** gelten etwa das **Diskriminierungsverbot** oder auch die Abwehrkomponente der Rechte sowie ihre unveräußerlichen Inhalte (der sogenannte **Kernbereich**).<sup>45</sup> Die strenge Form der Verbindlichkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ist für viele Rechtsanwender immer noch neu. Dass auch diese Rechte sofort einzuhaltende Bestandteile umfassen, entspricht der international gefestigten Rechtsüberzeugung.<sup>46</sup>

Die sofortige Vollziehbarkeit von Menschenrechten ist besonders relevant für staatliche Stellen, die mit Einzelfällen zu tun haben. Denn Behörden und Gerichte sowie die Körperschaften öffentlichen Rechts sind als Adressaten der

---

<sup>44</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 6 f.

<sup>45</sup> Bernhardt (1999), S. 1079-1083; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Rn. 1; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN, Dok. E/C.12/2000/13 vom 27.11.2000, Prinzip Nr. 34.; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Rn. 10.

<sup>46</sup> Coomans (2006), S. 9; Young (2008), S. 121 f.; Schneider (2004), S. 31 f., m.w.N.

völkerrechtlichen Normen über das Rechtsstaatsgebot an Gesetz und Recht gebunden.<sup>47</sup>

Die Anwendung der UN-BRK durch Behörden und Gerichte kann auf zwei Wegen erfolgen:<sup>48</sup> Entweder, indem das **deutsche Recht im Sinne der Konvention ausgelegt** wird<sup>49</sup>, oder indem die Normen aus der UN-BRK selbst **unmittelbar angewandt** werden,<sup>50</sup> wenn sie hinreichend klar und bestimmt sind.<sup>51</sup> Die deutschen Gerichte sind in der Tendenz vorsichtig; der bisherigen gerichtlichen Praxis nach zu urteilen gibt es begründete Zweifel, ob die Gerichte die Bedeutung und Tragweite der UN-BRK immer hinreichend erkennen.<sup>52</sup>

Daher ist es umso wichtiger, dass Regierung und Gesetzgeber der Verpflichtung nachkommen, die bestehende Rechtslage eindeutig mit der Konvention in Einklang zu bringen und die Durchsetzung der Konventionsinhalte zu sichern.

## 6. Rechte umsetzen

Unter dem Begriff „Rechte umsetzen“ werden in Abgrenzung zur Verpflichtung „Rechte einhalten“ zwei für die **Gewährleistung** der Rechte wichtige Aspekte thematisiert: Die Verpflichtung zur schrittweisen Verwirklichung (progressive Realisierung) von WSK- Rechten und die Verpflichtung, die Infrastruktur für Rechtsgewährleistung beziehungsweise Rechtswahrnehmung möglichst effektiv zu gestalten.

### a. Die Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Dem Bereich der Umsetzung wird die Verpflichtung zur zielgerichteten schrittweisen **Verwirklichung der Konvention (progressive Realisierung)** zugeordnet.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (Bindung an Recht und Gesetz).

<sup>48</sup> Vgl. von Bernstorff (2007), S.1041-1063.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BVR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (324); BVerfG: Beschluss vom 26.03.1987, Aktenzeichen 2 BVR 589/79, BVerfGE 74, 358 (370); BVerwG: Urteil vom 13.12.2005, Aktenzeichen 1 C 36/04., Absatz-Nr. 20 ff, m.w.N.

<sup>50</sup> Vgl. BSG: Beschluss vom 10.05.2012, Aktenzeichen B 1 KR 78/11 B, vgl. Rn. 9; BSG: Urteil vom 06.03.2012, Aktenzeichen B 1 KR 10/11 R, Rn. 29; LSG Berlin-Brandenburg: Urteil vom 17.12.2012, Aktenzeichen L 29 AL 337/09, Rn. 134; VGH Baden-Württemberg: Beschluss vom 21.11.2012, Aktenzeichen 9 S 1833/12, Rn. 59.

<sup>51</sup> Krajewski / Bernard (2012), Rn. 24; vgl. BVerwG: Beschluss vom 05.10.2006, Aktenzeichen 6 B 33.06.-, Juris Rn. 4.

<sup>52</sup> Aichele (2011), S. 730.

<sup>53</sup> Vgl. UN Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Rn. 44; UN Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Rn. 9;

In der UN-BRK (Artikel 4 Absatz 2) wird diese Verpflichtung näher bestimmt:

(2) Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.

Die staatliche Verpflichtung zum Ergreifen von Umsetzungsmaßnahmen wird deshalb vor allem bezüglich der WSK-Rechte relevant. Beispielsweise bezieht sich die **Umsetzungspflicht** beim Recht auf Bildung darauf, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen (Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK). Dieses Vorhaben kann nur nach und nach erreicht werden.

An die schrittweise Verwirklichung von Rechten stellt die Konvention wiederum konkrete Anforderungen: Der Staat muss demnach schon kurz nach dem Inkrafttreten geeignete, zielführende und wirksame Maßnahmen unter Einbeziehung der vorhandenen Mittel ergreifen.

Der Staat hat hierfür die verfügbaren Mittel auszuschöpfen, wobei die pauschale Berufung auf fehlende Ressourcen (**Ressourcenvorbehalt**) nicht zulässig ist.<sup>54</sup> Alle kostenlosen und bezahlbaren Maßnahmen sind jedenfalls sofort umzusetzen.<sup>55</sup> Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihre Ausgabenpolitik zu überprüfen und nötigenfalls kreative Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln, die unter Umständen kostenneutral oder kostengünstig zu verwirklichen sind oder gegebenenfalls fehlende Mittel zu beschaffen.<sup>56</sup>

---

Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 8-9; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 2 m.w.N.; Krajewski / Bernard (2012), Rn. 14; Eide (2001), S. 22.

<sup>54</sup>UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Rn. 44; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Rn. 9; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 8-9; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 2 m.w.N.; Krajewski / Bernhard (2012), S. 169, Rn. 14; Eide (2001), S. 22; Türk (1991), S. 95 ff. m.w.N.

<sup>55</sup> Eide (2001), S. 22 f.

<sup>56</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 6; Eide (2001), S. 23 ff.

Dabei ist ein **weiter Ressourcenbegriff** zugrunde zu legen, so dass die Vertragsstaaten in der Pflicht stehen, die Umsetzung auch mittels sonstiger Ressourcen, wie beispielsweise einer funktionstüchtigen Verwaltung, voran zu bringen.<sup>57</sup> Insbesondere sind vorhandene personelle und institutionelle Kapazitäten effektiv zur Umsetzung der Konvention zu nutzen und dementsprechend umzuwidmen.<sup>58</sup>

**b. Der Gestaltungsauftrag: Effektivitätsgebot hinsichtlich der Infrastruktur für die Rechtsgewährleistung beziehungsweise die volle und wirksame Rechtswahrnehmung**

Die UN-BRK enthält außerdem einen Gestaltungsauftrag. Es geht dabei im Kern darum, die Konventionsrechte durch die **Verbesserung von Rahmenbedingungen** perspektivisch besser zu gewährleisten, etwa durch wirksame Rechtsschutzmechanismen. Darüber hinaus sollen Barrieren beseitigt, Partizipation erhöht, die Voraussetzungen für Inklusion entwickelt und Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Rechte voll und wirksam wahrzunehmen.

Der Gestaltungsauftrag speist sich demnach einerseits aus dem **Effektivitätsgebot**, eine für den Rechtsgenuss förderliche gesellschaftliche Infrastruktur zu entwickeln und immer weiter zu verbessern; andererseits enthält der Gestaltungsauftrag - über die Ebene der Gewährleistungsverpflichtungen der individuellen Rechte - eine weitere individualrechtliche Dimension.

Der Gestaltungsauftrag, der sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen gleichermaßen bezieht wie auf politische Programme und Strategien staatlichen Handelns, bekommt eine inhaltliche Orientierung durch die normübergreifenden **menschenrechtlichen Prinzipien** (Artikel 3 UN-BRK). Sie dienen als Ziel und Maßstab für die gesetzgeberische Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Auftrag zur Gestaltung der Infrastruktur ist damit in keiner Weise optional, sondern bekommt über die konkreten Gewährleistungspflichten sowie die menschenrechtlichen Prinzipien eine ebenso verbindliche wie inhaltlich positive Ausrichtung. Die staatlichen Verantwortungsträger sind für ihr Handeln wie für etwaige Versäumnisse rechenschaftspflichtig. Die Prozesse sind partizipativ und transparent zu gestalten.

Für das Unternehmen einer Normprüfung bilden diese beiden rechtlichen Bezugspunkte - die Prinzipien wie die Frage nach der Infrastruktur für eine bessere

---

<sup>57</sup> Eide (2001), S. 23 ff.

<sup>58</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010) S. 6; Eide (2001), S. 23 ff.

Wahrnehmung der Rechte im Sinne der Gewährleistung - das Fundament für die zweite Prüfungsebene.

## 7. Menschenrechtliche Prinzipien

Gerade die in der Konvention normierten allgemeinen Prinzipien (Artikel 3 UN-BRK) sind zudem für die Auslegung der einzelnen Rechte von grundlegender Bedeutung.<sup>59</sup> Die darin vorgegebenen normübergreifenden **Querschnittsanliegen** verstärken als **Zielvorgaben** die spezifische Ausrichtung der einzelnen Rechte und erlauben, eine entsprechende Auslegung zu begründen. Denn die UN-BRK verankert darin wesentliche Anliegen, welche in Bezug auf die Verwirklichung der Konvention insgesamt zu beachten sind.<sup>60</sup>

Im Folgenden werden daher die Ziele und Inhalte der allgemeinen Prinzipien kurz skizziert:

### a. Selbstbestimmung

In der UN-BRK wird das Prinzip der **individuellen Autonomie**, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie der Unabhängigkeit von Menschen mit Behinderungen normiert (vgl. Artikel 3 UN-BRK). Um selbstbestimmt leben zu können, brauchen und erhalten alle Menschen Hilfe und Unterstützung, in einigen Phasen des Lebens mehr als in anderen. Für Menschen mit Behinderungen ist diese Hilfe und Unterstützung, spezifisch in Form der **Assistenz**, immer wieder, aber nicht immer und generell von großer Bedeutung für ihre Selbstbestimmung. Dieser Gedanke ist in der UN-BRK enthalten und prägnant wie treffend mit dem Ausdruck der assistierten Selbstbestimmung oder auch assistierten Handlungsfähigkeit geprägt worden.<sup>61</sup>

### b. Nichtdiskriminierung

Fußend auf dem Anspruch, dass alle Menschen in den Rechten frei und gleich sind, ist der **menschenrechtliche Diskriminierungsschutz** eine starke Flanke für die

---

<sup>59</sup> Die Übersetzung in der amtlichen deutschen Fassung mit Grundsätzen ist irreführend, da ein Grundsatz im Gegensatz zu einem Prinzip Ausnahmen zulässt, während das Prinzip auf die vollumfängliche Verwirklichung der darin formulierten Zielstellung ausgerichtet ist (vgl.: Dworkin (1978), S. 74 ff.); Im gemäß Artikel 50 UN-BRK verbindlichen englischen Wortlaut ist dahingegen von „general principles“ die Rede, was zutreffender mit „Allgemeine Prinzipien“ zu übersetzen ist.

<sup>60</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>61</sup> Vgl. Graumann (2011), S. 80 ff.

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.<sup>62</sup> Nichtdiskriminierung als Prinzip ist für alle Rechte in der Konvention relevant und findet von Anfang bis Ende Niederschlag im Text der UN-BRK. Das normübergreifende Nichtdiskriminierungsprinzip dient dazu, den gleichberechtigten Gebrauch aller Rechte von Menschen mit Behinderungen abzusichern.<sup>63</sup> Besondere Bestimmungen zum Schutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen vor Mehrfachdiskriminierungen (Artikel 6 UN-BRK) und zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Artikel 7 UN-BRK) sind dort außerdem verankert.

### c. Inklusion

Der Gedanke der Inklusion ist ein tragendes Prinzip und Leitbegriff der Konvention.<sup>64</sup> Das Konzept der Inklusion steht für die neuartige Stoßrichtung der UN-BRK, dass allen Menschen von vornherein auf der Basis gleicher Rechte die volle und wirksame Teilhabe in der Gesellschaft ermöglicht werden soll.<sup>65</sup> Inklusion meint die Offenheit eines gesellschaftlichen Systems in Bezug auf **soziale Vielfalt, welche Menschen mit Behinderungen als selbstverständlich mitdenkt und einschließt.**<sup>66</sup>

Der Inklusionsbegriff im Sinne der Konvention geht damit über das traditionelle Konzept der Integration hinaus. Es geht nunmehr nicht nur darum, innerhalb bestehender Strukturen einen speziellen Raum für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, sondern darum, gesellschaftliche Strukturen von vornherein so zu gestalten, dass sie der realen Vielfalt sämtlicher menschlicher Lebenslagen - also auch von Menschen mit Behinderungen - gerecht werden.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Seit Gründung der UN haben die Staaten der Vereinten Nationen im Bereich des Diskriminierungsschutzes konkrete Verbote, etwa in Bezug auf Geschlecht, Sprache und Religion angenommen.<sup>62</sup> Behinderung jedoch war weder in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch im UN-Zivilpakt und im UN-Sozialpakt ausdrücklich als Verbotmerkmal anerkannt worden. Die menschenrechtliche Relevanz des Phänomens Behinderung wurde damals schlichtweg verkannt. Die Konvention stellt nunmehr ausdrücklich klar, dass auch das Merkmal Behinderung in den Bereich des Diskriminierungsschutzes fällt. Die Konvention konkretisiert damit auch das allgemeine menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.

<sup>63</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>64</sup> Im gemäß Artikel 50 UN-BRK verbindlichen englischen Wortlaut findet sich der Begriff sowohl in Artikel 3 c) UN-BRK als auch an weiteren Stellen in der Konvention wieder (vergleiche beispielsweise die Formulierungen in Artikel 19, Artikel 24, Artikel 26 und Artikel 27 UN-BRK).

<sup>65</sup> Wansing (2012), S. 94 Rn. 6.

<sup>66</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>67</sup> Vgl. dazu Bielefeldt (2009).

#### d. Partizipation

Ebenfalls in der UN-BRK genannt wird das Prinzip der vollen und wirksamen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Artikel 3 c) UN-BRK). Die effektive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen **als Experten und Expertinnen in eigener Sache** findet ihren Ursprung schon im Entstehungsprozess der Konvention, welche durch die bis dahin einzigartige Mitwirkung der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft entscheidend geprägt wurde.<sup>68</sup> Die Kodifizierung des Prinzips der Partizipation fußt daher auch in der praktischen Erkenntnis, dass Politik für Menschen mit Behinderungen nur gelingen kann, wenn diese selbst aktiv mitwirken.<sup>69</sup> Die Konvention verpflichtet dementsprechend dazu, Menschen mit Behinderungen in politische Prozesse einzubinden und ihre Perspektive in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Erforderlich ist insbesondere die Gewährleistung von Partizipation in Bezug auf die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Programmen, zur Umsetzung der Konvention (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK).

#### e. Zugänglichkeit

Die Gewährleistung gleichberechtigten Zugangs für Menschen mit Behinderungen ist eine Querschnittsaufgabe, die sich durch die gesamte Konvention zieht.<sup>70</sup> Zugänglichkeit dient der Abschaffung physischer und psychischer Barrieren in der Gesellschaft. Neben **einstellungsbezogenen Barrieren** (vergleiche dazu Artikel 8 Absatz 1 UN-BRK) problematisiert die Konvention **Barrieren der physischen Umwelt**, wie beispielsweise in Bezug auf Transportmittel, Information, Kommunikation, Einrichtungen und Dienste (Artikel 9 UN-BRK). Die Konvention verpflichtet dazu, Barrieren systematisch zu identifizieren und konsequent schrittweise abzubauen.<sup>71</sup> Denn gerade im Bereich des Zugangs zu Gebäuden und Dienstleistungen wurden in der Vergangenheit schwerwiegende Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen verortet.<sup>72</sup> Auch die Kommunikation mit öffentlichen Stellen wird vielfach durch Barrieren erschwert.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Der hohe Schutzstandard der UN-BRK und ihr erheblicher Praxisbezug in nahezu sämtlichen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen sind zu einem beträchtlichen Teil auch die Konsequenz daraus, dass die Betroffenenperspektive bei der Ausarbeitung der Konvention maßgebend mit einbezogen wurde; vgl. von Bernstorff (2007), S. 1041-1063.

<sup>69</sup> Aichele (2010), S. 17.

<sup>70</sup> Vgl. Artikel 3 f), 9, 13, 21, 24, 25, 26, 27, 29 und 30 UN-BRK.

<sup>71</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2012a), S. 3.

<sup>72</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1995/22 vom 09.12.1994, Rn. 15.

<sup>73</sup> UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/20/5 vom 30.03.2012, Rn. 13, 14, Rn. 37 und 41.

Zugänglichkeit im Sinne der Konvention zielt einerseits auf abstrakt-generelle Maßnahmen im Sinne von flächendeckender Barrierefreiheit ab.<sup>74</sup> Andererseits folgt aus der UN-BRK aber durch die Pflicht zur Bereitstellung **angemessener Vorkehrungen** im Einzelfall eine konkret-individuelle Dimension von Zugänglichkeit.<sup>75</sup> Die diesbezüglichen staatlichen Verpflichtungen dienen dazu, dass der einzelne Mensch mit Behinderungen Barrieren in einer konkreten Situation auch dann zu überwinden in die Lage versetzt wird, wenn Barrierefreiheit (noch) nicht flächendeckend hergestellt ist. Sinn und Zweck der Verpflichtung zur Herstellung umfassender Zugänglichkeit ist es, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung, den gleichberechtigten Rechtsgebrauch und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen.

## E. Die Expertise: Arbeitsprogramm und Methodik

### I. Das Prüfungsprogramm einer Normenprüfung

Die Normenprüfung umfasst grundsätzlich in Bezug auf das geltende wie auf das zukünftige Recht ein menschenrechtliches Prüfungsprogramm mit Ansatzpunkten auf den folgenden vier Ebenen:<sup>76</sup>

Die **Ebene der Gesetzesnorm**: Die Prüfung auf dieser Ebene hat grundsätzlich die Gestalt einer sogenannten abstrakten Normenkontrolle.<sup>77</sup> Bei dieser **Normenprüfung im engeren Sinne** wird untersucht, ob Gesetzesnormen und anderes gesetztes Recht mit den Rechten und staatlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK materiell-rechtlich im Einklang stehen. Geprüft wird die Vereinbarkeit einzelner Vorschriften mit den vielen konkreten rechtlichen Verpflichtungen zur Einhaltung der UN-BRK. Es geht dabei darum, Defizite bezüglich der effektiven Achtung und des effektiven Schutzes der Rechte aus der Konvention zu identifizieren. Dazu werden die

---

<sup>74</sup> UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/22/25 vom 17.12.2012, Rn. 32 f.

<sup>75</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2012a) S. 2; Deutsches Institut für Menschenrechte (2012), S. 2.

<sup>76</sup> Die Expertise folgt dem Programm der sogenannten Normprüfung (Vgl. Aichele (2013), Einführung).

<sup>77</sup> Der Begriff abstrakte Normenkontrolle wurde aus der Verfassungsrechtsdogmatik entlehnt und bezeichnet eine Verfahrensart im deutschen Verfassungsprozessrecht (vgl. Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG). In dem Verfahren zur abstrakten Normenkontrolle wird die Vereinbarkeit einer Rechtsnorm mit höherrangigem Recht objektiv überprüft, ohne dass eine Verletzung subjektiver Rechte vorliegt. Die abstrakte Normenkontrolle soll somit losgelöst von einem konkreten Rechtsstreit die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz umfassend überprüfen. Im Gegensatz zur abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht umfasst die hier vorgenommene Normenprüfung neben Gesetzen im formellen Sinn und Verordnungen (sogenannte Gesetze im materiellen Sinn) auch Verwaltungsvorschriften (sogenanntes Innenrecht).

menschenrechtlichen Maßgaben der Konvention mittels anerkannter rechtswissenschaftlicher Methoden auf den fraglichen Regelungsbereich hin präzisiert und sodann anhand dieses Maßstabes geprüft, ob die Vorschrift dagegen verstößt beziehungsweise dem Genüge tut. Ein wichtiger Maßstab dabei ist das Verbot der Diskriminierung auf Grund von Behinderung, gegen das kein Gesetz verstoßen darf.

Beispielhaft hierfür genannt seien die Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen und das Recht von Menschen mit Behinderungen, nicht gegen ihren Willen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen zu werden (siehe dazu die Leseproben im Anhang).

Die **Ebene der Gesetzesgestaltung**: Dahingegen steht bei der Dimension der Gesetzesgestaltung die staatliche Pflicht zur Umsetzung der Konvention im Mittelpunkt. Die Perspektive dieser Prüfungsebene ist also zukunftsgerichtet; es geht um die Identifizierung von Lücken im Gesetzesbestand und die Entwicklung von rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem Ziel, diese so zu gestalten, dass Rechte effektiver eingehalten werden können beziehungsweise die Rechtsinhaberseite sie voll und wirksam wahrnehmen kann.

