

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat 50 - Sozialamt
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung/Sachgebiet 50/2 SGB IX und SGB XII Leistungen

Planstelle/Stelle Nr.

Bewertung bisher

Funktionsbezeichnung bisher

- | | | |
|---|---|-----|
| ☒ Neuschaffung | Stellen-Soll | 0,5 |
| ☒ Streichung 0,5 2025 | anerkannter Bedarf - Soll | |
| ☐ Umwandlung | kw-Vermerk/e | |
| ☐ Höherbewertung | ku-Vermerk/e | |
| ☐ Abwertung | (ku nach BesG/EG ☐) | |
| ☐ Ausweisung | | |
| ☐ Übertragung | | |
| ☐ Redaktionelle Korrektur | | |

Bewertung neu

EG 9 b TVöD

Funktionsbezeichnung neu

0,5 SB Bestattungskosten SGB XII

Befristung bis

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr: - 1.350,- €
haushaltsneutral. weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒ durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: ☐
Finanzierungsanteil: ☐
verbleibender kommunaler Anteil: ☐
Einnahme-Haushaltsstelle: ☐

Begründung:

Die Anzahl der Anträge auf Übernahme von Bestattungskosten gemäß § 74 SGB XII ist anhaltend hoch. Im Jahr 2024 wurden 199 Anträge gestellt (durchschnittlich ca. 17 Anträge pro Monat). Bis einschließlich September 2025 gingen 153 Anträge ein; mit Stand Oktober 2025 (noch nicht abgeschlossen) liegen 160 Anträge vor. Damit ist auch im Jahr 2025 von einem monatlichen Durchschnitt von etwa 17 Anträgen auszugehen.

Die Bearbeitung der Anträge erfordert eine umfassende Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Antragstellenden sowie der unterhaltspflichtigen Angehörigen. Zudem sind regelmäßig Rückfragen und Nachforderungen zu bearbeiten. Der dadurch entstehende Arbeitsaufwand kann mit dem vorhandenen Personalbestand von derzeit 0,5 VZÄ (verteilt auf zwei Sachbearbeiter*innen mit 0,4 VZÄ und 0,1 VZÄ) auf Dauer nicht abgedeckt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Antragszahlen in diesem Bereich weiter steigen werden.

Zur Gewährleistung einer fristgerechten und rechtssicheren Aufgabenerledigung ist eine Erhöhung des Personalansatzes um 0,5 VZÄ erforderlich. Die Finanzierung erfolgt durch die Streichung von 0,5 VZÄ der Stelle 20015.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Nein ☒ Ja - Rechtsgrundlage:
§ 74 SGB XII / Sozialgesetzbuch zwölftes


Günthner
Dezernent

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

E 2

Magistrat
Organisationseinheit 50

Bremerhaven, 27.11.2025

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat 50 - Sozialamt
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung/Sachgebiet 50/2 SGB IX und SGB XII Leistungen

Planstelle/Stelle Nr. 20019

Bewertung bisher EG 9a

Funktionsbezeichnung bisher Sachbearbeitung

- | | | | |
|-------------------------------------|--|---|-----|
| ☐ | Neuschaffung | Stellen-Soll | 0,5 |
| ☐ | Streichung | anerkannter Bedarf - Soll | |
| ☐ | Umwandlung | kw-Vermerk/e | |
| ☐ | Höherbewertung | ku-Vermerk/e | |
| ☐ | Abwertung | (ku nach BesG/EG ☐) | |
| ☐ | Ausweisung | | |
| ☒ | Übertragung / Stellenverlagerung an das Gesundheitsamt | | |
| ☐ | Redaktionelle Korrektur | | |

Bewertung neu

Funktionsbezeichnung neu 0,5 SB Kostenrückforderung

Befristung bis

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒ durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: ☐
Finanzierungsanteil: ☐
verbleibender kommunaler Anteil: ☐
Einnahme-Haushaltsstelle: ☐

Begründung:

Es ist vorgesehen, 0,5 VZÄ-Stellenanteile vom Sozialamt an das Gesundheitsamt zu übertragen.

Hintergrund ist, dass seit 2015 das Sozialamt Bremerhaven im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens freiwillig die Bestattungskosten nach § 74 SGB XII übernimmt. Bei der damaligen Einführung wurde angenommen, dass sich das Arbeitsaufkommen im Zusammenhang mit der Ermittlung der Verpflichteten sowie mit dem Verfahren der Kostenerstattung stärker vom Gesundheitsamt zum Sozialamt verlagern würde.

Das Gesundheitsamt ist gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 ff. des Gesetzes über das Leichenwesen verpflichtet, die Bestattung zu veranlassen, wenn kein Antrag auf Bestattung gestellt wird. Diese muss spätestens zehn Tage nach der Einlieferung des Verstorbenen durchgeführt werden; anschließend ist ein Kostenerstattungsverfahren einzuleiten.

Aufgrund der erwarteten Aufgabenverlagerung wurde seinerzeit eine 0,5 VZÄ-Stelle vom Gesundheitsamt zum Sozialamt übertragen, um dort die Ermittlung der Verpflichteten im Rahmen des vereinfachten Verfahrens sowie die Einleitung der Kostenerstattung zu übernehmen.

Da das vereinfachte Verfahren zum 01.01.2026 aus der Fachlichen Weisung entfernt und aufgehoben werden soll, ist eine Rückverlagerung der Stelle vorgesehen. Zur Sicherstellung der Wahrnehmung der noch anfallenden Restarbeiten soll die derzeitige Stelleninhaberin weiterhin für die zu diesem Zeitpunkt verbleibenden Aufgaben im Bereich „vereinfachtes Verfahren“ für das Sozialamt tätig sein.

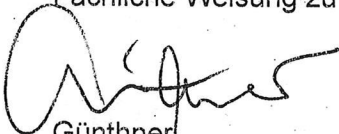
Der Stellenanteil von 0,5 VZÄ wird somit zum 01.01.2026 vom Sozialamt an das Gesundheitsamt übertragen.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ **siehe Anlage)**

Pflichtaufgabe: ☐ Nein ☒ Ja - Rechtsgrundlage:

§ 74 SGB XII / Sozialgesetzbuch zwölftes

Fachliche Weisung zu § 74 SGB XII


Günthner
Dezernent

Fachausschuss: Beschluss vom ☐ (wird von Amt 11 ausgefüllt)

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

50 Sozialamt

Abteilung/Sachgebiet

Sonstige Hilfen, Hilfen für Senior:innen 50/32

Planstelle/Stelle Nr.

Bewertung bisher

Funktionsbezeichnung bisher

☒ Neuschaffung

☐ Streichung

☐ Umwandlung

☐ Höherbewertung

☐ Abwertung

☐ Ausweisung

☐ Übertragung

☐ Redaktionelle Korrektur

Stellen-Soll 1,0

anerkannter Bedarf - Soll

kw-Vermerk/e

ku-Vermerk/e

(ku nach BesG/EG)

Bewertung neu

ist im Stellenbewertungsverfahren

M/6: EQ M

Funktionsbezeichnung neu

Projektleitung "Heidjer Hilfen"

Befristung bis

31.12.2028

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:

haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☐

durch Dritte: ☒

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: *Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz*

Finanzierungsanteil:

verbleibender kommunaler Anteil:

Einnahme-Haushaltsstelle: *wurde noch beantragt werden*

Begründung:

Die Stadt Bremerhaven beabsichtigt mit dem Modellvorhaben, die niedrigschwelligen Hilfen für Pflegebedürftige und die Entlastung von pflegenden Angehörigen auszubauen. In enger Kooperation von Kommune, Landesbehörde und den kommunalen Akteuren der Pflege soll im Stadtteil Leherheide der für Bremerhaven innovative Ansatz eines kommunalen Angebots nach § 45a SGB XI entstehen. Das Angebot soll "Heidjer Hilfen - Nebenan im Einsatz" heißen. Durch die kommunale Trägerschaft des Modellvorhabens werden außerdem Daten generiert, die für die weitere Sozial- und Pflegeplanung in der Seestadt Bremerhaven relevant sind. Für die Projektleitung ist eine Neuschaffung einer 1,0 Stelle erforderlich.

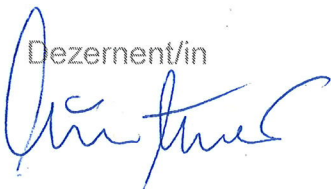
Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Ja - ☒ Nein

Rechtsgrundlage:

§ 123 SGB XI sowie § 45 SGB XI

Dezernent/in



Magistrat

11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

*anw. Bedarf
bis 12/2018 EG 11*

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

50 Sozialamt

Abteilung/Sachgebiet

Sonstige Hilfen, Hilfen für Senior:innen 50/32

Planstelle/Stelle Nr.

Bewertung bisher

Funktionsbezeichnung bisher

☒ Neuschaffung

☐ Streichung

☐ Umwandlung

☐ Höherbewertung

☐ Abwertung

☐ Ausweisung

☐ Übertragung

☐ Redaktionelle Korrektur

Stellen-Soll 0,5

anerkannter Bedarf - Soll

kw-Vermerk/e

ku-Vermerk/e

(ku nach BesG/EG)

Bewertung neu

ist im Stellenbewertungsverfahren

11/6: EG 5

Funktionsbezeichnung neu

Unterstützungskraft "Heidjer Hilfen"

Befristung bis

31.12.2028

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☐

durch Dritte: ☒

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger:

Finanzierungsanteil:

verbleibender kommunaler Anteil:

Einnahme-Haushaltsstelle: *muss noch beantragt werden*

Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz

Begründung:

Die Stadt Bremerhaven beabsichtigt mit dem Modellvorhaben, die niedrighschwelligen Hilfen für Pflegebedürftige und die Entlastung von pflegenden Angehörigen auszubauen. In enger Kooperation von Kommune, Landesbehörde und den kommunalen Akteuren der Pflege soll im Stadtteil Leherheide der für Bremerhaven innovativer Ansatz eines kommunalen Angebots nach § 45a SGB XI entstehen. Das Angebot soll "Heidjer Hilfen - Nebenan im Einsatz" heißen. Durch die kommunale Trägerschaft des Modellvorhabens werden außerdem Daten generiert, die für die weitere Sozial- und Pflegeplanung in der Seestadt Bremerhaven relevant sind. Für die administrativen Tätigkeiten und als weitere Ansprechperson für das Projekt "Heidjer Hilfen" ist eine Neuschaffung einer 0,5 Stelle erforderlich.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☒ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Ja - ☒ Nein

Rechtsgrundlage:

123 SGB XI sowie § 45a SGB XI

Dezernent/in



Magistrat

11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

*anmerk. Bedarf
bis 12/2018 EG 5*

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

Es

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat Amt 50 (Sozialamt)
(Organisationsnummer und Bezeichnung)
Abteilung/Sachgebiet Abteilung 50/5 (Hilfe für geflüchtete Menschen und
Spätaussiedler)
Planstelle/Stelle Nr. 2 1 020
Bewertung bisher 1,0 Entgeltgruppe 5 TVöD (EGO/VKA) /
2,0 Entgeltgruppe 3 TVöD (EGO/VKA)
Funktionsbezeichnung bisher 1,0 Handwerker:in, 2,0 Unterstützungskraft

- | | | |
|--|---|----------------------------------|
| ☒ Neuschaffung | Stellen-Soll | <input type="text"/> |
| ☐ Streichung | anerkannter Bedarf - Soll | <input type="text" value="3,0"/> |
| ☐ Umwandlung | kw-Vermerk/e | <input type="text"/> |
| ☐ Höherbewertung | ku-Vermerk/e | <input type="text"/> |
| ☐ Abwertung | (ku nach BesG/EG ☐) | |
| ☐ Ausweisung | | |
| ☐ Übertragung | | |
| ☐ Änderung der Funktionsbezeichnung | | |

Bewertung neu 1,0 Entgeltgruppe 5 TVöD (EGO/VKA) /
2,0 Entgeltgruppe 3 TVöD (EGO/VKA)

Funktionsbezeichnung neu

Befristung bis 31.03.2028

Auswirkung auf den Personalhaushalt:

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒ durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: ☐
Finanzierungsanteil: ☐
verbleibender kommunaler Anteil: ☐
Einnahme-Haushaltsstelle: ☐

Begründung:

Für die Herrichtung kommunaler Unterkünfte der Übergangsunterbringung von geflüchteten Menschen sowie die Ausführung handwerklicher Tätigkeiten in Büroräumen des Sozialamtes und der Seniorentreffpunkte ist ein Handwerker unbefristet eingesetzt. Zur Unterstützung sind 1 Handwerker (EG 5 TVöD/VKA) und 2 Unterstützungskräfte (EG 3 TVöD/VKA) befristet bis zum 31.03.2026 eingesetzt. Der Bedarf wurde mit Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses vom 03.12.2025 bis zum 31.03.2028 verlängert.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Nein ☒ Ja - Rechtsgrundlage: § 53 Asylgesetz
Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen, Spätaussiedlerin und unbegleiteten Kindern und Jugendlichen – Freie Hansestadt Bremen


.....

Fachausschuss: Beschluss vom

Magistrat 11	befürwortet	abgelehnt	Beratung im Personal- und Organisations- ausschuss erforderlich	zurückgestellt (s. Protokoll)
Empfehlung der Verwaltung nach der Beratung mit dem Gesamtpersonalrat	☒	☐	☐	☐
Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses	☐	☐		☐

E 6

Magistrat
11/3

Bremerhaven, 29.10.2025

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat (Organisationsnummer und Bezeichnung) Amt 83 (Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik)
Abteilung/Sachgebiet Kommunale Arbeitsmarktförderung
Planstelle/Stelle Nr. 2 1 003
Bewertung bisher EG 9b Teil A Abschnitt I Ziffer 3 TVöD (EGO/VKA)
Funktionsbezeichnung bisher Stadtangestellte:r

☐	Neuschaffung	Stellen-Soll	1.0
☒	Streichung	anerkannter Bedarf - Soll	
☐	Umwandlung	kw-Vermerk/e	
☐	Höherbewertung	ku-Vermerk/e	
☐	Abwertung	(ku nach BesG/EG ☐)	
☐	Ausweisung		
☐	Übertragung		
☐	Redaktionelle Korrektur		
Bewertung <u>neu</u>			
Funktionsbezeichnung <u>neu</u>			
Befristung bis			

Auswirkung auf den Personalhaushalt:

~~Ausgaben~~/Einsparung pro Jahr: - 78.490 €
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒ durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: ☐
Finanzierungsanteil: ☐
verbleibender kommunaler Anteil: ☐
Einnahme-Haushaltsstelle: ☐

Begründung:

Der üpl. anerkannte Bedarf „Sachbearbeitung Teilhabechancengesetz“ (Stelle Nr. 2 1 003) ist mit Wirkung vom 31.08.2025 abgelaufen.

Der üpl. anerkannte Bedarf ist zu streichen.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Nein ☐ Ja - Rechtsgrundlage: ☐

Grosche

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

E7

Magistrat
11/3

Bremerhaven, 11.11.2025

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat Amt 83 (Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik)
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung/Sachgebiet Kommunale Arbeitsmarktförderung

Planstelle/Stelle Nr. 2 0 013

Bewertung bisher EG S 11b TVöD (EGO/VKA)

Funktionsbezeichnung bisher Sozialarbeiter:in

- | | | | |
|-------------------------------------|-------------------------|--|----------------------------------|
| ☐ | Neuschaffung | Stellen-Soll | <input type="text" value="1.0"/> |
| ☐ | Streichung | anerkannter Bedarf - Soll | <input type="text"/> |
| ☐ | Umwandlung | kw-Vermerk/e | <input type="text"/> |
| ☐ | Höherbewertung | ku-Vermerk/e | <input type="text"/> |
| ☐ | Abwertung | (ku nach BesG/EG ☐) | |
| ☐ | Ausweisung | | |
| ☐ | Übertragung | | |
| ☒ | Änderung der Bemerkung: | Befristet <u>bis 31.12.2027</u> (Kostenerstattung) | |

Bewertung neu

Funktionsbezeichnung neu

Befristung bis

Auswirkung auf den Personalhaushalt:

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☐ durch Dritte: ☒

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: ☐
Finanzierungsanteil: ☐
verbleibender kommunaler Anteil: ☐
Einnahme-Haushaltsstelle: ☐

Land

Begründung:

Die Finanzierung aus Landesmitteln wurde bis 31.12.2027 zugesichert.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ **siehe Anlage)**

Pflichtaufgabe: ☐ **Nein** ☐ **Ja - Rechtsgrundlage:** ☐

grashe

.....

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Inklusionsbeirat Bremerhaven

Abteilung/Sachgebiet

neu 57/0

Planstelle/Stelle Nr.

neu

Bewertung bisher

noch zu bewerten

Funktionsbezeichnung bisher

neu

☒ Neuschaffung

☐ Streichung

☐ Umwandlung

☐ Höherbewertung

☐ Abwertung

☐ Ausweisung

☐ Übertragung

☐ Redaktionelle Korrektur

Stellen-Soll 1,0

anerkannter Bedarf - Soll

kw-Vermerk/e

ku-Vermerk/e

(ku nach BesG/EG)

Bewertung neu

noch zu bewerten

Funktionsbezeichnung neu

ReferentIn Inklusionsbeirat Bremerhaven

Befristung bis

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒

durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger:

Finanzierungsanteil:

verbleibender kommunaler Anteil:

Einnahme-Haushaltsstelle:

Begründung:

Siehe Extrablatt anbei.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☒ Ja - ☐ Nein

Rechtsgrundlage:

UN-Behindertensrechtskonvention, Ortsgesetz des Inklusionsbeirat Brem.GBl. 2014,728
insbesondere u.a. § 11; siehe Rechtsgutachten anbei der Monitoring-Stelle UN-BRK des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Dezernent/in

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☐☒☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

Begründung ReferentInnen Stelle Inklusionsbeirat Bremerhaven:

Im bremischen Gesetzblatt von 2014 auf Seite 728 ist das Ortsgesetz über den Inklusionsbeirat der Stadt Bremerhaven (OG IBB) verkündet worden und zum 1.1.2015 in Kraft getreten. Dem ist folgendes vorangegangen. Am 13.12.2006 haben die Vereinten Nationen die UN-Behindertenrechtskonvention beschlossen, also weltweit ein Übereinkommen getroffen, in dem es um die Rechte behinderter Menschen geht, und die in den Unterzeichnerstaaten umgesetzt werden müssen. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Konvention am 24.2.2009 ratifiziert und damit eine Verpflichtung zur Umsetzung manifestiert. Auch Bremerhaven hat einen entsprechenden Teilhabeplan eingeführt und hierzu eigens ein Ortsgesetz geschaffen. Damit wurde festgeschrieben das Bremerhaven eine Stadt für alle werden soll. Der Inklusionsbeirat setzt sich aus elf Mitgliedern zusammen. Hinzu kommen beratende Mitglieder aus den Dezernaten und Fraktionen. Der Inklusionsbeirat ist ferner im Landesteilhabebeirat vertreten. Gemäß Ortsgesetz gibt es eine Vertretung im Ausschuss für Arbeit, Migranten und Migrantinnen, Soziales, Senioren und Seniorinnen und Menschen mit Behinderung. Der Inklusionsbeirat wurde im Mai 2015 gegründet. Der Inklusionsbeirat ist weiterhin im Migrationsrat vertreten, im Netzwerk inklusives Bremerhaven und bei Demokratie Leben in Bremerhaven. Der Inklusionsbeirat wird vom Stadtrat für Menschen mit Behinderung, Herrn Uwe Parpart, dem Amt für Menschen mit Behinderung und dem kommunalen Behindertenbeauftragten, Lars Müller, unterstützt. In § 1 des Ortsgesetzes heißt es: Im Interesse der Menschen mit Behinderung an der Entscheidung örtlicher Angelegenheiten, der Vertretung ihrer Interessen sowie zur Förderung der kommunalen und gesellschaftlichen Integration wird ein Beirat für Menschen mit Behinderung (Inklusionsbeirat) gebildet, welcher die Umsetzung und Fortschreibung des kommunalen Teilhabeplan auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention beratend begleitet und der Stadtverordnetenversammlung sowie dem Magistrat Vorschläge bezüglich des Teilhabeplans und zu dessen Umsetzung unterbreitet.

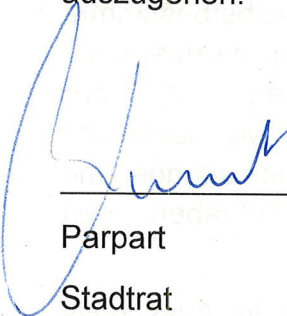
Ferner gehört es zu den Aufgaben des Inklusionsbeirates die Interessen behinderter Menschen auf dem Gebiet der Stadt Bremerhaven zu vertreten. Ziel des Inklusionsbeirates soll es sein, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung zu beseitigen bzw. zu verhindern, um Ihnen eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Dieses Ziel soll in erster Linie durch Mitwirkung an den kommunalen Willensbildungsprozessen und einer Sensibilisierung des öffentlichen Bewusstseins für die Probleme der Menschen mit Behinderung verwirklicht werden -beispielsweise durch geeignete Veranstaltungen mit bewusstseinsbildenden Charakter. (§ 2 des Ortsgesetzes Aufgaben des Inklusionsbeirats).

Hierzu ist gemäß Ortsgesetz der Inklusionsbeirat mit einer Vertretung im Ausschuss für Arbeit und Soziales, Migranten und Migrantinnen, Senioren und Seniorinnen und

Menschen mit Behinderung vertreten. Seit Gründung ist der Inklusionsbeirat zu 32 Sitzung zusammengekommen. Die Themenfelder beziehen sich stets auf aktuelle Themen und bilden sich aus allen Bereichen des täglichen Lebens ab. Insbesondere werden die Themenfelder des kommunalen Teilhabeplan bearbeitet. Zuletzt waren es die Schülerbeförderung, Streichung von Kostenübernahme für Fahrdienste für Kinder bzw. deren Verlagerung, der ÖPNV, der Kultur, der Barrieren im öffentlichen Leben, des Denkmalschutzes, etc.

Die Mitglieder des Inklusionsbeirates arbeiten vollumfänglich ehrenamtlich ohne irgendeine Vergütung oder der Erstattung von Fahrtkosten. Der Vorstand setzt aber mehr Zeit ein, um die Arbeit des Inklusionsbeirates und somit die Umsetzung des Teilhabeplan und der UN-Behindertenrechtskonvention voranzutreiben und sicherzustellen. Der Teilhabeplan wurde bereits mehrfach überarbeitet, aber aufgrund von Personalmangel ist aktuell keine neue Variante bzw. eine neue Evaluation möglich. Der Inklusionsbeirat merkt immer mehr und deutlicher das Ihnen eine entsprechende ReferentIn gestützte Zuarbeit fehlt. Damit ist gemeint eine entsprechende inhaltlich vorbereitete Sitzungsunterlage, Recherchen, entsprechende Stellungnahmen und gegebenenfalls Pressemitteilung und die Korrespondenz zwischen Stadtrat, Magistrat und den entsprechenden Gremien, in denen der Inklusionsbeirat vertreten ist. Der Inklusionsbeirat ist unter anderem mit Sitz im Landesteilhabebeirat vertreten, im Migrationsrat Bremerhaven sowie im Gremium der Demokratie Leben. Der Inklusionsbeirat benötigt, wie im Ortsgesetz vorgesehen, eine Referentenstelle ähnlich wie beim Migrationsrat oder dem Seniorenbeirat.

Aufgrund der umfangreichen erforderlichen Arbeit kann das Ziel des Ortsgesetzes, nämlich die Teilhabe der Menschen mit Behinderung in der Stadtgemeinschaft, wegen der Ehrenamtlichkeit nicht erreicht werden. Um aber dem Benachteiligungsverbot (siehe § 7 BremBGG, Art 2 Absatz 3, Landesverfassung Bremen, Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz) nachzukommen und mit entsprechender Arbeit nachkommen zu können, ist eine solche Stelle unter Gleichberechtigungsgesichtspunkten für die Menschen mit Behinderung in Bremerhaven dringend erforderlich. In Bremerhaven leben Stand August 2025 23.012 Menschen die einen Bescheid vom Amt für Versorgung und Integration Bremen erhalten haben und damit eine anerkannte Behinderung haben. Die Dunkelziffer ist ungleich höher. Mit Betrachtung der in Bremerhaven lebenden Senioren und Seniorinnen ab 65 und den Pendlerinnen und Pendlern, sowie Touristen die Bremerhaven besuchen, sowie von Menschen die ebenfalls Barrieren erleben aber keine Anerkennung haben, ist von einer Anzahl von Menschen die von Barrieren betroffen sind Teilhabe benötigen in Höhe von 30-35.000 auszugehen.