Der staatliche Gestaltungsauftrag verlangt sowohl die zielgerichtete fortschreitende Steigerung der Effektivität des rechtlichen Rahmens zur besseren Umsetzung der Rechte und Prinzipien aus der Konvention als auch die graduell gesteigerte progressive Realisierung einzelner WSK-Rechte. Insbesondere ist der Staat diesbezüglich verpflichtet, über legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche und sonstige Infrastruktur, die vollumfängliche Umsetzung der Konventionsrechte schrittweise zu erreichen. Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und die staatliche Praxis müssen also stetig geprüft und vor dem Hintergrund der Umsetzung der Gewährleistungsverpflichtungen schrittweise fortentwickelt werden. Dabei sind vor allem die Ziele und Inhalte der konventionsübergreifenden Prinzipien als Orientierungsmaßstab handlungsleitend zu berücksichtigen.

Es ist also nach Mitteln und Wegen zu suchen, um über die bestehende Rechtslage hinaus etwa der Inklusion besser Rechnung zu tragen, Selbstbestimmung sicherzustellen, bestehende Barrieren abzubauen und mehr Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Auf der Ebene der Gesetzesgestaltung geht es mithin um kreative und innovative Überlegungen, wie durch gesetzliche Weichenstellungen ein Rahmen gestaltet werden kann, der den spezifischen leistungsrechtlichen Aspekten und den allgemeinen Gewährleistungspflichten zur fortschreitenden Umsetzung verhilft, damit die Rechte aus der UN-BRK besser wahrgenommen werden können.

Die **Ebene des Gesetzesvollzuges**: Der mangelhafte Gesetzesvollzug an sich muss menschenrechtlich nicht problematisch sein. Er ist aber relevant, wenn der Vollzug keine konventionskonformen Ergebnisse erbringt - also die Rechte im Wege eines defizitären Vollzugs faktisch nicht hinreichend gewährleistet werden. Daher muss ein Abgleich der Rechtsanwendung am Maßstab der UN-BRK erfolgen. Diesbezüglich ist zu untersuchen, welcher Zusammenhang zwischen der untersuchten rechtlichen Regelung und dem Vollzug derselben besteht, also insbesondere, ob das bestehende Recht die Ursache für die festgestellten konventionswidrigen Vollzugswirkungen schon sozusagen in sich trägt. Denn wenn unzureichende Vollzugsergebnisse strukturell normativ bedingt sind, stellt sich zwingend die Frage, ob ein verändertes Gesetz oder andere Verwaltungsvorschriften beziehungsweise Ausführungsbestimmungen den Vollzug besser anleiten und damit konventionskonforme Ergebnisse eher gewährleisten. Ein Verstoß auf der Vollzugsebene kommt vorwiegend bei Ermessensentscheidungen oder gebundenen Entscheidungen unter Berücksichtigung unbestimmter Rechtsbegriffe in Betracht, da bei gebundenen Entscheidungen ohne unbestimmte Rechtsbegriffe die mangelnde UN-BRK-Konformität regelmäßig schon auf der Normebene verankert und daher auch dort zu korrigieren ist.

Die Befassung mit der **Ebene der Gesetzesbegründung** kommt im Rahmen der Normenprüfung ebenfalls in Betracht. Denn die Prüfung, ob Gesetze mit der UN-BRK konform gehen, sollte vor der Ebene der Gesetzesbegründung nicht haltmachen. Beispielsweise wurden bei der Normenprüfung des Berliner Bauordnungsrechts erst aus der Gesetzesbegründung die Ziele einer Gesetzesänderung, welche den Standard hinsichtlich der Zugänglichkeit von Wohngebäuden senkten, ersichtlich.<sup>78</sup> Diese wurden sodann in die Abwägung der widerstreitenden Interessen zur Prüfung der Vereinbarkeit der aktuellen gesetzlichen Lage mit der UN-BRK mit einbezogen. Hier lieferte also die Gesetzesbegründung das notwendige Material im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Darüber hinaus sind auch Konstellationen denkbar, wo aus der Gesetzesbegründung offenbar wird, dass hinter der bestehenden Gesetzeslage Erwägungen eines historischen Gesetzgebers stehen, welche angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher Vorstellungen nicht mehr mit den menschenrechtlichen Vorgaben in Einklang gebracht werden können. Rechtstheoretisch stellt die Hinfälligkeit der Begründung zwar nicht die Geltung einer Regelung in Frage. Wenn jedoch eine gesetzliche Begründung nach den Wertmaßstäben der UN-BRK nicht mehr überzeugt, etwa weil sie auf negativen Stereotypen von Menschen mit Behinderungen aufbaut und damit in den Bereich der

---

<sup>78</sup> Dageförde (2008), S. 358, Rn. 7; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/3926, S. 49.

Diskriminierung rückt, scheint dies ein legitimer Anlass, auch die Regelung selbst zu prüfen. Dies ist insbesondere vor dem rechtsprechungspraktischen Hintergrund angezeigt, da die Gesetzesbegründung im Einzelfall zur historischen sowie zur teleologischen Auslegung der fraglichen Vorschrift herangezogen werden kann und daher möglicherweise Einfluss auf das Verständnis der Norm und ihre Anwendung entfaltet.

Beispielsweise fußt die originäre Begründung für Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen auf einer Vorstellung, die heutzutage nicht mehr haltbar ist.<sup>79</sup>

## II. Der Prüfungsmaßstab bei der Normenprüfung

Prüfungsmaßstab sind die Verpflichtungen aus der UN-BRK, insbesondere die staatlichen Verpflichtungen, die Rechte einzuhalten und umzusetzen. Der Text der UN-BRK allein bietet dafür keineswegs ausreichend Orientierung. Es besteht daher die Anforderung, im Zuge der Normenprüfung die Grundlagen zu klären, um den Prüfungsmaßstab zu konkretisieren.

Da die Konvention auf den universellen Menschenrechten basiert, ist sie stets im normativen Zusammenhang derselben zu sehen und entsprechend zu interpretieren.<sup>80</sup> Das bedeutet auch, dass die Bestimmungen der Konvention unter Anwendung völkerrechtswissenschaftlicher Methoden und Quellen auszulegen sind, will man ihren Inhalt sinnvoll erschließen.<sup>81</sup> Eine fachgerechte Auslegung muss sich etwa der allgemein anerkannten **Auslegungsgrundsätze der Wiener Vertragsrechtskonvention** bedienen.<sup>82</sup> Wesentlich sind Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck der Konventionsnormen, gegebenenfalls ergänzt durch die Entstehungsgeschichte.<sup>83</sup> Dabei ist stets der Grundsatz von Treu und Glaube zu beachten.<sup>84</sup> Die Auslegung muss außerdem immer an den authentischen Sprachfassungen<sup>85</sup> ansetzen, da die deutsche amtliche Übersetzung insofern keine völkerrechtliche Verbindlichkeit aufweist.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 12.

<sup>80</sup> Aichele (2010), S. 14.

<sup>81</sup> Aichele (2011), S. 728.

<sup>82</sup> Vgl. Artikel 31 bis 33 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜRV),

<sup>83</sup> Vgl. Artikel 31 f. WÜRV.

<sup>84</sup> BSG: Urteil vom 06.03.2012, Aktenzeichen B 1 KR 10/11 R, vgl. Rn. 24.

<sup>85</sup> Vgl. Artikel 50 UN-BRK: Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch.

<sup>86</sup> Vgl. Hilf (1973), S. 191 f.

In die Sinndeutung der Rechte einzubeziehen sind auch die **Allgemeinen Bemerkungen** („General Comments“)<sup>87</sup> und sonstigen Aussagen der UN-Menschenrechtsfachausschüsse, welche als Rechtserkenntnisquellen ein wichtiger Wegweiser bei der Auslegung der Menschenrechte sind.<sup>88</sup>

Die Möglichkeit der konventionskonformen Auslegung der bestehenden Rechtslage wird bei der Normenprüfung grundsätzlich berücksichtigt. Dennoch werden Änderungsbedarfe benannt und entsprechende Formulierungsvorschläge unterbreitet, wenn es im Interesse der bestmöglichen Umsetzung der UN-BRK angezeigt ist, dass der Gesetzgeber Unklarheiten ausräumt und die Rechtslage eindeutig gemäß der Konvention gestaltet.

### III. Hinweise zur Vorgehens- und Darstellungsweise

Zunächst werden in einer **Einleitung** zu dem jeweiligen Themenbereich einige einführende Bemerkungen gemacht. Insbesondere wird zumeist der Stand im Land Berlin auf dem jeweiligen Rechtsgebiet knapp dargestellt und die relevanten Problemkreise kurz angerissen.

Unter dem Punkt **Vorgaben** der UN-BRK werden sodann die normativen Anforderungen der relevanten Artikel der UN-BRK eher abstrakt, aber schon auf den prüfungsgegenständlichen Rechtsbereich zugeschnitten dargestellt. Dabei werden Schutzbereich und Staatenpflichten auf Grundlage der einschlägigen völkerrechtlichen Rechtserkenntnisquellen qualifiziert und unter Zuhilfenahme der international anerkannten Auslegungsmethoden konkretisiert.

Sodann werden stets **Eckpunkte** formuliert, die aus den vorangehenden Ausführungen zur Konvention kompakte Kriterien im Sinne eines rechtlichen Rahmens für das jeweils prüfungsgegenständliche Rechtsgebiet in abstrahierter Form ableiten. Die Eckpunkte haben den Anspruch, die wesentlichen Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention zusammenzufassen; sie geben allgemeine Bedingungen verdichtet wieder und dienen zur übersichtlichen Veranschaulichung der Anforderungen der Konvention an die zu prüfenden Rechtsmaterien. Die Eckpunkte sind nicht spezifisch auf den Berliner Kontext zugeschnitten, sondern informieren auf einer allgemeinen Ebene und sind damit auch auf vergleichbare Regelungskontexte übertragbar.

---

<sup>87</sup> Weitere Informationen unter: Deutsches Institut für Menschenrechte: Was sind Allgemeine Bemerkungen?: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen.html>.

<sup>88</sup> Vgl. Alston (2001), S. 763-776.

Im folgenden Schritt findet die Prüfung der **Vereinbarkeit** der einzelnen Vorschriften des konkret prüfungsgegenständlichen Berliner Landesrechts mit den zuvor ermittelten relevanten Vorgaben der UN-BRK statt. In diesem Zusammenhang wird sowohl die Normenprüfung im engeren Sinne als auch die Prüfung des Gestaltungsauftrags vorgenommen.

Hierzu wird zunächst die **aktuelle Fassung** (a.F.) der zu prüfenden Vorschrift abgebildet. Dann werden die für die Vorschrift spezifisch **relevanten Vorgaben** der UN-BRK näher bestimmt. Sodann wird die Vereinbarkeit der Vorschrift damit untersucht und **Änderungsbedarf** begründet.

Es wird zur Verdeutlichung des Grads der Erforderlichkeit nach der Darstellung des jeweiligen Änderungsbedarfs als konventionskonformer **Formulierungsvorschlag** die gesetzgeberische Handlungsnotwendigkeit als separater Gliederungspunkt unter der Überschrift **Gesetzgeberischer Handlungsbedarf** kenntlich gemacht (siehe dazu unten).

Schließlich werden die vorgeschlagenen Formulierungshilfen<sup>89</sup> am Ende jeweils für die geprüften Rechtsgebiete gesammelt und als **tabellarische Übersicht** zusammengestellt.

#### IV. Die Prüfungsschwerpunkte der Expertise

Durch die Expertise werden lediglich die Ebenen der Gesetzesnorm und der Gesetzesgestaltung abgedeckt. Der Rahmen des Projektes würde gesprengt, wenn darüber hinaus auch die Ebenen des Gesetzesvollzugs und der Gesetzesbegründung einbezogen würden; diese beiden Ebenen werden deshalb nicht systematisch für alle ausgewählten Gegenstände, sondern nur vereinzelt dann berücksichtigt, wenn hierfür besondere Anhaltspunkte gegeben sind.

Um der faktischen Frage nachzugehen, wann im Vollzug von Rechtsvorschriften Vorgaben der UN-BRK unzureichend zur Geltung kommen, sind Anstrengungen ganz anderer Ausrichtung und Größenordnung notwendig. Die Monitoring-Stelle hat im Rahmen des Projekts zwar gezielte Hinweise von Betroffenen, Verbänden und Verwaltung erhalten. Eine systematische Informationserhebung im Sinne der Rechtstatsachenforschung konnte aber nicht vorgenommen werden. Insofern Hinweise auf Vollzugsprobleme behandelt werden, wird angegeben, auf welchen Informationen die Einschätzung basiert. Es ist im Sinne der Konvention angezeigt,

---

<sup>89</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz (2008), Rn. 676 und 841 ff.; Bundesministerium des Innern (2012).

zur Bewertung der Vollzugsergebnisse umfassendere Daten zu erheben (vergleiche Artikel 31 UN-BRK).

Die Prüfung der Ebene der Gesetzesbegründung wird ebenfalls nicht systematisch vorgenommen, sondern nur in einzelnen Fällen berücksichtigt, wenn sich dies aus den Gesetzesmaterialien geradezu aufdrängt.

## V. Die Kategorisierung der Ergebnisse

Die über die Prüfung auf verschiedenen Ebenen ermittelten gesetzgeberischen Handlungsbedarfe werden in der Expertise jeweils kategorisch bewertet und nach einem Grad der Erforderlichkeit eingestuft.

**Erforderlich sind alle** im Rahmen der Expertise **vorgeschlagenen Änderungen**. Rein rechtspolitisch Wünschenswertes ist nicht Gegenstand der Normenprüfung. Wo staatliche Einschätzungsspielräume und verschiedene gangbare Optionen bestehen, wird dies deutlich gemacht.

Die unterschiedlichen Änderungsbedarfe werden innerhalb des Spektrums der sich aus Verpflichtungen der UN-BRK ergebenden Erforderlichkeit **graduell gewichtet**. Das vorhandene **Spektrum** reicht dabei in Abstufungen von zwingend und umgehend erforderlichem Tätigwerden zum Abstellen eklatanter Rechtsverletzungen der staatlichen Achtungs- und Schutzpflichten über notwendige Änderungen bei Nichtgewährleistung verbindlicher Umsetzungsvorgaben bis hin zu eher optionalen Gestaltungsansätzen.

Die Einstufung kann dabei nie endgültig erfolgen, sondern ergibt sich aus der Bewertung der Rechtslage in der konkreten Konstellation vor dem Hintergrund eines sich stetig weiterentwickelnden Verständnisses der Konvention.

Folgende **Kategorisierung der Änderungsbedarfe** liegen der Bewertung zu Grunde: Der Grad der Erforderlichkeit wird mithilfe von Kreuzzeichen zum Ausdruck gebracht: Drei Kreuze „(+)(+)(+)“, zwei Kreuze „ (+)(+)“ oder ein Kreuz „(+“ verdeutlichen den Grad der Erforderlichkeit gesetzgeberischen Handelns in absteigender Wertigkeit.

## VI. Die Prüfungsgegenstände der Expertise

### 1. Vorbemerkungen

Die Expertise hat das Ziel, erforderliche gesetzgeberische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der UN-BRK im Land Berlin zu ermitteln. Dies kann - aufgrund der unzähligen relevanten Regelungsbereiche und deren enormen Umfang - nur **schrittweise** erfolgen. Die Verpflichtung zur Normenprüfung bleibt eine **fortdauernde Aufgabe**, und die Expertise ist ein erster Schritt auf diesem Weg.

Die Expertise erhebt nicht den Anspruch, auch nicht in Bezug auf die geprüften Gegenstände, eine abschließende Prüfung der jeweiligen Rechtsmaterien erreicht zu haben.

Die Normenprüfung untersucht die ausgewählten Prüfungsgegenstände und deren Konformität mit der UN-BRK auf dem Stand des jetzigen Verständnisses der Rechte. Das **Verständnis** wird sich **weiterentwickeln** und gegebenenfalls ergeben sich daraus auch neue, heute noch nicht erkennbare Handlungsbedarfe. Insoweit verbleibt es Aufgabe des Berliner Gesetzgebers und der Berliner Verwaltung, weiteren Umsetzungsbedarf zu ermitteln, indem entsprechende Prüfungen fortlaufend durchgeführt und dementsprechende Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet werden.

## 2. Prüfungsgegenstände

Prüfungsgegenstand der vorliegenden Normenprüfung sind ausschließlich Rechtsmaterien, die der **Regelungskompetenz des Landes Berlin** unterfallen.

Eine Auswahl ist angesichts der Vielzahl der möglichen Prüfungsgegenstände und der umfassenden Aufgabenbeschreibung für die Normenprüfung unerlässlich. Denn die Konvention deckt vielfältige Lebensbereiche ab und hat unzählige Berührungspunkte mit dem Berliner Landesrecht. Jede Auswahl verbleibt notgedrungen selektiv und kann nicht alle relevanten Regelungen einer eingehenden Prüfung zuführen.

Im Rahmen des Projekts hat die Monitoring-Stelle in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales eine **Auswahl** getroffen; die Auswahl der zu prüfenden Rechtsgegenstände soll anhand transparenter Kriterien nachvollziehbar sein.

Einbezogen in die Auswahl wurde die Aufgabenbeschreibung nach der Mitteilung des Berliner Senats zur Überarbeitung des Gesetzes zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin.<sup>90</sup> Mit dem „Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung)“ wurden schon 1999 vom Berliner Gesetzgeber Neuregelungen im Hinblick auf die Belange von Menschen mit Behinderungen eingeführt.<sup>91</sup> Daher ist es zielführend, in

---

<sup>90</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 8 und S. 18.

<sup>91</sup> Darin enthalten sind Regelungen zu folgenden Rechtsmaterien: Artikel I - Landesgleichberechtigungsgesetz; Artikel II - ÖPNV-Gesetz; Artikel III - Bauordnung für Berlin; Artikel IV - Denkmalschutzgesetz Berlin; Artikel V - Berliner Straßengesetz; Artikel VI - Sportförderungsgesetz; Artikel VII - Schulgesetz für Berlin; Artikel VIII - Lehrerbildungsgesetz; Artikel IX - Berliner Hochschulgesetz; Artikel X - Berliner Bildungsurlaubsgesetz; Artikel XI - Gaststättenverordnung; Artikel XII - Krankenhausbetriebsverordnung; Artikel XIII - Verordnung über Kollegs und Abendgymnasien.

dem Prüfungskatalog zur Normenprüfung für die Expertise die darin vorgenommenen Rechtsänderungen aufzugreifen, um sie nach Inkrafttreten der UN-BRK mit deren Vorgaben in Übereinstimmung zu bringen. Daher werden nahezu sämtliche darin aufgestellte oder geänderte Vorschriften der Normenprüfung unterzogen.

Daneben werden folgende Auswahlkriterien berücksichtigt:

- Der Grad der Relevanz für die baldige erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK in Berlin und damit auch der Grad der Dringlichkeit der Novellierung (in diese Überlegungen sind rechtliche Problemlagen einbezogen worden, welche der Monitoring-Stelle aus ihrer Arbeit in anderen Kontexten bereits bekannt sind, wie etwa das Wahlrecht);
- Die Aktualität der Gegenstände etwa wegen bereits laufender verwaltungsinterner Vorbereitungen von Gesetzgebungsnovellen (etwa das Schulrecht);
- Die Auswertung der Informationen aus der berlinspezifischen Bestandsaufnahme zum Umsetzungsstand bezüglich der UN-BRK im Land Berlin, einschließlich der Hinweise aus der Berliner Verwaltung und der Zivilgesellschaft auf potentielle Problembereiche;
- Die Prüfung zumindest einer Regelungsmaterie aus dem Fach- und Zuständigkeitsbereich jeder Berliner Senatsverwaltung einschließlich der Senatskanzlei (da die Umsetzung der UN-BRK als Querschnittsaufgabe alle Bereiche hoheitlichen Handelns berührt).

Bei der im Folgenden genannten Auswahl an Prüfungsgegenständen handelt es sich um einen **aktuellen Stand** (November 2013); **Änderungen** im weiteren Verlauf der Durchführung der Expertise bleiben **vorbehalten**.

Die **Prüfung** erfolgt **stufenweise**. Derzeit läuft die Prüfung der Gegenstände der ersten Stufe. Diese stellt sich nach dem Zuschnitt der Zuständigkeiten des Berliner Senats geordnet wie folgt dar:

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

- Schulgesetz für Berlin (SchulG)
- Lehrerbildungsgesetz (LBiG)
- Berliner Hochschulgesetz (BerlHG)

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

- Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)
- Schulkommunikationsverordnung (SchulKommV)

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

- Landeswahlgesetz (LWG)
- Landeswahlordnung (LWO)

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz

- Berliner Juristenausbildungsordnung (JAO)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

- Bauordnung für Berlin (BauO)
- Personennahverkehrsgesetz (ÖPNV-Gesetz)
- Denkmalschutzgesetz (DSchG)

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

- Gaststättenverordnung (GastV)

Die zweite<sup>92</sup> und dritte<sup>93</sup> Stufe der Prüfung sind fest eingeplant.

---

<sup>92</sup> Stufe 2: Senatskanzlei - Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO); Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen - Bildungsurlaubsgesetz (BiUrlG); Senatsverwaltung für Finanzen - Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO); Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales - Psychischkrankengesetz (PsychKG); Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung - Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerAVG).

<sup>93</sup> Stufe 3: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft - Verwaltungsvorschrift Schule Nr. 7/2011 (VV Schulhelfer); Verordnung über die staatlichen Kollegs und Abendgymnasien des Landes Berlin (VO-KA), Kitaförderungsgesetz (KitaFöG); Senatsverwaltung für Inneres und Sport - Sportförderungsgesetz (SportFG); Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt - Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (BetrVO); Berliner Straßengesetz (BerlStrG).

## F. Anhang: Leseproben

Die folgenden Leseproben stellen **Auszüge** aus der Expertise zu ausgewählten Rechtsgebieten dar und sollen weniger die Ergebnisse als die Struktur und Methodik der Normenprüfung illustrieren:

### I. Beispiel 1: Auszüge aus der Expertise zum Wahlrecht

#### 1. Einleitung

Das Recht zu wählen und gewählt zu werden ist ein **grundlegendes politisches Mitwirkungsrecht** in einer Demokratie und steht nach dem Grundgesetz jeder volljährigen erwachsenen Person deutscher Staatsangehörigkeit zu. Demokratische Legitimation wird erreicht durch größtmögliche Beteiligung an den Wahlen. Die Allgemeinheit der Wahl ist daher einer der Eckpfeiler des deutschen Wahlrechts. Ein Ausschluss Einzelner von dem Recht oder der Möglichkeit zu wählen ist somit schon verfassungsrechtlich besonders begründungsbedürftig.

Der **Senat von Berlin** hat den politischen **Überprüfungsbedarf** bezüglich des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht aufgrund einer Betreuung in allen Angelegenheiten beziehungsweise der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auf Anordnung nach dem Strafgesetzbuch im Europa-, Bundes- wie Landeswahlrecht grundsätzlich bestätigt.<sup>94</sup>

Neben diesen rechtlichen Ausschlüssen von der Wahlausübung besteht für Menschen mit Behinderungen eine Vielzahl **faktischer Barrieren** bei der Teilhabe an Wahlen. Exemplarisch seien hierfür die physische Zugänglichkeit der Wahllokale sowie die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Wahlbenachrichtigungen und Stimmzettel genannt. Auch in dieser Hinsicht hat der Berliner Senat den gegebenen Handlungsbedarf bereits anerkannt und entsprechende Maßnahmen angekündigt.<sup>95</sup>

#### 2. Die Vorgaben von Artikel 29 UN-BRK

Die UN-BRK sieht in Artikel 29 ein **umfassendes Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben für Menschen mit Behinderungen** vor. Menschen mit Behinderungen steht danach gleichberechtigt mit anderen sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht zu. Die Mitgliedsstaaten der UN-BRK haben sich verpflichtet, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen sowohl rechtlich als auch

---

<sup>94</sup> Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 17/20397 vom 08.09.2013.

<sup>95</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

tatsächlich an Wahlen teilhaben können.<sup>96</sup> Das Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben gemäß Artikel 29 a) UN-BRK beinhaltet dabei nicht nur die Stimmabgabe, sondern die Partizipation in demokratischen Mitwirkungsprozessen im Allgemeinen und damit unter anderem auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie nach Artikel 29 b) UN-BRK andere Formen der Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten, wie die Mitarbeit in Organisationen und Vereinigungen.

Artikel 29 a) UN-BRK konkretisiert die **menschenrechtlich allgemein anerkannten Wahlrechtsgrundsätze**<sup>97</sup> für Menschen mit Behinderungen und legt dabei den Fokus auf unterstützte Selbstbestimmung, Partizipation und Inklusion.<sup>98</sup> Das aktive und passive Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen stellen subjektive Rechte dar.<sup>99</sup>

Im Rahmen seiner Achtungs- und Schutzpflichten hat der Staat Sorge zu tragen, dass die Ausübung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen nicht unzulässig verkürzt wird.<sup>100</sup> Der Wortlaut von Artikel 29 a) UN-BRK fordert die Teilhabe am politischen Leben „gleichberechtigt mit anderen“ und ist in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot nach Artikel 5 Absatz 1 UN-BRK **diskriminierungsfrei** zu gewährleisten.<sup>101</sup> Daher ist es grundsätzlich unzulässig, einen Ausschluss vom Wahlrecht auf das Merkmal Behinderung zu stützen, so dass Wahlausschlüsse aufgrund von Behinderung abzuschaffen sind.<sup>102</sup> Diese Auslegung wird vom Fachausschuss zur UN-BRK vertreten und ist für die hiesige Bewertung maßgeblich.<sup>103</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 16.10.2013, Rn. 9.4; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35.

<sup>97</sup> Vgl. Art. 21 Absatz 1 und Absatz 2 AEMR; Art. 25 UN-Zivilpakt.

<sup>98</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 4.

<sup>99</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 54.

<sup>100</sup> UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 28-30 und 69; UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996, Rn. 10.

<sup>101</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 16.10.2013, Rn. 9.4; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/CHN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 46.

<sup>102</sup> Rothfritz (2009), S. 451.

<sup>103</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 45; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 46.

Des Weiteren besteht staatlicherseits die Gewährleistungspflicht, Maßnahmen zur praktischen Verwirklichung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu treffen.<sup>104</sup> Hierbei geht es um die **Gestaltung der Infrastruktur**, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von barrierefreien Zugängen zu Informationen. Hinsichtlich der tatsächlichen Wahlvoraussetzungen verlangt der Wortlaut des Artikels 29 Absatz 1 a) i) bis iii) UN-BRK umfassende Zugänglichkeit und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen.<sup>105</sup> Dabei ist auch die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall umfasst.<sup>106</sup> Insbesondere ist nach Artikel 29 Absatz 1 a) i) die Geeignetheit, Zugänglichkeit, Verständlichkeit und Handhabbarkeit von Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien sicherzustellen. Nach Artikel 29 Absatz 1 a) ii) und iii) ist die Nutzung unterstützender Technologien zu erleichtern und im Bedarfsfall auf Wunsch die Unterstützung bei der Stimmabgabe zuzulassen.

Artikel 29 UN-BRK enthält keine ausdrücklichen Einschränkungsmöglichkeiten des Rechts auf politische Teilhabe. In Anschluss an Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)<sup>107</sup> verbrieft Artikel 29 UN-BRK das Recht erneut und konkretisiert es aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen. Da es der Gruppe der bürgerlichen Rechte zuzuordnen ist, unterfällt es nach Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK nicht der progressiven Verwirklichung, sondern ist sofort anwendbar und durch geeignete Maßnahmen zu sichern.

Die Rechte aus Artikel 25 UN-Zivilpakt und damit auch von Artikel 29 UN-BRK können grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln aufgrund von objektiven und sachlichen Gründen gesetzlich eingeschränkt werden.<sup>108</sup> Die UN-BRK präzisiert

---

<sup>104</sup> Vgl. UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 15 und 28 und UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996, Rn. 12 und 20.

<sup>105</sup> UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/2/3 vom 19.-23.10.2009, Artikel 29, S.17.

<sup>106</sup> UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 46.

<sup>107</sup> Artikel 25 UN-Zivilpakt: „Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;

b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.“

<sup>108</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004, Rn. 6.

jedoch nach dem *lex posterior*- und dem *lex specialis*-Grundsatz den Artikel 25 UN-Zivilpakt dahingehend, dass eine Wahlrechtsbeschränkung jedenfalls dann nicht sachgerecht sein kann, wenn das Wahlrecht wegen einer Behinderung ausgeschlossen wird.<sup>109</sup>

### 3. Eckpunkte eines Wahlrechts im Einklang mit der UN-BRK (Auszüge)

- Menschen mit Behinderungen haben das **individuelle Recht** zu wählen und gewählt zu werden; dieses Recht ist gesetzlich abzusichern.
- Der **Ausschluss des aktiven und passiven Wahlrechts** aufgrund des Merkmals Behinderung stellt nach der UN-BRK eine **unzulässige Diskriminierung** dar; das Vorliegen einer Behinderung kann kein sachgerechter Grund für Wahlrechtsausschlüsse sein; Wahlrechtsausschlüsse basierend auf dem Kriterium Behinderung sind abzuschaffen.
- Die **barrierefreie Zugänglichkeit** von Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien für Menschen mit Behinderungen ist umfassend herzustellen; hierbei kann schrittweise vorgegangen werden.
- Dort, wo Barrierefreiheit nicht gegeben ist, ist sicherzustellen, dass im Einzelfall **angemessene Vorkehrungen** zur Wahlrechtsausübung für Menschen mit Behinderungen getroffen werden; im Bedarfsfall ist auf Wunsch das Modell der unterstützten Entscheidungsfindung für Menschen mit Behinderungen bei der Wahlentscheidung und Wahlvornahme zu realisieren.
- Die barrierefreie Zugänglichkeit von Wahlveranstaltungen, -informationen und -materialien der **politischen Parteien** ist zu gewährleisten.
- Einschlägige Prinzipien, welche die Ausgestaltung der rechtlichen **Rahmenbedingungen von politischer Partizipation** bestimmen, sind: Inklusion, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Gleichstellung von Frauen und Männern.
- [...]

### 4. Die Vereinbarkeit des Berliner Wahlrechts mit der UN-BRK (Auszüge)

Im Folgenden werden das Berliner Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksversammlungen (Landeswahlgesetz - LWG) sowie die Berliner Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den

---

<sup>109</sup> UN, Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 71; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 33; EGMR: Urteil vom 20.05.2010, Antragsnummer 38832/06, Rn. 44 (S.12).

Bezirksversammlungen (Landeswahlordnung - LWO) konkret auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK hin überprüft.

#### a. Landeswahlgesetz (LWG)

Sowohl der **Ausschluss vom Wahlrecht** nach § 2 Nr. 2 LWG für Menschen, die einer Betreuung in allen Angelegenheiten unterliegen, als auch der Ausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG für Menschen in psychiatrischen Krankenhäusern ist **mit der UN-BRK nicht vereinbar** und daher vom Gesetzgeber zu überarbeiten.

§ 2 Nr. 1 LWG ist hingegen auf Grundlage der Konvention nicht zu beanstanden, da der darin normierte Ausschluss vom Wahlrecht durch Richterspruch ohne Anschauung des Kriteriums Behinderung Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen betrifft.<sup>110</sup>

#### aa. Aktuelle Fassung § 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt,
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst,
3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

---

<sup>110</sup> Der Wahlrechtsausschluss infolge Richterspruchs ist nur in wenigen, im Strafgesetzbuch (StGB) und im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ausdrücklich genannten Fällen möglich. Nach § 45 Absatz 1 StGB verliert, wer wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, für die Dauer von fünf Jahren das passive Wahlrecht. Der Verlust des passiven Wahlrechts kann außerdem nach § 45 Absatz 2 StGB besonders angeordnet werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist. Der auf zwei bis fünf Jahre befristete Ausschluss vom aktiven Wahlrecht nach dem StGB kann gemäß § 45 Absatz 5 StGB in den gesetzlich vorgesehen Fällen erfolgen, wenn zu Freiheitsstrafen von mindestens sechs Monaten beziehungsweise von mindestens einem Jahr wegen bestimmter politischer Straftaten verurteilt wurde. Die Aberkennung des Wahlrechts ist in diesen Fällen nach Maßgabe der speziellen Strafrechtsvorschriften in das pflichtgemäße Ermessen des Gerichts gestellt und nicht automatische Folge der Verurteilung wegen dieser Straftaten. Darüber hinaus kann das Wahlrecht unter engen Voraussetzungen wegen des Verwirkens von Grundrechten durch das Bundesverfassungsgericht lebenslang aberkannt werden (vgl. Art. 18 GG i.V.m. § 39 Absatz 2 BVerfGG).

## **bb. Relevante Vorgaben der UN-BRK**

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten gemäß Artikel 29 a) UN-BRK zu einem diskriminierungsfreien Wahlrecht, das allen Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit der politischen Teilhabe garantiert. Ein Ausschluss vom Wahlrecht, der an das Kriterium Behinderung anknüpft, ist nicht zulässig (siehe oben).

## **cc. Vereinbarkeitsprüfung**

### **(1) § 2 Nr. 2 LWG**

Nach § 2 Nr. 2 LWG sind Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, denen zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist. Die Bestellung richtet sich nach § 1896 Absatz 1 und 2 BGB, wonach ein Betreuer für alle Aufgabenkreise nur bestellt werden kann, wenn dies auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung erforderlich ist, da der/die Betroffene sämtliche eigenen Angelegenheiten nicht selbst besorgen kann.

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten gemäß Artikel 29 a) UN-BRK zu einem diskriminierungsfreien Wahlrecht, das allen Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit der politischen Teilhabe garantiert. Ein Ausschluss vom Wahlrecht, der an das Kriterium Behinderung anknüpft, ist nicht zulässig (siehe oben).

Der § 1896 BGB knüpft an Merkmale an, die nach Artikel 1 UN-BRK dem Behinderungsbegriff unterfallen, denn nur für Menschen mit einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung kann von Gesetzes wegen überhaupt ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt werden.<sup>111</sup> Damit basiert wiederum der Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 2 LWG auf dem Kriterium Behinderung. Die Vorschrift unterstellt somit bei Menschen mit gewissen Behinderungen die Unfähigkeit zu wählen, während die Fähigkeit dazu beim Rest der Bevölkerung vorausgesetzt wird.<sup>112</sup> Schon die Annahme, dass Menschen mit bestimmten Behinderungen keine rechtlich relevante Wahlentscheidung treffen können, da ihnen das Verständnis für die Funktionsweise und das Wesen des Staates und der Demokratie fehle, ist in faktischer Hinsicht höchst problematisch. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen einer Betreuerbestellung und der politischen Willensbildung existiert nicht. Denn zum einen wird ein demensprechendes geistiges Vermögen gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz bei allen anderen Menschen mit

---

<sup>111</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 11.

<sup>112</sup> So auch der Europäische Menschenrechtskommissar Hammarberg (2011), nach dem ein Wahlfähigkeitstest für Menschen mit Behinderungen eine Diskriminierung im Sinne der UN-BRK darstellt.

Erreichen eines bestimmten Mindestalters angenommen.<sup>113</sup> Zum anderen gibt es keine Pflicht, vernünftig zu wählen. Ganz im Gegenteil umfasst das Wahlrecht gerade auch die Freiheit der Wahl fernzubleiben oder die Wahlentscheidung aus irrationalen Gründen zu treffen. Somit wird eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Behinderungen - nämlich diejenigen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen - ausgesondert, stigmatisiert und diskriminiert.

Der **Fachausschuss zur UN-BRK** hat dieser Praxis widersprochen und ausdrücklich die Realisierung des Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen, die unter Betreuung oder Vormundschaft stehen, verlangt.<sup>114</sup>

Insbesondere die Anknüpfung des Wahlausschlusses an dem § 1896 BGB und damit auch § 2 Nr. 2 LWG zugrunde liegendes Kriterium der Entscheidungs- und Handlungsunfähigkeit ist aus Sicht der UN-BRK insgesamt problematisch. Denn die Konvention geht vom Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht aus, der die gleichberechtigte rechtliche Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen festschreibt (vgl. Artikel 12 UN-BRK); und normiert als Konsequenz hieraus speziell im Hinblick auf die politische Teilhabe in Artikel 29 a) i) UN-BRK den Ansatz der unterstützenden Entscheidungsfindung in Konkretisierung der allgemeinen diesbezüglichen Gewährleistungspflicht in Artikel 12 Absatz 3 UN-BRK. Das Problem der Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit bestimmten Behinderungen an Wahlen kann vor diesem menschenrechtlichen Hintergrund nicht einfach durch Wahlrechtsausschlüsse umgangen werden, sondern man sollte sich vielmehr der Frage stellen, wie das Fehlen bestimmter Fähigkeiten bei Menschen mit Behinderungen durch entsprechende Unterstützungsangebote von staatlicher Seite kompensiert werden kann.<sup>115</sup>

Der Ausschluss vom Wahlrecht nach § 2 Nr. 2 LWG beruht nicht auf einem objektiven und angemessenen Grund. Die Teilhabebeschränkung nach Artikel 29 UN-BRK kann nicht allein auf das Vorliegen einer Behinderung gestützt werden, weil dies mit dem Wortlaut von Artikel 29 a) UN-BRK nicht vereinbar ist, der das Kriterium

---

<sup>113</sup> Palleit (2013), S. 308 ff.

<sup>114</sup> UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35; dies gilt laut der Rechtsauffassung des Fachausschusses zur UN-BRK nicht nur für automatisierte Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit psychosozialen und geistigen Behinderungen als Konsequenz aus der Bestellung der Betreuung, sondern auch dann, wenn dem Wahlrechtsausschluss eine individualisierte gerichtliche Beurteilung vorausgegangen war (vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 16.10.2013, Rn. 9.2-9.6).

<sup>115</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 13.

der sachlichen Angemessenheit<sup>116</sup> dahingehend verengt, dass das Diskriminierungsmerkmal Behinderung jedenfalls für sich genommen keinen sachlichen Grund darstellt.<sup>117</sup> Ob eine Ungleichbehandlung aufgrund einer Kombination des Kriteriums Behinderung mit anderen Anknüpfungspunkten grundsätzlich zu einer Diskriminierung führt,<sup>118</sup> kann hier dahingestellt bleiben, da die für die vorliegende Vorschrift angeführten Gründe nicht sachlich angemessen sind.

Das Vorliegen einer Einschränkung der Einsichts- und Handlungsfähigkeit wegen einer Behinderung stellt keine tragfähige sachgerechte und diskriminierungsfreie Begründung dar. Denn bei der gerichtlichen Bestellung einer Vollbetreuung wird die geistige Fähigkeit zur Teilnahme an demokratischen Wahlen nicht gesondert geprüft, so dass es sich dabei um ein sachfremdes Verfahren handelt.

Als legitimer Zweck kommt auch nicht die Vermeidung missbräuchlicher Stimmabgaben im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Wahlen in Betracht, da der Eingriff nicht in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel steht. Zwar ist die Missbrauchsmöglichkeit beim Hinzuziehen von Hilfspersonen grundsätzlich gesteigert, jedoch taugt dies schon in Anbetracht der bestehenden rechtsstaatlichen Sanktionen nicht als Argument für den Wahlausschluss. Die Missbrauchsgefahr durch Dritte kann zudem schlechterdings nicht die Entziehung des Rechts zur Folge haben.<sup>119</sup> Vielmehr kann dem Missbrauchspotential in angemessener Weise durch anderweitige Vorkehrungen bezüglich der unterstützten Wahlausübung begegnet werden.<sup>120</sup> In dieser Hinsicht geeignet sind beispielsweise berufs- und strafrechtliche Absicherungen und sonstige Maßnahmen, wie gezielte

---

<sup>116</sup> Art. 25 UN-Zivilpakt.

<sup>117</sup> Die Denkschrift der Bundesregierung zum Gesetzentwurf zur UN-BRK (Bundestag, Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008, S. 63 ff.) worin sie den mit § 2 LWG identischen § 13 BWG als konventionskonform rechtfertigt, verkennt, dass Artikel 25 UN-Zivilpakt von Artikel 29 UN-BRK als späterem und speziellerem Völkerrecht bezüglich der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung erweitert wurde. In der Denkschrift heißt es, dass „[...]das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht nur Personen zu stehen soll, die rechtlich in vollem Umfang selbstständig handlungs- und entscheidungsfähig sind. [...]“. Die Regierung führt dazu weiter aus, dass Artikel 29 a) UN-BRK keine weiteren Rechte für Menschen mit Behinderungen enthalte, sondern nur wiedergebe, was bereits Artikel 25 UN-Zivilpakt festschreibt, nämlich, dass ein gesetzlich niedergelegter Wahlrechtsausschluss auf objektiven und angemessenen Gründen beruhen muss. Diese Ansicht ist angesichts des Wortlauts, der Systematik, der Historie und des Sinn und Zocks des Artikel 29 UN-BRK nicht haltbar, der erkenntlich darauf abzielt, Menschen mit Behinderung im Bereich der politischen Teilhaben besonders vor Diskriminierung zu schützen.

<sup>118</sup> Rothfritz (2009), S. 451.

<sup>119</sup> Rothfritz (2009), S. 451.

<sup>120</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 14.

Aus- und Fortbildungen von Hilfspersonal, die sachfremde Wahlentscheidungen und Missbrauch beschränken. Ferner besteht eine vergleichbare Missbrauchsgefahr auch bei der Briefwahl, die jedoch zu Gunsten der größtmöglichen Wahlbeteiligung in Kauf genommen wird.

## (2) § 2 Nr. 3 LWG

Der Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG betrifft Menschen, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Straftat aufgrund der Gefahr für die Allgemeinheit (§ 63 StGB) gerichtlich in der Psychiatrie untergebracht sind. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen einer krankhaften seelischen Störung oder Ähnliches (§ 20 StGB).

Bei § 2 Nr. 3 LWG handelt es sich ebenfalls um eine Vorschrift, die in diskriminierender Weise an das Kriterium Behinderung anknüpft. Die in § 20 StGB genannten Anknüpfungspunkte für den Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG erfüllen die Definition der Behinderung aus Artikel 1 UN-BRK. Insbesondere wird auch die notwendige Langfristigkeit regelmäßig vorliegen, weil die zudem erforderliche Gefahrenprognose nach § 63 StGB unbefristet in die Zukunft gerichtet ist. Es handelt sich somit bei den Betroffenen typischer Weise um Menschen mit einer psychosozialen Behinderung im Sinne der UN-BRK. Der Wahlrechtsausschluss benachteiligt diese Menschen besonders gegenüber anderen vergleichbaren Personengruppen, da einerseits sonstige Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, aber nicht straffällig geworden sind, weiterhin über ihr Wahlrecht verfügen und andererseits nicht alle Straftäter, die eine besondere Gefahr für die Allgemeinheit darstellen, von der Wahl ausgeschlossen werden.<sup>121</sup> Lediglich besonders gefährliche Straftäter mit einer psychosozialen Behinderung sind also von dem Ausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG berührt und daran gehindert, ihr Recht auf politische Teilhabe gemäß Artikel 29 UN-BRK gleichberechtigt mit anderen auszuüben.<sup>122</sup> Der Fachausschuss zur UN-BRK hat gerade in vergleichbaren Situationen das Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen in speziellen Einrichtungen eingefordert.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Ein Wahlrechtsausschluss durch Richterspruch erfolgt sonst gemäß § 45 Absatz 5 StGB grundsätzlich nur bei Straftaten, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten (vgl. § 2 Nr. 1 LWG).