Parpart

Stadtrat

Stellenbeschreibung neu

Familienname, Vorname, Geburtsdatum nn			Funktionsbezeichnung Sachbearbeiterin	
Amt (Org.-Ziffer) 57	Abteilung (Bezeichnung) 57/0	Sachgebiet (Bezeichnung) Inklusionsbeirat ReferentIn	Stellen-Nr.	Entgeltgruppe neu

1. Arbeitsbeschreibung

Lfd. Nr.	Verzeichnis der wesentlichen Tätigkeiten (was wird getan?)	Anteilsverh. in % (Zeitanteil)
1	Unterstützung und Begleitung des Inklusionsbeirates - Unterstützung des ehrenamtlichen Gremiums in allen seinen Belangen an der Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie zum kommunalen Behindertenbeauftragten - selbstständige Recherche und Informationsaufbereitung Erstellung von vermerken, Arbeit- und Positionspapieren des Inklusionsbeirates - Mitgliederkommunikation für und mit den Mitgliedern nach innen und nach außen. - Erste Ansprechperson für Institutionen und Organisationen in Zusammenarbeit mit dem kommunalen Behindertenbeauftragter - Themeneinspeisung und Aufbereitung für die regelmäßig stattfindenden Sitzungen im Gremium und des Vorstandes des Inklusionsbeirates	50
2	Administrative Aufgaben des Inklusionsbeirates - Vor- und Nachbereitung von Vorstands- und Arbeitsgruppensitzungen - Auswertung und Aufbereitung von Stadtverordnetenversammlung-, Magistrats-, Verwaltung- und Bürgerschaftsdrucksachen. - Schnittstelle zwischen Inklusionsbeirat und Bürger begehren (Bearbeitung von Anfragen) - Initiierung von Sonderveranstaltungen zum Thema Bewusstseinsbildung in allen Querschnittsbereichen	25
3.	Schnittstellenarbeit zwischen Migrationsrat, Seniorenbeirat, Demokratie Leben und dem Landesbeirat. Vertretungsweise Teilnahme an Sitzungen zusammen mit dem kommunalen Behindertenbeauftragten	25



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Rechtsgutachten

„UN-BRK kommunal“

Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention
in den Kommunen

April 2024

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Internationales Recht	3
2.1	Kommunale Verpflichtung aus internationalem Recht	4
2.2	Internationale Vorgaben zu Art und Weise der Einhaltung und Umsetzung	9
2.2.1	Planvolles Vorgehen	9
2.2.2	Partizipation	11
2.2.3	Schulungen	12
3	Europarecht	12
4	Nationales Recht	14
4.1	Völkerrecht als Teil der deutschen Rechtsordnung	15
4.2	Grundrechte	18
4.3	Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben	21
4.3.1	Staatsstrukturprinzipien	21
4.3.2	Kommunale Selbstverwaltung	24
4.4	Landesrechtliche Vorgaben	27
4.4.1	Landesverfassungen	29
4.4.2	Behindertengleichstellungsgesetze	30
4.4.3	Weiteres einfachgesetzliches Landesrecht	31
5	Aktionspläne	33
6	„Good Practices“	35
7	Fazit	37
8	Literatur	39

1 Einleitung

In vielen Kommunen Deutschlands sind bereits unterschiedliche Akteur*innen auf unterschiedliche Weisen mit Fragen der Inklusion und der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention befasst. Um systematische Umsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Kommunen anzuregen und den Erfolg solcher Prozesse zu verbessern, sollen Unterstützungsangebote erarbeitet werden. Dafür bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme, in welcher Weise Kommunen in Deutschland durch die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet und bereits aktiv geworden sind, um ein inklusives Gemeinwesen zu entwickeln.

Darum geht es in dem dreijährigen Forschungs- und Entwicklungsprojekt „UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen“, das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert und in Kooperation zwischen dem **Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen** und der **Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR)** durchgeführt wird.

Dieses Rechtsgutachten soll als Teil der Studie die kommunale Planungsverpflichtung untersuchen und Antwort darauf geben, ob und wie die Kommunen in Deutschland zu einer Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention rechtlich verpflichtet sind.

Im Fokus steht die Frage: „Was geht eine Kommune Völkerrecht an?“. Dabei mag die Reaktion vieler kommunaler Akteur*innen sein, sich auf ihre kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu berufen und vehement jegliche (völkerrechtlichen) Verpflichtungen abzulehnen. Warum das gerade nicht richtig und möglich ist, wird im Folgenden ausgeführt. Dabei werden Aspekte des internationalen (dazu 2.), europäischen (dazu 3.) und nationalen (dazu 4.) Rechts sowie nationale politische Absichtserklärungen (dazu 5.) beleuchtet. Anschließend daran wird der Umgang mit „Good-Practices“ (dazu 6.) für die Kommunen und die aus diesen resultierenden Verpflichtungen vorgestellt.

2 Internationales Recht

Gegenstand des ersten Kapitels ist die Frage, ob und auf welche Weise das internationale Recht zum einen die Kommunen verpflichtet, die UN-Behindertenrechtskonvention (im Folgenden: UN-BRK) umzusetzen und zum anderen Anforderungen an die Art und Weise der Umsetzung stellt.

In diesem Kontext haben die UN-BRK selbst und das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) als von Deutschland ratifizierte völkerrechtliche Verträge besondere Relevanz. Letzteres für Fragen der Auslegung und Bedeutsamkeit von weiteren völkerrechtlichen Rechtserkenntnisquellen.

In einem ersten Schritt wird untersucht, ob sich aus dem Konventionstext selbst, aus den zur UN-BRK veröffentlichten Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) oder den Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) eine Rechtspflicht der Kommunen auf ein planvolles Vorgehen bei der Umsetzung der UN-BRK ergibt (2.1.). In einem zweiten Schritt wird

geprüft, ob aus obigen Quellen auch die Art und Weise der Umsetzung hervorgeht oder herauszulesen ist (2.2.).

2.1 Kommunale Verpflichtung aus internationalem Recht

Die UN-BRK ist das erste völkerrechtliche Übereinkommen, das die universellen Menschenrechte, wie sie auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AFMR) verbrieft sind, aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen fortentwickelt. Sie ist keine Spezialkonvention, das heißt sie schafft keine Sonderrechte, sondern konkretisiert die bereits anerkannten Menschenrechte.¹ Die UN-BRK und das dazugehörige Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 gelten seit dem 26. März 2009 in Deutschland. In Art. 1 S. 1 UN-BRK sind Zweck und Ziel der Konvention formuliert: 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. Kernprinzipien der UN-BRK sind Autonomie, Selbstbestimmung sowie Inklusion, also das gleichberechtigte Miteinander von Menschen mit und ohne Behinderungen.²

Wie auch andere internationale Menschenrechtsübereinkommen richtet sich die UN-BRK grundsätzlich an die Staaten als Vertragsparteien.³ Deutschland ist als Vertragspartei der UN-BRK an ihren Inhalt gebunden. Daraus folgt nicht, dass die UN-BRK ausschließlich auf Bundesebene wirkt und verpflichtet. Denn Völkerrecht ist „landesblind“ und berührt die interne Staatsorganisation nicht.⁴

Nach Art. 27 WVK „kann sich [eine Vertragspartei] nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“ Verletzen die Bundesländer oder Kommunen vertragliche Verpflichtungen aus der UN-BRK, sind diese Verletzungen dem Bund völkerrechtlich zuzurechnen. Auch Art. 29 WVK normiert eine Bindung der Vertragspartei hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets, sofern keine abweichende Absicht aus dem Vertrag hervorgeht oder anderweitig festgestellt ist. Einen territorialen Vorbehalt hat Deutschland nicht erklärt.

Die UN-BRK konkretisiert diese völkerrechtlichen Erwägungen ausdrücklich in Art. 4 Abs. 5: „The provisions of the present Convention shall extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions.“ (In der deutschen Übersetzung: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkungen oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.“)

Es handelt sich bei diesem Passus um eine „*federal clause*“, die wortlautgleich auch in Art. 41 UN-Konvention gegen Verschwindenlassen (CPED), Art. 50 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr/ICCPR) und Art. 28 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr/ICESCR) zu finden ist. Diese Klausel bekräftigt, dass die Umsetzung des jeweiligen Übereinkommens auf innerstaatlicher Ebene das gesamte Hoheitsgebiet und alle Träger öffentlicher Gewalt betreffen muss.⁵ Die Autor*innen der UN-BRK haben die

¹ Deinert / Welti / Luik / Brockmann / Banafsche (2022), Rn. 7f.; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 12.

² Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention (CRPD).

³ Krajewski (2023), § 12 Rn. 41.

⁴ Krajewski (2023), § 5 Rn. 60.

⁵ Della Fina / Cera / Palmisano (2017), Art. 4, S. 153f.

Problemstellungen der föderalen Staatsorganisation mitgedacht und ebenso auf eine „*federal clause*“ zurückgegriffen. Föderale Staaten (wie Deutschland, Belgien, Australien, etc.) sollen in gleichem Maße wie Einheitsstaaten (wie Frankreich, Dänemark, Irland, etc.) gebunden werden und die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht in einem „Kompetenzgerangel“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen verloren gehen.⁶

Um die Reichweite dieser Bindung nachzuvollziehen, ist auf die Organisationsmerkmale der Staatstypen einzugehen: Auf der einen Seite steht der **Einheitsstaat**, der staatsrechtlich uniform aufgebaut ist und in vertikaler Hinsicht nur eine Staatsgewalt hat.⁷ Die Staatsorganisation ist somit grundsätzlich zentralistisch, geht also nur von einer staatlichen Ebene aus. Werden Aufgaben von der zentralen Staatsgewalt auf selbstständige, regionale Einheiten übertragen, erhalten diese dennoch keine originäre Staatsgewalt, und die erteilte Rechtsmacht kann jederzeit wieder entzogen werden.⁸ Auf der anderen Seite stehen die Merkmale **des föderalen Staates**, der verschiedene Ebenen mit Staatsgewalt kennt. Nach deutschem Staatsorganisationsrecht ist der Bundesstaat des Grundgesetzes zweigliedrig angelegt und besteht aus dem Bund als Zentralstaat und den Ländern als Gliedstaaten mit eigener Staatsqualität.⁹ Die Kommunen stellen nach diesem Verständnis keine dritte staatliche Ebene neben Bund und Ländern dar und gehören nicht zur „vertikalen Gewalt“¹⁰. Sie sind jedoch „selbst ein Teil des Staates, in dessen Aufbau sie integriert und innerhalb dessen sie mit eigenen Rechten ausgestattet sind.“¹¹ Als Glied der mittelbaren Staatsverwaltung der Länder sind Kommunen Träger öffentlicher Gewalt¹² und üben innerhalb ihres Aufgabenbereiches Hoheitsgewalt aus. Gemäß Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG sind sie Teil der vollziehenden Gewalt (Exekutive).¹³ Im politischen Sprachgebrauch ist deshalb häufig von dem Dreiklang „Bund-Länder-Kommunen“ zu hören.¹⁴ Die staatsorganisationsrechtliche Zuordnung zu den Ländern schließt nicht aus, die Kommunen als eine dritte Verwaltungsebene zu erfassen.¹⁵

Die „*federal clause*“ und die damit einhergehende Abgrenzung zum Einheitsstaat verdeutlichen, dass jegliche innerstaatliche Einheiten, die Hoheitsgewalt ausüben, vom Geltungsbereich des Art. 4 Abs. 5 UN-BRK erfasst sein müssen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist der Staat umfassend gebunden¹⁶, unabhängig davon, ob es sich um ein Organ der Zentralregierung handelt oder um eine Gebietseinheit eines föderalen Staates, solange öffentliche Gewalt ausgeübt wird. Träger öffentlicher Gewalt sind aus völkerrechtlicher Perspektive allesamt verpflichtet. Die Zugrundelegung deutschen Staatsorganisationsrechts zum Verständnis der „*federal clause*“ oder generell völkerrechtlicher Verpflichtungen geht mit Blick darauf, dass auch anders (föderal) aufgebaute Staaten von Völkerrechtsübereinkommen adressiert sind, fehl. Dem Völkerrecht

⁶ Nowak / Schabas (2019), Art. 50, S. 965ff.; so auch JoAnn Käufel Ward beim Expert meeting on enhancing capacity-building for local governments to incorporate human rights into all their work, 28.08.2023.

⁷ Gröpl (2013), § 10 Rn. 606.

⁸ Ebd.

⁹ Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 22a; Dreier (2015), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 41.

¹⁰ Zur Erläuterung: „Vertikale Gewalt“ meint die staatsorganisationsrechtliche Unterteilung in Bund und Länder, während die sogenannte „horizontale Gewalt“ die Exekutive, Judikative und Legislative umfasst.

¹¹ Bundesverfassungsgericht (2002): Beschluss vom 19.11.2002 - 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, 1; Dreier (2015), Art. 28 Rn. 76.

¹² Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20; Morlok / Michael (2021), § 8 Rn. 18.

¹³ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20.

¹⁴ Gröpl (2013), § 10 Rn. 721, 725.

¹⁵ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 5.

¹⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 14; Krajewski (2023), § 12 Rn. 41.

kommt es lediglich auf die Staatsqualität der Vertragsparteien an.¹⁷ Es differenziert nicht, sondern fordert stets gleiche Bindung. Andernfalls könnten sich Vertragsparteien durch Umstrukturierung des Staatsaufbaus aus Verpflichtungen flüchten.

Eine Auslegung des Art. 4 Abs. 5 UN-BRK anhand der Grundsätze des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) kommt zu keinem anderen Ergebnis.

Nach der allgemeinen Auslegungsregel des Art. 31 Abs. 1 WVK ist ein völkerrechtlicher Vertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen“. Der Auslegung zugrunde zu legen ist der dem deutschen Recht bekannte Kanon von Wortlaut, Systematik und Telos, wobei insbesondere die teleologische Auslegung einer effektiven Durchsetzung der Ziele des Vertrages dienen soll.¹⁸ Ein Vorrangverhältnis zwischen den Auslegungsmethoden besteht nicht.

Im Rahmen der **Wortlautauslegung** darf Art. 33 WVK nicht übersehen werden, wonach für diese nur die Vertragsfassungen in authentischer Sprache heranzuziehen sind. Für die UN-BRK sind der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut verbindlich (Art. 50 UN-BRK); der deutsche hingegen nicht.¹⁹ Der verbindliche Wortlaut (hier wird sich an der englischen Fassung orientiert) ist zur Auslegung im Kontext des Vertragstextes sowie des Vertragsziels zu betrachten.

Unter einem **systematischen Blickwinkel** sind die übrigen Normen der Konvention sowie ihre Präambel zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 UN-BRK heranzuziehen. Die Konvention ist als Ganzes zu betrachten und dergestalt auszulegen, dass die Einheitlichkeit und Übereinstimmung zwischen ihren Normen untereinander gefördert wird.²⁰ Im kommunalen Kontext ist insbesondere Art. 19 c) UN-BRK von Bedeutung: In der deutschen Fassung werden die Vertragsstaaten verpflichtet, zu gewährleisten, dass „gemeindenähe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen“. Mit diesem Passus wird nicht nur eine rein geographische Angabe getätigt, sondern ein Bezug zur kommunalen Ebene im Konventionstext selbst hergestellt.²¹ Diese Erkenntnis wird durch die Zugrundelegung der authentischen Vertragssprachen bestätigt: Mit Blick auf die englische Fassung „Community services and facilities“ ist die deutsche Übersetzung nicht präzise genug. Als richtige Wortwahl legt sie anstelle von „gemeindenah“ vielmehr „kommunal“ nahe.²² So wie die deutsche Übersetzung auch in anderen Bereichen (Integration statt Inklusion) Mängel aufweist, besteht auch in diesem Fall Überarbeitungsbedarf, da die Kommunen durch den Konventionstext im Grunde direkt und ausdrücklich angesprochen sind.

¹⁷ Rudolf (1989), S.1.

¹⁸ Krajewski (2023), § 4 Rn. 82; Franzen / Gallner / Oetker (2022), Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 15; Schmahl (2018), S. 743.

¹⁹ Franzen / Gallner / Oetker (2022), Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 16.

²⁰ Ebd. Rn.18.

²¹ Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 91f.

²² Ebd.

Um der **teleologischen Auslegung** hinreichend nachzukommen, ist auf den Effektivitätsgrundsatz (*effet utile*) abzustellen: Dem Vertrag soll mittels Auslegung die größtmögliche Effektivität verschafft werden.²³ Aufschlussreiche Auslegungshilfen hinsichtlich Ziel und Zweck sind Art. 1 S. 1 UN-BRK sowie die Präambel.²⁴ Soll Art. 1 S. 1 UN-BRK folgend der „volle und gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte“ verwirklicht werden, muss Art. 4 Abs. 5 UN-BRK weiter verstanden werden, als es das deutsche Staatsorganisationsrecht in seiner formalen Beschränkung auf die Ebenen Bund und Länder auf den ersten Blick hin beschreibt. Es muss losgelöst vom deutschen Verständnis der vertikalen Gewaltenteilung jede staatliche Ebene, schlussendlich auch die Kommunen, zur Mitwirkung erfasst sein. Eine Beschränkung des Verständnisses von „allen Teilen des Bundesstaates“ auf Bund und Länder liefe dem Telos der Konvention klar zuwider.

Für eine vollumfängliche Auslegung sind darüber hinaus die Allgemeinen und die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wesentlich.²⁵ Während im nationalen Recht Auslegungsfragen für die praktische Anwendung maßgeblich durch gerichtliche, insbesondere höchstrichterliche, Entscheidungen gelöst werden können, ist dies im Völkerrecht nicht vergleichbar möglich. Interpretierende Akteur*innen existieren indes auch auf völkerrechtlicher Ebene: die UN-Fachausschüsse („*treaty bodies*“). Im Falle der UN-BRK ist das gemäß Artt. 34 ff. UN-BRK der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: Ausschuss). Der Ausschuss, bestehend aus 18 unabhängigen Expert*innen mit Behinderungen, nimmt mit seinen Interpretationen als Ausdruck des Allgemeininteresses eine wegweisende Rolle bei der Implementierung und Umsetzung der UN-BRK ein.²⁶ Er setzt sich dezidiert mit den menschenrechtlichen Anforderungen an den Schutz von Menschen mit Behinderungen auseinander und formuliert Anleitungen für ein völkerrechtskonformes Handeln der Vertragsstaaten. Der Ausschuss interpretiert in seinen Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) einzelne Rechte der UN-BRK und prüft im Rahmen der Staatenberichtsverfahren die Umsetzung der UN-BRK u.a. in Deutschland (Art. 36 UN-BRK). Als Teil des Prüfverfahrens erlässt er Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations), die auf Deutschland zugeschnittene Empfehlungen zur weiteren und besseren Umsetzung enthalten.

So hat es der Ausschuss bereits zweimal im Anschluss an die Staatenberichtsverfahren in den Jahren 2015 und 2023 getan und jeweils ausdrücklich Bezug auf die Kommunen genommen²⁷: In den Abschließenden Bemerkungen vom 13. Mai 2015 hat er in Ziffer 6 empfohlen, „sicherzustellen, dass sich die **Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden** der in dem Übereinkommen enthaltenen Rechte und ihrer Pflicht, diese Rechte einzuhalten, bewusst sind.“²⁸ Der Ausschuss bezieht – obigen Ausführungen entsprechend – bei seiner Interpretation von Art. 4 Abs. 5 UN-BRK ausdrücklich die Kommunen mit in den Geltungsbereich ein. Er spricht sie in den Abschließenden

²³ Ipsen (2018), § 14 Rn. 10.

²⁴ Insbs. c, h, k, m, n, o, p, y.

²⁵ Aichele (2010), S. 15; Aichele/v. Bernstorff (2010), S. 200.

²⁶ Ebd. S. 171.

²⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding Observations on the initial report of Germany, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1 (United Nations); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023): Concluding Observations on the initial report of Germany, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3.

²⁸ „The Committee emphasizes the State party's obligations under article 4 (5) of the Convention and recommends that the State party ensure that federal, Land and local authorities are aware of the rights set out in the Convention and of their duty to effectively ensure the implementation of those rights.“

Bemerkungen als „local authorities“ oder „municipalities“ direkt an. Sowohl in den Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2015 (Ziffer 64) als auch aus dem Jahr 2023 (Ziffer 76) ersucht der Ausschuss Deutschland als Vertragspartei, „die in den vorliegenden Abschließenden Bemerkungen enthaltenen Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen.“²⁹ Dazu empfiehlt er explizit, die Abschließenden Bemerkungen zur Prüfung und Ergreifung entsprechender Maßnahmen an die Kommunen weiterzuleiten.³⁰

Die Auslegung von Art. 4 Abs. 5 UN-BRK kann nur sinnvoll geschehen, wenn eben diese Spruchpraxis des Ausschusses einbezogen wird, der als Rechtserkenntnisquelle zur Auslegung eine gewichtige Rolle zukommt.³¹ Würden Allgemeine Bemerkungen und Abschließende Bemerkungen als Auslegungshilfen vernachlässigt, würden Zweck und Zielsetzung der UN-BRK übergangen. Nur durch die Einbeziehung dieser Rechtserkenntnisquellen kann die UN-BRK effektiv wirken.

Auch wenn der Ausschuss keine Kompetenz zum Erlass verbindlichen Völkerrechts hat und formell nicht rechtsverbindliche Regeln ausspricht, sind diese Interpretationen maßgeblich.³² Durch sie kann der Standard des Menschenrechtsschutzes dynamisch und umfassend in die Verpflichtungen der Vertragsparteien hineinfließen. Sie lassen eine teleologische Kontextualisierung zu und legen das allgemeine völkerrechtliche Verständnis der UN-BRK dar. Die Völkerrechtsordnung selbst sowie die Staatenpraxis bewertet die Befolgung der Abschließenden und der Allgemeinen Bemerkungen positiv und strebt sie an.³³ Auch der EGMR zieht immer wieder nicht verbindliche Rechtserkenntnisquellen zur Auslegung heran.³⁴

Die kommunale Verpflichtung aus den Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen bekräftigt die Resolution 51/12 des UN-Menschenrechtsrates (HRC)³⁵ von Oktober 2022. Die Resolution ist als Rechtserkenntnisquelle mit empfehlendem Charakter zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 UN-BRK heranzuziehen³⁶ und statuiert die Wichtigkeit der Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen durch die Kommunen („local governments“) bei der Umsetzung von Menschenrechten. Dem Menschenrechtsrat ist – wie auch den Autor*innen der UN-BRK – sehr wohl bewusst, dass die Staatsorganisation in den meisten Vertragsstaaten variiert („Recognizing also that local government has different forms and functions in every State, in accordance with the constitutional and legal system of the State concerned“). Nach Ansicht des Menschenrechtsrates sind die Kommunen in Anbetracht dessen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten das Geburtsrecht aller Menschen sind und dass ihr Schutz und ihre Förderung die Priorität sind, zur Umsetzung der Menschenrechtsübereinkommen verpflichtet („Bearing in mind also that human rights and fundamental freedoms are the

²⁹ „The Committee requests the State party to implement the recommendations of the Committee contained in the present concluding observations.“

³⁰ „It recommends that the State party transmit the concluding observations for consideration and action to members of the Government and parliaments, officials in relevant ministries, local authorities and members of relevant professional groups, such as education, medical and legal professionals, as well as to the media, using modern social communication strategies.“

³¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 19.

³² Kotzur / Richter (2012), S.88.

³³ Krajewski (2023), § 4 Rn. 162ff.

³⁴ Ronc (2017), S. 74; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2008): Urteil vom 12.11.2008 - 34503/97 (Demir Baykara v. Turkey), Ziff. 65, 74.

³⁵ UN, Human Rights Council (2022): Resolution, UN-Doc. A/HRC/RES/51/12.

³⁶ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020), S. 6.

birth right of all human beings, and that their protection and promotion is the first responsibility of Governments“).

Aus völkerrechtlicher Perspektive ist eine kommunale Verpflichtung durch die UN-BRK vollumfänglich zu bejahen. Die Kommunen sind als Teil der staatlichen Gewalt ebenso wie Bund und Länder Verpflichtungsadressaten der UN-BRK und müssen wie diese für die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einstehen. Sie sind an die Grundsätze der UN-BRK gebunden und gehalten alle Maßnahmen zu ergreifen, um Zweck und Zielsetzung der Konvention auf lokaler Ebene zu verwirklichen.