<sup>122</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 16.

<sup>123</sup> UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 44-45; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 47-48.

Die in § 2 Nr. 3 LWG vorliegende Ungleichbehandlung ist gleichfalls nicht durch einen sachlichen und angemessenen Grund gerechtfertigt.

Insoweit der Wahlrechtsausschluss auf die etwaig mangelnde Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit gestützt wird, handelt es sich bei der Entscheidung über den Ausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG ebenfalls um ein nicht sachgerechtes Verfahren, weil keine Prüfung der Fähigkeit zur Teilnahme an demokratischen Wahlen vorgenommen wird und auch nicht angemessen wäre. Im Rahmen von § 20 StGB prüft das Strafgericht ausschließlich rückbezogen, ob im Zeitpunkt der Tat eine Schuldfähigkeit vorlag. Im Hinblick auf § 63 StGB bezieht sich die Prognoseentscheidung nur auf die Gefahr weiterer Straftaten in der Zukunft. Es wird also zu keinem Zeitpunkt gerichtlich untersucht, ob die betroffene Person tatsächlich in der Lage ist, sich eine qualifizierte politische Meinung zu bilden und an Wahlen teilzuhaben. Die wahlrelevante Handlungs- und Entscheidungsunfähigkeit wird somit nie sachlich begründet, sondern wird vom Gesetzgeber schlicht unterstellt und entbehrt einer sachlichen Grundlage und richterlichen Entscheidung. Diese Diskriminierung ist schließlich schon deshalb nicht sachgemäß, weil Personen mit vergleichbaren Krankheitsbildern, die in regulären Psychiatrien untergebracht sind, weiterhin über ihr Wahlrecht verfügen, obwohl sie sich objektiv hinsichtlich ihrer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht von in der forensischen Psychiatrie unterbrachten Personen unterscheiden.

#### **dd. Änderungsbedarf**

Wegen ihrer mangelnden Vereinbarkeit mit den Vorgaben der UN-BRK sind § 2 Nr. 2 und 3 LWG **ersatzlos zu streichen**. Damit wird entsprechend dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 GG allen Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf politische Teilhabe ohne Diskriminierung gemäß Artikel 29 UN-BRK gewährt und mit jeder abgegebenen Stimme der bisher von der Wahl Ausgeschlossenen ein signifikanter Zugewinn an demokratischer Legitimation erzielt.

#### **ee. Formulierungsvorschlag für § 2 LWG n.F.<sup>124</sup>**

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt.

#### **ff. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)(+)**

---

<sup>124</sup> Damit verbleibt lediglich der vormalige Ausschlussgrund vom Wahlrecht nach § 2 Nr. 1 LWG, da dieser mit den Vorgaben der UN-BRK vereinbar ist (siehe oben). Der Ausschluss vom Wahlrecht infolge Gerichtsentscheids umfasst nicht die Wahlrechtsausschlüsse nach § 2 Nr. 2 LWG und § 2 Nr. 3 LWG, sondern bezieht sich auf gänzlich anderweitig gelagerte Fallkonstellationen (siehe oben).

## b. Landeswahlordnung (LWO)

Die Landeswahlordnung (LWO) regelt das Verfahren und den Ablauf der Wahlen. Die darin enthaltenen Regelungen müssen den Vorgaben der UN-BRK zur Ausgestaltung politischer Teilhabe für Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Hinblick auf die Barrierefreiheit von Wahllokalen und die Durchführung der Wahlen, entsprechen. Die Formulierungsvorschläge greifen die dementsprechenden **Gewährleistungsverpflichtungen** auf mit dem Ziel, die LWO dahingehend zu konkretisieren. Die zuständige Senatsverwaltung für Inneres hat diesbezüglich auch teilweise bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet beziehungsweise Handlungsbereitschaft signalisiert und gesetzgeberischen Umsetzungsbedarf angezeigt.<sup>125</sup>

### aa. § 12 LWO (Wahllokale)

[...]

### bb. § 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)

#### (1) Aktuelle Fassung § 15 LWO

<sup>1</sup>Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. <sup>2</sup>Die Benachrichtigung soll enthalten:

a) Familienname, Vorname und Anschrift,

b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,

c) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.

#### (2) Relevante Vorgaben der UN-BRK

Nach Artikel 29 a) i) UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Wahlmaterialien geeignet, zugänglich, leicht verständlich und handhabbar sind. Zu den Wahlmaterialien gehört auch die Wahlbenachrichtigung.

#### (3) Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf

Insofern die Wahlbenachrichtigung für Menschen mit Behinderungen nicht verständlich ist, kann das ihre Möglichkeit zu wählen beeinträchtigen, daher besteht die Pflicht, die **barrierefreie Zugänglichkeit** der Wahlbenachrichtigung möglichst weitgehend umzusetzen.

---

<sup>125</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

(4) Formulierungsvorschlag für § 15 LWO n.F.

<sup>1</sup>Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. <sup>2</sup>Die Benachrichtigung ist möglichst barrierefrei zu gestalten, insbesondere hat die Benachrichtigung auch in Leichter Sprache zu ergehen. <sup>3</sup>Die Benachrichtigung soll enthalten:

- a) Familienname, Vorname und Anschrift,
- b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,
- c) die Angabe, inwieweit dieses Wahllokal barrierefrei ist,
- d) den Hinweis, wo Wahlberechtigte Informationen über barrierefreie Wahllokale und Hilfsmittel erhalten und wie sie in einem anderen Wahllokal und durch Briefwahl wählen können,
- e) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.

(5) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)

cc. § 52 LWO (Wahlhandlung)

(1) Aktuelle Fassung § 52 Absatz 4 LWO

(4) <sup>1</sup>Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. <sup>2</sup>Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. <sup>3</sup>Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.

(2) Relevante Vorgaben der UN-BRK

Gemäß Artikel 29 a) i) UN-BRK ist sicherzustellen, dass Wahlmaterialien und damit auch Stimmzettel für Menschen mit Behinderungen geeignet und handhabbar sind. Artikel 29 a) ii) UN-BRK schreibt vor, die Nutzung unterstützender und neuer Technologien zu erleichtern und nach Artikel 29 a) iii) UN-BRK ist eine Hilfsperson im Bedarfsfall zu erlauben.

**(3) Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf**

Die aktuelle Regelung des § 52 Absatz 4 LWO setzt diese Vorgaben der UN-BRK hinsichtlich der Unterstützung bei der Stimmabgabe nur teilweise um und **schließt nicht sämtliche Menschen mit Behinderungen** ein. Es sollte unter anderem in Anlehnung an die Bundeswahlordnung (BWO)<sup>126</sup> die Möglichkeit zur Bestimmung einer Hilfsperson in praktischer Hinsicht ausgeweitet und Stimmzettelschablonen für blinde und sehbehinderte Wähler zur Verfügung gestellt werden.

**(4) Formulierungsvorschlag für § 52 Absatz 4 LWO n.F.**

**(4) <sup>1</sup>Wahlberechtigte, die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben, den Stimmzettel zu lesen, zu verstehen, zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. <sup>2</sup>Die Hilfsperson kann auch ein vom Wahlberechtigten bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes sein. <sup>3</sup>Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. <sup>4</sup>Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.**

**(4a) <sup>1</sup>Blinde oder sehbeeinträchtigte Wahlberechtigte können sich unbenommen des Absatzes 4 zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen. <sup>2</sup>Stimmzettelschablonen sind vom Wahlvorstand vorzuhalten. <sup>3</sup>**

**(5) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)(+)**

**dd. Generalklausel (Barrierefreie Wahlen)**

[...]

---

<sup>126</sup> Vgl. § 57 Bundeswahlordnung (BWO).

## 5. Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum Wahlrecht (Auszüge)

### a. Landeswahlgesetz - LWG

Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)</p> <p>Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt,</li> <li>2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs.. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,</li> <li>3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.</li> </ol>	<p>§ 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)</p> <p>Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt.</p>

## b. Landeswahlordnung - LWO

Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)</p> <p><sup>1</sup>Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. <sup>2</sup>Die Benachrichtigung soll enthalten:</p> <p>a) Familienname, Vorname und Anschrift,</p> <p>b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,</p> <p>c) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.</p>	<p>§ 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)</p> <p><sup>1</sup>Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. <sup>2</sup><b>Die Benachrichtigung ist möglichst barrierefrei zu gestalten, insbesondere hat die Benachrichtigung auch in Leichter Sprache zu ergehen.</b> <sup>3</sup>Die Benachrichtigung soll enthalten:</p> <p>a) Familienname, Vorname und Anschrift,</p> <p>b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,</p> <p><b>c) die Angabe, inwieweit dieses Wahllokal barrierefrei ist,</b></p> <p><b>d) den Hinweis, wo Wahlberechtigte Informationen über barrierefreie Wahllokale und Hilfsmittel erhalten und wie sie in einem anderen Wahllokal und durch Briefwahl wählen können,</b></p> <p>e) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.</p>

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 52 LWO (Wahlhandlung)</p> <p>(4) <sup>1</sup>Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. <sup>2</sup>Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. <sup>3</sup>Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.</p>	<p>§ 52 LWO (Wahlhandlung)</p> <p>(4) <sup>1</sup>Wahlberechtigte, <b>die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben, den Stimmzettel zu lesen, zu verstehen, zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen</b>, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. <sup>2</sup><b>Die Hilfsperson kann auch ein vom Wahlberechtigten bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes sein.</b> <sup>3</sup>Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. <sup>4</sup>Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.</p> <p><b>(4a) <sup>1</sup>Blinde oder sehbeeinträchtigte Wahlberechtigte können sich unbenommen des Absatzes 4 zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen. <sup>2</sup>Stimmzettelschablonen sind vom Wahlvorstand vorzuhalten.</b></p>

## II. Beispiel 2: Auszüge aus der Expertise zum Schulrecht

### 1. Einleitung

Der Berliner **Senat** hat sich unter anderem bereits eingehend mit der Umsetzung der UN-BRK im schulischen Bereich befasst und Anfang 2011 ein **Gesamtkonzept „Inklusive Schule“** vorgestellt.<sup>127</sup> Das Gesamtkonzept erfuhr jedoch Kritik von Seiten der Zivilgesellschaft.<sup>128</sup> Nach der Regierungsneubildung im Jahr 2011 wurde daher von der Senatorin für Jugend, Bildung und Wissenschaft, Sandra Scheeres, der **Beirat Inklusive Schule** berufen; er setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Politik, des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, der Lehrer-, Eltern- und Schülerschaft und Wissenschaft und dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung. Der Auftrag des Beirates bestand darin, unter Berücksichtigung und Würdigung der Stellungnahmen, Bedenken und Sorgen von Verbänden, Betroffenenvertretungen und Schulen eine Empfehlung zu erarbeiten, wie das Gesamtkonzept des Senats überarbeitet werden könnte.<sup>129</sup> Zur Stärkung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen wurde darüber hinaus das „**Forum Inklusion**“ geschaffen, das den Beirat in seiner Arbeit unterstützte.<sup>130</sup> Der Beirat legte im Februar 2013 die Ergebnisse seiner Arbeit in Form von konkreten **Empfehlungen** zur Verbesserung des Senatskonzeptes vor.<sup>131</sup>

In die vorliegende Expertise werden das Gesamtkonzept des Senates und die Empfehlungen des Beirates im Rahmen der jeweils relevanten Abschnitte einbezogen, so etwa hinsichtlich der Aspekte der neu einzurichtenden sonderpädagogischen Beratungs- und Unterstützungszentren (BUZ)<sup>132</sup> zur baulichen

---

<sup>127</sup> Senat von Berlin, Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011. Das Abgeordnetenhaus in Berlin hatte den Senat am 6.12.2007 und am 25.06.2009 aufgefordert, ein Gesamtkonzept zur Umsetzung der „Inklusiven Schule“ entsprechend der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln.

<sup>128</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Stellungnahmen der Verbände und Vereine zum Gesamtkonzept „Inklusive Schule“:  
[http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische\\_foerderung/gesamtkonzept.html](http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische_foerderung/gesamtkonzept.html).

<sup>129</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Inklusive Schule:  
<http://www.berlin.de/sen/bildung/bildungspolitik/inklusive-schule>.

<sup>130</sup> Nähere Informationen zum „Forum Inklusion“ finden sich unter: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Inklusive Schule. Fachinformationen:  
<http://www.berlin.de/sen/bildung/bildungspolitik/inklusive-schule/fachinfo.html>.

<sup>131</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2013a),

<sup>132</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2013a) S. 11 f.; Senat von Berlin, Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011, S. 68 ff.

Barrierefreiheit<sup>133</sup> und zur inklusionspädagogischen Aus-, Fort- und Weiterbildung des Lehrpersonals.<sup>134</sup>

## 2. Die Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK (Auszüge)

Artikel 24 UN-BRK schützt das Menschenrecht auf Bildung unter Berücksichtigung der spezifischen Belange von Menschen mit Behinderungen.

Bei der Auslegung von Artikel 24 UN-BRK müssen dabei sowohl weitere Normen der UN-BRK Berücksichtigung finden<sup>135</sup> als auch Normen anderer Menschenrechtsverträge, insbesondere des UN-Sozialpaktes, den Deutschland bereits im Jahre 1973 ratifiziert hat. Artikel 13 des UN-Sozialpaktes schreibt ganz allgemein das Recht jedes Menschen auf Bildung fest, das durch Artikel 24 UN-BRK mit Blick auf die spezielle Situation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert wird.<sup>136</sup>

Berücksichtigt werden zudem Konkretisierungen des Menschenrechts auf inklusive Bildung in den Abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“)<sup>137</sup> des **Fachausschusses zur UN-BRK** zu den Staatenberichten der Mitgliedsstaaten.<sup>138</sup> Darüber hinaus werden auch die relevanten **Allgemeinen Bemerkungen** („General Comments“)<sup>139</sup> der anderen UN-Menschenrechtsfachausschüsse als Rechtserkenntnisquelle genutzt.<sup>140</sup>

---

<sup>133</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2013a), S. 16; Senat von Berlin, Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011, S. 47 f.

<sup>134</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2013a), S. 17 f.; Senat von Berlin, Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011, S. 71 ff.

<sup>135</sup> Artikel 5 Absatz 2 (allgemeines Diskriminierungsverbot), Artikel 6 (Frauen mit Behinderungen), Artikel 7 (Kinder mit Behinderungen), Artikel 9 (Barrierefreiheit), Artikel 31 (Statistik und Datensammlung) UN-BRK.

<sup>136</sup> Riedel (2010), S. 8.

<sup>137</sup> Weitere Informationen unter: Deutsches Institut für Menschenrechte: Was sind Abschließende Bemerkungen? <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen.html>.

<sup>138</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PRY/CO/1 vom 19.04.2013, Rn. 57 f.; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 37 f.; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 39.

<sup>139</sup> Weitere Informationen unter: Deutsches Institut für Menschenrechte: Was sind Allgemeine Bemerkungen? <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen.html>.

<sup>140</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/4 vom 10.05.1999; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1995/22 vom 09.12.1994; UN,

## a. Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems

Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK begründet die staatliche Umsetzungspflicht, ein **inklusives**<sup>141</sup> Schulsystem zu schaffen, in dem alle Schülerinnen und Schüler - mit oder ohne Behinderungen - unterrichtet werden.<sup>142</sup>

Der UN-BRK liegt dabei das Verständnis lebenslangen Lernens (Artikel 24 Absatz 1 und Absatz 5 UN-BRK) zugrunde, so dass der Artikel das gesamte Bildungssystem in den Blick nimmt. Hierzu gehören neben Primar- und Sekundarschulen auch andere Qualifizierungseinrichtungen wie Hochschulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Artikel 24 Absatz 5 UN-BRK). Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, Menschen mit Behinderungen den Zugang zu allen Institutionen des allgemeinen Bildungssystems zu ermöglichen.

Die UN-BRK sieht nicht vor, dass **gesonderte Schulformen** - allgemeine und besondere, auf die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen zugeschnittene - nebeneinander existieren. Insbesondere ist Artikel 24 Absatz 2 e) UN-BRK vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks und der klar formulierten Verpflichtung zum schrittweisen Aufbau eines inklusiven Schulsystems nicht so zu verstehen, dass hierdurch die Aufrechterhaltung von Sonderschulformen dauerhaft legitimiert wird. Jedoch schließt die Konvention die Koexistenz spezifischer Schulformen im Rahmen

---

Fachausschuss für Kinderrechte, UN Dok. CRC/C/GC/9 vom 27.02.2007, Rn. 62-69; UN, Fachausschuss für Kinderrechte, UN. Dok. CRC/C/GC/12 vom 20.07.2009, Rn. 105-114; UN, Fachausschuss für Kinderrechte, UN Dok. CRC/GC/2001/1 vom 17.04.2001.

<sup>141</sup> Der englische Begriff „inclusive“ wurde in der offiziellen deutschen Fassung mit „integrativ“ übersetzt. Hinter den Begriffen „inklusiv“ und „integrativ“ verbergen sich jedoch unterschiedliche Konzepte: „Integration“ setzt die Unterscheidung (Diskriminierung) einzelner Personen anhand zugeschriebener Merkmale und ihre soziale Verortung außerhalb von Gesellschaft (Separation)“ voraus, während „Inklusion“ vielmehr „von der Vielfalt der Gesamtbevölkerung und der sozialen Zugehörigkeit aller Mitglieder“ ausgeht; vgl. UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HCR/4/29 vom 19.02.2007, Rn. 6, 9, 12; Wansing (2012) Rn. 9. Die offizielle deutsche Übersetzung ist somit unglücklich. Die deutsche Textfassung ist jedoch keine authentische Version der Konvention (Artikel 50 UN-BRK), für die Auslegung der Norm ist aber allein diese - und damit unter anderem die englische Fassung - ausschlaggebend (Artikel 33 Wiener Vertragsrechtskonvention), vgl. Kotzur / Richter (2012), Rn. 14.

<sup>142</sup> Krajewski / Bernard (2012), Rn. 20; UN, Fachausschuss für Kinderrechte, UN Dok. CRC/C/GC/9 vom 27.02.2007, Rn. 66-67; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 11; Wocken (2011).

der progressiven Verwirklichung für einen beschränkten Zeitraum auch nicht explizit aus. Ein ausdrücklicher Ausschluss gesonderter Schulformen wurde im Rahmen der Konventionsverhandlungen zu Artikel 24 zwar diskutiert, fand aber letztlich keine Mehrheit.<sup>143</sup> Die (übergangsweise) Beibehaltung verschiedener Schulformen ist daher nicht per se konventionswidrig.

Die Pflicht des Artikels 24 Absatz 1 UN-BRK hinsichtlich der Schaffung eines inklusiven Bildungssystems unterliegt als nicht sofort anwendbarer Bestandteil eines WSK-Rechtes dem Umsetzungsbereich im Sinne der schrittweisen Verwirklichung (Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK). Mit Blick auf das Recht auf Bildung ist es daher erforderlich, dass der Staat eine Entwicklung vorantreibt, die so schnell wie möglich zu einem inklusiven Schulsystem führt.<sup>144</sup> Ein wichtiger Schritt ist dabei, der Beschulung in allgemeinen Schulen den **Vorrang** gegenüber der Beschulung in besonderen Lerneinrichtungen einzuräumen.<sup>145</sup> Dies erfordert insbesondere, dass betroffenen Kindern mit Behinderungen das Recht auf Besuch einer allgemeinen Schule zugestanden wird. Die zwangsweise Zuweisung an eine Sondereinrichtung gegen den Willen des Kindes beziehungsweise der Erziehungsberechtigten ist eindeutig konventionswidrig (siehe unten zum Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Schulen).<sup>146</sup> Darüber hinaus darf die Existenz des Wahlrechts nicht dazu führen, das Sonderschulsystem auf Kosten der Umsetzung des Konzepts der inklusiven Schule aufrechtzuerhalten.<sup>147</sup> Vielmehr ist das Sonderschulsystem schrittweise abzuschaffen.<sup>148</sup>

Der Staat muss zudem **alle kostenlosen und bezahlbaren** Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung zeitlich unmittelbar mit Inkrafttreten ergreifen.<sup>149</sup> Ferner sind zur Gewährleistung der **Kernbereiche** des Menschenrechts

---

<sup>143</sup> Degener (2009), S. 214-215.

<sup>144</sup> Vgl. auch UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PRY/CO/1 vom 19.04.2013, Rn. 57 f.; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 37 f.; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 39.

<sup>145</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 11 m.w.N.

<sup>146</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 13.

<sup>147</sup> Schumann (2013); BRK-Allianz (2013), S. 44: „Sie verurteilt, wenn das Elternwahlrecht politisch dazu missbraucht wird, das vorrangige Recht auf inklusive Bildung in der wohnortnahen Schule zu relativieren. Durch ungenügende Ausstattung der Regelschulen wird die Elternwahl hin zur Sonderschule gelenkt und unter Berufung auf das Wahlrecht das breite Sonderschulsystem aufrechterhalten. Das bindet Ressourcen, die für inklusive Bildung gebraucht werden.“

<sup>148</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 12; Sauter (2013).

<sup>149</sup> Eide (2001), S. 22 f.

auf Bildung erforderliche Maßnahmen sofort vorzunehmen.<sup>150</sup> Dazu werden folgende Aspekte gezählt: das Recht auf Zugang zum öffentlichen Bildungssystem auf nicht diskriminierender Grundlage<sup>151</sup>, die Verfolgung der in Artikel 13 Absatz 1 UN-Sozialpakt verankerten Bildungsziele<sup>152</sup>, Grundschulausbildung für alle, Aufstellen einer nationalen Bildungsstrategie, freie Bildungswahl.<sup>153</sup>

Artikel 24 UN-BRK erfordert von den zuständigen staatlichen Stellen nicht nur, dass sie ein inklusives Schulsystem verfügbar machen, sondern auch, dass das System tatsächlich zugänglich ist für alle Betroffenen, ihre speziellen Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden und dass es an sich wandelnde Anforderungen angepasst werden kann. Die **Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Angemessenheit und Anpassungsfähigkeit** des inklusiven Bildungssystems sind also die verschiedenen Dimensionen der Herausforderung, denen sich der Staat zu stellen hat.<sup>154</sup>

## b. Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Schulen

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Satz 1 UN-BRK sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, anzuerkennen, dass Menschen mit Behinderungen - wie auch alle anderen Menschen - ein **Recht auf Bildung** haben.<sup>155</sup> Aus Artikel 24 Absatz 2 a) UN-BRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK ergibt sich ein **Anspruch** des Einzelnen auf die Zulassung zu einer Regelschule.<sup>156</sup> Die Wirkung der Konvention besteht damit nicht lediglich in einer Verpflichtung jedes

---

<sup>150</sup> Coomans (2006), S. 9; Young (2008), S. 121 f.

<sup>151</sup> Aichele (2010), S. 18.

<sup>152</sup> „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, daß die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, und des Bewußtseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, daß die Bildung es jedermann ermöglichen muß, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, daß sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muß.“ (Bundesgesetzblatt 1973 II, Seite 1576).

<sup>153</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Rn. 57; Coomans (2002), S. 244.

<sup>154</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 11 ff.; Riedel (2010), S. 14-16; Schulze (2010), S. 135.

<sup>155</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 40; Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 44.

<sup>156</sup> Krajewski / Bernard (2012), Rn. 16 und Rn. 20-21; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 6; VGH Hessen: Beschluss vom 12.11.2009, Aktenzeichen VG 7 L 948/09; das BVerfG hat in Bezug auf die die UN-BRK bisher lediglich geurteilt, dass die „als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann“, BVerfG: Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Rn. 52.

Mitgliedstaates, die Ziele der Konvention innerstaatlich umzusetzen. Vielmehr kann sich jede und jeder vor innerstaatlichen Gerichten auf sein Recht aus Artikel 24 UN-BRK berufen.

Es wird davon ausgegangen, dass Artikel 24 UN-BRK insoweit **unmittelbar anwendbar** ist, dass ein Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zur Regelschule besteht.<sup>157</sup>

Vermittelt über den Weg der **völkerrechtsfreundlichen Auslegung** des nationalen Rechts - die das BVerfG als zwingend vorschreibt<sup>158</sup> - kann ein individueller Anspruch auf Zugang zur Regelschule begründet werden.

Das Recht auf Zugang zum öffentlichen Bildungssystem auf nicht diskriminierender Grundlage ist zudem dem **Kernbereich** des Menschenrechts auf Bildung zuzuordnen (siehe oben).<sup>159</sup> Daher ist die **Diskriminierung** von Schülerinnen und Schülern beim Zugang zum allgemeinen Bildungssystem nicht mit Bezug auf den Progressionsvorbehalt zu rechtfertigen.<sup>160</sup>

### 3. Eckpunkte eines Schulrechts im Einklang mit der UN-BRK (Auszüge)<sup>161</sup>

- Das Gesetz sichert den **Vorrang des gemeinsamen Unterrichts** von behinderten und nicht behinderten (beziehungsweise von förderberechtigten und nicht-förderberechtigten) Kindern in den Primar- und Sekundarstufen I und II. Hierbei sollte eine qualitativ hochwertige Form des "Gemeinsamen Unterrichts" standardisiert werden.
- Der Zugang zur Regelschule wird durch einen **Rechtsanspruch** auf eine inklusive, wohnortnahe und hochwertige allgemeine Bildungseinrichtung abgesichert (Grundbildung sowie weiterführende Schulen).<sup>162</sup>
  - Das Landesrecht enthält für den Bereich Bildung ein justiziables Diskriminierungsverbot auf Grund von Behinderung (etwa im

---

<sup>157</sup> Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von (sozialen) UN-Menschenrechten vgl. Cremer (2011), S. 161; Buschmann (2013), S. 321 ff. m.w.N.; Die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 24 UN-BRK verneinend: Senat von Berlin, Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011, S. 6; die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 24 UN-BRK bestätigend: Krajewski / Bernard (2012), Rn. 24; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 6 f.

<sup>158</sup> BVerfG: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Absatz-Nr. 52; BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BVR 1481/04.111, 307 (317).

<sup>159</sup> Aichele (2010), S. 18; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Rn. 57; Coomans (2002), S. 244.

<sup>160</sup> Schulze (2010), S. 56; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 4.

<sup>161</sup> Vgl.: Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 11 ff.

<sup>162</sup> Artikel 24 Absatz 2 a) in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK.

Schulrecht oder Landesgleichstellungsgesetz).<sup>163</sup> Dabei sollte sich das Gesetz am Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK, die Behinderung in der Wechselwirkung zwischen einer längerfristigen Beeinträchtigung und der Umwelt erkennt, orientieren.<sup>164</sup>

- Der Anspruch auf Zugang zu einer Regelschule wird ergänzt durch einen Anspruch auf „**angemessene Vorkehrungen**“<sup>165</sup>, die für eine effektive Beschulung erforderlich sind.<sup>166</sup>
  - In das Gesetz wird eine **Legaldefinition** von „angemessenen Vorkehrungen“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufgenommen.<sup>167</sup> Es anerkennt die Versagung angemessener Vorkehrungen als einen Tatbestand der Diskriminierung.<sup>168</sup>
  - Die **Kostenträgerschaft** der angemessenen Vorkehrungen wird klar geregelt. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen für die reibungslose Zuweisung der Ressourcen zur Durchführung angemessener Vorkehrungen werden gewährleistet.
  - Das Gesetz sollte eine (staatliche) Stelle bestimmen, der die **Organisation und Koordination angemessener Vorkehrungen** im Einzelfall obliegt. Die Kostenträger im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers werden zur Kooperation mit der zuständigen Stelle verpflichtet. Die Art der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten wird konkretisiert.
  - Für den Fall, dass angemessene Vorkehrungen abgelehnt werden, stellt das Gesetz die **gerichtliche Überprüfbarkeit** sicher. Die Beweislast dafür, dass angemessene Vorkehrungen eine übermäßige Belastung darstellen, liegt bei den staatlichen Trägern.<sup>169</sup> Es existieren gesetzliche Sanktionsregeln für den Fall, dass ein staatlicher Träger nachweislich angemessene Vorkehrungen verweigert hat.<sup>170</sup>
  - Erziehungsberechtigte haben keine **Beweislast**, im förmlichen Verfahren die „Integrationsfähigkeit“ des Kindes darzulegen.

---

<sup>163</sup> Artikel 2, 3, 5, 6 und 7 UN-BRK.

<sup>164</sup> Artikel 1 Unterabsatz 1 UN-BRK.

<sup>165</sup> Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK.

<sup>166</sup> Artikel 24 Absatz 2 c) UN-BRK.

<sup>167</sup> Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK.

<sup>168</sup> Artikel 2 Unterabsatz 2 UN-BRK.

<sup>169</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009, Rn. 40.

<sup>170</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009, Rn. 40.

- Das Gesetz gewährleistet **Barrierefreiheit** in Bezug auf Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft. Das Ziel der Barrierefreiheit bezieht sich dabei nicht nur auf bauliche, sondern auch auf kommunikationsbezogene Aspekte. Insofern stellt das Gesetz mit Hilfe geeigneter Maßnahmen sicher, dass die Bedarfe blinder, gehörloser und hörsehbeeinträchtigter Menschen in allgemeinen Schulen angemessene Berücksichtigung finden.<sup>171</sup> Zur Gewährleistung der kommunikationsbezogenen Barrierefreiheit wird die **Aus-, Fort- und Weiterbildung von allen Pädagoginnen und Pädagogen** an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems ausgerichtet.
- Das Gesetz enthält die Verpflichtung der relevanten staatlichen Träger, die Klasse **zielfferent** und binnendifferenziert zu unterrichten. Alle Schülerinnen und Schüler erhalten ein **Zeugnis**, das der tatsächlichen Zieldifferenzierung im Klassenverbund angemessen Rechnung trägt.
- Das **Wahlrecht** der Erziehungsberechtigten, zwischen Regel- und Sonderbeschulung zu entscheiden, ist nur übergangsweise vertretbar: Sollte die Existenz eines Elternwahlrechts nachweislich den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder untergraben, beispielsweise, weil es die erforderliche Reorganisation von Kompetenzen und Ressourcen für das Regelschulsystem erschwert und in diesem Zuge das Sonderschulwesen stärkt, ist das Elternwahlrecht mit dem Gebot der progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen.
  - Die Schulträger und Schulen werden gesetzlich verpflichtet, im Rahmen einer **Schulentwicklungsplanung** die Einrichtungen und Dienste im Sinne der Inklusion zu entwickeln. Die hierfür notwendigen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Schulen und Lehrkräfte werden rechtlich abgesichert.
- Das Gesetz stellt eine umfassende und unabhängige **Beratung** der Schülerin oder des Schülers und der Erziehungsberechtigten sicher (zum Beispiel durch Beratungs- und Unterstützungszentren). Die Beratung sollte über einen Rechtsanspruch abgesichert werden.
- Es besteht die gesetzliche Verpflichtung, die betroffene Person sowie die Erziehungsberechtigten einzubeziehen (Grundsatz der Partizipation). **Kinder haben das Recht, gehört zu werden.**<sup>172</sup> Betroffene und deren

---

<sup>171</sup> Artikel 24 Absatz 4 UN-BRK.

<sup>172</sup> Artikel 7 Absatz 3. UN-BRK.

Erziehungsberechtigte erhalten Informationsrechte gegenüber den Schulen und Behörden.

- Zugunsten des Ausbaus von allgemeinen Schulen werden **keine neuen Sondereinrichtungen** geschaffen. Die Umwandlung von Förderschulen in Kompetenzzentren hin zu „Schulen ohne Schüler“ wird gefördert, etwa, indem **Beratungs- und Unterstützungszentren** eingerichtet werden (BUZ). Andere Entwicklungskonzepte werden nur genehmigt, wenn die Einrichtung nicht zugleich nur Lernort für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist. Bestehende Sonderklassen sowie Kooperationsklassen an allgemeinen Schulen laufen aus.
- Das Gesetz benennt ausdrücklich die **Bildungsziele** der UN-BRK.<sup>173</sup> Die Lehrpläne sollten in Bezug auf die erweiterten Zielstellungen hin fortentwickelt werden.
- Das Verfahren, mit dem der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt wird, ist in Zukunft an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Ein der Inklusion verpflichtetes Verfahren zielt darauf, alle Schülerinnen und Schüler zu **begutachten** und insbesondere in Bezug auf Menschen mit Behinderungen jeweils individuell Art und Umfang der „angemessenen Vorkehrungen“ (siehe oben) zu bestimmen, die für die erfolgreiche und sinnvolle Integration und Förderung der Kompetenzen notwendig und angemessen sind.
- [...]

#### 4. Die Vereinbarkeit des Berliner Schulrechts mit der UN-BRK (Auszüge)

##### a. Systementwicklungsziele

##### aa. Relevante Vorgaben der UN-BRK

Wie eingangs bereits ausgeführt, begründet Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK die Pflicht für die Mitgliedstaaten, schrittweise und so schnell wie möglich ein **inklusives Schulsystem** zu schaffen, in dem alle Schülerinnen und Schüler - mit oder ohne Behinderungen - unterrichtet werden (siehe oben). Hierzu sind die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu entwickeln, die den Weg hin zu einem inklusiven Bildungssystem vorgeben und die Entwicklungen dorthin absichern.

##### bb. Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf

Nach aktuellem Berliner Gesetzesstand gibt es allgemeine Schulen, die sowohl Schülerinnen und Schüler mit als auch ohne sonderpädagogischen Förderbedarf

---

<sup>173</sup> Artikel 24 Absatz 1 a) bis c); Artikel 24 Absatz 3 Satz 1 UN-BRK.

unterrichten, und Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt, die ausschließlich Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten (§ 38 SchulG).<sup>174</sup> Die Ko-Existenz dieser Schulformen soll nach dem Gesamtkonzept des Senates wie auch nach den Empfehlungen des Beirates beibehalten werden - ergänzt um sogenannte Beratungs- und Unterstützungszentren.<sup>175</sup>

Die Konvention sieht im Unterschied dazu grundsätzlich die gemeinsame - inklusive - Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderung vor. Die Existenz von Schulen, die ausschließlich Kinder mit Behinderungen unterrichten - wie es bei Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt der Fall ist<sup>176</sup> - widerspricht diesem grundlegenden Inklusionsgedanken, ist jedoch durch den Progressionsvorbehalt des Artikels 4 Absatz 2 UN-BRK (noch) gerechtfertigt (siehe oben). Ziel des staatlichen Handelns muss es jedoch sein, zumindest schrittweise eine einheitliche Schulform für alle Schülerinnen und Schüler zu etablieren.

Es handelt sich um eine Aufgabe, die sowohl den Schulträgern als auch jeder einzelnen Schule zukommt. Alle Akteure müssen ihren Beitrag zur Erreichung des Zieles leisten. Das Ziel, letztlich nur noch eine Form von Schule - die allgemeine beziehungsweise inklusive - zu haben, findet sich bislang nicht im Berliner Landesrecht. Hierzu ist es notwendig, Schulträger und Schulen zur Erstellung spezifischer **Schulentwicklungspläne** zu verpflichten, um zu gewährleisten, dass das Ziel der strukturellen Umgestaltung Eingang in die Planungen und in die Praxis der Akteure Eingang findet.

### cc. Formulierungsvorschlag

In das Gesetz ist eine neue Norm aufzunehmen, die Schulträger und Schulen zur Erstellung und Beachtung von Schulentwicklungsplänen verpflichtet. Eine Ergänzung des § 4 SchulG ist erforderlich:

§ 4 (Grundsätze für die Verwirklichung)

(1) - (2) [...]

---

<sup>174</sup> Vgl. auch Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Sonderpädagogische Förderung und BRK-Allianz (2013), S. 44 Fn 206 (verwendet bewusst weiterhin den Begriff „Sonderschule“).

<sup>175</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2013a), S. 11; Senat von Berlin (2011), Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011, S. 68, 70.

<sup>176</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Sonderpädagogische Förderung.

(2a) Die Schulträger und Schulen sind verpflichtet, Schulentwicklungspläne zur Verwirklichung inklusiver Bildung zu entwickeln, regelmäßig zu aktualisieren und in ihrer täglichen Praxis zu berücksichtigen.

(3) - (10) [...]

dd. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)

b. Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Schulen

aa. Relevante Vorgaben der UN-BRK

Wie im Vorangehenden erörtert ergibt sich aus Artikel 24 Absatz 2 a) UN-BRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK ein Anspruch des Einzelnen auf die Zulassung zu einer allgemeinen Schule.

Der Landesgesetzgeber muss zur Einhaltung der UN-BRK einen **individuellen Anspruch** auf Besuch einer inklusiven, wohnortnahen und hochwertigen allgemeinen Bildungseinrichtung auf gesetzlicher Ebene festschreiben.<sup>177</sup>

Solange es neben allgemeinen auch besondere Schulen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen gibt, ist der Beschulung in allgemeinen Schulen der **Vorrang** gegenüber der Beschulung in besonderen Lerneinrichtungen einzuräumen. Dies erfordert insbesondere, dass betroffenen Kindern beziehungsweise vermittelt über ihre Erziehungsberechtigten ein individuelles Recht auf Besuch einer allgemeinen Schule zugestanden wird (siehe oben).

bb. Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf

Das **Recht auf Bildung** findet sich in § 2 Absatz 1 SchulG wieder.<sup>178</sup>

Der Inklusionsauftrag aus Artikel 24 Absatz 1 und Absatz 2 UN-BRK fordert, dass alle Schülerinnen und Schüler einen **Anspruch** auf Beschulung in einer allgemeinen Schule haben.

Auf den ersten Blick kommt das SchulG auch dem Erfordernis der UN-BRK, einen **individuellen Anspruch auf Zugang zum allgemeinen Bildungssystem** festzulegen, nach. In § 2 Absatz 2 SchulG heißt es:

„Jeder junge Mensch hat entsprechend seinen Fähigkeiten und Begabungen nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Recht auf gleichen Zugang zu allen öffentlichen Schulen“.

---

<sup>177</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 13.

<sup>178</sup> Dort heißt es: „(1) Jeder junge Mensch hat ein Recht auf zukunftsfähige schulische Bildung und Erziehung ungeachtet (...) einer Behinderung (...).“.

Die folgenden Bestimmungen sehen jedoch mit § 37 Absatz 3 SchulG, §§ 19 und 20 SopädVO gravierende Abweichungen von diesem Grundsatz in Form von weitreichenden Ablehnungsmöglichkeiten allgemeiner Schulen vor; hinzu kommt, dass der Anspruch auf die Beschulung „entsprechend seinen Fähigkeiten und Begabungen“ zugespitzt wird und sich der Zugangsanspruch auf „alle öffentlichen Schulen“ nicht spezifisch auf „allgemeine“ Schulen bezieht. Der Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Schulen findet sich jedoch bislang nicht ausdrücklich im Gesetz, sondern nur mittelbar im Abschnitt zu sonderpädagogischer Förderung (§ 36 Absatz 2 in Verbindung mit § 36 Absatz 4 SchulG begründet den Vorrang der allgemeinen Schule und das Wahlrecht der Erziehungsberechtigten). Dies wird den Anforderungen der UN-BRK nicht gerecht. Es ist daher zwingend eine neue Norm in das Gesetz aufzunehmen, die den **Anspruch auf Zugang zu einer allgemeinen Schule** für alle Schülerinnen und Schüler festschreibt. Es erscheint vor dem Hintergrund des Inklusionsgedankens geboten, diese Norm gerade nicht in den Abschnitt über die sonderpädagogische Förderung einzugliedern, sondern den Regelungen zur Aufnahme in Schulen voranzustellen (zum Beispiel als § 54 Absatz 1 SchulG n.F.).

Die Vorgaben der UN-BRK zum **Vorrang des Unterrichts in allgemeinen Schulen** werden bereits beachtet. In § 4 Absatz 3 Satz 3 SchulG heißt es dazu:

„Die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf soll vorrangig im gemeinsamen Unterricht erfolgen.“

Konsequenterweise wird in § 36 Absatz 2 S. 1 SchulG (und § 4 Absatz 1 SopädVO<sup>179</sup>) bestimmt, dass die sonderpädagogische Förderung

„vorrangig an allgemeinen Schulen im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf“

erfolgen soll.

Was die Berücksichtigung des Willens der Kinder und Eltern angeht, wird das **Wahlrecht** der Erziehungsberechtigten ohne Bezugnahme auf den Willen des Kindes in § 36 Absatz 4 SchulG und § 33 Absatz 1 Satz 1 SopädVO postuliert. Im Gesamtkontext der Festschreibung des individuellen Anspruches in § 54 Absatz 1 SchulG n.F. wird zur Klarstellung und vor dem Hintergrund der inklusiven Ausrichtung des Schulgesetzes vorgeschlagen, einen neuen § 54a SchulG

---

<sup>179</sup> Dort heißt es: „Sonderpädagogische Förderung soll vorrangig an allgemeinen Schulen im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfolgen“.

einzuführen, der das Wahlrecht des Kindes beziehungsweise der Erziehungsberechtigten festschreibt (neuer § 54a Absatz 2 SchulG).

### cc. Formulierungsvorschläge

Die folgenden Formulierungshilfen sind ein Bestandteil komplexer Änderungsbedarfe im SchulG, die aufgrund der auszugsweisen Darstellung hier **nur punktuell vorgestellt** werden können; daraus folgt nicht, dass das SchulG darüber hinaus nicht änderungsbedürftig ist - ganz im Gegenteil gibt es gerade im Schulrecht **umfassende gesetzgeberische Handlungsbedarfe**.

#### (1) für § 54 SchulG n.F.

§ 54 (Allgemeines)

**(1) Alle Schülerinnen und Schüler, einschließlich derer mit sonderpädagogischem Förderbedarf, haben Anspruch auf Zugang zu den allgemeinen Schulen (Recht auf inklusive Bildung).**

(2) - (7) [...]

#### (2) für einen neuen § 54a SchulG

§ 54a SchulG (Inklusive Bildung)

(1) [...]