2.2 Internationale Vorgaben zu Art und Weise der Einhaltung und Umsetzung

Aus dieser völkerrechtlichen Bindung folgen drei Dimensionen der staatlichen Verpflichtung: die Achtungspflicht (obligation to respect), die Schutzpflicht (obligation to protect) und die Gewährleistungspflicht (duty to fulfill) (sog. menschenrechtliche Pflichtentrias).³⁷ Die Trias ergibt sich aus der UN-BRK selbst sowie unter Heranziehung der Empfehlungen des Ausschusses. Insbesondere Letztere setzen konkret an der deutschen Rechtspraxis an und nehmen Kommunen explizit in den Adressaten- und Verpflichtungskreis auf.

2.2.1 Planvolles Vorgehen

Die UN-BRK gibt die Art und Weise ihrer Erfüllung zwar nicht ausdrücklich vor. Nach Art. 4 UN-BRK verpflichten sich jedoch die Vertragsstaaten, *geeignete* Maßnahmen zu ergreifen, um die Konvention einzuhalten und umzusetzen. Verschiedene Artikel der Konvention (beispielhaft: Art. 4, 8, 26 und 31) setzen zu ihrer Umsetzung die Existenz von staatlichen Programmen, Konzepten und Strategien voraus.³⁸

Anhaltspunkte für die von der Konvention vorgesehenen Vorgehensweisen geben weiterhin die Artt. 31 und 33 UN-BRK: Die Pflicht geeignete Informationen zu sammeln und innerstaatliche Anlaufstellen zu schaffen, die die Umsetzung der Verpflichtungen erleichtern sollen, spricht für die Schaffung eines Konzepts des „koordinierten und geplanten Vorgehens“³⁹. Die UN-BRK fordert von den Vertragsstaaten, erkennbar und planmäßig eine Politik zu verfolgen, die alle in ihr enthaltenen Rechte achtet und verwirklicht.⁴⁰ Ein bestimmtes Mittel setzt sie nicht voraus. Theoretisch könnten die Rechte der Menschen mit Behinderungen mit unterschiedlichen Mitteln geachtet, geschützt und gewährleistet werden.⁴¹

Praktisch sind die Mittel zur Umsetzung der UN-BRK reduziert: Eine Umsetzung im Sinne des Art. 4 UN-BRK ist *de facto* nur durch ein planvolles und zielgerichtetes Vorgehen durch alle staatlichen Akteur*innen, die durch die UN-BRK verpflichtet sind, zu erreichen. Denn Inklusionspolitik ist durch das Zusammenspiel von mehreren staatlichen Akteur*innen in Deutschland als föderaler Staat hochkomplex und bedarf der

³⁷ Aichele / v. Bernstorff (2010), S. 201; Deinert / Welti / Luik / Brockmann / Banafsche (2022), Rn. 49.

³⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010), S. 1.

³⁹ Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 91.

⁴⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010), S. 2.

⁴¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020), S. 12.

Abstimmung und eines gewissen Maßes an Einheitlichkeit, um über das gesamte Hoheitsgebiet hinweg den gleichen menschenrechtlichen Standard zu gewährleisten.⁴²

Bereits in den 1990er Jahren haben sich die Vereinten Nationen für Instrumente wie menschenrechtliche Aktionspläne ausgesprochen, um Menschenrechte zielgerichtet und wirksam zu gewährleisten und zu fördern.⁴³ Auf Bundes- und Landesebene haben sich Aktionspläne in den vergangenen Jahren als politisches Instrument der Regierungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland bewährt.⁴⁴

Auch der Ausschuss hat sich in seinen Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen zu Aktionsplänen geäußert. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 von 2014 statuiert er in Ziffer 33: „Die Vertragsstaaten sollten Aktionspläne und Strategien entwickeln, um bestehende Barrieren für die Zugänglichkeit zu ermitteln, Zeitpläne mit konkreten Fristen festzulegen und sowohl die menschlichen als auch materiellen Ressourcen zur Beseitigung dieser Barrieren zur Verfügung zu stellen. Einmal verabschiedet, sollten solche Aktionspläne und Strategien rigoros umgesetzt werden.“⁴⁵ Auch in den zeitlich folgenden Allgemeinen Bemerkungen sind in den jeweiligen Regelungsmaterien Aktionspläne als adäquates Mittel erwähnt.⁴⁶ Nach Ziffer 8. (b) der Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenberichtsverfahren der Bundesrepublik Deutschland (2015) empfiehlt der Ausschuss sicherzustellen, dass „die Bundesregierung, alle Landesregierungen und Kommunalverwaltungen übergreifende menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen, die von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte festlegen sowie Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens.“⁴⁷ Damit richtet er sich explizit an Kommunen und bestätigt für die kommunale Ebene die Sinnhaftigkeit von Aktionsplänen, um einen konventionskonformen Zustand herzustellen.

In den Abschließenden Bemerkungen, die der Ausschuss im Nachgang zum zweiten Staatenprüfverfahren (2023) verabschiedet hat, finden sich weitere an Kommunen adressierte Handlungsverpflichtungen, die die Art und Weise der Umsetzung der UN-BRK konkretisieren:

In Ziffer 24. (a) verweist der Ausschuss auf einen „national public emergency plan“, der sich mitunter an die Kommunen wendet, um Art. 11 UN-BRK konventionskonform zu implementieren. Aus Ziffer 26. (b) ergibt sich die Notwendigkeit der Etablierung einer nationalen, übergreifenden Strategie zur Umsetzung von Mechanismen zur unterstützen Entscheidungsfindung („Develop a national comprehensive strategy, in close consultation with and with the active involvement of persons with disabilities, through their representative organizations and across all levels of federal, Länder and municipal governments, for the implementation of supported decision-making

⁴² Ebd.

⁴³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Aktionspläne.

⁴⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021), S. 4.

⁴⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General comment No. 2, Article 9: Accessibility, UN-Doc. CRPD/C/GC/2: „States parties should adopt action plans and strategies to identify existing barriers to accessibility, set time frames with specific deadlines and provide both the human and material resources necessary to remove the barriers. Once adopted, such action plans and strategies should be strictly implemented.“

⁴⁶ Siehe vertiefend: GC Nr. 2 33, Nr. 3 27, Nr. 5 5/38/39/57, Nr. 7 53, Nr. 8 61/82.

⁴⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding Observations on the initial report of Germany, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1: „Federal and all local governments establish overarching human rightsbased action plans with a clear concept of disability, setting adequate measures to promote, protect and fulfil rights, and with targets and indicators to monitor the implementation of the Convention.“

mechanisms.“). Diese hat auf Bund-, Länder und kommunaler Ebene zu wirken. Ziffer 54. (a) entsprechend gilt es einen umfassenden Plan zur Beschleunigung des Übergangs von Sonderschulen hin zu inklusiver Bildung zu entwickeln („Develop a comprehensive plan to accelerate the transition from special schooling to inclusive education at the Länder and municipal levels, with specific time frames, human, technical and financial resource allocations and clear responsibilities for implementation and monitoring.“)

2.2.2 Partizipation

Art. 4 Abs. 3 UN-BRK enthält eine weitere Vorgabe zur Art und Weise der Umsetzung der Konvention: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“⁴⁸

Abgebildet wird das Prinzip „nichts über uns ohne uns“, welches wiederum alle Ebenen der öffentlichen Gewalt adressiert und bindet.⁴⁹ Um den überwiegend nichtbehinderten Entscheidungsträger*innen die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen zu vermitteln, ist dessen Beachtung essenziell.⁵⁰

Der Ausschuss äußert sich in Ziffer 9. seiner Abschließenden Bemerkungen von 2015 besorgt über die nicht sichergestellte Partizipation: „Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Menschen mit Behinderungen keine sinnvolle und wirksame Partizipation an Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, garantiert wird und dass es Defizite bei der barrierefreien Kommunikation gibt. Er ist außerdem besorgt über die mangelnde Klarheit bezüglich der jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung des Übereinkommens.“⁵¹ In unmittelbarer Verbindung zu dieser Besorgnis steht die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 von 2018, die Aufschluss darüber gibt, wie Art. 4 Abs. 3 UN-BRK menschenrechtskonform umzusetzen ist und nachdrücklich auf das Partizipationsgebot hinweist: „53. Um ihre Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 3 zu erfüllen, sollten die Vertragsstaaten rechtliche und gesetzliche Strukturen und Verfahren verabschieden, um die volle und gleichberechtigte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsprozesse und die Vorbereitung von gesetzlichen Vorschriften und politischen Konzepten zu Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, einschließlich behinderungsspezifischer gesetzlicher Vorschriften, politischer Konzepte, Strategien und Aktionspläne, über die sie repräsentierenden Organisationen sicherzustellen. Die Vertragsstaaten sollten Vorschriften verabschieden, durch die Organisationen von Menschen mit Behinderungen Sitze z.B. in ständigen Ausschüssen und/oder temporären Arbeitsstäben erhalten, indem ihnen das Recht eingeräumt

⁴⁸ „In the development and implementation of legislation and policies to implement the present Convention, and in other decision-making processes concerning issues relating to persons with disabilities, States Parties shall closely consult with and actively involve persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations.“

⁴⁹ Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 95.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ „The Committee is concerned that persons with disabilities are not guaranteed meaningful and effective participation in decision-making related to their lives, and that accessible communication is insufficient. It is also concerned at the lack of clarity about the roles and responsibilities regarding the implementation of the Convention.“

wird, für diese Gremien aktive Mitglieder zu benennen.⁵² Dazu wie das deutsche Recht auf Bundes- und Landesebene das Partizipationsgebot umzusetzen versucht und so die Kommunen verpflichtet s.u. (4.4.2).

2.2.3 Schulungen

Um Art. 5 UN-BRK (Grundsatz der Nichtdiskriminierung) konventionsgemäß umzusetzen, enthalten die Abschließenden Bemerkungen von 2015 in Ziffer 14. (c) eine Vorgabe: Danach empfiehlt der Ausschuss, „auf Bundes-, Länder-, und Kommunalebene in allen Bereichen und im Privatbereich systematisch Schulungen zu angemessenen Vorkehrungen durchzuführen.“⁵³ Die kommunale Ebene wird ausdrücklich angesprochen und aufgefordert, Schulungen durchzuführen, um der UN-BRK Geltung zu verschaffen.

Hinsichtlich der konventionsgemäßen Umsetzung des Art. 12 UN-BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) empfiehlt der Ausschuss in den Abschließenden Bemerkungen von 2015 in Ziffer 26. (c), „in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene für alle Akteure, einschließlich öffentliche Bedienstete, Richter, Sozialarbeiter, Fachkräfte im Gesundheits- und Sozialbereich, und für die Gesellschaft im weiteren Sinne Schulungen zu Artikel 12 des Übereinkommens anzubieten, die der Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 entsprechen.“⁵⁴

Es zeigt sich, dass das Völkerrecht auch hinsichtlich der Art und Weise der Umsetzung der UN-BRK Richtungsweisungen für die Kommunen bereithält. Damit wird *aus völkerrechtlicher Perspektive* nicht nur eine kommunale Verpflichtung bejaht, sondern die Verpflichtung auch in Bezug auf die Art und Weise ihrer Erfüllung spezifiziert.

3 Europarecht

Im nun folgenden zweiten Kapitel wird untersucht, ob und wie die UN-BRK als Teil des Europarechts wirkt und aus dessen Wirkmechanismus heraus zu kommunalen Verpflichtungen führt.

Die UN-BRK ist das erste⁵⁵ Menschenrechtsübereinkommen, bei dem die Europäische Union (EU) selbst Vertragspartei ist. Nicht nur alle EU-Mitgliedstaaten haben die UN-BRK ratifiziert, sondern auch die EU. Für sie ist die UN-BRK am 22. Januar 2011 in Kraft getreten.⁵⁶

⁵² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General comment No 7, on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention*, CRPD/C/GC/7: („To fulfil their obligations under article 4 (3), States parties should adopt legal and regulatory frameworks and procedures to ensure the full and equal involvement of persons with disabilities, through their representative organizations, in decision-making processes and the drafting of legislation and policies concerning issues related to persons with disabilities, including disability-related legislation, policies, strategies and action plans. States parties should adopt provisions granting organizations of persons with disabilities seats on, for example, standing committees and/or temporary task forces by giving them the right to nominate working members to these bodies.“)

⁵³ „Undertake systematic training on reasonable accommodation at the federal, Land and local levels across all sectors and with the private sector“

⁵⁴ „In close cooperation with persons with disabilities, provide training on article 12 of the Convention in line with the Committee’s general comment No. 1 at the federal, regional and local levels for all actors, including civil servants, judges, social workers, health and social services professionals and the wider community.“

⁵⁵ Europäische Kommission: Beschäftigung, Soziales und Integration, UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

⁵⁶ Ebd.

Die Wirkung völkerrechtlicher Verträge innerhalb des Europarechts ist in Art. 216 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt: „Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.“ Als völkerrechtlicher Vertrag der EU steht die UN-BRK in einem Zwischenrang unterhalb des Primärrechts (Gründungsverträge der EU einschließlich ihrer Anhänge und Protokolle sowie den später zur Änderung und Ergänzung geschlossenen Verträgen⁵⁷) und oberhalb des Sekundärrechts (Rechtsvorschriften im Sinne des Art. 288 AEUV).⁵⁸ Durch die Ratifikation der EU ist die UN-BRK integraler Bestandteil des Europarechts geworden⁵⁹; eines Transformationsaktes bedurfte es nicht.⁶⁰ Trotz ihrer völkerrechtlichen Rechtsnatur gilt die UN-BRK so unmittelbar als Recht in der Europarechtsordnung⁶¹, sodass die Konvention in ihrer Gesamtheit bei der Schaffung von Sekundärrecht und der Auslegung europäischen Rechts beachtet werden muss.⁶²

Da die Bundesrepublik Deutschland Mitgliedstaat der EU ist, folgt für alle deutschen Behörden, dass sie von sich aus gehalten sind, bei der Auslegung und Anwendung europäischen Rechts die UN-BRK zu beachten. Sie haben diejenige Auslegungsvariante zu wählen, die am besten mit der UN-BRK in Übereinstimmung zu bringen ist.⁶³ Der Erlass von entgegenstehendem nationalen Recht ist zu unterlassen.⁶⁴ Ein solches Vorgehen gebieten die Grundsätze der loyalen und effektiven Zusammenarbeit im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV) (*effet utile*) sowie der Europarechts- und Völkerrechtsfreundlichkeit, die auch vom EuGH vorgegeben werden.⁶⁵

Das Europarecht stellt eine eigenständige Rechtsordnung dar, die keines innerstaatlichen Umsetzungsaktes bedarf. Es genießt Anwendungsvorrang, sodass unmittelbar geltendes Europarecht (direkt) anzuwenden und entgegenstehendes nationales Recht unberücksichtigt zu lassen ist.⁶⁶ Als Teil der Europarechtsordnung nehmen die seitens der EU ratifizierten völkerrechtlichen Verträge an diesem Vorrang des EU-Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten teil.⁶⁷

Damit ist die UN-BRK nicht nur als Auslegungshilfe für europäisches und nationales Recht heranzuziehen sein, sondern könnte auch über das Europarecht unmittelbar wirken. Voraussetzung dafür ist eine hinreichend klare und unbedingt formulierte Vorschrift, die einen Individualschutz vermittelt und in den sachlichen Kompetenzbereich der EU fällt (Art. 4 AEUV).⁶⁸ Der EuGH will den Artikeln der UN-BRK noch keine unmittelbare europarechtliche Geltung zukommen lassen, da er ihnen eher programmatischen Charakter zuschreibt.⁶⁹

⁵⁷ Bieber / Epiney / Haag / Kotzur (2021), § 6 Rn. 8.

⁵⁸ Herdegen (2023), § 8 Rn. 58; Welke (2012), S. 87.

⁵⁹ Europäischer Gerichtshof (2014): Urteil vom 22.05.2014, C-356/12, Rn. 68.

⁶⁰ Thym (2006), 900ff.; Haegemann-Doktrin; Calliess / Ruffert (2022), Art. 216 Rn. 28.

⁶¹ Calliess / Ruffert (2022), Art. 216 Rn. 28.

⁶² Welke (2012), S. 87.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 59 Rn. 186g.

⁶⁵ Jarass (2021), Einl. Rn. 73; Europäischer Gerichtshof (2008): Urteil vom 03.09.2008 - C 402/05.

⁶⁶ Streinz (2018) Art. 4 Rn. 35ff.; Schoch / Schneider (2023), § 1 Rn. 48.

⁶⁷ Krajewski (2023), § 5 Rn. 67.

⁶⁸ BMAS (2023), S. 164; Deinert / Welti / Luik / Brockmann / Banafsche (2022), Rn. 34; Krajewski (2023), § 5 Rn. 70.

⁶⁹ Europäischer Gerichtshof (2014): Urteil vom 18.03.2014 - C-363/12, Rn. 89, 90; Europäischer Gerichtshof (2014): Urteil vom 22.05.2014 C-356/12, Rn. 68, 69; BMAS (2023) S. 162.

Die Wirkung der UN-BRK als Auslegungshilfe von Europarecht wird dadurch jedoch nicht vermindert. Das zeigt sich auch am besonderen Gleichheitssatz des Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh): „Diskriminierungen insbesondere wegen [...] einer Behinderung [...] sind verboten.“ Als Teil des Primärrechts (Art 6 Abs. 3 EUV) ist dieser Gleichheitssatz ebenso für die Mitgliedstaaten, soweit es um die Durchführung von Europarecht geht, bindend und verpflichtend sowie im Lichte der UN-BRK zu sehen.⁷⁰ Da Art. 21 Abs. 1 GrCh unmittelbar anwendbar ist, werden so einklagbare Rechte vermittelt.⁷¹ In Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 UN-BRK kann ihm auf nationaler Ebene eine Pflicht zur Beseitigung von Diskriminierungen und zu angemessenen Vorkehrungen entnommen werden.⁷² Das Diskriminierungsverbot des Art. 21 GrCh wird zudem durch Art. 26 GrCh ergänzt, demzufolge die Union „den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft“ anerkennt und achtet. Eine Konkretisierung des Art. 26 GrCh ergibt sich wiederum aus der UN-BRK.⁷³ Art. 51 Abs. 1 S. 1 GrCh zufolge sind die Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Europarecht verpflichtet, diese Rechte und Grundsätze zu achten und zu fördern.⁷⁴ Da die Grundrechte der GrCh alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten binden, sind sie insbesondere auch von regionalen und lokalen Stellen, folglich Kommunen, zu beachten (Art. 4 Abs. 2 EUV).⁷⁵

Durch die Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV und Art. 10 AEUV wird die Zielsetzung der EU wiedergegeben, Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung zu bekämpfen.⁷⁶ Als Normierungen des Primärrechts gehen sie sämtlichem nationalen Recht vor und lassen entgegenstehendes innerstaatliche Recht europarechtswidrig und unanwendbar werden.⁷⁷

So sind die Kommunen durch die Ratifikation der UN-BRK seitens der EU betroffen und besonders gebunden. Insbesondere ist die kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht europafest und kann in der Art und Weise der Auslegung Einschränkungen erfahren (mehr dazu siehe unten 4.3.2.).⁷⁸

4 Nationales Recht

Das dritte Kapitel widmet sich der Frage, ob durch nationales Recht eine kommunale Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK sowie Vorgaben zu Art und Weise der Umsetzung statuiert werden.

Dafür soll untersucht werden, wie Völkerrecht als Teil der deutschen Rechtsordnung wirkt (4.1.) und ob sich Anhaltspunkte für eine Verpflichtung aus den Grundrechten

⁷⁰ Europäischer Gerichtshof (2014): Urteil vom 22.05.2014 - C-356/12, Rn. 45 ff.; Jarass (2021), Art. 21 Rn. 4; Franzen / Gallner / Oetker (2022), Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 20.

⁷¹ Jarass (2021), Art. 21 Rn. 3.

⁷² BMAS (2023), S. 166.

⁷³ Jarass (2021), Art. 26 Rn. 5.

⁷⁴ Europäischer Gerichtshof (2013): Urteil vom 26.02.2013 - C-617/10 (Åkerberg Fransson), EuZW 2013, 302 ff.; BMAS (2023), S. 167.

⁷⁵ Jarass (2021), Art. 51 Rn. 19; Calliess / Ruffert (2022), Art. 4 Rn. 8; Lohse (2015).

⁷⁶ BMAS (2023), S. 166.

⁷⁷ Jarass (2021), Einl. Rn. 66.

⁷⁸ Epping / Hillgruber (2023), Art. 28 Rn. 24; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 28 Rn. 147.

(4.2.), weiterem Verfassungsrecht (4.3.) und/oder landesrechtlichen Vorgaben (4.4.) ergeben.

4.1 Völkerrecht als Teil der deutschen Rechtsordnung

Von Deutschland ratifizierte völkerrechtliche Menschenrechtsübereinkommen werden durch das jeweilige Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG in die innerstaatliche Rechtsordnung einbezogen.⁷⁹

Mit dem 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 verabschiedete der Bundestag mit einstimmiger Zustimmung des Bundesrates das Vertragsgesetz und dem folgend nahm die Bundesregierung die Ratifikation vor.⁸⁰

Entsprechend der herrschenden Vollzugslehre hat die UN-BRK so in ihrer Gesamtheit den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhalten.⁸¹ Das Zustimmungsgesetz hat insofern eine Doppelfunktion: es erteilt die innerstaatliche Zustimmung zum Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages und bezieht diesen mit in die innerstaatliche Rechtsordnung ein (Artt. 59 Abs. 2, 20 Abs. 3, 1 Abs. 2 GG).⁸² Der Rechtsanwendungsbefehl adressiert alle staatlichen Stellen der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt. Gebunden sind dadurch Behörden und Gerichte in Bund, Ländern und Kommunen.⁸³ Über den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit und die verfassungsrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung völkerrechtlicher Menschenrechte des Art. 1 Abs. 2 GG kommt es zudem zu einer faktischen Rangaufwertung von Menschenrechtsverträgen.⁸⁴ Durch diese gesteigerte innerstaatliche Bedeutung völkerrechtlicher Menschenrechte gilt die Bindung weitergehend sogar für die Gesetzgebung.⁸⁵

Die UN-BRK gilt nach dem dualistischen Verständnis als „Völkerrecht in der innerstaatlichen Ordnung“; sie bleibt Völkerrecht und wird nicht in nationales Recht umgewandelt.⁸⁶ Auszulegen ist sie nach wie vor nach dem völkerrechtlichen Verständnis und nicht nach nationalen Grundsätzen, da nur so eine einheitlich-effektive Anwendung gesichert werden kann.⁸⁷ Andernfalls könnten das internationale und innerstaatliche Verständnis der Konvention divergieren.⁸⁸

Die UN-BRK hat keinen Verfassungsrang, besitzt aber „verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Ihre Heranziehung ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das einer Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt

⁷⁹ Krajewski (2023), § 12 Rn. 154; Epping / Hillgruber (2023), Art. 59 Rn. 41.

⁸⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention (CRPD).

⁸¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 1; Ipsen (2018), § 4 Rn. 8.

⁸² Krajewski (2023), § 5 Rn. 41; Jarass / Pieroth (2022), Art. 59 Rn. 15-19, Art. 25 Rn. 2.

⁸³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 14.

⁸⁴ Dreier (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 6, Art. 1 Abs. 2 Rn. 24ff.

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Krajewski (2023), § 5 Rn. 13; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 1.

⁸⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 13.

⁸⁸ Ebd., S. 14.

und erwartet. Deutsche Rechtsvorschriften sind nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.“⁸⁹

So steht die UN-BRK zwar formal auf der Stufe einfachen Rechts⁹⁰, unterscheidet sich von anderem Bundesrecht aber dergestalt, dass sie Ausstrahlungswirkung besitzt und stets eine völkerrechtsfreundliche und -konforme Interpretation des gesamten nationalen und so auch des Verfassungsrechts gebietet: Gesetze sind „im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag“.⁹¹

Das Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung sämtlichen nationalen Rechts gilt daher als omnipräsenter Grundsatz. Art. 1 Abs. 2 GG enthält als wichtiges Element der Völkerrechtsfreundlichkeit die verfassungsrechtliche Absicherung, nationales Recht unter Berücksichtigung der für Deutschland verbindlichen völkerrechtlichen Menschenrechte auszulegen und anzuwenden.⁹² Diese Rangaufwertung von Menschenrechtverträgen⁹³ macht eine menschenrechtskonforme Auslegung von deutschem Recht und den Grundrechten unumgänglich.