**(2) Für die betreffende Schülerin oder den Schüler ist die Schule, zu deren Besuch die Schülerinnen und Schüler ohne Behinderung verpflichtet oder berechtigt sind, zuständig. Solange es sowohl Schulen mit sonderpädagogischem Schwerpunkt als auch allgemeine Schulen gibt, haben die Eltern zusammen mit dem betreffenden Kind unter besonderer Berücksichtigung des Willens des Kindes die Wahl, welche Schule das Kind besuchen soll.**

(3) - (4) [...]

#### dd. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)(+)

[...]

## 5. Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum Schulrecht (Auszüge)

### a. Schulgesetz - SchulG

Schulgesetz für das Land Berlin

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 4 (Grundsätze für die Verwirklichung)</p> <p>(1) Die Schule, die Erziehungsberechtigten und die Jugendhilfe wirken bei der Erfüllung des Rechts der Schülerinnen und Schüler auf größtmögliche Entfaltung ihrer Persönlichkeit und Fähigkeiten zusammen. Die Schule achtet das verfassungsmäßige Recht der Erziehungsberechtigten auf die Erziehung ihrer Kinder und nimmt Rücksicht auf die Empfindungen und Überzeugungen Andersdenkender. Sie ermöglicht den Schülerinnen und Schülern gemäß ihrem Alter und ihrer Entwicklung ein Höchstmaß an Mitwirkung in Unterricht und Erziehung, damit sie ihren Bildungsweg individuell und eigenverantwortlich gestalten und zur Selbstständigkeit gelangen können.</p> <p>(2) Jede Schule trägt die Verantwortung dafür, dass die Schülerinnen und Schüler, unabhängig von ihren Lernausgangslagen, an ihrer Schule zu ihrem bestmöglichen Schulabschluss geführt werden. Die Schule ist so zu gestalten, dass die gemeinsame Unterrichtung und Erziehung sowie das gemeinsame Lernen der Schülerinnen und Schüler verwirklicht, Benachteiligungen ausgeglichen und Chancengleichheit hergestellt werden. Dabei ist das Prinzip des Gender Mainstreaming und die interkulturelle Ausrichtung der Schulgestaltung zu berücksichtigen, wonach alle erziehungs- und bildungsrelevanten Maßnahmen und Strukturen unter Einbeziehung der Geschlechterperspektive und der interkulturellen Perspektive zu</p>	<p>§ 4 (Grundsätze für die Verwirklichung)</p> <p>(1) - (2) [...]</p> <p><b>(2a) Die Schulträger und Schulen sind verpflichtet, Schulentwicklungspläne zur Verwirklichung der inklusiven Schule zu entwickeln, regelmäßig zu aktualisieren und in ihrer täglichen Praxis zu berücksichtigen.</b></p> <p>(3) - (10) [...]</p>

entwickeln sind. Der Unterricht ist nach Inhalt und Organisation so zu differenzieren, dass alle Schülerinnen und Schüler Lern- und Leistungsfortschritte machen können.

(3) - (10) [...]

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 54 (Allgemeines)</p> <p>(1) Über die Aufnahme in die Grundschule entscheidet die zuständige Schulbehörde im Benehmen mit der Schulleiterin oder dem Schulleiter. Im Übrigen entscheidet über die Aufnahme in die Schule die Schulleiterin oder der Schulleiter im Auftrag der Schulbehörde.</p> <p>(2) - (6) [...]</p>	<p>§ 54 (Allgemeines)</p> <p><b>(1) Alle Schülerinnen und Schüler, einschließlich derer mit sonderpädagogischem Förderbedarf, haben Anspruch auf Zugang zu den allgemeinen Schulen (Recht auf inklusive Bildung).</b></p> <p>(2) - (7) [...]</p>
<p>bislang existiert zum Thema inklusive Bildung im SchulG keine eigenständige Vorschrift - daher ist es zwingend erforderlich, den § 54 a SchulG (Inklusive Bildung) im Abschnitt II (Aufnahme in die Schule) neu einzufügen</p>	<p><b>§ 54a SchulG (Inklusive Bildung)</b></p> <p>(1) [...]</p> <p><b>(2) Für die betreffende Schülerin oder den Schüler ist die Schule, zu deren Besuch die Schülerinnen und Schüler ohne Behinderung verpflichtet oder berechtigt sind, zuständig. Solange es sowohl Schulen mit sonderpädagogischem Schwerpunkt als auch allgemeine Schulen gibt, haben die Eltern zusammen mit dem betreffenden Kind unter besonderer Berücksichtigung des Willens des Kindes die Wahl, welche Schule das Kind besuchen soll.</b></p> <p>(3) - (4) [...]</p>

### III. Beispiel 3: Auszüge aus der Expertise zum Landesgleichberechtigungsgesetz

#### 1. Einleitung

Das Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG)<sup>180</sup> des Landes Berlin trat 1999 als **erstes Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen** in Deutschland in Kraft und war damit wegweisend für die weitere Entwicklung und den Erlass von Gleichstellungsgesetzen im Bund und in den Ländern. Es stellt zugleich Artikel 1 des Gesetzes zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung) dar, welches einen wesentlichen Bezugsrahmen für die vorliegende Normenprüfung bildet.

Das Behindertengleichstellungsrecht des Bundes sowie der Länder ist für die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK selbstredend von **zentraler Bedeutung**.<sup>181</sup> Die Gleichstellungsgesetze stellen aufgrund ihrer Ausrichtung auf die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen einen essentiellen Transformationsmotor zur Umsetzung der UN-BRK und Steuerung der Implementierungsprozesse in sämtlichen Lebensbereichen dar.<sup>182</sup> Es ist daher von fundamentaler Bedeutung, dass die verbindlichen Anforderungen der UN-BRK gerade in diesen behindertenspezifischen Regelungswerken zum Tragen kommen. Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG)<sup>183</sup> verpflichtet wegen der föderalen Zuständigkeitsverteilungen jedoch grundsätzlich nur Bundesbehörden. Landesbehörden sind dadurch lediglich insoweit gebunden, als sie Bundesrecht ausführen. Insbesondere werden wesentliche Rechtsmaterien für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, wie etwa das Bauordnungsrecht, das Recht der Kindertagesstätten, das Schulrecht, das Hochschulrecht oder das Recht psychisch kranker Menschen, damit nicht geregelt. Da die UN-BRK seit ihrem Inkrafttreten für den Bund wie auch die Länder gleichermaßen als verbindliches Recht gilt<sup>184</sup> und dementsprechende

---

<sup>180</sup> Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG), zugleich Artikel 1, Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung) vom 17. Mai 1999 (GVBl. Nr. 21/1999, S. 178-182; GVBl. Nr. 42/2004, S. 433).

<sup>181</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 1.

<sup>182</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 2.

<sup>183</sup> Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27. April 2002.

<sup>184</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 3.

Umsetzungsverpflichtungen bestehen,<sup>185</sup> sind die Gleichstellungsgesetze zwingender Weise im Lichte der UN-BRK fortzuentwickeln, um insbesondere dem Diskriminierungsverständnis sowie den zentralen Konzepten und menschenrechtlichen Prinzipien der UN-BRK entsprechend Rechnung zu tragen.<sup>186</sup> Das heißt nicht, dass sämtliche behindertenspezifische Regelungen anstelle der Normierung in den relevanten Fachgesetzen, wie beispielsweise Schulgesetz und Bauordnung, ausschließlich in den Gleichstellungsgesetzen für Menschen mit Behinderungen zusammenzuführen sind.<sup>187</sup> Dies wäre wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten, der größeren Bekanntheit der bestehenden Fachgesetze und der speziellen Sachnähe und Fachkenntnis der jeweiligen Akteure im Interesse eines wirkungsvollen Vollzugs wenig praktikabel. Vielmehr sind die Gleichstellungsgesetze als allgemeine Regelungen in Ergänzung zu den einschlägigen Spezialnormen auszugestalten, so dass sie dann zur Anwendung gelangen, wenn Fachgesetze die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach der UN-BRK (noch) nicht genügend gewährleisten.<sup>188</sup>

Das Berliner LGBG wurde seit dem Wirksamwerden der UN-BRK bisher noch nicht grundlegend überarbeitet. Die zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat den diesbezüglichen Handlungsbedarf allerdings frühzeitig erkannt und die **Überarbeitung des LGBG** zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ausdrücklich als **Schwerpunkt der rechtlichen Umsetzung der UN-BRK** in Form eines Artikelgesetzes formuliert.<sup>189</sup> Demensprechend hat der Berliner Senat konkrete Schritte zur Prüfung und Änderung des Berliner Landesrechts in Umsetzung der Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a UN-BRK eingeleitet.<sup>190</sup> Diesem Zweck dient die vorliegende Expertise. Die Formulierung der Umsetzungspotentiale des LGBG zur verbesserten Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin ist daher ein elementarer Bestandteil derselben. Das Land Berlin hat damit die Gelegenheit, im Bereich des Gleichstellungsrechts erneut als Vorreiter in Erscheinung zu treten und die Weiterentwicklung der bestehenden behindertenspezifischen Regelungswerke hin zu wahrhaftigen Wegbereitern der UN-BRK entscheidend voran zu treiben.<sup>191</sup> Ziel dabei

---

<sup>185</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010a), S. 8 f.; Von Bernstorff (2011), S. 209.

<sup>186</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 1.

<sup>187</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 7.

<sup>188</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 13.

<sup>189</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 7.

<sup>190</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, Anhang S. 9.

<sup>191</sup> Bisher haben nach Inkrafttreten der UN-BRK nur Sachsen-Anhalt und Brandenburg ihre Gleichstellungsgesetze für Menschen mit Behinderung reformiert: Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Brandenburgisches

wird sein, dass LGBG zu einem echten Umsetzungsförderungsinstrument fortzuentwickeln, so dass es die Bestimmungen der UN-BRK in allen Lebensbereichen auf wirksame Weise rechtlich flankiert und relevante Strukturen sowie Prozesse im Geiste der UN-BRK ausgestaltet. Das LGBG soll somit den **rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der UN-BRK im Land Berlin** bilden.

## 2. Vorgaben der UN-BRK (Auszüge)

Vor diesem Hintergrund wird bezüglich der konventionskonformen Novellierung des LGBG neben den Einhaltung- und Umsetzungspflichten gerade auch der **Gestaltungsauftrag** aus der UN-BRK besonders relevant. Daher entfaltet eine Vielzahl von Artikeln der Konvention Relevanz für die Überprüfung des LGBG.<sup>192</sup> Im Folgenden werden die konkreten normativen Anforderungen aus einigen besonders einschlägigen Artikeln der UN-BRK näher dargestellt.

### a. Artikel 1 UN-BRK

[...]

### b. Artikel 2 UN-BRK

[...]

### c. Artikel 3 UN-BRK

[...]

### d. Artikel 5 UN-BRK

In Konkretisierung des schon oben erwähnten Nichtdiskriminierungsgrundsatzes in Artikel 3 b) UN-BRK finden sich in Artikel 5 UN-BRK die spezifischen normativen Anforderungen an die Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK. Artikel 5 Absatz 1 UN-BRK normiert das

---

Behindertengleichstellungsgesetz - BbgBGG) vom 11. Februar 2013; Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt - BGG LSA) vom 16. Dezember 2010.<sup>192</sup> Vgl. insbesondere Artikel 1 (Zweck), Artikel 2 (Begriffsbestimmungen), Artikel 3 (Allgemeine Grundsätze), Artikel 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), Artikel 8 und Artikel 9 (Zugänglichkeit), Artikel 21 (Zugang zu Informationen), Artikel 29 (Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben).

**Gleichberechtigungsgebot** und Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK das **Diskriminierungsverbot**. Die Konvention verbietet nach dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK im systematischen Zusammenspiel mit der Definition von Diskriminierung in Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK direkte und indirekte beziehungsweise **unmittelbare und mittelbare Diskriminierung** gleichermaßen.<sup>193</sup> Wie auch nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Diskriminierungsverständnis,<sup>194</sup> umfasst Diskriminierung im Sinne der UN-BRK also ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen, die ausdrücklich auf das Merkmal Behinderung abstellen genauso wie Sachverhalte, in welchen sich scheinbar behinderungsneutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren im Ergebnis tatsächlich benachteiligend für Menschen mit Behinderungen auswirken.<sup>195</sup> Die Legaldefinition von Diskriminierung in Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK baut auf dem in internationalen Rechtserkenntnisquellen gefestigten Verständnis von Diskriminierung aufgrund von Behinderung auf.<sup>196</sup> Überdies ist darin aber auch ein neuartiges Element kodifiziert,<sup>197</sup> da die **Versagung angemessener Vorkehrungen** gemäß der UN-BRK einen **Diskriminierungstatbestand** darstellt. Dabei handelt es sich um eine rechtliche Innovation zur Verbesserung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung, welche durch die Konvention erstmalig völkerrechtlich eingeführt wird. Angemessene Vorkehrungen sind gemäß der darauf folgenden Definition in Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK individuell erforderliche Änderungen und Anpassungen, die im Einzelfall gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Die Konvention macht darüber hinaus angemessene Vorkehrungen zum integralen Bestandteil einzelner Rechte.<sup>198</sup> Zudem werden die Vertragsstaaten in Artikel 5 Absatz 3 mit

---

<sup>193</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>194</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt: GC No 18 vom 10.11.1989, Rn. 6 f.

<sup>195</sup> Vgl. UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009, Rn. 7 f.

<sup>196</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1995/22 vom 09.12.1994, Rn. 15: “[...] disability-based discrimination” may be defined as including any distinction, exclusion, restriction or preference, or denial of reasonable accommodation based on disability which has the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of economic, social or cultural rights. Through neglect, ignorance, prejudice and false assumptions, as well as through exclusion, distinction or separation, persons with disabilities have very often been prevented from exercising their economic, social or cultural rights on an equal basis with persons without disabilities. The effects of disability-based discrimination have been particularly severe in the fields of education, employment, housing, transport, cultural life, and access to public places and services.”

<sup>197</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>198</sup> Vgl. Artikel 24 Absatz 2 c) UN-BRK.

Blick auf die Förderung der Gleichberechtigung und die Beseitigung der von Diskriminierung zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen verpflichtet.

Ferner können auch mit dem eigentlichen Rechteinhaber eng assoziierte Personen, wie beispielsweise Eltern eines Kindes mit Behinderungen, in den personellen Schutzbereich des Diskriminierungsverbots einbezogen werden.<sup>199</sup>

Ungleichbehandlungen können grundsätzlich aufgrund sachlicher Gründe zu einem legitimen Zweck unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden und damit ausnahmsweise trotz des Vorliegens einer Ungleichbehandlung keine Diskriminierung darstellen.<sup>200</sup> Jedoch kann der Verweis auf fehlende Ressourcen in der Regel Ungleichbehandlungen nicht rechtfertigen, es sei denn, staatlicherseits wurden bereits alle anderen Anstrengungen zur Beseitigung der Diskriminierung unternommen.<sup>201</sup>

Schließlich ist im Diskriminierungsfall zur Verringerung der Rechtsdurchsetzungshürden eine **Beweislastumkehr** anzunehmen, so dass die Beweislast für das Vorliegen beziehungsweise Nichtvorliegen einer Diskriminierung bei der mutmaßlich diskriminierenden Seite liegt.<sup>202</sup> Im Wege der historisch-teleologischen Auslegung wird diese Annahme auch von den Dokumenten zur Entstehungsgeschichte der Konvention unterstützt, wo auf die Gesetzgebung verschiedener Staaten Bezug genommen wird, nach welcher eine Beweislastumkehr bezüglich der Verweigerung angemessener Vorkehrungen wegen unbilliger Härte besteht.<sup>203</sup>

Außerdem ist der wirksame Rechtsschutz in Diskriminierungsfällen im Wege der Gewährleistung von Wiedergutmachungs- und Schadensersatzansprüchen zu stärken.<sup>204</sup>

#### e. Artikel 8 UN-BRK

[...]

#### f. Artikel 9 UN-BRK

---

<sup>199</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009, Rn. 16.

<sup>200</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, Un Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009 Rn. 13.

<sup>201</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, Un Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009 Rn. 13.

<sup>202</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, Un Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009 Rn. 40.

<sup>203</sup> UN, Generalversammlung, UN Dok. A/AC.265/2006/CRP.1 vom 13.02.2006, 7th December 2005, Conclusions: „A common denominator as well is that all examples of national legislation, together with their accompanying interpretations, place the burden of proof with respect to “unjustifiable hardship” (or its terminological equivalent) on the claimed provider of reasonable accommodation (e.g., the employer or the landlord).”

<sup>204</sup> UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009 Rn. 40.

[...]

## g. Artikel 21 UN-BRK

[...]

### 3. Eckpunkte eines Gleichstellungsrechts im Einklang mit der UN-BRK (Auszüge)

- Das **Behinderungsverständnis** der UN-BRK spiegelt sich im LGBG wider.
  - Der Behinderungsbegriff des LGBG orientiert sich an der Definition der UN-BRK.
  - Der Anwendungsbereich der Vorschriften des LGBG wird nicht auf bestimmte Behinderungsformen beschränkt.
- Die **Ziele der UN-BRK** werden in den Gesetzeszielen reflektiert.
  - Die Zielrichtung von Artikel 1 UN-BRK wird wiedergegeben.
  - Die Umsetzung der UN-BRK und die Verwirklichung der in ihr verankerten Rechte werden zum eigenständigen Gesetzesziel erhoben.
  - Zentrale Leitprinzipien der UN-BRK, wie Inklusion, Partizipation und Selbstbestimmung, werden aufgenommen.
- Der **Begriff der angemessenen Vorkehrungen** aus der UN-BRK wird in einer Legaldefinition gesetzlich festgeschrieben.
- Der Diskriminierungsschutz ist im Sinne der UN-BRK ausgestaltet.
  - Die **Definition der UN-BRK von Diskriminierung** aufgrund von Behinderung wird im Wortlaut oder zumindest sinngemäß gesetzlich verankert.
  - Die **Versagung angemessener Vorkehrungen** stellt einen **Diskriminierungsstatbestand** dar; angemessene Vorkehrungen sind als subjektives Recht ausgestaltet und werden in Form eines justiziablen Anspruchs gewährt.
  - Bei Verstößen gegen die Verpflichtung zum Barriereabbau beziehungsweise zur Herstellung von Zugänglichkeit wird eine **Benachteiligung gesetzlich vermutet**.
  - Maßnahmen zum Abbau und zur **Beseitigung bestehender Benachteiligungen** werden verpflichtend vorgeschrieben.
- **Alle Träger öffentlicher Gewalt** werden in den Anwendungsbereich aufgenommen.
- Mittels einer gesetzlichen Generalklausel werden geeignete Maßnahmen in den einschlägigen Zuständigkeitsbereichen angeordnet, um **private Rechtsträger**, die Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit bereitstellen, zum Abbau von Barrieren anzuhalten.

- Das Konzept der **Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)** entspricht dem der UN-BRK.
  - Die Definition von Barrierefreiheit wird vollumfänglich den Vorgaben der UN-BRK entnommen und umfasst insbesondere auch Dienstleistungen.
  - Die Verpflichtung zur Herstellung **kommunikativer Barrierefreiheit**, insbesondere bei der Gestaltung von Bescheiden, Formularen und Informationsangeboten, wird nicht auf das Verwaltungsverfahren im engeren Sinne verengt.
  - Rechtsgrundlagen knüpfen tatbestandlich nicht defizitorientiert an Gruppenzugehörigkeiten oder bestimmte Behinderungsformen an, sondern sind konventionsgemäß gestaltet und auf Bedarfe im Einzelfall ausgerichtet.
- Die Verpflichtung zur **Bewusstseinsbildung** bezüglich Menschen mit Behinderung, der Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde sowohl für die Fach- als auch die allgemeine Öffentlichkeit, wird gesetzlich anerkannt und gefördert.
  - Es werden konkrete Regelungen zur strukturellen Bewusstseinsbildung, wie beispielsweise die Verpflichtung zum Disability Mainstreaming, eingeführt.
  - Die Vermittlung von Fachwissen zu umwelt- und einstellungsbedingten Barrieren sowie praktikablen Ansätzen zum Abbau und zur Beseitigung derselben wird bei besonders relevanten Berufsgruppen, wie insbesondere den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, der Richter- und Anwaltschaft, den bautechnischen Berufen und den im Pflege- und Gesundheitsbereich Tätigen, vorgegeben.
  - Die systematische Förderung der Kenntnis und des Verständnisses der UN-BRK sowie von Anwendungswissen wird auf allen Ebenen vorgesehen.
- Die Förderung der Umsetzung der UN-BRK wird im gesamten Gleichstellungsgesetz als Zielvorgabe verstanden und dementsprechende Umsetzungsmechanismen gestärkt.
  - Es werden **starke Institutionen** geschaffen oder ausgebaut, die neben dem Selbstkontrollsystem der Verwaltungsaufsicht einen eigenen Beitrag zur Förderung der Umsetzung und Überprüfung der Fortschritte leisten.
  - Das **Mandat der Behindertenbeauftragten** wird zur Umsetzung der UN-BRK ausgeweitet und - unter Berücksichtigung der Verpflichtungen aus Artikel 33 UN-BRK - aufgewertet;

- Die **Behindertenbeiräte** sowie sonstige Beteiligungsstrukturen von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK werden auf allen staatlichen Ebenen strukturell gestärkt und Ihre Funktionsfähigkeit gesetzlich abgesichert.
  - Die **parlamentarische Kontrolle der Umsetzungsfortschritte** wird mit Blick auf das menschenrechtliche Transparenzgebot und die demokratische Legitimation durch regelmäßige Berichts- und Evaluationspflichten gefestigt.
  - Der **Rechteansatz der UN-BRK** findet sich in den gesetzlichen Gewährleistungen wieder, insbesondere wird die Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK mittels vollzugsfähiger Regelungen gewährleistet.
- [...]