Dadurch, dass alle Normen der UN-BRK innerstaatlich Geltung erlangt haben, entstehen zwei Wirkmechanismen: Sie werden zu einer Auslegungshilfe für sämtliches nationales Recht (siehe oben) oder wirken unmittelbar ohne weiteren Umsetzungsakt. Voraussetzung für Letzteres ist eine hinreichend klare und unbedingt formulierte Vorschrift, die Individualschutz vermittelt.⁹⁴ Unmittelbare Anwendbarkeit wurde durch das Bundessozialgericht für Art. 5 Abs. 2 UN-BRK festgestellt.⁹⁵ Inwiefern weitere Normen der UN-BRK unmittelbar anwendbar sind, wird in der Literatur noch unterschiedlich bewertet.⁹⁶ Festzuhalten ist allerdings, dass menschenrechtlichen Normen die unmittelbare Anwendbarkeit nie pauschal abgesprochen werden kann. Eine solche Praxis wäre völkerrechtlich nicht vertretbar. Alle menschenrechtlichen Normierungen haben grundsätzlich das Potential, unmittelbar anwendbar zu sein, wenn sie inhaltlich bestimmt genug ist.⁹⁷

Die Bindung der Gewalten durch das Zustimmungsgesetz setzt keinen weiteren Akt der Transformation auf Länder- oder kommunaler Ebene voraus.⁹⁸ Ob der Sachverhalt in den Kompetenzbereich der Länder fällt oder nicht, ist unerheblich. Zum einen richten sich „lediglich“ Umsetzungsmaßnahmen nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (so wie die Anpassung der Gesetzeslage). Die Anwendung völkerrechtlicher Normen durch Behörden und Gerichte sollte damit nicht vermengt werden.⁹⁹ Zum anderen würde die Verfassungsrechtsprechung verkannt, nach der ein wie auch immer gearteter Transformationsakt gerade nicht mehr notwendig ist und der Vollzug

⁸⁹ Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 30.01.2020 - 2 BvR 1005/18.

⁹⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 14.

⁹¹ Bundesverfassungsgericht (2010): Beschluss vom 05.04.2010 - 2 BvR 366/10, BVerfGE 74, 358, Rn. 35 (juris); Jarass / Pieroth (2022), Art. 25 Rn. 6.

⁹² Dreier (2023), Art. 1 Abs. 2, Rn. 24.

⁹³ siehe 4.1.; Dreier (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 6, Art. 1 Abs. 2 Rn 24ff.

⁹⁴ Deinert / Welti / Luik / Brockmann / Banafsche (2022), Rn. 34.

⁹⁵ Bundessozialgericht (2012): Urteil vom 06.03.2012 - B 1 KR 10/11 R.

⁹⁶ Vgl. hierzu etwa: Welke (2012), S. 141f., S. 158, S. 195, 201, S. 207ff.

⁹⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 2.

⁹⁸ Aichele (2011), S. 727, 729; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 15.

⁹⁹ Ebd., S.728, 729f.; v. Bernstorff (2011), S. 209.

durch alle staatlichen Akteur*innen unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzordnung verlangt wird.¹⁰⁰ Das Zustimmungsgesetz, welches durch den Bund erlassen wurde, ist von spezifischen Gesetzgebungsprojekten zur Implementierung sowie Durchführung der UN-BRK zu trennen.¹⁰¹ Es handelt sich um einen Vollzugsbefehl und nicht um „normale“ Gesetzgebung nach der „normalen“ Kompetenzverteilung gemäß den Artt. 70 ff. GG.¹⁰² Der Bund hat gemäß Art. 32 Abs. 1 GG nicht nur die Kompetenz zur völkerrechtlichen Außenvertretung, sondern als Annex dazu auch die Kompetenz, den innerstaatlichen Vollzugsbefehl zu erlassen.¹⁰³ Da dem Bund die erstere Kompetenz verliehen wurde, ist seinen darauffolgenden Handlungen auch die volle Rechtswirkung zuzuschreiben.¹⁰⁴ Die Erteilung eines eigenen landesrechtlichen Vollzugsbefehls ist für die Wirkung der UN-BRK im landesrechtlichen Raum schlicht nicht mehr erforderlich.¹⁰⁵ Das Zustimmungsgesetz hat nämlich eine Brückenfunktion, mittels derer völkerrechtliche Übereinkommen die Grenze zum innerstaatlichem Recht überwinden und vollumfänglich Eingang finden.¹⁰⁶ Der Rechtsanwendungsbefehl gibt schließlich den Vollzug des Völkerrechts im gesamten innerstaatlichen Bereich frei.¹⁰⁷ Der Vollzug von menschenrechtlichen Normen mit Rang eines Bundesgesetzes muss aus Effektivitätsgründen (iSd. *effet utile*) losgelöst von der föderalen Kompetenzordnung gewährleistet werden. Begründet wäre ein Einwand zugunsten der Länder lediglich, sollte das Vertragsgesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sein. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass ein von Deutschland ratifiziertes Übereinkommen der Vereinten Nationen verletzt wird, weil die innerstaatliche Umsetzung an einem oder mehreren Bundesländern scheitert.¹⁰⁸

Die Bindung der Länder an die UN-BRK wird zudem verstärkt durch das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens.¹⁰⁹ Ein funktionierendes Miteinander von Bund und Ländern soll für nicht ausdrücklich im Grundgesetz geregelte Fälle gewährleistet sein. Das Gebot verpflichtet zur Rücksichtnahme „auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und die Belange der Länder“¹¹⁰. Zu vergleichen ist es mit dem zivilrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben. Ähnlich wie dieser Grundsatz verbietet es die Umgehung von (Verfassungs-)Recht.¹¹¹ Da der Bund seiner Mitwirkungspflicht, nämlich der Pflicht zur Beteiligung der Länder entsprechend Art. 32 Abs. 2 GG, vor der Ratifizierung der UN-BRK nachgekommen ist, haben die Länder bei der Erfüllung der Verpflichtungen der UN-BRK proaktiv mitzuwirken.

So folgt aus dem Grundsatz der Bundestreue, dass die Länder verfassungsrechtlich gehalten sind, die Verpflichtungen der UN-BRK zu erfüllen und umzusetzen.¹¹² Täten sie dies nicht, würde die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei der UN-BRK Gefahr laufen, ihren Pflichten nicht hinreichend nachzukommen und völkerrechtlich sanktioniert zu werden. Durch treuwidriges Handeln der Länder käme es zu einem

¹⁰⁰ Aichele (2011), S. 728.

¹⁰¹ v. Bernstorff (2011), S. 203, 207.

¹⁰² Ebd., S. 207.

¹⁰³ Ebd., S. 207.

¹⁰⁴ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 59 Rn. 185.

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 24 Abs. 1 Rn. 61; angelehnt an Kirchhof.

¹⁰⁷ Stern / Sodan / Möstl (2022), § 19 Rn. 30; Bundesverfassungsgericht (2015): Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, BVerfGE 141, 1, Rn. 46 (juris).

¹⁰⁸ Kreutz / Lachwitz / Trenk-Hinterberger (2013), S. 5, 100.

¹⁰⁹ Stern / Sodan / Möstl (2022), § 19 Rn. 80.

¹¹⁰ Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil vom 19.02.2002 - 2 BvG 2/00, BVerfGE 104, 249.

¹¹¹ Gröpl (2013), § 9 Rn. 587.

¹¹² Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 15; Welke (2012), S. 91.

Völkerrechtsverstoß durch den Bund.¹¹³ In einem solchen Fall hätte der Bund nach Art. 37 GG sogar die Möglichkeit, von der Anwendung von Bundeszwang Gebrauch zu machen. Die Länder müssten gemäß Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG für einen durch die Nichtumsetzung hervorgerufenen Völkerrechtsverstoß des Gesamtstaates haften.

Da die Länder sich auch über das Lindauer Abkommen mit der Ratifikation der UN-BRK einverstanden erklärt haben, würden sie außerdem gegen ihr früheres Verhalten zuwiderhandeln, würden sie nun die Umsetzung verweigern (*venire contra factum proprium*).

Für die Kommunen als integrale Bestandteile der Länder kann nichts anderes gelten.¹¹⁴ Verfassungsrechtlich sowie staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen den Ländern zuzuordnen.¹¹⁵ Ihr Aufgabenkreis und Wahrnehmungsmodus wird durch die Länder bestimmt, da das Kommunalrecht dem Landeskompetenzbereich unterfällt.¹¹⁶ Kommunen unterstehen der staatlichen Aufsicht der Länder und müssen Recht und Gesetz wahren.¹¹⁷

Ungeachtet dessen, dass die Kommunen keine separate dritte Ebene im Bundesstaatssystem darstellen, sind sie nicht „exterritorial“, sondern wie alle Rechtssubjekte auch an die allgemeinen, vom Bund kompetenzgemäß erlassenen Normen gebunden.¹¹⁸ So wie sie also an andere Normen des deutschen innerstaatlichen Rechts gebunden sind, sind sie auch ausnahmslos an den verfassungsgemäß zustande gekommenen Rechtsanwendungsbefehl durch das bundesrechtliche Zustimmungsgesetz gebunden.

Selbst der Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist davon nicht ausgenommen. Kommunale Angelegenheiten sind stets im Einklang mit Gesetz und Recht auszuüben (dazu ausführlich siehe 4.3.1. und 4.3.2.).

4.2 Grundrechte

Im Zusammenspiel von Völker- und Europarecht mit den Grundrechten des Grundgesetzes gelten im Speziellen die Grundsätze der Völkerrechtsfreundlichkeit und „offenen Staatlichkeit“. Deutschland ist laut der Präambel des Grundgesetzes „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Staatsziele sind die europäische Integration und die Einbindung Deutschlands in die internationale Friedensordnung. Die Artt. 23, 24, 25 und 52 Abs. 2 GG, die „von der Eingliederung des von ihm verfassten Staates in die Völkerrechtsordnung“ ausgehen, spiegeln diese Ausrichtung wider.¹¹⁹ Das Prinzip der offenen Staatlichkeit meint die Öffnung des innerstaatlichen Rechtsraums für völkerrechtliche und europarechtliche Normen, um die Staatsgewalten effektiv zu binden.¹²⁰ Die völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen wirken sich darüber auf **alle**

¹¹³ Krajewski (2023), § 5 Rn. 65.

¹¹⁴ Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 4; Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20.

¹¹⁵ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20.

¹¹⁶ Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 29.

¹¹⁷ Dietlein / Heusch (2023), Rn. 38f.

¹¹⁸ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 86.

¹¹⁹ Bundesverfassungsgericht (1987): Beschluss vom 31.03.1987 - 2 BvM 2/86, BVerfGE 75, 1, Rn. 38 (juris); Jarass / Pieroth (2022), Art. 25 Rn. 5.

¹²⁰ Geiger (2010), S. 2.

Grundrechte aus: Die UN-BRK ist vollumfänglich bei der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen.¹²¹ Ihre Inhalte fließen in die einzelnen Artikel hinein.

Von herausragender Bedeutung im Zusammenspiel mit der UN-BRK ist Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“. In diesem besonderen Gleichheitssatz enthalten ist nicht nur ein Benachteiligungsverbot, sondern auch einen Förderauftrag an die Grundrechtsgebundenen, gleiche Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu schaffen (positives Benachteiligungsverbot).¹²² Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.¹²³ Der Förderauftrag kann als Basis sogar für bevorzugende Maßnahmen zugrunde gelegt werden und umfasst allgemeine Fördermaßnahmen aller Art wie beispielsweise bauliche Maßnahmen zur Barrierefreiheit.¹²⁴ Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist Grundrecht und objektive Wertentscheidung zugleich und überträgt dem Staat eine besondere Verantwortung gegenüber Menschen mit Behinderungen.¹²⁵ Die objektive Wertentscheidung hat in alle Rechtsgebiete hineinzuwirken. Sie soll Grundlage des sozialen Miteinander sein. Der Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen soll möglichst beseitigt und eine volle Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden.¹²⁶ Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG findet überall, in allen Lebensbereichen, Anwendung. Keine einzige Materie ist von seinem Geltungsanspruch ausgenommen.¹²⁷

Inhalt und Reichweite des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sind ebenso wie das übrige innerstaatliche Recht völkerrechts- und europarechtskonform zu ermitteln (siehe oben 4.1.). Um dem Effektivitätsgebot (*effet utile*) hinreichend nachzukommen, sind die Ausformulierungen der UN-BRK in den Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hineinzulesen und dahingehend Verpflichtungen für alle staatlichen Ebenen zu konkretisieren. Auch die Möglichkeit, von völkerrechtlichen Vereinbarungen innerstaatlich durch ein später erlassenes Gesetz abzuweichen (Treaty Override), schmälert im menschenrechtlichen Kontext das Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht.¹²⁸ Zwar kann laut Bundesverfassungsgericht ein Treaty Override in bestimmten Bereichen möglich sein (so etwa bei der Überschreibung eines Doppelbesteuerungsabkommens durch ein innerstaatliches Gesetz).¹²⁹ Grenzen für diese Spielräume des Gesetzgebers existieren allerdings sobald der menschenrechtliche Bereich eröffnet ist. So stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Doppelbesteuerungsabkommen gleichzeitig fest, dass „zwischen zwingenden, der Disposition des Verfassungsgebers entzogenen Regelungen, insbesondere den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG), und sonstigem Völkerrecht“ zu unterscheiden ist.¹³⁰ Auch ist die völkerrechtliche Natur der UN-BRK als multinationales UN-Übereinkommen von

¹²¹ Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 16.12.2021 - 1 BvR 1541/20, Rn. 102.; Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14.

¹²² Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 30.01.2020 - 2 BvR 1005/18, Rn. 35 (juris); Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 90; Welke (2012), S. 86 Rn. 11f.; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 3 Abs. 3 Rn. 125f.

¹²³ Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 30.01.2020 - 2 BvR 1005/18, Rn. 35 (juris); Bundesverfassungsgericht (1997): Beschluss vom 08.10.1997 - 1 BvR 9/97, BVerfGE 96, 288, Rn. 74 (juris); Dürig / Herzog / Scholz (2023), GG Art. 3 Abs. 3 Rn. 119.

¹²⁴ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 3 Abs. 3 Rn. 126.

¹²⁵ Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 30.01.2020 - 2 BvR 1005/18, Rn. 37 (juris); vgl. Bundesverfassungsgericht (1997): Beschluss vom 08.10.1997 - 1 BvR 9/97, BVerfGE 96, 288, Rn. 72 (juris); Jarass / Pieroth (2022), Art. 3 Rn. 160; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 3 Abs. 3 Rn. 127.

¹²⁶ Dürig / Herzog / Scholz (2023), GG Art. 3 Abs. 3 Rn. 126.

¹²⁷ Tomuschat (2008), S.328.

¹²⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 14.

¹²⁹ Bundesverfassungsgericht (2015): Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12.

¹³⁰ Bundesverfassungsgericht (2015): Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, Rn. 76; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 14; JuWiss, Ein Gespräch mit Prof. Dr. Andreas Paulus.

dem bilateralen Vertrag des Doppelbesteuerungsabkommens abzugrenzen. Während letzteres zwischen Deutschland und der Türkei geschlossen wurde, gilt die UN-BRK für eine Vielzahl von Vertragsparteien sowie als Teil des Europarechts, sodass für Deutschland weitere europarechtliche Loyalitätspflichten in Verbindung mit dem Gebot der Europarechtsfreundlichkeit hinzutreten und die Zulässigkeit späterer, innerstaatlicher Abweichungen weiter einschränken.¹³¹

Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG präzisiert in Verbindung mit weiteren Grundrechten deren jeweiligen Grundrechtsgehalt im Sinne der UN-BRK. Die inhaltlichen Anforderungen dürften nicht über das bisherige Verständnis des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hinausgehen, da mit der UN-BRK gerade keine neuen Rechtspositionen geschaffen, sondern nur ausdrücklich formuliert und erstmals schriftlich fixiert wurden.¹³² Sie konkretisiert die bereits anerkannten allgemeinen Menschenrechte aus anderen Menschenrechtsübereinkommen auf die Situation von Menschen mit Behinderungen.¹³³ Es handelt sich bei den Rechten von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK um ein und dieselben Rechte, wie sie schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR), dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (IPwskR/ICESCR) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPbpR/ICCPR) niedergeschrieben sind.¹³⁴ Die in Ziel und Zweck der UN-BRK sowie ihren weiteren Artikeln konkretisierten menschenrechtlichen Verpflichtungen binden mithin (schon längst) über den besonderen Gleichheitssatz des Grundgesetzes alle staatlichen Stellen, die Grundrechtsverpflichtete sind.

Diese Ausführungen werden bekräftigt von der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG. In den Grund- und Menschenrechten findet der Achtungsanspruch der Menschenwürde explizit Anerkennung und wird als leitende Orientierung für Politik und Recht festgeschrieben.¹³⁵ Nur so können die Menschenrechte und die Verbriefungen der UN-BRK angemessen und in ihrer Universalität und Unveräußerlichkeit verstanden werden. Die Menschenwürde lässt keinerlei Unterscheidung zu zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen. Sie ist unverletzlich und oberster Wert der Verfassung. Sie ist tragende Säule des Grundgesetzes und Wurzel der übrigen Grundrechte.¹³⁶

Grundrechtsverpflichtete sind nach Art. 1 Abs. 3 GG die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. Kommunen sind als Teil der vollziehenden Gewalt im Rahmen der horizontalen Gewaltenteilung ebenso gebunden wie Bund und Länder.¹³⁷ Sie sind als mittelbare Verwaltung der Länder und Teil der Staatsgewalt Bindungsadressaten.¹³⁸ Die Grundrechte sind unmittelbar geltendes Recht und bedürfen keines weiteren Umsetzungsaktes. Demgemäß hat sich sämtliches kommunales Handeln über Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Speziellen sowie über die anderen Grundrechte im Allgemeinen an der UN-BRK zu orientieren, um verfassungsgemäß zu sein. Ohne eine solche Orientierung befänden sich die Kommunen stets in einem Widerspruch zu

¹³¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016), S. 6ff.

¹³² Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 12.

¹³³ Deinert / Welti / Luik / Brockmann / Banafsche (2022), Rn. 7f.; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 12.

¹³⁴ Aichele (2010), S. 15; Aichele / v. Bernstorff (2010), S. 199.

¹³⁵ Bielefeldt (2008), S. 19, 24.

¹³⁶ Bundesverfassungsgericht (1995): Beschluss vom 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91, Rn. 92 (juris).

¹³⁷ Epping / Hillgruber (2023), Art. 1 Rn. 65-68; Dreier (2015), Art. 1 Abs. 3 Rn. 70; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 121.

¹³⁸ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 75; Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 4; Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20.

Völker-, Europa-, aber auch Verfassungsrecht. Sie sind von Verfassungs wegen an die UN-BRK gebunden.

Um den Förderauftrag aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zu erfüllen, haben die Kommunen der UN-BRK entsprechende Maßnahmen zu treffen. Um diese Maßnahmen zu konkretisieren, sind – da im Völkerrecht auch Rechtserkenntnisquellen vollumfänglich zu beachten sind – auch die Allgemeinen Bemerkungen und Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zur Auslegung der Artikel der Verfassung hinzuzuziehen.¹³⁹ Zwar besitzt der Ausschuss laut Bundesverfassungsgericht kein Mandat zur verbindlichen Interpretation des Vertragstextes. Allerdings kommen den Interpretationen, Berichten, Leitlinien und Empfehlungen des Ausschusses erhebliches Gewicht zu. Sie sind deshalb von den nationalen Gerichten im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung zu beachten.¹⁴⁰ Sie zielen gerade darauf ab, eine einheitliche Einhaltung der UN-BRK zu gewährleisten und sind gewichtige Rechtserkenntnisquellen (siehe 2.1. und 2.2.). Da der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit auch dazu dient, die Bundesrepublik Deutschland vor Verstößen gegen Völkerrecht zu bewahren, ist eine Einbeziehung unumgänglich. Es ergibt sich hinsichtlich der verpflichtenden Art und Weise der Umsetzung kein anderes Ergebnis als unter 2.2.

4.3 Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben

Über die Grundrechte hinaus, könnte sich eine Verpflichtung der Kommunen auch aus weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben. Denn auch für das übrige Verfassungsrecht gelten die Grundsätze der Völkerrechts- und Europarechtsfreundlichkeit sowie der „offenen Staatlichkeit“ (siehe 4.2.). Der Fokus soll dabei auf den Staatsstrukturprinzipien und dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen liegen.

4.3.1 Staatsstrukturprinzipien

Die Staatsstrukturprinzipien sind überwiegend ausdrücklich in Art. 20 Abs. 1 und 3 GG normiert. Sie binden alle drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative entsprechend Art. 1 Abs. 3 GG. Für die Länder gilt Art. 28 Abs. 1 GG vorrangig, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern, orientiert am Bund, den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss. Für kommunales Handeln gelten diese Prinzipien ebenso, denn Kommunen sind zugleich Träger der öffentlichen Gewalt und Teil der vollziehenden Gewalt gemäß Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG (siehe 4.2.).¹⁴¹

Ein besonderer Fokus soll zunächst auf das **Sozialstaatsprinzip** gelegt werden, demzufolge die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Bundesstaat ist. Es ist unmittelbar geltendes Recht und hat den Charakter eines objektiven Rechtssatzes.¹⁴² Kernelement des Sozialstaatsprinzips ist die Fürsorge.¹⁴³ Staatliche Hilfen und Schutz sollen dort sichergestellt sein, wo sie gebraucht werden. Der Gesetzgeber wird dergestalt zu sozialer Aktivität verpflichtet.¹⁴⁴

¹³⁹ Reiling (2018), S. 311-318.

¹⁴⁰ Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 65 (juris).

¹⁴¹ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 20.

¹⁴² Gröpl (2013), § 10 Rn. 666f; Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 153.

¹⁴³ In unzeitgemäßer Formulierung (Fürsorge für hilfsbedürftige Personen, „die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung behindert sind“) BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 - 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68, Rn. 120 (juris); Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 156.

¹⁴⁴ Bundesverfassungsgericht (1951): Beschluss vom 19.12.1951 - 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97 Rn. 34 (juris); Voßkuhle / Wischmeyer (2015), S. 693.

Aus dem Sozialstaatsprinzip allein folgt zwar kein subjektives Recht.¹⁴⁵ Zu beachten sind allerdings die Wirkung auf und Konkretisierung durch die Grundrechte sowie das Gebot der Völkerrechts- und Europarechtsfreundlichkeit. So leitet sich zum einen aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG ein Anspruch auf solche Sozialleistungen her, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben sind.¹⁴⁶ Zum anderen gilt wie für die Grundrechte des Grundgesetzes auch für das Sozialstaatsprinzip als grundgesetzliche Vorschrift eine völkerrechts- und europarechtsfreundliche Interpretation zur Öffnung des Staates für Völker- und Europarecht im Sinne der Präambel sowie zur Vermeidung von Verstößen gegen das Völkerrecht. Die UN-BRK strahlt so auf die Staatsstrukturprinzipien aus und muss in die Anforderungen an einen Sozialstaat hineingelesen werden. Die sozialstaatliche Interpretation des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG führt wiederum zu einem Gebot an den Staat, gleiche Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten durch angemessene Vorkehrungen zu schaffen.¹⁴⁷ Es verdichtet sich zu einem Förderungs- und Integrationsauftrag.

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Kommunen, für die allgemeine Daseinsvorsorge aller Einwohner*innen einzustehen.¹⁴⁸ Diese kommunale Daseinsvorsorge beinhaltet solche Aufgaben, an deren Erfüllung ein besonderes öffentliches Interesse besteht und deckt sich überwiegend mit der öffentlichen Leistungsverwaltung.¹⁴⁹ „Alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen, ist kommunale Daseinsvorsorge.“¹⁵⁰ Die kommunale Daseinsvorsorge mittels öffentlicher Einrichtungen erstreckt sich von „existenznotwendigen“ Leistungen bis hin zu Kommunikations- und Unterhaltungsangeboten.¹⁵¹ Stets zu beachten sind dabei die Grundrechte, insbesondere Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, die die Kommunen nach Art. 1 Abs. 3 GG bei öffentlich-rechtlicher sowie privatrechtlicher Ausgestaltung der Leistungserbringung binden.¹⁵² Eine genaue Begriffsbestimmung der Daseinsvorsorge oder Vorgabe zu ihrer Ausgestaltung gibt es in Deutschland allerdings nicht. Zu den „existenznotwendigen“ Leistungen zählen einheitlich neben dem Verkehr die Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Energieversorgung, Telekommunikation, Gesundheit, Bildung und Schulwesen.¹⁵³ Die „Daseinsvorsorge“ ist als unbestimmter Rechtsbegriff erst recht der (völkerrechts- und europarechtsfreundlichen) Auslegung zugänglich. Auch die UN-BRK kann diesen Begriff füllen. In Betracht kommen dafür insbesondere folgende Inhalte der UN-BRK: „die Zugänglichkeit (Art. 9), die unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19), die persönliche Mobilität (Art. 20), die Bildung (Art. 24), die

¹⁴⁵ Bundesverfassungsgericht (1990): Beschluss vom 29.05.1990 – 1 BvL 20/84, BVerfGE 82, 60, Rn. 83 (juris); Bundesverfassungsgericht (1950): Beschluss vom 19.12.1950 – 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97 Rn. 34; Dreier (2015), Art. 20 Rn. 45.