#### 4. Die Vereinbarkeit des LGBG mit der UN-BRK (Auszüge)

Im Folgenden wird das LGBG auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK hin überprüft. Dabei erscheint es angesichts der angestrebten Gestaltung des LGBG zum rechtlichen Rahmenwerk zur Umsetzung der UN-BRK grundsätzlich angebracht, neben den konkreten Formulierungsvorschlägen für bestehende Vorschriften eine Neustrukturierung und Umbenennung gewisser Vorschriften vorzunehmen sowie einige Vorschriften neu einzufügen. Im gesamten LGBG sollte anstatt des Terminus Menschen mit Behinderung der Begriff Menschen mit Behinderungen im Plural verwandt werden, weil darin der **Paradigmenwechsel** der Konvention weg vom medizinischen hin zum sozialen Verständnis von Behinderung zum Ausdruck kommt.<sup>205</sup>

##### a. § 1 LGBG (Gleichberechtigungsgebot)

###### aa. Aktuelle Fassung § 1 LGBG

(1) Ziel dieses Gesetzes ist die Umsetzung des Benachteiligungsverbotes von Menschen mit Behinderung und die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin.

(2) <sup>1</sup>Alle Berliner Behörden sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wirken im Rahmen ihrer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Aufgaben aktiv auf das Erreichen des Ziels nach Absatz 1 hin. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt für Betriebe oder Unternehmen, die mehrheitlich vom Land Berlin bestimmt werden.

---

<sup>205</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011a), S. 3.

#### bb. Relevante Vorgaben der UN-BRK

Es ist der erklärte Zweck der Konvention, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern (Artikel 1 UN-BRK). Die **menschenrechtlichen Prinzipien** verankern wesentliche Anliegen, die in Bezug auf die Verwirklichung der Konvention insgesamt zu beachten sind (Artikel 3 UN-BRK). Sie verstärken als **Zielvorgaben** die spezifische Ausrichtung der einzelnen Rechte und leiten deren Auslegung an.<sup>206</sup>

#### cc. Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf

Vor allem der in Artikel 1 UN-BRK verankerte **Rechteansatz** kommt in § 1 LGBG bislang nicht hinreichend zum Ausdruck, da dort ausschließlich auf das Benachteiligungsverbot und die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin verwiesen wird, während die umfassende Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gemäß der Konvention bisher keine Berücksichtigung findet. Auch durch den Zusatz der Menschenwürde geht die Zielstellung der UN-BRK über § 1 LGBG hinaus. Die bislang darin angesprochenen Ziele sind auch wichtige Vorgaben im Sinne der UN-BRK. Die Zielrichtung der Konvention geht jedoch darüber hinaus: Sie verlangt die Verwirklichung aller Rechte von Menschen mit Behinderungen (vergleiche Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK) im Lichte der zentralen menschenrechtlichen Prinzipien (vergleiche Artikel 3 UN-BRK).<sup>207</sup> Daher ist es im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags geboten, die Formulierung der Gesetzesziele des LGBG am Rechteansatz und den Prinzipien der Konvention zu orientieren und deren **Umsetzung explizit als Ziel** mit aufnehmen.<sup>208</sup>

#### dd. Formulierungsvorschlag für § 1 Absatz 1 LGBG n.F.

- (1) **<sup>1</sup>Ziel dieses Gesetzes ist es, in Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Bei der Verwirklichung der Rechte**

---

<sup>206</sup> Aichele (2010), S. 16.

<sup>207</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 8.

<sup>208</sup> Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2012), S. 8.

von Menschen mit Behinderungen sind insbesondere folgende Prinzipien zu beachten:

1. die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde;
2. die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit;
3. Selbstbestimmung;
4. Nichtdiskriminierung;
5. Partizipation;
6. Inklusion;
7. Chancengleichheit;
8. Gleichberechtigung von Mann und Frau;
9. Zugänglichkeit;
10. die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

ee. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)

b. § 2 LGBG (Diskriminierungsverbot)

aa. Aktuelle Fassung § 2 LGBG

(1) Niemand darf wegen seiner Behinderung diskriminiert werden.

(2) Der Gesetzgeber und der Senat wirken darauf hin, dass Menschen mit Behinderung die Entfaltung ihrer Persönlichkeit, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, die Teilnahme am Erwerbsleben und die selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden.

bb. Relevante Vorgaben der UN-BRK

Gemäß Artikel 3 b) UN-BRK ist die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen ein normübergreifendes Prinzip der Konvention. Das konkrete **Diskriminierungsverbot** findet sich Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK.

cc. Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf

§ 2 LGBG stellt insofern keinen Verstoß gegen die Konvention dar, sondern setzt das Verbot von Diskriminierungen aufgrund von Behinderung um (Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK).

Es erscheint jedoch geboten, die Formulierung von § 2 Absatz 1 LGBG entsprechend dem Behinderungsverständnis der Konvention und dem Wortlaut der Definition in Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK anzupassen. Die UN-BRK begreift Behinderung nicht als individuelles Defizit, sondern als **Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren** (Artikel 1 UN-BRK).<sup>209</sup>

Zudem spricht die Konvention von der Verwirklichung und nicht der Ermöglichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, womit formulierungstechnisch ein höherer Verpflichtungsgrad einhergeht (Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 UN-BRK). Ferner verlangt die Konvention im Rahmen der **Umsetzungspflicht** geeignete Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken, die eine Diskriminierung darstellen (Artikel 4 Absatz 1 b) UN-BRK). Dies umfasst insbesondere den Abbau und die Beseitigung bestehender Barrieren und Benachteiligungen (vergleiche Artikel 9 Absatz 1 Satz 2 UN-BRK). Des Weiteren wird das Gebot zur Beseitigung von Diskriminierungen auch auf das Ergreifen von Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts erstreckt (Artikel 4 Absatz 1 e) UN-BRK). Daher erscheint es geboten, diese Pflichtdimensionen zur gesetzgeberischen Gestaltung in das Programm von § 2 Absatz 1 LGBG einzubeziehen.

**dd. Formulierungsvorschlag für 2 LGBG n.F.**

(1) Niemand darf **aufgrund von** Behinderung diskriminiert werden.

(2) <sup>1</sup>Der Gesetzgeber und der Senat wirken darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen **ihre Rechte diskriminierungsfrei genießen** und unter anderem die Entfaltung ihrer Persönlichkeit, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, die Teilnahme am Erwerbsleben und die selbstbestimmte Lebensführung **verwirklicht** werden. <sup>2</sup>**Insbesondere wirken der Gesetzgeber und der Senat hierzu auf den Abbau und die Beseitigung bestehender Barrieren und Benachteiligungen hin und ergreifen geeignete Maßnahmen gegenüber Privaten, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen.**

**ee. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)**

**c. § 3 LGBG (Diskriminierung, Beweislastumkehr)**

**aa. Aktuelle Fassung § 3 LGBG**

(1) <sup>1</sup>Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes ist jede nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. <sup>2</sup>Nicht gerechtfertigt ist eine Ungleichbehandlung, wenn sie ausschließlich oder überwiegend auf

---

<sup>209</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011a), S. 2.

Umständen beruht, die in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit der Behinderung stehen.<sup>3</sup> Eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist nicht gegeben, wenn eine Berücksichtigung der Behinderung der Sache nach unverzichtbar geboten oder zur Wahrung der berechtigten Interessen der Menschen mit Behinderung erforderlich ist.

(2) Macht ein Mensch mit Behinderung im Streitfall Tatsachen glaubhaft, die eine Diskriminierung wegen Behinderung vermuten lassen, so trägt die Gegenseite die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt oder der Tatbestand des Absatzes 1 Satz 3 erfüllt ist.

#### **bb. Relevante Vorgaben der UN-BRK**

Die Konvention verbietet gemäß Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK in Verbindung mit dem Wortlaut der Definition von Diskriminierung in Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK **unmittelbare und mittelbare Diskriminierung** gleichermaßen.<sup>210</sup> Danach gilt als Diskriminierung jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass eine gleichberechtigte Anerkennung oder der Genuss oder das Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten beeinträchtigt werden. Die Konvention umfasst alle Formen der Diskriminierung und nennt explizit auch die Versagung von angemessenen Vorkehrungen als Diskriminierung (Artikel 2 Unterabsatz 3 UN-BRK). **Angemessene Vorkehrungen** werden in Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK definiert 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“.

#### **cc. Vereinbarkeitsprüfung und Änderungsbedarf**

Die derzeitige Fassung von § 3 LGBG steht insofern mit der UN-BRK im Einklang, als auch darin ausdrücklich sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen erfasst sind und eine Beweislastumkehr für das Vorliegen der Diskriminierung vorgesehen ist. Insbesondere ist auch § 3 Absatz 1 Satz 3 LGBG letzter Halbsatz als einfachgesetzliche Ausgestaltung der in Artikel 5 Absatz 4 UN-BRK verankerten positiven Diskriminierung zu verstehen.

---

<sup>210</sup> Aichele (2010), S. 16.

Allerdings stellt gemäß dem Diskriminierungsverständnis des aktuellen § 3 LGBG die Versagung von angemessenen Vorkehrungen keine Diskriminierung dar und entspricht damit nicht dem Konzept der Konvention. Da insoweit das Diskriminierungsverbot als sofort einzuhaltende Staatenpflicht verletzt wird, ist es zwingend erforderlich, eine **Legaldefinition des Begriffs der angemessenen Vorkehrungen** konventionsgemäß gesetzlich festzuschreiben und das **Diskriminierungsverbot** hierauf zu erstrecken. Zudem sollte zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 b) und e) UN-BRK sowie Artikel 9 Absatz 1 Satz 2 UN-BRK die **Beweislastumkehr** auf Verstöße gegen Pflichten zur Gewährleistung **barrierefreier Zugänglichkeit** ausgedehnt werden.

**dd. Formulierungsvorschlag für § 3 LGBG n.F.**

(1) <sup>1</sup>Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes ist jede nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. <sup>2</sup>**Insbesondere umfasst dies jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass der gleichberechtigte Genuss aller Rechte beeinträchtigt oder vereitelt wird.** <sup>3</sup>Nicht gerechtfertigt ist eine Ungleichbehandlung, wenn sie ausschließlich oder überwiegend auf Umständen beruht, die in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit der Behinderung stehen. <sup>4</sup>Eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist nicht gegeben, wenn eine Berücksichtigung der Behinderung der Sache nach unverzichtbar geboten oder zur Wahrung der berechtigten Interessen der Menschen mit Behinderungen erforderlich ist.

(2) <sup>1</sup>**Die Versagung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen ist eine Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes.** <sup>2</sup>**Angemessene Vorkehrungen sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine übermäßige 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 Rechte genießen.**

(3) **Machen Menschen mit Behinderungen im Streitfall Tatsachen glaubhaft, die eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung vermuten lassen, so trägt die Gegenseite die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt oder der Tatbestand des Absatzes 1 Satz 3 erfüllt ist. Insbesondere wird bei Verstößen gegen die Verpflichtung zum Abbau und zur Beseitigung von Barrieren sowie zur Herstellung von Zugänglichkeit das Vorliegen einer Diskriminierung vermutet.**

**ee. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: (+)(+)(+)**

[...]

## 5. Tabellarische Übersicht der Formulierungshilfen zum LGBG (Auszüge)

### Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG

Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 1 LGBG (Gleichberechtigungsgebot)</p> <p>(1) Ziel dieses Gesetzes ist die Umsetzung des Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderung und die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin.</p> <p>(2) <sup>1</sup>Alle Berliner Behörden sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wirken im Rahmen ihrer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Aufgaben aktiv auf das Erreichen des Ziels nach Absatz 1 hin. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt für Betriebe oder Unternehmen, die mehrheitlich vom Land Berlin bestimmt werden.</p>	<p>§ 1 LGBG (<b>Gesetzesziel, Geltungsbereich</b>)</p> <p>(1) <sup>1</sup>Ziel dieses Gesetzes ist es, in <b>Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen</b> und gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin <b>den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Bei der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen sind insbesondere folgende Prinzipien zu beachten:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde;</b></li> <li>2. <b>die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit;</b></li> <li>3. <b>Selbstbestimmung;</b></li> <li>4. <b>Nichtdiskriminierung;</b></li> <li>5. <b>Partizipation;</b></li> <li>6. <b>Inklusion;</b></li> <li>7. <b>Chancengleichheit;</b></li> <li>8. <b>Gleichberechtigung von Mann und Frau;</b></li> </ol>

9. Zugänglichkeit;

10. die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

(2) <sup>1</sup>Alle Berliner Behörden sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wirken im Rahmen ihrer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Aufgaben aktiv auf das Erreichen des Ziels nach Absatz 1 hin. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt für Betriebe oder Unternehmen, die mehrheitlich vom Land Berlin bestimmt werden.

#### AKTUELLE FASSUNG

##### § 2 LGBG (Diskriminierungsverbot)

(1) Niemand darf wegen seiner Behinderung diskriminiert werden.

(2) Der Gesetzgeber und der Senat wirken darauf hin, dass Menschen mit Behinderung die Entfaltung ihrer Persönlichkeit, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, die Teilnahme am Erwerbsleben und die selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden.

#### ÄNDERUNGSVORSCHLAG

##### § 2 LGBG (Diskriminierungsverbot)

(1) Niemand darf **aufgrund von** Behinderung diskriminiert werden.

(2) <sup>1</sup>Der Gesetzgeber und der Senat wirken darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen **ihre Rechte diskriminierungsfrei genießen** und unter anderem die Entfaltung ihrer Persönlichkeit, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, die Teilnahme am Erwerbsleben und die selbstbestimmte Lebensführung **verwirklicht** werden. <sup>2</sup>**Insbesondere wirken der Gesetzgeber und der Senat hierzu auf den Abbau und die Beseitigung bestehender Barrieren und Benachteiligungen hin und ergreifen geeignete Maßnahmen gegenüber Privaten, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen.**

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 3 LGBG (Diskriminierung, Beweislastumkehr)</p> <p>(1) <sup>1</sup>Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes ist jede nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. <sup>2</sup>Nicht gerechtfertigt ist eine Ungleichbehandlung, wenn sie ausschließlich oder überwiegend auf Umständen beruht, die in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit der Behinderung stehen. <sup>3</sup>Eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist nicht gegeben, wenn eine Berücksichtigung der Behinderung der Sache nach unverzichtbar geboten oder zur Wahrung der berechtigten Interessen der Menschen mit Behinderung erforderlich ist.</p> <p>(2) Macht ein Mensch mit Behinderung im Streitfall Tatsachen glaubhaft, die eine Diskriminierung wegen Behinderung vermuten lassen, so trägt die Gegenseite die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt oder der Tatbestand des Absatzes 1 Satz 3 erfüllt ist.</p>	<p>§ 3 LGBG (Diskriminierung, Beweislastumkehr)</p> <p>(1) <sup>1</sup>Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes ist jede nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. <sup>2</sup><b>Insbesondere umfasst dies jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass der gleichberechtigte Genuss aller Rechte beeinträchtigt oder vereitelt wird.</b> <sup>3</sup>Nicht gerechtfertigt ist eine Ungleichbehandlung, wenn sie ausschließlich oder überwiegend auf Umständen beruht, die in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit der Behinderung stehen. <sup>4</sup>Eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist nicht gegeben, wenn eine Berücksichtigung der Behinderung der Sache nach unverzichtbar geboten oder zur Wahrung der berechtigten Interessen der Menschen mit Behinderungen erforderlich ist.</p> <p>(2) <sup>1</sup><b>Die Versagung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen ist eine Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes. <sup>2</sup>Angemessene Vorkehrungen sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine übermäßige 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 Rechte genießen.</b></p> <p>(3) Machen Menschen mit Behinderungen im Streitfall Tatsachen glaubhaft, die eine</p>

Diskriminierung **aufgrund von** Behinderung vermuten lassen, so trägt die Gegenseite die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt oder der Tatbestand des Absatzes 1 Satz 3 erfüllt ist. **Insbesondere wird bei Verstößen gegen die Verpflichtung zum Abbau und zur Beseitigung von Barrieren sowie zur Herstellung von Zugänglichkeit das Vorliegen einer Diskriminierung vermutet.**

## G. Quellenverzeichnis

### I. Literaturverzeichnis

**Alston, Philip** (2001): The historical origins of the concept of „general comments“ in human rights law. In: Liber Amicorum Georges Abi-Saab. Den Haag, S. 763-776.

**Aichele, Valentin** (2013): Einleitung. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos, S. 13-33.

**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.

**Aichele, Valentin** (2010): Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über Rechte von Menschen mit Behinderung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/2010, S.13-18.

**Aichele, Valentin** (2008): Das Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Fachvortrag im Rahmen der Tagung „UN-Behindertenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zwischen Alltag und Vision“, 16.04.2008 (abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)).

**Aichele, Valentin / Althoff, Nina** (2012): Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S. 104-118.

**Bernhardt, Rudolf** (1999): Discrimination against individuals and groups. In: Encyclopedia of Public International Law, Band 1, S. 1079-1083. Amsterdam: North-Holland.

**Bielefeldt, Heiner** (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. 3. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**BRK-Allianz** (Hg.) - Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zu UN-Behindertenrechtskonvention (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion!: Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. [http://www.brk-allianz.de/attachments/article/87/kurzfassung\\_parallelbericht\\_mit\\_faqs.doc](http://www.brk-allianz.de/attachments/article/87/kurzfassung_parallelbericht_mit_faqs.doc) (Stand: 16.10.2013).

**Bundesministerium der Justiz** (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit. 3. Auflage. <http://hdr.bmj.de/vorwort.html> (Stand: 17.11.2013).

**Bundesministerium des Innern** (Hg.) (2012): Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 2. Auflage.

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/ExterneLinks/DE/03-Verwaltung-Oefftl-Dienst/Verfassungs\\_Verwaltungsrecht/Handbuch-Verwaltungsvorschriften.html?nn=3356984](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/ExterneLinks/DE/03-Verwaltung-Oefftl-Dienst/Verfassungs_Verwaltungsrecht/Handbuch-Verwaltungsvorschriften.html?nn=3356984) (Stand: 23.11.2013).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 08.11.2013).

**Buschmann, Luise** (2013): Das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung aus Artikel 9 und Artikel 11 ICESCR. Münster: Agenda-Verlag.

**Carle, Ursula** (2001): Individualisierte Unterrichtsplanung. Kind-Umfeld-Analyse als Werkzeug für die Unterrichtsplanung. <http://www.grundschulpaedagogik.uni-bremen.de/archiv/Carle/1999/analyse.pdf>, 22.06.2001 (Stand: 16.10.2013).

**Coomans, Fons** (2006): Some introductory remarks on the justiciability of Economic and Social Rights in a comparative constitutional context. In: Justiciability of economic and social rights : experiences from domestic systems. Antwerpen (u.a.): Intersentia, S. 1-15.

**Coomans, Fons** (2002): In search of the core content of the right to education. In: Chapman, Audrey / Russell, Sage (Hg.): Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights. Antwerpen (u.a.): Intersentia, S. 217-246.

**Craven, Matthew** (1995): The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: a perspective on its development. Oxford: Clarendon Press.

**Cremer, Hendrik** (2011): Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten. Innerstaatliche Geltung und Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen am Beispiel der UN Kinderrechtskonvention. (KRK). In: Anwaltsblatt 3 (AnwBl) 2011, S. 159-165.

**Dageförde, Hans-Jürgen** (2008): § 51. In: Bauordnung für Berlin, Kommentar mit Rechtsverordnungen und Ausführungsvorschriften. 6. Auflage. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag.

**Degener, Theresia** (2009): Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB); Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung. Bd. 57, S. 200-219. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (BWV).

**Deutscher Behindertenrat** (2010): Forderungen des Deutschen Behindertenrates für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. 10.05.2010. <http://www.deutscher-behindertenrat.de/mime/00060491D1274941874.pdf> (Stand: 07.11.2013).

**Deutsches Institut für Menschenrechte**: Was sind abschließende Bemerkungen? <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-abschliessende-bemerkungen.html> (Stand: 18.11.2013).

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2013): "Barrieren in den Köpfen" abbauen! Bewusstseinsbildung als Verpflichtung. Positionen Nr. 8 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Feige, Judith.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Positionen Nr. 5 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Aichele, Valentin.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2012a): "Systematische 'Enthinderung': UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau". Positionen Nr. 7 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Palleit, Leander.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderung und das Wahlrecht in Deutschland. (Policy Paper, 18). Autor: Palleit, Leander.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2011a): „Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention“. Positionen Nr. 4 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Hirschberg, Marianne.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2009): Die Nationale Menschenrechtsinstitution. Eine Einführung. Autor: Aichele, Valentin.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2008): Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll : ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte. (Policy Paper, Nr. 9). Autor: Aichele, Valentin.

**Duchstein, Michael** (2010): Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz. Indikatoren und Benchmarks zur Überwachung des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie ihre exemplarische Darstellung für transnationale Pflichten, die einen Bezug zum gewerblichen Rechtsschutz aufweisen. Heidelberg (u.a.): Springer.

**Dworkin, Ronald** (1978): Bürgerrechte ernstgenommen. Aus dem Amerikanischen übersetzt von Ursula Wolf. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984.

**Eide, Asbjørn** (2001): Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In Eide, Asbjørn / Krause, Catarina / Rosas, Allan (Hg.): Economic, social and cultural rights: a textbook. Dordrecht: Nijhoff.

**Fachverbände für Menschen mit Behinderungen** (2009): Erklärung der fünf Fachverbände für Menschen mit Behinderungen zu der im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP („Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“) enthaltenen Ankündigung „einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln“. Kapitel III.7.4 „Menschen mit Behinderungen“. 14.11.2009. <http://www.beb-ev.de/files/pdf/2009/2009-11-14ErklaerungderfuenfKontaktgesprachsverbaendeEndf.pdf> (Stand: 07.11.2013).

**Geiger, Rudolf** (2009): Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht: die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht; ein Studienbuch. 4. Auflage, 2009. München: Beck.

**Graumann, Sigrid** (2011): Assistierte Freiheit: Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

**Hammarberg, Thomas** (2011): Persons with disabilities must not be denied the right to vote. 22.03.2011. [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=127](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=127) (Stand: 07.11.2013).

**Hazibar, Kerstin / Mecheril, Paul** (2013): Es gibt keine richtige Pädagogik in falschen gesellschaftlichen Verhältnissen. Widerspruch als Grundkategorie einer Behinderungspädagogik. In: Zeitschrift für Inklusion (Zfi), Nr.1, 2013.

**Hilf, Meinhard** (1973): Die Auslegung mehrsprachiger Verträge : eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. In: Bogdandy, Armin / Peters, Anne (Hg.): Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Band 61. Berlin (u.a.): Springer.

**Klein, Eckart** (2005): Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos, S 19-31.

**Kotzur, Markus / Richter, Clemens** (2012): Anmerkungen zur Geltung der Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S. 81-92.

**Krajewski, Markus / Bernhard, Thomas** (2012): Artikel 24: Bildung. In Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S.164-175.

**Liebers, Katrin / Seifert, Christin (2012):** Assessmentkonzepte für die inklusive Schule - eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Inklusion (ZfI), Nr. 3, 2012.

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention:** Monitoring.

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/monitoring.html>  
(Stand: 08.11.2013).

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2012):** Stellungnahme: Vorschläge zur Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Vorschlaege\\_zur\\_Reform\\_des\\_Behindertengleichstellungsrechts\\_in\\_Bund\\_und\\_Laendern\\_im\\_Lichte\\_der\\_UN-BRK.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Vorschlaege_zur_Reform_des_Behindertengleichstellungsrechts_in_Bund_und_Laendern_im_Lichte_der_UN-BRK.pdf)  
(Stand: 23.10.2013).

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011):** Stellungnahme der Monitoring-Stelle: Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 31.03.2011. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/stellungnahme\\_der\\_monitoring\\_stelle\\_eckpunkte\\_z\\_verwirklichung\\_eines\\_inklusive\\_bildungssystems\\_31\\_03\\_2011.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_der_monitoring_stelle_eckpunkte_z_verwirklichung_eines_inklusive_bildungssystems_31_03_2011.pdf)  
(Stand: 23.10.2013).

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2010):** Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung. insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Gleichzeitig eine Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 11.08.2010. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/stellungnahme\\_der\\_monitoring\\_stelle\\_z\\_un\\_behindertenrechtskonvention\\_zur\\_stellung\\_der\\_behindertenrechtskonvention\\_inn\\_erhalb\\_der\\_dt\\_rechtsordnung.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_der_monitoring_stelle_z_un_behindertenrechtskonvention_zur_stellung_der_behindertenrechtskonvention_inn_erhalb_der_dt_rechtsordnung.pdf) (Stand: 23.10.2013).

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2010a):** Stellungnahme zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung. insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Gleichzeitig eine Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 11.08.2010.

[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/stellungnahme\\_der\\_monitoring\\_stelle\\_z\\_un\\_behindertenrechtskonvention\\_zur\\_stellung\\_der\\_behindertenrechtskonvention\\_inn\\_erhalb\\_der\\_dt\\_rechtsordnung.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_der_monitoring_stelle_z_un_behindertenrechtskonvention_zur_stellung_der_behindertenrechtskonvention_inn_erhalb_der_dt_rechtsordnung.pdf) (Stand: 23.10.2013).

**Nordrhein-Westfalen** (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

[http://www.mais.nrw.de/08\\_PDF/003/121115\\_endfassung\\_nrw-inklusiv.pdf](http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003/121115_endfassung_nrw-inklusiv.pdf) (Stand: 08.11.2013).

**Nowak, Manfred** (2005): U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, 2. Auflage. Kehl (u.a.): Engel.

**Palleit, Leander** (2013): Zur Handlungsfähigkeit behinderter Menschen im Bereich politischer Grundrechte - Gleiches Recht auf Mitwirkung an Wahlen. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos, S. 302-325.

**Riedel, Eibe** (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Mannheim/Genf, 15.01.2010.

**Riedel, Eibe** (2005): Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des IPwskR der VN. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

**Rothfritz, Lauri Philipp** (2009): Die Konvention der VN zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Frankfurt a. M. (u.a.): Lang, 2010.

**Sauter, Sven** (2013): Bildung für alle - Schule für alle? - Ausblicke auf ein schulpädagogisches Spannungsfeld im Kontext von Steuerungslogik und der aktuellen Debatte um Inklusion. In: Zeitschrift für Inklusion (Zfl), Nr. 1, 2013.

**Schmahl, Stefanie** (2007): Menschen mit Behinderungen im Spiegel des internationalen Menschenrechtsschutzes. In: Archiv des Völkerrechts, Volume 45, Nr 4, December 2007, S. 517-540(24).

**Schneider, Jakob** (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Schulze, Marianne** (2010): Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a handbook on the human rights of persons with disabilities. Lyon: Handicap International.

**Schumann, Brigitte** (2013): Menschenrechtsberichte der Zivilgesellschaft prangern an: Deutschland und Österreich verletzen die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: Zeitschrift für Inklusion (Zfi), Nr. 1, 2013.

**Türk, Danilo** (1991): The United Nations and the realization of economic, social and cultural rights. In: Matscher, Franz (Hg.) Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte: eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme = The implementation of economic and social rights. Kehl am Rhein, Strassburg, Arlington: Engel, S. 95-121.

**Von Bernstorff, Jochen** (2011): Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB); Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (BWV), S. 203-217.

**Von Bernstorff, Jochen** (2007): Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation : Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht: ZaöRV. Bd. 67. 2007, 4. München: Beck, 1041-1063.

**Wansing, Gudrun** (2012): Der Inklusionsbegriff in der Behindertenrechtskonvention. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S. 93-103.

**Welding, Joachim** (2008): Eine Schule ohne Schüler. In: Schule aktuell, März 2008. [http://www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/Schulen/Foerderzentren/Schule\\_ohne\\_schueler\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/Schulen/Foerderzentren/Schule_ohne_schueler__blob=publicationFile.pdf) (Stand: 18.11.2013).

**Wocken, Hans** (2011): Über die Entkernung der Behindertenrechtskonvention. Ein deutsches Trauerspiel in 14 Akten, mit einem Vorspiel und einem Abgang. In: Zeitschrift für Inklusion (Zfi), Nr. 4, 2011.

**Wocken, Hans** (1995): Sind Förderzentren der richtige Weg zur Integration?. In: Die Sonderschule 40, S. 84-93.

**Young, Katharine** (2008): The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. In: The Yale Journal of International Law. Volume 33, 2008, S. 113-175.

## II. Dokumentenverzeichnis

**UN, Generalversammlung** (2006): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Resolution, UN Dok. A/RES/61/106 vom 13.12.2006.

**UN, Generalversammlung (2006):** Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its seventh session, UN Dok. A/AC.265/2006/CRP.1 vom 13.02.2006.

**UN, Generalversammlung (1993):** International Covenants on human rights. Resolution, UN Dok. A/RES/48/119 vom 20.12.1993.

**UN, Generalversammlung (1993), 1979):** Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Resolution, UN Dok. CEDAW/C/C AN/ 7 vom 18.12.1979.

**UN, Generalversammlung (1966):** Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Resolution, UN Dok. A/RES/2200(XXI) vom 16.12.1966.

**UN, Generalversammlung (1965):** Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Resolution, UN Dok. 2106 (XX) vom 21.12.1965.

**UN, Generalversammlung (1948):** Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution, UN Dok. 217A (III) vom 10.12.1948.

**UN, Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2009):** thematic study: Key legal measures for the ratification and implementation of the convention on the rights of persons with disabilities. UN Dok. A/HCR/10/48 vom 26.01.2009.

**UN, Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2007):** From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention of the Rights of Persons with Disabilities and its optional Protocol.  
<http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf> (Stand: 18.11.2013).

**UN, Menschenrechtsrat (2012):** Thematic study on the issue of violence against women and girls and disability, UN Dok A/HRC/20/5 vom 30.03.2012.

**UN, Menschenrechtsrat (2012):** Thematic study on the work and employment of persons with disabilities, UN Dok. A/HRC/22/25 vom 17.12.2012.

**UN, Menschenrechtsrat (2011):** Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities. UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011.

**UN, Menschenrechtsrat (2007):** Report of the Special Rapporteur on the right to education. UN Dok. A/HCR/4/29 vom 19.02.2007.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013):** Communication No. 4/2011: Human Rights Committee: views adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013). UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 16.10.2013.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012):** Concluding observations on the initial report of Paraguay, adopted by the Committee at its ninth session. UN Dok. CRPD/C/PRY/CO/1 vom 19.04.2013.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012):** Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012):** Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/CHN/CO/1 vom 27.09.2012.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012):** Concluding observations on the initial report of Argentina as approved by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012)** Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention on the rights of Persons with disabilities. Concluding observations: Peru. UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2011):** Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention on the rights of Persons with disabilities. Concluding observations: Spanien. UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2011):** Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention on the rights of Persons with disabilities. Concluding observations: Tunesien. UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011.

**UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2009):** Leitlinien für das vertragsspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Artikel 35 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist. UN Dok. CRPD/C/2/3 vom 19.-23.10.2009.

**UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt (2004):** General Comment No. 31. The nature of the general legal obligation imposed on States parties. UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004.

**UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt (1996):** General Comment No. 25. Article 25: Participation in public affairs and the right to vote. UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996.

**UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt (2011):** General Comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression. UN Dok. CCPR/C/GC/34 vom 12.09.2011.

**UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt (1989):** General Comment No. 18. Non-discrimination vom 10.11.1989. 37st session.

**UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt (1981):** General Comment No. 3. Article 2 (Implementation at the national level). Vom 29.07.1981. 13th session.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (2000):** The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN, Dok. E/C.12/2000/13 vom 27.11.2000.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (2009):** General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights. UN Dok. E/C.12/GC/20 vom 02.07.2009.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1999):** General Comment No. 13. The right to education (Artikel13). UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1999):** General Comment No. 12. The right to adequate food (Artikel11). UN Dok. E/C.12/1999/4 vom 12.05.1999.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1999):** General Comment No. 11. Plans of action for primary education (Artikel14). UN Dok. E/C.12/1999/4 vom 10.05.1999.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1998):** General Comment No. 9. The domestic application of the Covenant. UN Dok. E/C.12/1998/24 vom 03.12.1998.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1994):** General Comment No. 5. Persons with disabilities. UN Dok. E/1995/22 vom 09.12.1994.

**UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (1990):** General Comment No. 3. The nature of States parties obligations (Artikel 2, (1)). UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990.

**UN, Fachausschuss für Kinderrechte (2009):** General Comment No. 12. The right of the child to be heard. UN. Dok. CRC/C/GC/12 vom 20.07.2009.

**UN, Fachausschuss für Kinderrechte (2007):** General Comment No. 9. The rights of children with disabilities. UN Dok. CRC/C/GC/9 Vom 27.02.2007.

**UN, Fachausschuss für Kinderrechte (2003):** General Comment No. 5. General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child. UN Dok. CRC/GC/2003/5 vom 27.11.2003.

**UN, Fachausschuss für Kinderrechte** (2001): General Comment No. 1. The aims of education. UN Dok. CRC/GC/2001/1 vom 17.04.2001.

**UN, Fachausschuss für Frauenrechte** (1991): General Recommendation No. 18: Disabled women. UN Dok. A/46/38.

**UN, enable** (2006): UN Convention on the Human Rights of People with Disabilities Ad Hoc Committee: Daily summaries of the seventh vom 18. und 19.01.2006.  
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7summary.htm>.

**Bundeskabinett** (2011): Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. Beschlossen am 03.08.2011.

**Bundesregierung** (2011): Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur BRK. 03.08.2011.

**Deutscher Bundestag** (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger, Markus Kurth, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/2376). Personenzentrierte und ganzheitliche Reform des Betreuungsrechts. Bundestags-Drucksache 17/5323 vom 01.04.2011.

**Deutscher Bundestag** (2008): Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes 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. Und: Denkschrift der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008.

**Bundesrat** (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008.

**Abgeordnetenhaus Berlin** (2013): Barrierefreiheit für alle Wahllokale in Berlin. Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

**Abgeordnetenhaus Berlin** (2013a): Nicht behandelte mündliche Anfrage Nr. 19 der Abgeordneten Jasenka Villbrandt (GRÜNE) aus der 34. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 29. August 2013 und Antwort: Verstoß gegen die Menschenrechte? Wie viele Berlinerinnen und Berliner werden von der Bundestagswahl ausgeschlossen?. Drucksache 17/20397 vom 29. August 2013.

**Abgeordnetenhaus Berlin** (2012): Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent umsetzen). Schlussbericht zu Drucksachen 16/2109, 16/2293, 16/3531 und 16/4041. Drucksache 17/0604 vom 25.10.2012.

**Abgeordnetenhaus Berlin** (2012a): Antrag der Fraktion Die Linke: Barrierefreiheit für alle Wahllokale in Berlin. Drucksache 17/0159 vom 10.02.2012.

**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.

**Senat von Berlin** (2011): Gesamtkonzept „Inklusive Schule“. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Drucksache 16/3822 vom 31.01.2011.

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft:** Sonderpädagogische Förderung.

[http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische\\_foerderung/](http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische_foerderung/) (Stand: 16.10.2013).

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft:** Inklusive Schule: <http://www.berlin.de/sen/bildung/bildungspolitik/inklusive-schule/> (Stand: 18.11.2013).

Inklusive Schule. Fachinformationen:

<http://www.berlin.de/sen/bildung/bildungspolitik/inklusive-schule/fachinfo.html> (Stand: 18.11.2013).

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft:** Stellungnahmen der Verbände und Vereine zum Gesamtkonzept „Inklusive Schule“.

[http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische\\_foerderung/gesamtkonzept.html](http://www.berlin.de/sen/bildung/foerderung/sonderpaedagogische_foerderung/gesamtkonzept.html) (Stand: 18.11.2013).

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft** (2013): Leitfaden zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs an Berliner Schulen.

[http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/foerderung/sonderpaedagogische\\_foerderung/fachinfo/leitfaden\\_foerderbedarf.pdf?start&ts=1345199053&file=leitfaden\\_foerderbedarf.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/foerderung/sonderpaedagogische_foerderung/fachinfo/leitfaden_foerderbedarf.pdf?start&ts=1345199053&file=leitfaden_foerderbedarf.pdf) / (Stand: 26.05.2013).

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft** (2013a): Empfehlungen des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“ zur Überarbeitung des „Gesamtkonzepts Inklusive Schule“ des Senats vom 31.01.11. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/bildungspolitik/inkliveschule/beiratsempfehlungen\\_endfassung.pdf?start&ts=1361367776&file=beiratsempfehlungen\\_endfassung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/bildungspolitik/inkliveschule/beiratsempfehlungen_endfassung.pdf?start&ts=1361367776&file=beiratsempfehlungen_endfassung.pdf) (Stand: 18.11.2013).

### III. Gerichtsentscheidungen

EGMR: Urteil vom 20.05.2010. Rechtssache Kiss gegen Ungarn. Antragsnummer 38832/06.

BVerfG: Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09.

BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09.  
BVerfG: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01.  
BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04.  
BVerwG: Beschluss vom 05.10.2006, Aktenzeichen 6 B 33.06.  
BVerwG: Urteil vom 13.12.2005, Aktenzeichen 1 C 36/04.  
BSG: Beschluss vom 10.05.2012, Aktenzeichen B 1 KR 78/11 B.  
BSG: Urteil vom 06.03.2012, Aktenzeichen B 1 KR 10/11 R.  
LSG Berlin-Brandenburg: Urteil vom 17.12.2012, Aktenzeichen L 29 AL 337/09.  
VGH Baden-Württemberg: Beschluss vom 21.11.2012, Aktenzeichen 9 S 1833/12.  
VGH Hessen: Beschluss vom 12.11.2009, Aktenzeichen VG 7 L 948/09. abgedruckt  
in NVwZ-RR 2010, 602 ff.

#### **IV. Gesetze**

##### **Bund:**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung.

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl. 1985 II S. 927.

Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008.

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil II Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 31. Dezember 2008, S. 1419 ff.

Strafgesetzbuch (StGB) Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322).

Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473).

Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468).

Bundeswahlgesetz (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594).

Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376).

## **Berlin:**

Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG) vom 17.05.1999 (GVBl. Nr. 21/1999, S. 178-182; GVBl. Nr. 42/2004, S. 433)

Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlordnung - LWO) in der Fassung vom 9. März 2006 (GVBl. S.224).

Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung) vom 17. Mai 1999 (GVBl. Nr. 21/1999, S. 178 ff.)

Berlin: Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KitaFöG) vom 23. Juni 2005 (GVBl. S.322).

Gesetz für psychisch Kranke (PsychKG) vom 8. März 1985 (GVBl. S. 586).

Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz - SportFG) vom 6. Januar 1989 (GVBl. S.122).

Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung - BetrVO) vom 10. Oktober 2007 (GVBl. S.516).

Lehrerbildungsgesetz (LbiG) in der Fassung vom 13. Februar 1985 (GVBl. S.434, ber. S.948).

Berliner Bildungsurlaubsgesetz (BiUrlG) vom 24. Oktober 1990 (GVBl. S. 2209).

Verordnung über die staatlichen Kollegs und Abendgymnasien des Landes Berlin (VO-KA) vom 11. Februar 2010.

Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. S.26).

Verordnung über die sonderpädagogische Förderung (Sonderpädagogikverordnung - SopädVO) vom 19. Januar 2005 (GVBl. S.57).

Verordnung zur Verwendung der Deutschen Gebärdensprache und anderer Kommunikationshilfen für die Kommunikation mit der Schule (Schulkommunikationsverordnung - SchulkommV) vom 11. März 2008 (GVBl. S. 81)

Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 380).

Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) vom 08.07.2010 (GVBl. S. 399 vom 22.07.2010).

Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I) vom 18. Oktober 2011.

Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) vom 15. März 2005.

Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) in der Fassung vom 19. April 2011.

Verwaltungsvorschrift Schule Nr. 7/2011 (VV Schulhelfer).

#### **Andere:**

Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz - BbgBGG) vom 11.02.2013. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Nr. 5, 24. Jahrgang.

Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt - BGG LSA) vom 16. Dezember 2010 (GVBl. LSA 2010, 584. Gliederungs-Nr: 87.3)

Niedersachsen: Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 19. Juni 2013 (Nds. GVBl. Nr. 10/2013, S. 165).

Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 10. Juni 2011 (Nr. 12 - Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I - 22. Juni 2011).

Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung: Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz), Drucksache 16/2432 vom 21.03.2013.

## **V. Suchhilfen**

United Nations Treaty Collection: <http://treaties.un.org/>

Das deutsche Recht: [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/GESAMT\\_index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/GESAMT_index.html)

Landesrecht Berlin: <http://gesetze.berlin.de/>

Landesrecht Bayern: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml>

Landesrecht Hessen:

<http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/page/bshesprod.psml>

Landesrecht Nordrhein-Westfalen: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_start](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_start)

Landesrecht Niedersachsen: <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psml>

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte:  
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes:  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes:  
<http://www.bverwg.de/entscheidungen/archiv.php>

Entscheidungen des Bundessozialgerichtes: <http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/list.py?Gericht=bsg&Art=en>

## VI. Abkürzungsverzeichnis

AEMR - Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - Universal Declaration of Human Rights

BGBI. - Bundesgesetzblatt

BSG - Bundessozialgericht

Bspw. - beispielsweise

BVerfG - Bundesverfassungsgericht

BVerwG - Bundesverwaltungsgericht

DIMR - Deutsches Institut für Menschenrechte

Dok. - Dokument

EGMR - Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte - European Court of Human Rights

Expertise - „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“

f. - folgende

ff. - fortfolgende

GVBl. - Gesetz- und Verordnungsblatt

i.V.m. - in Verbindung mit

Monitoring-Stelle - Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

m.w.N. - mit weiteren Nachweisen

NMRI - Nationale Menschenrechtsinstitution

No. - Nummer/n

Nr. - Nummer/n

Projekt - Projekt „Monitoring-Stelle Berlin“

Rn. - Randnummer/n

S. - Seite/n

s.o. - siehe oben

u.a. - und andere

UN - Vereinte Nationen - United Nations

UN-BRK - UN-Behindertenrechtskonvention - Convention on the Rights of Persons with Disabilities

UN-Sozialpakt - Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

UN-Zivilpakt - Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte - International Covenant on Civil and Political Rights

Vgl. - vergleiche

WÜRV - Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge - Vienna Convention on the Law of Treaties