¹⁴⁶ Bundesverfassungsgericht (1975): Beschluss vom 18. Juni 1975 – 1 BvL 4/74, BVerfGE 40, 121, Rn. 44 (juris); Dreier (2015), Art. 20 Rn. 45; ergänzend: Voßkuhle / Wischmeyer (2015), S. 694: „So folgt aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG iVm dem Sozialstaatsprinzip ein subjektives Recht des Einzelnen auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.“

¹⁴⁷ Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 90; Epping / Hillgruber (2023), Art. 20 Rn. 213-216a.1; Voßkuhle / Wischmeyer (2015), S. 693.

¹⁴⁸ Konkretisierung erfährt sie durch die jeweiligen Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen (siehe unten 4.4.3).

¹⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2006), S. 2.

¹⁵⁰ Forsthoff (1973), Vorb § 20; Maurer (2020), § 1 Rn. 17: „Forsthoff beschränkte ihn [den Begriff der Daseinsvorsorge] zunächst auf die Bereitstellung existenziell notwendiger Leistungen (Strom, Wasser, Verkehr), erstreckte ihn aber später auf weitere, für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendige Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich.“

¹⁵¹ Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 249ff.; Pielow (2006), S. 692; Görres-Gesellschaft (2017), Daseinsvorsorge; Maurer (2020), § 1 Rn. 17.

¹⁵² Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 264; Görres-Gesellschaft (2017), Daseinsvorsorge; Epping / Hillgruber (2023), Art. 20 Rn. 208.

¹⁵³ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2006), S. 2.

Gesundheit (Art. 25), Arbeit und Beschäftigung (Art. 27) sowie die Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30).¹⁵⁴ Legt man nun diese staatlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK zugrunde, wird der Begriff der Daseinsvorsorge menschenrechtlich angereichert. Für eine verfassungskonforme Daseinsvorsorge müssen die kommunalen Pflichten im Lichte der UN-BRK verstanden, das heißt an die menschenrechtlichen Standards der UN-BRK angepasst werden. Die vorgenannten Rechte aus der UN-BRK beziehen sich auf menschliche Grundbedürfnisse. Für eine Nichterfüllung dieser Bedürfnisse für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge gibt es keine Rechtfertigung. Die Leistungen der Daseinsvorsorge müssen auch für Menschen mit Behinderungen tatsächlich zugänglich sein. Die gilt umso mehr als sich gemeinwohlorientierte Dienstleitungen auch durch die Garantie des freien Zugangs zu ihnen in allen Regionen und zu erschwinglichen Preisen auszeichnen.¹⁵⁵

Ein Beispiel für die menschenrechtliche Anreicherung des Begriffs Daseinsvorsorge sind Mobilität und Barrierefreiheit.¹⁵⁶ Mobilität als Grundbedürfnis aller Menschen ist denkwürdiger Inhalt „existenznotwendiger“ Leistungen der Daseinsvorsorge. Es braucht sie, um am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, um einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachzugehen oder um Leistungen der Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen zu können.¹⁵⁷ Menschenrechtlich betrachtet ist für Menschen mit Behinderungen der tatsächlich gleiche Zugang zur Daseinsvorsorge im Bereich Mobilität zu sichern.¹⁵⁸ Kommunen müssen sich der Barrierefreiheit und Herstellung vollumfänglicher barrierefreier Mobilität widmen und planvoll gegen die Hindernisse vorgehen, die bestehen, bis sie ihre Verpflichtungen aus der UN-BRK verwirklicht haben.

Die Verantwortung für die Daseinsvorsorge für Menschen mit Behinderungen liegt nach dem Sozialstaatsprinzip bei allen staatlichen Ebenen einschließlich der Kommunen.

Ein weiteres relevantes Staatsstrukturprinzip ist im Kontext der UN-BRK das **Rechtsstaatsprinzip**. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein Staat, in dem die politische Herrschaft nur aufgrund und im Rahmen von Gesetzen ausgeführt wird.¹⁵⁹ Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich zum einen die Wirkung von Völkerrecht im innerstaatlichen Rechtssystem (siehe 4.1. zum Rechtsanwendungsbefehl). Zum anderen sind danach Exekutive (wozu auch Kommunen zählen¹⁶⁰) und Judikative an „Gesetz und Recht“ gebunden.¹⁶¹ Innerstaatlich geltendes Völkerrecht - wie die UN-BRK - ist Recht im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG und unterfällt eben dieser Bindung.¹⁶² Menschenrechtliche Normen innerstaatlich zur Anwendung zu bringen, ist rechtsstaatlich geboten.¹⁶³ Durch die faktische Rangaufwertung von Menschenrechtsverträgen gilt das weitergehend sogar für die Gesetzgebung.¹⁶⁴ Die von der Exekutive erlassenen Normen dürfen nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen, und auch sonstiges Handeln muss mit allen in Deutschland geltenden Rechtsnormen konform gehen. Gesetzliche

¹⁵⁴ Sieger (2019).

¹⁵⁵ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2006), S. 3; Becker (2005), S. 18.

¹⁵⁶ Sieger (2019).

¹⁵⁷ Sieger (2019).

¹⁵⁸ Sieger (2019).

¹⁵⁹ Epping / Hillgruber (2023), Art. 20 Rn. 138.

¹⁶⁰ Dreier (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 70.

¹⁶¹ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28, Rn. 30; Aichele (2010), S. 17.

¹⁶² Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 52.

¹⁶³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 2.

¹⁶⁴ Dreier (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 6; siehe oben 4.1.

Handlungspflichten müssen beachtet werden; Normen stets vor dem Hintergrund der UN-BRK verstanden werden. Dazu bietet die menschenrechtskonforme Auslegung, eine vom Bundesverfassungsgericht anerkannte und rechtsstaatlich gebotene Methode, eine Hilfe, um innerstaatliches Recht im Einklang mit völkerrechtlichen Menschenrechtsabkommen auszuüben.¹⁶⁵ Andernfalls wäre das Handeln der Kommunen rechtswidrig.¹⁶⁶

Das **Demokratiegebot**, als weiteres zu untersuchendes Staatsstrukturprinzip, verlangt nach chancengleichen Teilhabemöglichkeiten in politische Angelegenheiten (in rebus politicis).¹⁶⁷ Menschen mit Behinderungen ist nicht nur die politische Teilhabe in Form von aktivem und passivem Wahlrecht zu ermöglichen, sondern auch die tatsächliche Möglichkeit ihrer Partizipation in politischen Prozessen sicherzustellen.¹⁶⁸ Die Inhalte des Art. 4 Abs. 3 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und anderen sie betreffende Entscheidungsprozessen aktiv zu konsultieren und einzubeziehen, finden sich im Demokratieprinzip wieder. Die Pflicht, die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen in politischen Prozessen sicherzustellen, wird den Kommunen durch dieses nationale Verfassungsprinzip auferlegt.

Die hier betrachteten Staatsstrukturprinzipien (Sozialstaats-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip) führen also erneut zu einer kommunalen Verantwortung und Verpflichtung gegenüber Menschen mit Behinderungen.

4.3.2 Kommunale Selbstverwaltung

Wurde bislang untersucht, ob sich eine kommunale Verpflichtung aus Recht und Gesetz ergibt, ist nun Untersuchungsgegenstand, ob diesen Verpflichtungen nicht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung entgegengehalten werden könnte. Zentrale Vorschrift für die kommunale Selbstverwaltung ist Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Sie garantiert den Gemeinden¹⁶⁹ das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Parallel zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG findet sich eine verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung häufig in den jeweiligen Landesverfassungen.¹⁷⁰

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“¹⁷¹. Die Kommunen haben kein allgemeinpolitisches Mandat.¹⁷² Ihr Aufgabenkreis endet dort, wo der spezifische örtliche Bezug fehlt (überörtliche Belange) und eine Ausweitung des Tätigkeitsbereiches nicht möglich ist.¹⁷³ Im Rahmen des spezifisch örtlichen Bezugs haben die Kommunen grundsätzlich ihre Aufgaben weisungsfrei, in eigener Verantwortung, und mit eigenen Mitteln zu erfüllen. Im Regelfall dürfen Kommunen über das „Cb“, „Wann“ und „Wie“ ihrer Aufgaben und deren Erfüllung

¹⁶⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 2.

¹⁶⁶ Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 59.

¹⁶⁷ Welke (2012), S. 86.

¹⁶⁸ Schröder (2017), S. 809, 813.

¹⁶⁹ zu der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG von/in Stadtstaaten siehe: Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 34; Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, BVerfGE 150, 1, Rn. 347 (juris); Gern/Brüning (2019), 4. Kapitel: Die Institutionen der Gemeinden, Rn. 199, 201; Bln. VerfGH LVerfGE 1, 33.

¹⁷⁰ Beispielhaft: Art 78 LV NRW.

¹⁷¹ Bundesverfassungsgericht (2001): Beschluss vom 18.07.2001 - 2 BvR 1176/99, BVerfGE 79, 127 (Rastede), Leitsatz 4, Rn. 59 (juris).

¹⁷² Ebd. Rn. 49 (juris); Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 29; Dietlein / Hellermann (2019), § 1 Rn. 181.

¹⁷³ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 81; Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 27.

entscheiden.¹⁷⁴ Die Entschließungsfreiheit der Kommunen soll gewährleistet sein. Die Aufgaben innerhalb ihrer Verbandskompetenz sollen sie frei und ohne Einflussnahme des Staates so erfüllen können, wie es im Rahmen von Recht und Gesetz ihrem Gestaltungswillen entspricht.¹⁷⁵ Davon abweichend sind freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu betrachten.

Soll die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt werden, ist zu unterscheiden, ob die jeweilige Materie den Randbereich oder den Kernbereich der Selbstverwaltung betrifft. Während nämlich Eingriffe in den gesetzlich regulierbaren Randbereich möglich sind, ist der Kernbereich unantastbar.¹⁷⁶ Der Kernbereich enthält jene „Essentiale, die man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern“¹⁷⁷. Die institutionelle Garantie darf rechtlich oder faktisch nicht derart beseitigt oder ausgehöhlt werden, dass Kommunen nicht mehr frei ihren Spielraum ausüben können.¹⁷⁸ Um diesen Bereich zu konkretisieren, wird regelmäßig auf die so genannten „Gemeindehoheiten“ verwiesen, die die originären Aufgaben der Kommunen darstellen. Zu den gemeindlichen Hoheitsrechten zählen die Planungs-, Satzungs-, Finanz-, Personal-, Organisations-, Kooperations- und Gebietshoheit.¹⁷⁹ Diese Aufzählung ist jedoch eher eine unpräzise als eine abschließende Umschreibung, da auch die Gemeindehoheiten nicht in allen Einzelheiten Kernbereichsschutz in Anspruch nehmen können.¹⁸⁰

All diese Ausführungen gelten allerdings nur „im Rahmen der Gesetze“. Ermessens-, Gestaltungs- und Weisungsfreiheit der Kommunen unterliegen weiterhin stets der Bindung an die Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG) (siehe auch 4.3.1.).¹⁸¹ Dabei meint „Gesetze“ Verfassungsrecht, aber auch einfachgesetzliche Normen. Diese Bindung gilt auch im Kernbereich. Auch die soeben genannten Gemeindehoheiten sind verfassungsgemäß zu erfüllen. Der Kernbereich wird nicht zu einem grundrechtsfreien Raum. Er soll zwar die Eigenständigkeit der Kommunen schützen und den föderalistischen Aufbau fördern, legitimiert aber nicht Grundrechtsverstöße. Die Bindung der Träger öffentlicher Gewalt an die Grundrechte gemäß Artt. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG wirkt stärker als die Garantie der Kommunen auf eigenverantwortliche Selbstverwaltung. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kann selbst im Kernbereich die Grundrechte nicht aushebeln. Sie ist kein gegenläufiges Grundrecht, das in Ausgleich zu bringen ist, sondern hat als institutionelle Garantie verfassungsgemäß zu sein.¹⁸² Die Bindung der Kommunen an Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG bleibt im Rahmen ihrer Gemeindehoheiten bestehen. Vor den völkerrechtsfreundlich ausgelegten Verpflichtungen des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG können sich die Kommunen deshalb nicht mit Verweis auf ihre kommunale Selbstverwaltung „schützen“. Vielmehr folgt aus den verfassungsrechtlich an die Kommunen übertragenen Aufgaben, dass diese im Einklang mit der Verfassung zu erfüllen sind, und das heißt: unter Berücksichtigung des Gebots der Völkerrechtsfreundlichkeit.

¹⁷⁴ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 30; Dreier (2015), Art. 28 Rn. 105.

¹⁷⁵ Sachs (2021) Art. 28 Rn. 52.

¹⁷⁶ Dietlein / Hellermann (2019), § 1 Rn. 186.

¹⁷⁷ Stern (1964), S. 87; Dietlein / Hellermann (2019), § 1 Rn. 186.

¹⁷⁸ Sachs (2021), Art. 28 Rn. 64.

¹⁷⁹ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 120; Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 31; Sachs (2021), Art. 28 Rn. 53.

¹⁸⁰ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 28 Rn. 199.

¹⁸¹ Jarass / Pieroth (2022), Art. 28 Rn. 30; Jarass / Pieroth (2022), Art. 20 Rn. 52f.

¹⁸² Dreier (2015), Art. 28 Rn. 78.

So wie der Kernbereich kein grundrechtsfreier Raum sein kann, kann er ebenso wenig ein europarechtsfreier Raum sein: Die Ratifikation der UN-BRK durch die EU (siehe oben 3.) bildet ein Einfallstor in die kommunale Selbstverwaltung und ihren Kernbereich. Denn dieser Kernbereich ist nicht „europafest“. ¹⁸³ Europarecht ist vielmehr „kommunalblind“ und bindet den Mitgliedstaat vollumfänglich. ¹⁸⁴ Als Teil der Staatsgewalt unterliegen auch die Kommunen der Bindung des Europarechts sowie dessen Anwendungsvorrang. ¹⁸⁵ Im Konfliktfall mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geht das Europarecht vor, und die grundgesetzlichen Sicherungen kommunaler Selbstverwaltung stehen zurück. Der Spielraum für eigenverantwortliches Handeln reduziert sich demgemäß auch aus diesem Blickwinkel: Die Kommunen müssen ihr Handeln an der UN-BRK orientieren, andernfalls handeln sie europarechtswidrig. Allein so kann dem herrschenden Grundsatz des *effet utile* gerecht werden.

Menschenrechte erhalten auch im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eine übergeordnete Rolle, an der sich das Handeln kommunaler Akteur*innen stets ausrichten muss.

Aus einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Gemeindehoheiten kann sich darüber hinaus Folgendes ergeben: Allgemein sind die Hoheiten so auszuüben, dass sie mit dem Ziel und Zweck der UN-BRK konform gehen und zu keiner Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen führen. Besonderes Augenmerk fällt hierbei auf die Planungshoheit: Sie umfasst das Recht der Kommunen bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten ein Konzept zu erarbeiten, das den einzelnen Verwaltungsvorgängen Rahmen und Ziel weist. ¹⁸⁶ Fraglich bleibt, ob aus dieser Hoheit der Gemeinden, auch eine Pflicht abzuleiten ist, diese Planung auch tatsächlich vorzunehmen und wenn ja, ob an diese auch Ansprüche in Bezug auf die Art und Weise der Planung zu stellen sind. Auch wenn von den Kommunen unter diesem Stichwort wohl in erster Linie Raumplanung und Bodennutzung verstanden werden, ¹⁸⁷ kann diese Planungshoheit auf Aktionspläne bezogen werden. Eine solche Pflicht lässt sich zwar nicht allein aus Art. 28 GG entnehmen, liegt aber, im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsprinzip und der Verpflichtung alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge für alle Einwohner*innen zu organisieren, nahe.

Der Einwand des Finanzausgleichs bzw. der Konnexität steht den zuvor herausgearbeiteten kommunalen Verpflichtungen nicht entgegen. Art. 104a GG begründet eine kompetentielle Verantwortung für Ausgaben: das sogenannte Konnexitätsprinzip. ¹⁸⁸ Danach gehören Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammen. Vereinfacht: „Wer bestellt, bezahlt.“ Kommunen kommen zwar im Wortlaut der Vorschrift nicht vor, sind aber als Teil der Länder umfasst und so vor der Pflicht zur Finanzierung von Bundesaufgaben geschützt. ¹⁸⁹ Für den Bund gilt weiterhin das Durchgriffsverbot, das bereits die unmittelbare Aufgabenübertragung durch den Bund an die Kommunen untersagt (Artt. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG). ¹⁹⁰ Die kommunale finanzielle Leistungsfähigkeit soll stets sichergestellt sein. Auch die Länder können nach dem jeweiligen

¹⁸³ Epping / Hillgruber (2023), Art. 28 Rn. 24; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 28 Rn. 147; Dietlein / Hellermann (2019), § 2 Rn. 33-37.

¹⁸⁴ Epping / Hillgruber (2023), Art. 28 Rn. 24ff.; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 28 Rn. 147.

¹⁸⁵ Epping / Hillgruber (2023), Art. 28 Rn. 24; Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 28 Rn. 144.

¹⁸⁶ Dreier (2015), Art. 28 Rn. 130.

¹⁸⁷ Ebd.

¹⁸⁸ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 104a Rn. 28.

¹⁸⁹ Jarass / Pieroth (2022), Art. 104a Rn. 3; Epping / Hillgruber (2023), Art. 104a Rn. 5, 8; Dreier (2018), Art. 104a Rn. 20.

¹⁹⁰ Dreier (2018), Art. 104a Rn. 20.

Landesverfassungsrecht den Kommunen die Durchführung öffentlicher Aufgaben nur übertragen, wenn sie zugleich eine Regelung zur Kostendeckung veranlassen. Die Länder tragen grundsätzlich die allgemeine Finanzierungsverantwortlichkeit.¹⁹¹ Die Kommunen könnten nun einwenden, dass ohne eine solche Kostenregelung keine Umsetzungsverpflichtung aus der UN-BRK bestünde. Allerdings gibt es vom Grundsatz der Konnexität auch Ausnahmen: So gelten die obigen Ausführungen nicht bei kommunalen Pflichten, die schon bestanden haben und nur vernachlässigt wurden.¹⁹² Dazu gibt es zwei Anknüpfungspunkte: Die kommunale Umsetzungsverpflichtung besteht zumindest seitdem die UN-BRK in Deutschland in Kraft getreten ist, womit ihre Erfüllung seit 15 Jahren überfällig ist. Die Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben, wurden seitdem auch nicht mehr verändert. Auch enthält die UN-BRK gerade keine neuen Verpflichtungen mehr, sondern präzisiert Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und die notwendigen Maßnahmen, die es zur Herstellung von Gleichheit bedarf. Eine Verpflichtung der Kommunen, gleichwertige Lebensstandards und Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, besteht damit bereits seit – mindestens – dem Jahr 1994. Sollte den Ausführungen entgegen, dennoch die Pflicht eines Finanzausgleichs behauptet werden, gilt ergänzend Folgendes: Der Einwand der Konnexität und die Verpflichtung der Länder führen nicht zu einer Entpflichtung der Kommunen, sondern je nach Ausprägung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips lediglich zu weiterem Umsetzungsbedarf auf Länderebene und einer Verpflichtung des Landesgesetzgebers, eine entsprechende Ausgleichsregelung zu schaffen.¹⁹³

So bleibt festzuhalten, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen nicht vor einer Umsetzung der UN-BRK „schützt“. Vielmehr folgt aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und dem Gebot der verfassungsgemäßen Umsetzung der Gemeindehoheiten, eine kommunale Handlungspflicht. Die Art und Weise des Handelns hat ebenso konventionskonform zu erfolgen und reduziert sich auf die Vorgaben und Ausführungen der UN-BRK. Die Kommunen sind zur vollumfänglichen und konventionskonformen Umsetzung der UN-BRK auch an die völkerrechtlichen Vorgaben (siehe oben 2.2.) gehalten. Andernfalls kämen sie dem grundrechtlich garantierten Schutz vor Diskriminierung nicht nach. Der Einwand der Konnexität steht diesem Ergebnis nicht entgegen, denn die kommunale Umsetzungsverpflichtung der UN-BRK besteht längst und ist keine neue Aufgabe im Sinne des Finanzausgleichs. Eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers tätig zu werden, würde darüber hinaus nicht zu einer Entpflichtung der Kommunen führen.¹⁹⁴

4.4 Landesrechtliche Vorgaben

Auch Landesrecht muss sich entsprechend den Grundsätzen der Völkerrechts- und Europarechtsfreundlichkeit der UN-BRK öffnen und ist in ihrem Licht auszulegen. Bestehende Anknüpfungspunkte sollen im Folgenden aufgezeigt und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen der jeweiligen Kommunen dargelegt werden. Es geht um Vorgaben im Bereich der Landeskompetenzen, mithin um die Landesverfassungen (4.4.1.), die Landesgleichstellungsgesetze (4.4.2.) sowie weiteres Landesrecht,

¹⁹¹ Leisner-Egensperger (2021), S.1488.

¹⁹² Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 94; Dietlein / Hellermann (2019), § 1 Rn. 206: Auch das strikte Konnexitätsprinzip greift nur, wenn durch Landesrecht neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgabe verändert werden.

¹⁹³ Leisner-Egensperger (2021), S.1490.

¹⁹⁴ Leisner-Egensperger (2021), S.1490.

welches ebenso kommunale Verpflichtungen im Kontext des jeweiligen Gesetzeszwecks enthält (4.4.3.).

Ist eine UN-BRK konforme Öffnung des Landesrechts noch nicht erfolgt, kann ein konventionsgemäßer Rechtszustand mittels Auslegung erreicht werden. Im Rahmen der menschenrechtskonformen Auslegung von einfachgesetzlichen Vorschriften kommt die UN-BRK insbesondere bei unbestimmten Rechtsbegriffen sowie im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen und Ermessensentscheidungen zum Tragen. Dabei ist als Auslegungsmaßstab stets die Trias aus Völkerrechts- (2.2.), Europarechts- (3.) und Verfassungsrechtsfreundlichkeit (4.2.) zugrunde zu legen.

Bevor nun einige dieser Regelungen aufgezeigt werden, ist übergreifend auf die **kommunale Ermessensausübung** einzugehen. Diese wird relevant, sobald es sich um Regelungen in Form von „Kann“-Vorschriften handelt. Das sind solche Vorschriften, die den Kommunen Ermessen einräumen, sie also grundsätzlich selbst frei entscheiden lassen, ob und wie sie die tätig werden möchten. Diese Freiheit der Entscheidung kann jedoch eingeschränkt werden. Insbesondere wenn, wie hier, höherrangige Rechte entgegenstehen. Sowohl das Verfassungsrecht als auch das Europarecht, insbesondere der daraus folgende Effektivitätsgrundsatz, lassen in den Fällen, in denen Belange von Menschen mit Behinderungen betroffen sind, bei kommunalen Ermessensentscheidungen nur wenig Spielraum. Innerstaatliche Normierungen im Allgemeinen unterliegen – wie bereits eingehend ausgeführt – der Europarechts- und Völkerrechtsfreundlichkeit zu ihrer Interpretation und ggfs. Erweiterung. Sollte eine innerstaatliche Regelung hinter den Gewährleistungen der UN-BRK zurückbleiben, ist die Kommune dennoch vollumfänglich an den Inhalt der Konvention gebunden. Abweichungen innerhalb des innerstaatlichen Rechts, müssen mittels menschenrechts-, verfassungsrechts- und konventionskonforme Auslegung und Anwendung korrigiert werden.¹⁹⁵ Andernfalls wären Rechtsunsicherheit und ein abweichender menschenrechtlicher Schutzstandard die Folge.

Wird den Kommunen dann zwar auf dem Papier durch ein „Kann“ Ermessen hinsichtlich ihres Tätigwerdens („Ob“) eingeräumt¹⁹⁶, ist es vor diesem Hintergrund nur stimmig erneut darauf zu achten, ob denn tatsächlich eine Wahlmöglichkeit zwischen Nicht-Handeln und Handeln besteht. Denn oberste Maxime bleibt, dass konventionskonform gehandelt werden muss. Auch Ermessen ist stets rechtsgebunden und ebenso wie unbestimmte Rechtsbegriffe erst recht der Ausformung durch die UN-BRK zugänglich. So gilt hinsichtlich des kommunalen **Entschließungsermessens**, welches die Frage betrifft, ob überhaupt gehandelt werden muss, Folgendes: Für die konsequente verfassungs- und konventionsgemäße Ausübung kann nur eine Reduzierung des Ermessens auf eine konkrete Verhaltenspflicht zielführend sein. Man spricht dann von einer „Ermessenreduzierung auf Null“.¹⁹⁷ Die Kommunen müssen entgegen dem offenen Wortlaut tätig werden. Sie dürfen nicht frei hinsichtlich des „Ob“ ihres Tätigwerdens entscheiden. Denn in Anbetracht der UN-BRK existiert nur eine richtige Entscheidung: zu handeln. Andernfalls würden Kommunen nicht zuletzt gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verstoßen. Das kommunale Ermessen würde die Bindung an Recht und Gesetz verletzen. Hinsichtlich des **Auswahlermessens**, der Frage nach dem

¹⁹⁵ Aichele (2011), S. 728; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 2ff.

¹⁹⁶ Beispielhaft: § 47d GO Schleswig-Holstein „Die Gemeinde kann durch Satzung die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen und Belange vorsehen.“

¹⁹⁷ Schoch / Schneider (2022), NVwVG § 40 Rn. 37.

„Wie“ des Tätigwerdens, kann die Kommune ebenfalls nicht völlig frei entscheiden. Auch hier ist ihr Ermessen reduziert. Sie muss ergebnisorientiert handeln und den effektivsten, schnellsten und sichersten Weg wählen. Das gilt auch im Bereich der wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Rechte.¹⁹⁸ Bei der Auswahl dieses Weges hat sie ihre Entscheidung rechtmäßig, sachgerecht und zweckmäßig zu treffen. Welche Instrumente und Vorgaben auf der Suche nach dem effektivsten Weg seitens der Kommunen zu beachten sind, soll Gegenstand des Abschnittes „Good Practices“ (6.) sein.

4.4.1 Landesverfassungen

Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen nebeneinander. Deshalb finden sich Grundrechte und weiteres Verfassungsrecht nicht nur in der Bundesverfassung (GG), sondern auch in den 16 Länderverfassungen. Bestimmungen der Landesverfassungen bleiben ungeachtet des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) insofern in Kraft, als sie mit den Art. 1 bis 18 GG übereinstimmend Grundrechte gewährleisten (Art. 142 GG).¹⁹⁹ „Mehrgewährleistungen“, also über die Artikel des Grundgesetzes hinaus formulierte Grundrechte, sind möglich, wenn und solange sie nicht im Widerspruch zu bundesrechtlichen Normen stehen.²⁰⁰

Abgesehen davon, dass die Länder und Kommunen bereits durch die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden und verpflichtet sind, haben einige Länder den Auftrag, für die Belange von Menschen mit Behinderungen zu sorgen, in ihrer Landesverfassung ausdrücklich aufgenommen. Auch die Handlungspflicht der Kommunen, die notwendigen Schritte einzuleiten, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen und vor Diskriminierung zu schützen, wird teils ausformuliert. Denn alle Träger der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung sind jeweils im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verpflichtet, die auf Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen gerichteten Verfassungsnormen zu beachten.²⁰¹ Diese Landesverfassungen führen in dem jeweiligen Bundesland zu doppelter kommunaler Verbindlichkeit in Verbindung mit den Gewährleistungen des Grundgesetzes und sollten die übrigen Länder motivieren, gleiche Normierungen aufzunehmen.

Thüringen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben die Kommunen ausdrücklich in den verfassungsrechtlichen Pflichtenkreis aufgenommen:²⁰²

Thüringen normiert in Art. 2 Abs. 4 ThürVerf:

„Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats. Das Land und **seine Gebietskörperschaften** fördern ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.“ (Erster Teil Grundrechte, Staatsziele und Ordnung des Gemeinschaftslebens, Erster Abschnitt Menschenwürde, Gleichheit und Freiheit)

Rheinland-Pfalz normiert in Art. 64 RhPfVerf:

¹⁹⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 183, 186.

¹⁹⁹ Dietlein / Hellermann (2019), § 1 Rn. 21.

²⁰⁰ Epping / Hillgruber (2023), Art. 142 Rn. 11.

²⁰¹ Becker / Wacker / Banafsche (2013), S. 90.

²⁰² Stand: 15.08.2023.

„Das Land, die **Gemeinden und Gemeindeverbände** schützen behinderte Menschen vor Benachteiligung und wirken auf ihre Integration und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hin.“ (Erster Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten, VI. Abschnitt: Die Wirtschafts- und Sozialordnung)

Brandenburg normiert in Art. 12 Abs. 4 Verf BB:

„Das Land, die **Gemeinden und Gemeindeverbände** sind verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen.“ (2. Hauptteil: Grundrechte und Staatsziele, 2. Abschnitt Freiheit, Gleichheit und Würde)

Mecklenburg-Vorpommern normiert in Art. 17a MVVerf:

„Land, **Gemeinden und Kreise** gewähren alten Menschen und Menschen mit Behinderung besonderen Schutz. Soziale Hilfe und Fürsorge sowie staatliche und kommunale Maßnahmen dienen dem Ziel, das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten.“ (1. Abschnitt Grundlagen, III. Staatsziele)

Einige Landesverfassungen enthalten sogar über die Artikel des Grundgesetzes hinaus formulierte Grundrechte („Mehrgewährleistungen“). Es finden sich vermehrt Regelungen, die einen Anspruch auf Bildung betreffen.²⁰³ Jedem Kind soll unterschiedslos Zugang zu Erziehung und Bildung ermöglicht werden. Derartige Normen sind im Sinne der UN-BRK zu verstehen und auszulegen. So ist beim Recht auf Bildung stets an Art. 24 UN-BRK und die danach erforderlichen Handlungsschritte zu denken.

Kommunales Handeln steht also auch mit der eigenen Landesverfassung nur dann im Einklang, wenn es an der UN-BRK ausgerichtet ist.

4.4.2 Behindertengleichstellungsgesetze

Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) wurde 2002 eingeführt, um das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG umzusetzen und zu konkretisieren. Um diese Inhalte ausdrücklich auf Länderebene zu transportieren, wurden die Landesgleichstellungsgesetze geschaffen.

Diese spielen als einfachgesetzliche Verpflichtungen eine zentrale Rolle für die kommunale Umsetzung der UN-BRK. In einigen Gleichstellungsgesetzen existieren bereits gute Standards, die Vorbild für andere Länder sein können. Im Vergleich bietet Berlin momentan den fortschrittlichsten gesetzlichen Diskriminierungsschutz.²⁰⁴

Je nach Bundesland variieren Name und inhaltliche Ausgestaltung der Gleichstellungsgesetze. Mit Ausnahme von Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland nehmen sie ausdrücklich Bezug auf die UN-BRK.²⁰⁵

²⁰³ Beispielhaft: Art. 8 LV NRW, Art. 27 LV Bremen; siehe vertieft: <https://www.bildungsserver.de/grundgesetz-und-landesverfassungen-71-de.html>.

²⁰⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Bund und Länder im Vergleich.

²⁰⁵ Stand: 15.08.2023.

Um flächendeckend einen gleichen sowie qualitativ hochwertigen gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten, ist die Einbeziehung der kommunalen Ebene unumgänglich. Bis auf das sächsische Inklusionsgesetz haben daher alle Bundesländer die Kommunen in den Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes aufgenommen und einfachgesetzlich kommunale Verpflichtungen geschaffen. Die Kommunen werden ausdrücklich verpflichtet, ihr Handeln derart auszurichten, dass sie die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen beseitigen und verhindern, die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleisten und ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.²⁰⁶

Auch mit dem Aspekt der Partizipation im Sinne des Art. 4 Abs. 3 UN-BRK setzen sich die Landesgleichstellungsgesetze auseinander: In allen Bundesländern bis auf Mecklenburg-Vorpommern gibt es mittlerweile Landesbehindertenbeauftragte.²⁰⁷ Aber nicht nur auf Bundes- und Landesebene sind Behindertenbeauftragte zu bestellen. Die überwiegende Anzahl der Landesgleichstellungsgesetze²⁰⁸ gibt normativ auch kommunale Behindertenbeauftragte vor. Beiräte für Menschen mit Behinderungen sind in den Landesgleichstellungsgesetzen ebenfalls vorgesehen.

Themenschwerpunkt ist regelmäßig die Herstellung von Barrierefreiheit. Dabei geht es um die Bereiche Bau und Verkehr, aber auch Internet, Intranet und Medien. Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit sollen getroffen²⁰⁹ und Landesfachstellen eingerichtet werden²¹⁰. All dies strahlt auch auf die kommunale Ebene aus.

Wenn auch innerhalb der landesrechtlichen Regelungen teils gravierende Unterschiede herrschen, werden die Kommunen überwiegend angesprochen und so aufmerksam gemacht auf die Verpflichtungen, die sie zu erfüllen haben. Was diese genau beinhalten, ergibt sich über den Wortlaut des Landesgesetzes hinaus aus den Normierungen der UN-BRK. Die Relevanz der völker- und europarechtsfreundlichen Auslegung (und Erweiterung) einfachgesetzlicher Normen kann nicht oft genug betont werden.

4.4.3 Weiteres einfachgesetzliches Landesrecht

Ohne dass es sich in erster Linie um Gleichstellungsgesetze handelt, sind darüber hinaus in einigen Fällen weitere einfachgesetzliche Regelungen bedeutsam, in denen die Prinzipien und Leitgedanken der UN-BRK aufgenommen wurden. Diese gesetzlichen Normierungen enthalten Vorgaben für die Kommunen und unterliegen ebenso einer völkerrechts-, europarechts- und verfassungsrechtsfreundlichen Auslegung und damit Präzisierung durch die UN-BRK.

In Betracht kommen zunächst die jeweiligen **Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen**, die die für die Kommunen zentralen Regelungen erfassen. Erster Ansatzpunkt ist dabei das Selbstverständnis der Kommunen. Einige Gemeindeordnungen²¹¹ enthalten die Absichtserklärung, das Wohl ihrer Einwohner*innen zu fördern und formulieren die bereits angesprochenen Aspekte der kommunalen

²⁰⁶ Angelehnt an die Zielformulierung des § 1 Abs. 1 Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz – SBGG.

²⁰⁷ Stand: 15.08.2023.

²⁰⁸ Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern.

²⁰⁹ Beispielhaft: §§ 4, 5 BGG NRW.

²¹⁰ Beispielhaft: § 31 LGBG Berlin.

²¹¹ So auch: Thüringen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen.

Daseinsvorsorge (siehe 4.3.1.) aus. Diese Absichtserklärungen sind mittels Blickes auf die UN-BRK zu untersuchen: Ist das Wohl der Einwohner*innen das Ziel der Kommunen, so muss dies das Wohl aller Einwohner*innen, daher auch das Wohl von Menschen mit Behinderungen, umfassen. Für dieses Wohl kann nur hinreichend gesorgt sein, wenn innerhalb der jeweiligen Kommune diskriminierungsfrei und mit voller Teilhabe gelebt werden kann. Das setzt voraus, dass die Kommunen die Verpflichtungen der UN-BRK auf die von ihr vorgeschriebene Art und Weise erfüllen. Schon dieses Selbstverständnis ist Einfallstor für die Grundsätze der UN-BRK. Da es sich bei der Daseinsvorsorge um eine ureigene Aufgabe der Kommunen handelt, gilt für Kommunen, die dieses Selbstverständnis nicht klar normieren, dasselbe. Denn das Selbstverständnis ist nützlich und vorbildlich, aber auch deklaratorisch. Es wiederholt lediglich klar und deutlich die Verpflichtung, die für die Kommunen bereits aus den Grundrechten, nicht zuletzt aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, besteht.

Die meisten Gemeindeordnungen sehen daneben die Bestellung von Beauftragten und Beiräten für die Interessen von Menschen mit Behinderungen vor. Teils sind die Belange von Menschen mit Behinderungen ausdrücklich aufgenommen, teils verstecken sie sich hinter Formulierungen wie „gesellschaftlich bedeutsame Gruppe und Belange“²¹². Den Kommunen wird dabei in einigen Fällen eine weitere Umsetzung mittels Satzung ermöglicht. Es handelt sich häufig um „Kann“-Vorschriften, bei denen die Ausführungen zur Reduzierung des kommunalen Ermessens (siehe ausführlich 4.4.) greifen.²¹³ Denn um beispielsweise die in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK vorgeschriebene Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, braucht es funktionierende Formen institutionalisierten Austausches. Kommunen in Bundesländern²¹⁴, die bislang nichts Derartiges in ihrer Gemeindeordnung aufgenommen haben, sind nicht weniger in der Pflicht.

Exemplarisch für weiteres Landesrecht, das zu einer kommunalen Verpflichtung im Sinne der UN-BRK führt, werden hier die **Bauordnungen**, **Schulgesetze** und **Gesetze über den öffentlichen Personennahverkehr** der Bundesländer beleuchtet:

Die jeweiligen **Bauordnungen** greifen durchweg Aspekte des barrierefreien Bauens auf und bilden dergestalt einige Normen der UN-BRK, die Barrierefreiheit zum Inhalt haben, im deutschen Landesrecht ab. In ausnahmslos jeder Bauordnung der Länder findet sich eine Regelung zu barrierefreiem Bauen. Zuständig sind dafür in der Regel die unteren Bauaufsichtsbehörden, die sich auf kommunaler Ebene finden. Diese haben bei der Anwendung des Bauordnungsrechts die korrespondierenden Vorschriften der UN-BRK zugrunde zu legen und die einfachgesetzlichen Normierungen so auszufüllen, dass der menschenrechtliche Standard erreicht wird. Es kann hier nur erneut auf den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit verwiesen werden.

Regelmäßig setzt sich das **Schulrecht** mit den Belangen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auseinander und betrifft so u.a. Art. 24 UN-BRK.²¹⁵ Als Ziele formuliert sind in der Regel die „inklusive Beschulung“, Inklusion im Bildungsbereich

²¹² So in Schleswig-Holstein.

²¹³ Beispielshaft Schleswig-Holstein: § 47d Abs. 1: „Die Gemeinde kann durch Satzung die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen und Belange vorsehen.“

²¹⁴ Thüringen, Niedersachsen, -essen, Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg, Bayern.

²¹⁵ Lange (2017), S. 21 ff.

und eine gleichberechtigte Teilhabe.²¹⁶ Diese Ziele müssen im Sinne der UN-BRK verstanden werden. UN-BRK konform ist der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems, das die individuelle Förderung sowie erforderliche sächliche oder personelle Unterstützung im allgemeinen System leistet. Das Aufrechterhalten von Sonderstrukturen und Förderschulen hingegen verstößt gegen die Grundsätze der Konvention. Segregierende Angebote sind zugunsten inklusiver Angebote abzubauen.²¹⁷ Die Kommunen sind als öffentliche Schulträger an diese Ausführungen gebunden und zu deren Umsetzung verpflichtet. In den Stadtstaaten Hamburg und Bremen existiert sogar ein Rechtsanspruch auf inklusive Bildung ohne Einschränkungen.²¹⁸

Als Teil der Daseinsvorsorge (siehe dazu oben und vertieft 4.3.1.) bestimmen auch die **Gesetze über den öffentlichen Personennahverkehr** kommunale Verpflichtungen. Darunter fällt als Verpflichtung die Erstellung eines kommunalen Nahverkehrsplans, der dazu dient, die öffentlichen Verkehrsinteressen und Verkehrsbedürfnisse darzustellen. Die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben soll abgesichert werden²¹⁹. Dazu wird überwiegend die Notwendigkeit eines barrierefreien Verkehrsnetzes anerkannt und normativ festgehalten. Belange von Menschen mit Behinderungen sollen besonders berücksichtigt werden. Lediglich Niedersachsen und Thüringen versäumen es in ihren Gesetzen über den öffentlichen Personennahverkehr, auf diese Belange einzugehen und enthalten keine Normierungen, die sich mit Barrierefreiheit auseinandersetzen.²²⁰ Im Gegensatz dazu steht NRW, das sogar Bezug auf die UN-BRK nimmt.

Es wird deutlich, dass das Landesrecht in vielen Bundesländern schon Ausformungen zugunsten der Umsetzung der UN-BRK auch in Form kommunaler Verpflichtungen enthält. Es besteht dergestalt ein weiteres Einfallstor für die UN-BRK auf einfachgesetzlicher Ebene. Sie ist stets heranzuziehen, um die Reichweite sowie Art und Weise der Verpflichtungen zu verstehen und konventionsgemäß umzusetzen.

5 Aktionspläne

Aktionspläne sind Instrumente des Disability Mainstreamings und Ausdruck des politischen Willens zur Umsetzung der UN-BRK.²²¹ Für die Kommunen enthalten die 16 Landesaktionspläne zwar rechtlich nicht verbindliche, aber politische Verpflichtungen und Motivatoren.

In den Aktionsplänen der Länder wird großflächig ausdrücklich anerkannt, dass die Umsetzung der UN-BRK eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe²²² ist und die menschenrechtlichen Verpflichtungen entsprechend Art. 4 Abs. 5 UN-BRK auch auf kommunaler Ebene wirken. So führt beispielhaft der Landesaktionsplan Thüringen an: „(...) Kommunen sind daher ebenfalls aufgefordert, sich an der Umsetzung der vorliegenden Maßnahmen zur Gewährleistung einer vollständigen Partizipation von Menschen mit Behinderungen an allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen aktiv zu

²¹⁶ Brandenburg und Thüringen haben sich für Formulierungen wie „gemeinsamer Unterricht“, Hamburg für „Integration“ entschieden; Lange (2017), S. 21.

²¹⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Inklusive Bildung.

²¹⁸ Anders (2023); § 3 Abs. 4 BremSchG; § 12 Abs. 1 HmbSG.

²¹⁹ So § 1 Abs. 1 S. 3 MobGE Berlin.

²²⁰ Stand: 15.08.2023.

²²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010), S. 1.

²²² So zB auch in den Landesaktionsplänen von Thüringen und Rheinland-Pfalz.

beteiligen.²²³ Brandenburg verweist sogar ausdrücklich auf die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses, um der völkerrechtlichen Verpflichtung Nachdruck zu verleihen.

Vielfach werden Aktionspläne als Mittel der Wahl für eine planvolle Umsetzung benannt.²²⁴ Der Landesaktionsplan Sachsen statuiert: „Um das Ziel inklusiver Sozialräume zu erreichen, sind Bund, Länder und Kommunen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gefordert. Ihren Zuständigkeiten entsprechend sollten sie Aktionspläne erstellen und so zur Schaffung inklusiver Sozialräume beitragen.“²²⁵

Einige Landesaktionspläne enthalten Maßnahmenkataloge, die für bestimmte Maßnahmen die Zuständigkeit der Kommunen bestimmen. In diesen Zuständigkeitsrahmen fallen gewöhnlich Maßnahmen zu kommunalen Aktionsplänen, öffentlichem Bauen, Barrierefreiheit (im Bau oder in Schulen), Mobilität oder Bildung.²²⁶

Hinsichtlich der Erstellung von kommunalen Aktionsplänen und den Anforderungen an deren Inhalt haben sich über die Zeit wegweisende Grundsätze aus den Bundes- und Landesaktionsplänen etabliert:²²⁷

Als ein strategisch ausgerichtetes Handlungsprogramm hat ein Aktionsplan eine Beschreibung der Probleme zu enthalten, die durch ihn behoben werden sollen, und konkrete Ziele und Maßnahmen zu deren Behebung festzusetzen. Die koordinierte Ausführung, Evaluation und Fortentwicklung der Ziele und Maßnahmen sollen ebenso Bestandteil des Aktionsplanes sein.

Um menschenrechtskonform zu sein, muss ein Aktionsplan in einem transparenten und partizipativen Prozess erarbeitet werden.²²⁸ Menschen mit Behinderungen müssen in jedem Stadium, das heißt bei der Erstellung, Umsetzung, Evaluation und Fortschreibung des Aktionsplans vollumfänglich beteiligt werden. Dies setzt wiederum voraus, dass Planungen, Abläufe und Zwischenergebnisse transparent sind (Transparenzgebot). Die vielfältigen Erscheinungsformen von Behinderungen müssen berücksichtigt werden, ebenso wie mehrfachdiskriminierende und intersektionale Aspekte. Ein Aktionsplan ist eng an die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen und Grundsätze rückzubinden und soll dafür Sorge tragen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen, eingehalten und umgesetzt werden.²²⁹

Bei der Erstellung sind die UN-BRK selbst sowie die Äußerungen des Ausschusses (Abschließende Bemerkungen und Allgemeine Bemerkungen) zu berücksichtigende Dokumente.²³⁰ Um ein flächendeckendes und einheitliches Schutzniveau mit ineinandergreifenden Maßnahmen zu entwickeln und zu gewährleisten, ist es ebenso

²²³ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019), S. 10.

²²⁴ So zB Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz.

²²⁵ Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2017), S. 125.

²²⁶ So zB Berlin, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg.

²²⁷ Dazu vertiefend und im Folgenden häufig aufgeführt: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010); Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020), S. 12; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019).

²²⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020), S. 24.

²²⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention BRK (2010), S. 1, 3.

²³⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019); Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2022), S. 27; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010), S. 1.

nützlich, die Aktionspläne des Bundes, der Länder und anderer Kommunen als Rahmenwerke, Inspiration und Grundlage zu betrachten.

Ein Aktionsplan sollte entsprechend der in der UN-BRK verbrieften Rechte aufgebaut und strukturiert sein. Er muss im Einklang mit der UN-BRK stehen und darf keine ihr widersprechenden Ziele oder Maßnahmen beinhalten.

Da Menschenrechte stets nur in ihrer Gesamtheit verwirklicht werden können und nicht teilbar sind (Grundsatz der Unteilbarkeit von Menschenrechten)²³¹, sollte ein Aktionsplan die Menschenrechte vollumfänglich in allen Lebensbereichen gleichermaßen im Blick haben. Die Beachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Rechte insgesamt ist wesentlich. Die Nichtbeachtung einzelner von der Konvention erfasster Lebensbereiche führt zwangsläufig zu einer Verletzung weiterer, ineinandergreifender Rechte.

Stets müssen folgende Anforderungen²³² beachtet werden, unabhängig davon, ob es sich um einen Aktionsplan auf Bundes-, Länder-, oder kommunaler Ebene handelt:

- Rückbindung an die Konvention
- Gesamtverantwortlichkeit aller Ressorts
- Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung
- Bestandsaufnahme
- Umfassender Ansatz
- Klarheit und Überprüfbarkeit
- Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung.

Damit ist zwar keine weitere rechtliche Verbindlichkeit geschaffen, allerdings bieten die Länder den Kommunen einen Handlungsrahmen und spezifizieren die Anforderungen, die an sie gestellt werden.

6 „Good Practices“

Eine weitere Orientierung für Kommunen könnte sich aus kommunalen „Good Practices“ ergeben: So wie es Aktionspläne des Bundes und der Länder gibt, haben bereits viele Kommunen vorbildhaft ihre eigenen Pläne, Projekte und Strategien entwickelt, um der UN-BRK hinreichend Geltung zu verschaffen. Erweisen sich diese als gute Umsetzungsversuche bzw. -wege, können sie als „Good Practices“ betrachtet werden.

Da das kommunale Auswahlverfahren bei der Anwendung einfachen Rechts auf den effektivsten Weg reduziert ist (siehe oben 4.4.), sind die Kommunen neben den

²³¹ Aichele (2009), S. 73; Aichele (2010), S. 15.

²³² Vertiefend: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010), S. 3f.

Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses (siehe oben 2.2.) auch an die Beachtung von „Good Practices“ (auch anderer Kommunen) gehalten. Anknüpfungspunkte für diese Beachtungspflicht ergeben sich aus der UN-BRK selbst sowie aus Erwägungen der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der Erforderlichkeit.

Aus der UN-BRK selbst genauer aus Art. 4 Abs. 2, folgt, dass der Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner verfügbaren Mittel, Maßnahmen zur Umsetzung und Implementierung der Rechte der Konvention zu treffen hat. Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) enthält eine nahezu deckungsgleiche Regelung, weshalb Art. 4 Abs. 2 UN-BRK stets in seinem Lichte zu sehen und verstehen ist. Für das Verständnis der Regelungen hilfreich ist insbesondere die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zum IPwskR: Aus den Artikeln 4 Abs. 2 UN-BRK und 2 Abs. 1 IPwskR erwächst eine Verpflichtung zur ergebnisorientierten Umsetzung der jeweiligen Konvention.²³³ Die Artikel sind von großer Bedeutung, wenn es um das Verständnis der Vertragsstaaten hinsichtlich ihrer Verpflichtungen geht.

Die Pflicht der Vertragsstaaten zur ergebnisorientierten Umsetzung gilt so differenziert auch für die völkerrechtlich verpflichteten Träger der öffentlichen Gewalt: Bund, Länder und Kommunen. Insbesondere im Bereich des kommunalen Auswahlermessens ist die Verpflichtung zur Ergebnisorientiertheit zu betonen. Um ergebnisorientiert zu handeln, ist es für Kommunen unentbehrlich, „Good Practices“ einzubeziehen. Denn „Good Practices“ sind Kernstück zur Etablierung eines flächendeckenden, harmonisierten kommunalen Menschenrechtsschutzes. Dazu sind Kommunen, die „Good Practices“ entwickelt haben, gehalten, diese zu teilen und bestmöglich zu verbreiten. Kommunen, die noch keine „Good Practices“ haben, sind wiederum in der Pflicht, nach solchen zu recherchieren, sich mit fortschrittlichen Kommunen zu vernetzen und deren „Good Practices“ schlussendlich zu beachten. Dabei meint „beachten“ nicht nur das Einbeziehen in die Ermessensentscheidung, sondern auch die Wahl als Auswahlermessensergebnis, wenn nicht schwerwiegende Gründe dagegen sprechen. Solche schwerwiegenden Gründe sind im Sinne der Ergebnisorientiertheit restriktiv zu verstehen. Sie können beispielweise vorliegen, wenn die Kommunen aufgrund örtlicher Gegebenheiten oder anderer unabänderlicher Faktoren nicht vergleichbar sind. Oder wenn die Kommune eine gleich wirksame Maßnahme gefunden hat oder findet. Die Individualität von Kommunen soll Berücksichtigung finden können. Die Behauptung, dass die Nichtorientierung an den „Good Practices“ und damit Nichterfüllung der Kernverpflichtungen auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen ist, bedarf allerdings des Beweises. Alle Anstrengungen müssen unternommen und alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft worden sein, um jenen Mindestverpflichtungen vorrangig nachzukommen.²³⁴ Für die Behauptung schwerwiegender entgegenstehender Gründe gelten eben diese Ausführungen. Denn Wege, die offensichtlich erfolgreich sind, sind grundsätzlich zu beschreiben.

Ferner muss bei der kommunalen Ermessenausübung die europarechtliche Prägung berücksichtigt werden. Da die UN-BRK auch integraler Bestandteil des Europarechts ist (siehe 3.) kann sie die Ausübung des Auswahlermessens mitsteuern. Die obigen

²³³ Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 183, 186.

²³⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 186.

Ausführungen zu Art. 4 Abs. 2 UN-BRK wirken folglich auch über den Vorrang des Europarechts auf die Grenzen des Ermessens ein.²³⁵

Über die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit) sind kommunale „Good Practices“ in das Auswahlermessen einzubeziehen. Denn erforderlich ist eine Maßnahme, wenn sie das mildeste, aber auch effektivste Mittel darstellt.²³⁶ Bei „Good Practices“ anderer Kommunen wurde deren Effektivität schon festgestellt. Durch eine Nichtbeachtung würden Kommunen sehenden Auges Menschen mit Behinderungen zumuten, länger auf ihre Teilhabe und ein diskriminierungsfreies Leben zu warten. Und das, obwohl schon konventionskonforme und passende Lösungsansätze existieren.

Über „Good Practices“ hinausgehende Ergebnisse zu suchen, bleibt Kommunen natürlich unbenommen und soll sogar erfolgen. Dafür ist allerdings das Bestehen eines Mindeststandards wesentlich, den die Kommunen nur gewährleisten können, wenn sie „Good Practices“ ihrem Auswahlermessen zugrunde legen, um schnell und zielorientiert zu handeln. Für eine ergebnisorientierte Praxis ergibt sich auf kommunaler Ebene ein Pflichten-Dreiklang aus Verbreitungs-, Recherche- und Vernetzungspflicht, um das Auswahlermessen pflichtgemäß und im Rahmen von Recht und Gesetz auszuüben.

7 Fazit

Die Kernaufgabe dieser juristischen Expertise war die Untersuchung der rechtlichen Verpflichtungen, die sich unmittelbar und mittelbar aus der UN-BRK für die kommunalen Akteur*innen ergeben. Untersucht wurde, ob die Konvention selbst Verpflichtungen enthält und wenn ja, welche Arten und Weisen zu einer konformen Umsetzung vorgegeben sind. Darüber hinaus war die Wirkung der UN-BRK auf den unterschiedlichen Ebenen der Rechtsquellen (Völker-, Europa-, und nationalem Recht) Gegenstand der Ausführungen. Ebenso die Frage, wie die kommunalen Akteur*innen tätig werden müssen, sollen und dürfen, die mittels Ausführungen zur Orientierung an „Good Practices“ greifbar gemacht werden sollten.

Die Expertise zielte darauf ab, die Frage nach der Verbindlichkeit der Grundsätze der UN-BRK für die kommunalen Akteur*innen zu betrachten und zu beantworten. Sie soll den Kommunen ihre Verpflichtungen für das Wohl von Menschen mit Behinderungen aus dem Mehrebenensystem gleichheitsrechtlicher Vorgaben näherbringen.

Denn aus dem Zusammenspiel von Völker-, Europa- und nationalem Recht ergibt sich eine Verpflichtung der Kommunen die UN-BRK auf lokaler Ebene konventions- und menschenrechtskonform umzusetzen. Die UN-BRK wirkt dabei als Teil der europarechtlichen Rechtsordnung auf das nationale Recht ein sowie als Bundesgesetz, grundrechtliche Verbürgung und stets völkerrechtlicher Auslegungsstandard.

Aus völkerrechtlicher Perspektive ergibt sich die kommunale Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention bereits aus Art. 4 Abs. 5 UN-BRK. Die Auslegung dieses Artikels anhand von Wortlaut, Systematik und Telos bestätigt den Umfang der darin normierten *federal clause*, die Bund, Länder und schließlich auch Kommunen als Träger

²³⁵ Schoch / Schneider (2022), § 40 Rn. 15.

²³⁶ Dürig / Herzog / Scholz (2023), Art. 20 Rn. 115f.

öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 1 Abs. 3 GG erfasst. Die als Auslegungshilfen herangezogenen Abschließenden Bemerkungen aus den Jahren 2015 und 2023, Allgemeinen Bemerkungen, Bestimmungen der WVK, sowie die Resolution 51/12 des Menschenrechtsrates lassen keinen anderen Schluss zu. (2.1.)

Ein menschenrechtlicher Mindeststandard hinsichtlich der Art und Weise der Umsetzung ergibt sich aus der UN-BRK selbst, sowie den dazugehörigen Ausführungen des UN-Fachausschusses in seinen Kommentierungen und Leitlinien sowie den Abschließenden Bemerkungen zu den deutschen Staatenberichten 2015 und 2023. Insbesondere die Schaffung von Aktionsplänen, die Sicherstellung von Partizipation und Transparenz, sowie Schulungen relevanter Akteur*innen finden sich dort wieder. (2.2.)

Auch das Europarecht, dessen integraler Bestandteil die UN-BRK durch Ratifikation durch die EU geworden ist, verpflichtet die Kommunen zu einem konventionskonformen Handeln. Diese Verpflichtung wird untermauert durch die Art. 21, 26 GrCh, die dem Effektivitätsprinzip (*effet utile*) folgend, im Lichte der UN-BRK interpretiert werden müssen. Europarecht ist explizit von allen Ebenen eines Mitgliedstaates, folglich auch von den Kommunen, zu beachten. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist insbesondere nicht europafest. (3.)

Die UN-BRK wirkt nicht nur als Teil des Europarechts, sondern auch im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 GG). Durch die Ratifikation der Konvention in Deutschland gilt der Rechtsanwendungsbefehl für alle staatlichen Stellen, Bund, Länder und Kommunen. Das Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung sämtlichen nationalen Rechts gilt als omnipräsenter Grundsatz. (4.1.)

Im Bereich des Grundgesetzes finden sich einige weitere Anknüpfungspunkte, die eine kommunale Verpflichtung unumgänglich machen. Denn die Grundsätze der offenen Staatlichkeit und Völkerrechtsfreundlichkeit gelten gerade auch für die Grundrechte. Alle Grundrechte sind im Lichte der UN-BRK zu verstehen. Insbesondere Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG erfährt so eine bedeutsame Rolle. Die UN-BRK ist stets in ihn hineinzu lesen, wodurch sich sein Benachteiligungsverbot auch zu einem Förderauftrag verdichtet. Kommunen sind als Teil der Exekutive nach Art. 1 Abs. 3 GG stets bei ihrem Handeln an die Grundrechte gebunden. (4.2.)

Das weitere Verfassungsrecht, insbesondere die Staatsstrukturprinzipien, wirken ebenfalls auf die Kommunen ein. Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge sind sie gehalten, ohne Einschränkungen für das Wohl ihrer Einwohner*innen mit und ohne Behinderungen zu sorgen. Durch das Rechtsstaatsprinzip sind sie in ihrem Handeln an Recht und Gesetz, eben auch an die UN-BRK im Rang eines Bundesgesetzes, gebunden. Durch das Demokratieprinzip erfährt das Gebot der Partizipation aus Art. 4 Abs. 3 UN-BRK Wirkung (4.3.1.).

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG „schützt“ auch im Bereich der Gemeindehoheiten nicht vor einer Umsetzungsverpflichtung, denn auch der Kernbereich kann kein grundrechts- und europarechtsfreier Raum sein. Das Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit gilt beim Verständnis von und der Ausübung der Gemeindehoheiten (4.3.2.). Einwände aus dem Konnexitätsprinzip stehen dieser Schlussfolgerung nicht entgegen. Eine finanzielle Ausgleichspflicht besteht nur, wenn es sich um neue Aufgaben handelt, die übertragen werden. Das ist hier gerade nicht

der Fall: Die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK bestehen schon längst. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung mindestens seit Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Jedenfalls würde das Konnexitätsprinzip maximal zu einer Verpflichtung der Länder, nicht aber zu einer Entpflichtung der Kommunen führen.

Einige Landesverfassungen nehmen Vorbildfunktionen ein, normieren Mehrgewährleistungen und beziehen die Kommunen in den Schutzauftrag von Menschen mit Behinderungen ausdrücklich ein (4.4.1.). Einfachgesetzlich orientieren sich bereits einige Ländergesetze an den Vorgaben der UN-BRK. Sowohl in den Behindertengleichstellungsgesetzen als auch in weiteren Ländergesetzen sind Öffnungen zugunsten der Grundsätze und Ziele der Konvention zu finden. Diese sind zwar nicht immer vollumfänglich, zumindest aber sind die Normen stets im Lichte der Konvention auszulegen und auszufüllen (4.4.2.; 4.4.3.). Hinsichtlich Vorschriften, die den Kommunen Ermessen einräumen („Kann“-Vorschriften), ergibt sich unter Zugrundelegung eines völkerrechtsfreundlichen und konventionskonformen Maßstabes für das Entschließungsermessen eine „Ermessenreduzierung auf Null“. Das meint eine Pflicht zum Tätigwerden, und für das Auswahlermessen eine Reduzierung auf die effektivsten, schnellsten und sichersten Maßnahmen.

Um die effektivste Maßnahme zu finden und ihrem Auswahlermessen hinreichend nachzukommen, haben sich die Kommunen auch an den „Good Practices“ anderer Kommunen zu orientieren (4.4.3.; 6.).

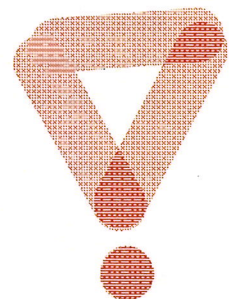
Die Kommunen sollten sich dementsprechend ihrer Verpflichtungen bewusstwerden und vergegenwärtigen, dass auch sie einen großen Teil dazu beizutragen haben, dass Menschen mit Behinderungen keine Diskriminierung erfahren und in ihrer Teilhabe nicht beschränkt werden.

Um das gebotene Menschenrechtsschutzniveau innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, müssen **Bund, Länder und Kommunen** ihren Umsetzungsverpflichtungen anstandslos nachkommen und bestmöglich harmonisiert tätig werden. Auch auf kommunaler Ebene muss der Paradigmenwechsel von einer Fürsorgepolitik zu einer Politik der Inklusion und Selbstbestimmung vollständig vollzogen werden. Dazu ist ein konsequentes Disability Mainstreaming und ein stringentes, eng an der UN-BRK ausgerichtetes Planungshandeln dringend notwendig. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen müssen auf allen staatlichen Ebenen in ihrer vollen Tragweite berücksichtigt und proaktiv Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung getroffen werden. Den Rechten von Menschen mit Behinderungen muss dringend – auch in den Ländern und Kommunen – die menschenrechtlich gebotene politische Priorität eingeräumt werden.

8 Literatur

Aichele, Valentin (2009): Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, in: Vereinte Nationen 2/2009. https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2009/Heft_2_2009/06_aichele_beitrag_2-09_31-3-09_web.pdf (abgerufen am 23.10.2023)

Aichele, Valentin (2010): Behinderung und Menschenrechte, in: ApuZ 23/2010



Aichele, Valentin (2011): Zur Rezeption der UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, in: AnwBl 10/2011. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Anwaltspraxis_Aufsatz_Die_UN-Behindertenrechtskonvention_in_der_gerichtlichen_Praxis.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Aichele, Valentin / v. Bernstorff, Jochen (2010): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Zur Auslegung des Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, in: BtPrax 5/2010

Anders, Florentine (2023): Förderschulen widersprechen der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Deutsches Schulportal der Robert Bosch Stiftung. <https://deutscheschulportal.de/schule-im-umfeld/staatenpruefung-foerderschulen-widersprechen-der-un-behindertenrechtskonvention/> (abgerufen am 13.10.2023)

v. Arnould, Andreas (2019): Völkerrecht, 4. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller

v. Bernstorff, Jochen (2011): Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht? in: RdJB 2/2011, 203. https://web.archive.org/web/20220312051125id_/https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0034-1312-2011-2-203.pdf (abgerufen am 24.03.2024)

Becker, Ulrich / Wacker, Elisabeth / Banafsche, Minou (2013): Inklusion und Sozialraum Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Kommune, Baden-Baden: Nomos

Becker, Peter (2005): Europäische Daseinsvorsorge: die Politik der EU zwischen Wettbewerb und Gemeinwohlverpflichtung, in: SWP-Studie, 12/2005. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/24432/ssoar-2005-becker-europaische_daseinsvorsorge.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2005-becker-europaische_daseinsvorsorge.pdf (abgerufen am 30.10.2023)

Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel / Kotzur, Markus (2021): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 14. Auflage, Baden-Baden: Nomos

Bielefeldt, Heiner (2003): Menschenwürde Der Grund der Menschenrechte. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/menschenwuerde-der-grund-der-menschenrechte> (abgerufen am 19.03.2024)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Forschungsbericht 626, Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb626-entgeltsystem-wfbm.html> (abgerufen am 13.10.2023)

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hg.) (2022): EUV AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München: C.H. Beck

Deinert, Olaf / Welti, Felix / Luik, Steffen / Brockmann, Judith (2022): Stichwort-Kommentar Behindertenrecht, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos

Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisano, Giuseppe (2017): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary, Heidelberg: Springer

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2006): Was ist Daseinsvorsorge? Historische Entwicklung, aktueller Stand, Aufgaben der Kommunen, Bedeutung des Begriffs in der aktuellen Debatte, WF III - 035/06. <https://www.bundestag.de/resource/blob/424316/40836520741496c15613a91f113c059f/wf-iii-035-06-pdf-data.pdf> (abgerufen am 13.10.2023)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016): Möglichkeit eines „Treaty Override“ bei so genannten gemischten Verträgen, WD 3 - 3000 - 097/16. <https://www.bundestag.de/resource/blob/425174/e315518903a14b29ab5a59247f514a91/WD-3-097-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 19.03.2024)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020): Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit von VN-Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung, WD 2 - 3000 - 097/20. <https://www.bundestag.de/resource/blob/814850/01532964412de94aa450b981a7c4fdea/WD-2-097-20-pdf-data.pdf> (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträge, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung, Baden-Baden: Nomos

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/positionen_nr_2_aktionsplaene_zur_umsetzung_der_un_behindertenrechtskonvention_01.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention: ihre Bedeutung für Ämter, Gerichte und staatliche Stellen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/positionen_nr_6_die_un_behindertenrechtskonvention.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2014): Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und des Integrationsausschusses des Landtags NRW Thema: „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Dr_Hendrik_Cremer_Deutsches_Institut_fuer_Menschenrechte_Anhoerung_Ausschuesse_NRW_30_10_2014.pdf (abgerufen am 24.03.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/menschenrechte-in-der-sozialgerichtlichen-praxis> (abgerufen am 22.03.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019): Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/MSt_UN-BRK_2019_Handreichung_Aktionsplaene.pdf (abgerufen am 23.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zukunftspotenzial-entfalten> (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021-2025). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte_Bundestagswahl_2021_MSt_UN-BRK_211004_ub2.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023): Bund und Länder im Vergleich. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/bund-und-laender-im-vergleich#slideshow__lightbox-6127-2 (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023): Inklusive Bildung, Factsheet 2023. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/DIMR_Factsheet_Inklusive_Bildung.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-cprd#:~:text=Die%20Behindertenrechtskonvention%20konkretisiert%20die%20universellen,Menschen%20mit%20und%20ohne%20Behinderungen.> (abgerufen am 23.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention: Aktionspläne. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/aktionsplaene> (abgerufen am 13.10.2023)

Dietlein, Johannes / Hellermann, Johannes (2019): Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage, München: C.H. Beck

Dietlein, Johannes / Heusch, Andreas (Hg.) (2023): BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 24. Edition, München: C.H. Beck

Dreier, Horst (Hg.) (2023): Grundgesetz Kommentar, Band I Artikel 1-19, 4. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck

Dreier, Horst (Hg.) (2015): Grundgesetz Kommentar, Band II Artikel 20-82, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck

Dreier, Horst (Hg.) (2018): Grundgesetz Kommentar, Band III Artikel 83-146, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (2023): Grundgesetz Kommentar, 101. EL, München: C.H. Beck

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.) (2023): Beck'scher Online-Kommentar GG, 55. Edition

Europäische Kommission (offizielle Website der Europäischen Union): Beschäftigung, Soziales und Integration, UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1138> (abgerufen am 13.10.2023)

Forsthoff, Ernst (1973): Lehrbuch des Verwaltungsrechts Band I, Allgemeiner Teil, 10. Auflage, München: C.H. Beck

Franzen, Martin / Gallner, Inken / Oetker, Hartmut (Hg.) (2022): Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 4. Auflage, München: C.H. Beck

Geiger, Rudolf (2010): Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht, 5. Auflage, München: C.H. Beck

Gern, Alfons / Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden: Nomos

Görres-Gesellschaft (2017): Staatslexikon, 8. Auflage, Berlin: Herder Verlag

Gröpl, Christoph (2013): Staatsrecht I Staatsgrundlage, Staatsorganisation, Verfassungsprozess, 5. Auflage, München: C.H. Beck

Herdegen, Matthias (2023): Europarecht, 24. Auflage, München: C.H. Beck

Ipsen, Knut (2018): Völkerrecht, 7. Auflage, München: C.H. Beck

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo (Hg.) (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage, München: C.H. Beck

Jarass, Hans (2021): Charta der Grundrechte der Europäischen Union: GRCh unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK, 4. Auflage, München: C.H. Beck

Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht (2016): Ein Gespräch mit... Prof. Dr. Andreas Paulus. <https://www.juwiss.de/ein-gespraech-mit-prof-dr-andreas-paulus/> (abgerufen am 19.03.2024)

Krajewski, Markus (2023): Völkerrecht, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos

Kreutz, Marcus / Lachwitz, Klaus / Trenk-Hinterberger, Peter (2013): UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete, München: Luchterhand Verlag

Lange, Valerie (2017): Ländervergleich Inklusive Bildung in Deutschland. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/13493.pdf> (abgerufen am 13.10.2023)

Leisner-Egensperger, Anna (2021): Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, in: NVwZ 2021, 1487

Lohse, Eva (2015): Wie die EU bis in die Kommunen wirkt. <https://www.fau.de/2015/06/news/wissenschaft/wie-die-eu-bis-in-die-kommunen-wirkt/> (abgerufen am: 13.10.2023)

Maurer, Hartmut (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, München: C.H. Beck

Morlok, Martin / Michael, Lothar (2021): Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Baden-Baden: Nomos

v. Münch, Ingo / Kunig, Philip (2021): Grundgesetz-Kommentar: GG, 7. Auflage, München: C.H. Beck

Nowak, Manfred / Schabas, William (Hg.) (2019): Nowak's CCPR Commentary, 3rd revised Edition, Kehl: N.P. Engel Publisher

Pielow, Johann-Christ an (2006): Öffentliche Daseinsvorsorge zwischen „Markt“ und „Staat“, in: JuS 2006, 692

Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2022): Abschlussbericht Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/abschlussbericht-evaluation-der-niedersaechsischen-aktionsplaene-inklusion-ein-gemeinsames-projekt-der-prognos-ag-und-des-deutschen-instituts-fuer-menschenrechte> (abgerufen am 23.10.2023)

Reiling, Katharina (2018): Die Anwendung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit auf rechtsunverbindliche internationale Standards, in: ZaöRV 2018, 311. https://www.zaoerv.de/78_2018/78_2018_2_a_311_338.pdf (abgerufen am 24.03.2024)

Ronc, Pascal (2017): Lebenslanger Freiheitsentzug, Art. 3 EMRK und die Rolle von Soft Law, in: ex/ante 1/2017. <https://ex-ante.ch/index.php/exante/article/view/52/30> (abgerufen am 13.10.2023)

Rudolf, Walter (1989): Bundesstaat und Völkerrecht in: Boysen, Sigrid / Kotzur, Markus / Uerpmann-Wittzack, Robert (Hg.), Archiv des Völkerrechts, 27. Bd. No. 1. <https://www.jstor.org/stable/40798403> (abgerufen am 13.10.2023)

Sachs, Michael (Hg.) (2021): Grundgesetz GG, 9. Auflage, München: C.H. Beck

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2017): Aktionsplan der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11025> (abgerufen am 13.10.2023)

Schmahl, Stefanie (2018): Die völkerrechtsdogmatische Einordnung internationaler Menschenrechtsverträge, in: JuS 2018, 737

Schoch, Friedrich / Schneider, Jens-Peter (Hg.) (2022): Verwaltungsrecht • Verwaltungsgerichtsordnung: VwVfG, 3. Auflage, München: C.H. Beck

Schoch, Friedrich / Schneider, Jens-Peter (Hg.) (2023): Verwaltungsrecht • Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, 44. EL, München: C.H. Beck

Schröder, Ulrich Jan (2017): Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: JA 2017, 809

Sieger, Volker (2019): Mobilität als zentrales Element der Daseinsvorsorge, Braunschweig. https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Initiative-Sozialraum-Inklusiv/Regionalkonferenzen/Erste-Regionalkonferenz/Rede-Volker-Sieger/einfuehrung-in-die-thematik_node.html (abgerufen am 13.10.2023)

Stern, Klaus / Sodan, Helge / Möstl, Markus (Hg.) (2022): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage, München: C.H. Beck

Stern, Klaus (1964): Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft, in: AfK 1964, 81

Streinz, Rudolf (Hg.) (2018): EUV / AEUV Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München: C.H. Beck

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Version 2.0 –. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/Aktionsplaene/aktionsplan_thueringen.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 13.10.2023)

Thym, Daniel (2006): Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, in: ZaöRV 66 (2006), 863-925. https://zaoerv.de/66_2006/66_2006_4_a_863_926.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

Tomuschat, Christian (2008) Gleichheit in der Europäischen Union, in: ZaöRV 68 (2008), 327-346. https://www.zaoerv.de/68_2008/68_2008_2_a_327_346.pdf (abgerufen am 13.10.2023)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General comment No. 2, Article 9: Accessibility, UN-Doc. CRPD/C/GC/2

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding Observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) General comment No 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention*, UN-Doc. CRPD/C/GC/7

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023): Concluding Observations on the initial report of Germany, 03 October 2023, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3

UN, Human Rights Council (2022): Resolution, UN-Doc. A/HRC/RES/51/12

Voßkuhle, Andreas / Wischmeyer, Thomas (2015): Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Sozialstaatsprinzip in: JuS 2015, 693

Welke, Antje (Hg.) (2012): UN-Behindertenrechtskonvention: Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen, Freiburg: Lambertus

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Sabrina Prem, Dr. Leander Palleit

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
April 2024

Das Institut

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

E 9

Magistrat
Organisationseinheit Amt 57

Bremerhaven, 05.11.2025

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung Barrierfreiheit Inklusion und Bauen

Abteilung/Sachgebiet

neu 57/0

Planstelle/Stelle Nr.

neu

Bewertung bisher

noch zu bewerten

Funktionsbezeichnung bisher

neu

☒ Neuschaffung

☐ Streichung

☐ Umwandlung

☐ Höherbewertung

☐ Abwertung

☐ Ausweisung

☐ Übertragung

☐ Redaktionelle Korrektur

Stellen-Soll 1,0

anerkannter Bedarf - Soll

kw-Vermerk/e

ku-Vermerk/e

(ku nach BesG/EG)

Bewertung neu

noch zu bewerten

Funktionsbezeichnung neu

Sachbearbeitung ReferentIn

Befristung bis

--

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒

durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger:

Finanzierungsanteil:

verbleibender kommunaler Anteil:

Einnahme-Haushaltsstelle:

Begründung:

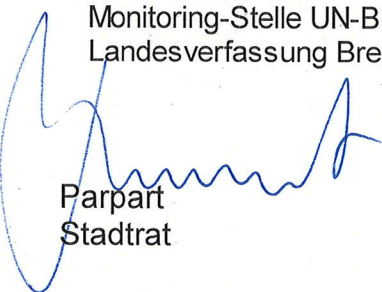
Siehe Extrablatt anbei.

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☐ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☒ Ja - ☐ Nein

Rechtsgrundlage:

UN-Behindertensrechtskonvention BGBl. II 2008 S. 1419 , siehe Rechtsgutachten anbei der
Monitoring-Stelle UN-BRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Art 2 III
Landesverfassung Bremen, Art 3 III S.2 GG, 164 SGB IX, Kommunaler Teilhabeplan


Parpart
Stadtrat

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☐☒☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐

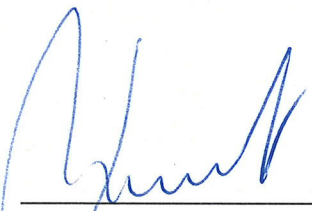
Begründung zum Stellenplanantrag: Barrierefreiheit Inklusion Bauen

Die geplante Verwaltungsstelle ist für die inhaltliche und administrative Abwicklung von Aufgaben im Bereich des kommunalen Behindertenbeauftragten und der kommunalen Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Menschen mit Behinderung erforderlich. Aktuell stehen nur 35 % einer Stelle im Amt 57 zur Verfügung - seit 2013. Der Umfang hat sich aber mindestens verdreifacht.

In Bremerhaven leben mit Stand August 2025 23.012 Menschen die einen Bescheid vom Amt für Versorgung und Integration Bremen erhalten haben und damit eine anerkannte Behinderung haben. Die Dunkelziffer ist ungleich höher. Mit Betrachtung der in Bremerhaven lebenden Senioren und Seniorinnen ab 65 und den Pendlerinnen und Pendlern, sowie Touristen, die Bremerhaven besuchen, sowie von Menschen die ebenfalls Barrieren erleben aber keine Anerkennung haben, ist von einer Anzahl von Menschen, die von Barrieren betroffen sind und Teilhabe benötigen, in Höhe von 30000-35000 auszugehen.

Mit Blick auf die Berichterstattung des Amtes für Menschen mit Behinderung am 8. Februar 2023 und am 26. August 2025 im Ausschuss für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung ist erkennbar, dass in den Jahren nach 2013 eine erhebliche Entwicklung bezüglich der Menschen mit Behinderung und der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bremerhaven stattgefunden hat. Zu erwähnen ist hier nicht nur zuletzt der Landesteilhabebeirat, die Zusammenarbeit bzw. Zuarbeit für den Preis 2022 zum European City Access Award, und die in den Kommunalen Teilhabeplänen erwähnten Beispiele die umgesetzt worden sind. Ferner ist die Stelle aufgrund der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Lage erforderlich um die Interessen für Menschen mit Behinderung in sämtlichen Bereichen des Lebensraumes zu verfolgen und umzusetzen. Die Anpassung der baulichen Vorschriften, wie zum Beispiel die Landesbauordnung, die Richtlinie der Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude, arbeitsschutzrechtliche Vorschriften die sich auch mit dem rechtlichen Anspruch auf einen behindertengerechten Arbeitsplatz befassen, bedingen hier einen nicht mehr zu bewerkstelligen und nicht mehr leistbar Arbeitsumfang. Dies wurde schon in einer Vorlage November 24 für den zuständigen Ausschuss vorgelegt, im Rahmen eines Stellenplanantrags, der aber nicht zur Beschlussfassung kam. Es ist schon seit längeren in Planung aber leider nicht leistbar einen Leitfaden speziell für Bremerhaven zum Thema Barrierefreiheit zu erstellen. Dabei soll es um einen Leitfaden zum Thema Bauen und einen Leitfaden zum Thema Veranstaltungen gehen. Dieser soll speziell, und rechtlich belastbar, für Bremerhaven erstellt werden. Umfängliche Anfragen bedürfen der Antwort, wie bspw. nicht zuletzt die längere Beratungsphase von Pro Familia in der Borriesstraße, die leider nicht barrierefrei zugänglich ist. Hier fanden mehrere Termine statt. Die Sicherstellung der Beratung und der Hinweise auf die

gesetzlichen Bauvorschriften auch hinsichtlich öffentlich geförderter Institutionen ist durch diese Stelle zwingend erforderlich. Ebenso wäre ein Inklusionsbarometer für Bremerhaven zur Bewertung der Inklusion in allen Lebensbereichen zwingend erforderlich. Mit Blick auf die Erfordernisse des Sparens ist ebenso die Planung und die Kalkulation und die Drittmittelinwerbung für Veranstaltungen ebenso ein Bereich der aktuell nicht abgedeckt werden kann. Um eine Stadt für alle zu erreichen sind auch initiativ Anregungen zwingend erforderlich in Zusammenarbeit mit anderen Stellen der Verwaltung und des Magistrats. Ebenso muss diese Stelle zwingend bei erforderlichen Stellungnahmen nach der Richtlinie Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude mitwirken, da diese Stellungnahme nach der Bremischen Bauvorlagenverordnung zwingend erforderlich sind. Eine fehlende Stellungnahme, und das kommt aufgrund des Personalmangels vor, kann eine entsprechende Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nicht gewährleisten. Auch die Informationsbereitstellung auf der Seite des Amtes für Menschen mit Behinderung und des kommunalen Behindertenbeauftragten erfordert weitere personelle Ressourcen. Themen die von dieser Stelle mit bearbeitet werden müssen lauten etwa: 200 Jahr Feier für alle, Innenstadt für alle, Werftquartier für alle, Amtsleiterrunde Barrierefreiheit, Erziehung und Bildung, medizinisches Zentrum für Erwachsene behinderte Menschen, die länderspezifische Aspekte, Bewusstseinsbildung (bürgerschaftliches und politisches Engagement), Schutz der Persönlichkeitsrechte in Recht und Justiz, Menschen mit Behinderung und Gewaltprävention, barrierefreie Kommunikation und Information, Brandschutz und Menschen mit Behinderung, Katastrophenschutz und Menschen mit Behinderung, barrierefreie Gesundheit und Pflege, Arbeit und Beschäftigung, Kultur, Freizeit und Tourismus. Zu Letzteren gilt es die Barrierefreiheit entlang der Tourismuskette darzustellen, sicherzustellen und kompetent zu beraten. Ferner ist wichtig im Rahmen der Sozialraumorientierung eine entsprechende richtungsweisende Auskunftsstelle anzubieten.



Parpart
Stadtrat

Stellenbeschreibung neu Entwurf

Familiennamen, Vorname, Geburtsdatum			Funktionsbezeichnung	
			Sachbearbeiterin/ReferentIN	
Amt (Org.-Ziffer)	Abteilung (Bezeichnung)	Sachgebiet (Bezeichnung)	Stellen-Nr.	Entgeltgruppe
57	57/0 Barrierefreiheit Inklusion Bauen			

1. Arbeitsbeschreibung

Lfd. Nr.	Verzeichnis der wesentlichen Tätigkeiten (was wird getan?)	Anteilsverh. in % (Zeitanteil)
1	Themenorientierte inhaltliche Aufgaben - Erstellung und Weiterentwicklung mit den angepassten Bauvorschriften eines Leitfadens barrierefreies Bauen /leichte Sprache - Erstellung und Weiterentwicklung eines Leitfadens barrierefreie Veranstaltungen /leichte Sprache - Recherche und Bekanntgabe und Aufarbeitung von behinderungsrelevanter Rechtsprechung aus den Querschnittsthemenbereich des Amtes für Menschen mit Behinderung - Verwendung von leichter Sprache - Inklusionsbarometer für Bremerhaven	35
2	Bauen - Mitwirkung bei Stellungnahmen innerhalb des Baugenehmigungsverfahrens zur Erteilung einer Baugenehmigung - Mitwirkung bei der Abnahme nach Fertigstellung eines Bauobjekts - Begleitung während der Bauphase eines Objektes und Hinweisgeberfunktion. (Ortstermine)	35
3	Administrative konkrete Aufgaben - Veranstaltungsplanung und Kalkulation sowie die Akquise von Drittmitteln - Veranstaltung zum Thema Bewusstseinsbildung - Kommunikationskoordination zwischen Planern und Bauherren mit dem Thema Barrierefreiheit - Beratung zum Thema barrierefreies Wohnen	30



E 10

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung/Sachgebiet 57/0

Planstelle/Stelle Nr. 2.1 002

Bewertung bisher EG 9a

Funktionsbezeichnung bisher SachbearbeiterIn

- | | | |
|--|---------------------------|-----|
| ☒ Neuschaffung | Stellen-Soll | 1,0 |
| ☒ Streichung | anerkannter Bedarf - Soll | 1,0 |
| ☐ Umwandlung | kw-Vermerk/e | |
| ☐ Höherbewertung | ku-Vermerk/e | |
| ☐ Abwertung | (ku nach BesG/EG |) |
| ☐ Ausweisung | | |
| ☐ Übertragung | | |
| ☐ Redaktionelle Korrektur | | |

Bewertung neu wie bisher

Funktionsbezeichnung neu wie bisher

Befristung bis

Auswirkung auf den Personalhaushalt (wird von Amt 11 ausgefüllt):

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☒ durch Dritte: ☐

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger:

Finanzierungsanteil:

verbleibender kommunaler Anteil:

Einnahme-Haushaltsstelle:

Begründung:

siehe Blatt 3 (nächstes Blatt)

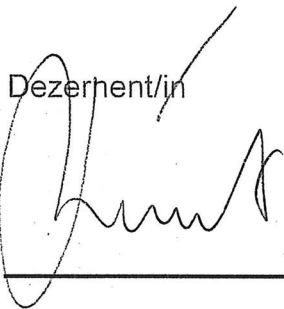
Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: ☒ siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☒ Ja - ☐ Nein

Rechtsgrundlage:

Bremmische Behindertengleichstellungsgesetz u.a §§ 8, 2, 7, 9, ff; Richtlinie Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, § 164 IV insb. Nr. 4 neben allen anderen SGB IX, UN BRK, BremenLBauO § 50

Dezerhent/in



Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒

☐

☐

☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐

☐

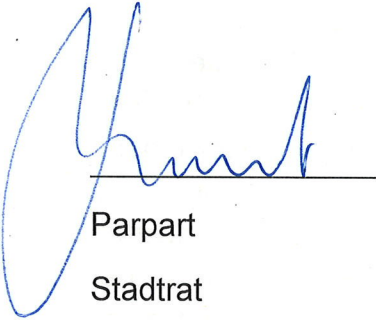
☐

*anerk. Bedarf
bis 12/2026*

Begründung zum Stellenplantrag zur Stelle 2 1 002 (derzeit

In der Anlage befindet sich die Vorlage Nummer VIII 1/ 2025 für die Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung für den 10. November 2025. Weiter findet sich in der Anlage eine Stellungnahme hierzu von der Stadtkämmerei. Für diese gegenständliche Stelle ist wie vorgesehen die weitere Bestandserhebung durchzuführen. Nach Abschluss dieser Bestandserhebung ist es erforderlich, dauerhaft Seestadt Immobilien und die von der Stadt Bremerhaven genutzten Gebäude im Sinne des bremischen behinderten Gleichstellungsgesetzes, der einschlägigen Deutschen Industrienormen (DIN) sowie der Richtlinie Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven in Umsetzung dieser Richtlinie (Seite 18) pflichtgemäß zu begleiten. ferner sind weiter in Zusammenarbeit mit Seestadt Immobilien, als Schnittstelle, Kosten zu entwickeln. Insbesondere gilt es, kostensparende Bestandslösungen zu finden. In dieser Richtlinie ist die Zuständigkeit des Amtes für Menschen mit Behinderung eindeutig hervorgehoben. Mit Einführung der neuen Landesbauordnung und der Richtlinie sind erforderlichenfalls weitere Stellungnahmen notwendig geworden. Dies ist durch die bisherige Ressource nicht mehr zu bewerkstelligen. Einige Vorhaben sind diesbezüglich auch nicht mehr begleitet worden. Das führte dazu, dass eine Barrierefreiheit nicht mehr oder nicht gegeben ist. Nach einer möglichen oder eventuellen weiteren Befristung bis zum 31.12.2026 ist die weitere Bearbeitung der Wirkungskreise der entsprechenden DIN-Normen notwendig. Hierzu bedarf es der Stellungnahme im Bauantragsverfahren. Der Wirkungskreis der DIN 18040 I und der DIN 18040 III betreffen die öffentlichen Gebäude im weitesten Sinne und den öffentlichen Raum. Gemäß § 8 Abs. 1 BremBGG sollen zivile Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Eigentum der Träger öffentlicher Gewalt (oder deren Nutzung) entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden. Von diesen Anforderungen kann hiernach abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung im gleichen Maße die Anforderung an die Barrierefreiheit erfüllt werden. Um diesen Anforderungen und diesen Abwägungsprozess, gerade im Bestand, fachgerecht durch das Amt für Menschen mit Behinderung zu begleiten ist daher die erforderliche Entfristung notwendig. **Von ehemals zwei Stellen wird eine eingespart.** Es ist dabei zu beachten, dass aufgrund der umfänglichen Daten ein hohes Maß an Wissen über die Jahre gesammelt worden ist, wo sich Barrieren finden und in welchem Zusammenhang sie mit der Nutzung des Gebäudes stehen. Ebenso schreibt § 8 Absatz 4 BremBGG vor, dass die Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet sind, die Barrierefreiheit bei Anmietung der von Ihnen genutzten Bauten zu berücksichtigen. Künftig sollen nur barrierefreie Bauten oder Bauten in denen die baulichen Barrieren unter Berücksichtigung der baulichen Gegebenheiten abgebaut werden können, angemietet werden, soweit die Anmietung den Träger öffentlicher Gewalt nicht unmäßig oder unbillig belastet. Um diesen Prozess zu begleiten ist

ebenfalls durch die Entfristung die sachgerechte und fachgerechte Begleitung durch das Amt für Menschen mit Behinderung, zuständigkeitshalber, erforderlich. Das Amt für Menschen mit Behinderung ist hierbei das qualitätsmäßige Fachamt. Die anfallenden Aufgaben können jedoch nicht von dem vorhandenen Personal geleistet werden.



Parpart
Stadtrat

Stellenbeschreibung neu

Familiennamen, Vorname, Geburtsdatum			Funktionsbezeichnung	
			Sachbearbeiterin	
Amt (Org.-Ziffer)	Abteilung (Bezeichnung)	Sachgebiet (Bezeichnung)	Stellen-Nr.	Entgeltgruppe
57	57/0 Barrierefreiheit Bau		2 1 002	9a

1. Arbeitsbeschreibung

Lfd. Nr.	Verzeichnis der wesentlichen Tätigkeiten (was wird getan?)	Anteilsverh. in % (Zeitanteil)
1	Bestandsanalyse und Bewertung baufachlichen Kriterien Weiterführung des bisherigen Katasters anhand der DIN 18040 I und der Richtlinie Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude. Pflege der erfassten Datensätze und Auswertung und Veranlassung des weiteren Abbau von Barrieren Schnittstellenfunktion zu Seestadt Immobilien Mitwirkung bei der Durchführung von Maßnahmen Begleitung von baulichen Maßnahmen im Bestand (Veranlassung der Beseitigung von Barrieren, Koordinierung mit anderen Vorhaben, zum Beispiel bei Umzug Renovierung oder Anmietung) zum Zweck des Abbaus von festgestellten Barrieren sofern dies im Rahmen der jeweiligen baulichen Maßnahmen finanzierbar und wirtschaftlich vertretbar ist Lösungsfindung des Abbaus von Barrieren im Bestand mit Blick auf sparsamen Lösungen und gleichzeitig der Verpflichtung aus § 164 SGB IX (Beratungsfunktion)	30
2	Stellungnahmen und Bewertung nach baufachlichen Kriterien I Weiterführung und Pflege eines Katasters mit Barrieren erarbeiten von Lösungsvorschlägen und Maßnahmen einschließlich Kostenanalyse und Zeitplan Bewertung der Dringlichkeit und Umsetzungsmöglichkeit von einzelnen Maßnahmen unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten zur bzw. Abwägung von Kosten und Nutzen Erstellen einer Prioritätenliste einschließlich Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen Fortlaufende Ergebnispräsentation mit entsprechender Berichterstattung	30
3	Stellungnahmen und Bewertung nach baufachlichen Kriterien II Vorbereitung und Erstellung von Stellungnahme des Amtes 57 im Rahmen von Beteiligungsverfahren bei öffentlichem Bau- und Planungsvorhaben (beispielsweise: Schulneubau, Renovierungen, Straßenplanung, etc.). Diese sind erforderlich als Bauvorlage nach der Bauvorlagenverordnung. Beteiligung im Baugenehmigungsverfahren Mitwirkung bei der Abnahme von Bauvorhaben im Abnahmetermin Begehung und Beratung bei öffentlichen Festen (bspw. Maritime Tage, Weihnachtsmarkt, 200 Jahrfeier etc.)	40

Vorlage Nr. VIII 1/2025		
für die Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung.		
Beratung in öffentlicher Sitzung:	ja	Anzahl Anlagen: 1

Verlängerung der 2,0 überplanmäßig anerkannten Bedarfe von 2,0 Stellen im Amt für Menschen mit Behinderung zur Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben aus § 8 III Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG)

A Problem

Die Stadt Bremerhaven ist nach § 8 Abs. 3 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BremBGG) gesetzlich verpflichtet, den Stand der Barrierefreiheit aller im städtischen Eigentum stehenden und genutzten Gebäude zu erfassen und darauf aufbauend verbindliche und überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum Abbau von Barrieren zu erstellen.

Diese Verpflichtung betrifft über **550.000 m²** Gebäudefläche – darunter Schulen, Kindertagesstätten, Bürgerbüros, Sportstätten, Verwaltungsgebäude und Kultureinrichtungen. Die Aufgabe stellt eine **rechtlich bindende Pflichtaufgabe** dar, deren Nichterfüllung eine Verletzung der Gleichstellungspflichten und mögliche Beanstandungen durch die Aufsichtsbehörden zur Folge hätte.

Zur Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgabe wurden 2021 zwei befristete, überplanmäßig anerkannte Bedarfe geschaffen. Diese Mitarbeitenden führen die Bestandsaufnahme, Bewertung und Priorisierung der Maßnahmen nach DIN 18040 durch und erarbeiten Lösungsvorschläge, wenn eine vollständige Normerfüllung baulich nicht möglich ist.

Trotz erheblicher Fortschritte ist die Bestandserhebung noch nicht vollständig abgeschlossen. Ohne die Verlängerung der beiden Bedarfe kann der gesetzlich geforderte Bericht nicht fristgerecht fertiggestellt und gegenüber dem Land Bremen dokumentiert werden.

Die Verlängerung der befristeten Bedarfe ist daher **zwingend erforderlich**, um die gesetzlichen Verpflichtungen der Stadt Bremerhaven zu erfüllen und die fortlaufende Rechtssicherheit im Bereich der Barrierefreiheit zu gewährleisten.

B Lösung

Zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen nach § 8 Abs. 3 BremBGG ist die Verlängerung der beiden befristeten, überplanmäßig anerkannten Bedarfe im Amt für Menschen mit Behinderung erforderlich.

Der Ausschuss für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung **erkennt die Notwendigkeit der Fortführung dieser Bedarfe an**, um den Abschluss der gesetzlich geforderten Bestandserhebung und die Erstellung der Maßnahmen- und Zeitpläne sicherzustellen.

Die Verlängerung betrifft:

Stelle 2 1 001 bis 31.05.2026

Stelle 2 1 002 bis 31.12.2026

C Alternativen

Keine.

Eine Nichtverlängerung würde die Nichterfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung bedeuten und wäre rechtlich nicht vertretbar.

D Auswirkungen des Beschlussvorschlags

Die beiden Bedarfe sind der Entgeltgruppe 9a TVöD VKA zugeordnet. Die jährlichen Personalkosten betragen zusammen rund 96.000 Euro. Eine Gleichstellungsrelevanz, klimabezogene Auswirkungen oder besondere örtliche Betroffenheit sind nicht ersichtlich.

E Beteiligung / Abstimmung

Personalamt (Organisation, 11/6): aus organisatorischer Sicht keine Bedenken

Stadtkämmerei: zur haushaltsrechtlichen Prüfung nach Art. 132a BremLV beteiligt

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet und wird über das zentrale Informationsregister der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt durch das Dezernat V.

G Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung erkennt die Notwendigkeit der bis zum 31.05.2026 und 31.12.2026 befristeten überplanmäßigen Bedarfe von insgesamt 2,0 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Amt für Menschen mit Behinderung zur Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen nach § 8 Abs. 3 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG) an. Das Dezernat VIII wird mit der Veranlassung der weiteren erforderlichen Schritte beauftragt.

Parpart
Stadtrat

Stellungnahme Personalamt (Organisationsabteilung)

E 11

Magistrat
Amt 11

Bremerhaven, 17.11.2025

Amt 11

Antrag zum Stellenplan 2026/2027

Amt / Amtsstelle / Betrieb/ Referat Jobcenter Bremerhaven
(Organisationsnummer und Bezeichnung)

Abteilung/Sachgebiet 63/ Leistungsgewährung

Planstelle/Stelle Nr.

Bewertung bisher

Funktionsbezeichnung bisher

☒	Neuschaffung	Stellen-Soll	1.0
☐	Streichung	anerkannter Bedarf - Soll	
☐	Umwandlung	kw-Vermerk/e	
☐	Höherbewertung	ku-Vermerk/e	
☐	Abwertung	(ku nach BesG/EG)	
☐	Ausweisung		
☐	Übertragung		
☐	Redaktionelle Korrektur		
Bewertung <u>neu</u>		EG 12 Teil A Abschnitt I Ziffer 3 TVöD EGO/VKA	
Funktionsbezeichnung <u>neu</u>		Bereichsleitung	
Befristung bis			

Auswirkung auf den Personalhaushalt: (wird von Amt 11 ausgefüllt)

Ausgaben/Einsparung pro Jahr:
haushaltsneutral, weil:

Finanzierung:

Kommunal: ☐ durch Dritte: ☒

Wenn Finanzierung durch Dritte:

Finanzierungsträger: Jobcenter Bremerhaven
Finanzierungsanteil: 84,8%
verbleibender kommunaler Anteil: 15,2%
Einnahme-Haushaltsstelle:

Begründung:

Die Trägerversammlung des Jobcenters hat die Schaffung einer Stelle „Bereichsleitung“, EG 12 TVöD EGO/VKA, am 19.05.25 beschlossen. Der entsprechende Beschluss des Personal- und Organisationsausschuss des Magistrats folgte am 03.06.2025.

Die Schaffung der Stelle erfolgt durch Entfall von 2,0 Stellen „Fachkraft Rechtsbehelfsstelle“ (TE IV/ A 10) kostensenkend.

Rückgabe von 2,0 Fachkraft Rechtsbehelfsstelle (BA) und Beantragung von 1,0 Bereichsleitung (K)

BA - 2,0 Fachkraft Rechtsbehelfsstelle (TE IV)	=	- 175.644,00 € / Jahr
K + 1,0 Bereichsleitung (EG 12)	=	+ 103.046,00 € / Jahr
SEPO der BA (2025)	=	- 5.732,00 € / Jahr
Differenz	=	- 78.330,00 € / Jahr
Geringere kommunale Kosten (15,2%)	=	- 11.906,16 € /Jahr

Stellenbeschreibung (soweit erforderlich: siehe Anlage)

Pflichtaufgabe: ☐ Nein ☐ Ja - Rechtsgrundlage: ☐

Im Auftrag



Adomeit

Fachausschuss: Beschluss vom

(wird von Amt 11 ausgefüllt)

Magistrat
11

befürwortet

abgelehnt

Beratung im Personal-
und Organisations-
ausschuss erforderlich

zurückgestellt
(s. Protokoll)

Empfehlung der Verwaltung nach der
Beratung mit dem Gesamtpersonalrat

☒☐☐☐

Beschluss des Personal- und
Organisationsausschusses

☐☐☐