



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

Rechtsgutachten

## **„UN-BRK kommunal“**

Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention  
in den Kommunen

**April 2024**

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Internationales Recht</b>	<b>3</b>
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
<b>3</b>	<b>Europarecht</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Nationales Recht</b>	<b>14</b>
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
<b>5</b>	<b>Aktionspläne</b>	<b>33</b>
<b>6</b>	<b>„Good Practices“</b>	<b>35</b>
<b>7</b>	<b>Fazit</b>	<b>37</b>
<b>8</b>	<b>Literatur</b>	<b>39</b>

---

# 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 (AEMR) 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Wie auch andere internationale Menschenrechtsübereinkommen richtet sich die UN-BRK grundsätzlich an die Staaten als Vertragsparteien.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Die Autor\*innen der UN-BRK haben die

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

<sup>2</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention (CRPD).

<sup>3</sup> Krajewski (2023), § 12 Rn. 41.

<sup>4</sup> Krajewski (2023), § 5 Rn. 60.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> Die Kommunen stellen nach diesem Verständnis keine dritte staatliche Ebene neben Bund und Ländern dar und gehören nicht zur „vertikalen Gewalt“<sup>10</sup>. Sie sind jedoch „selbst ein Teil des Staates, in dessen Aufbau sie integriert und innerhalb dessen sie mit eigenen Rechten ausgestattet sind.“<sup>11</sup> Als Glied der mittelbaren Staatsverwaltung der Länder sind Kommunen Träger öffentlicher Gewalt<sup>12</sup> und üben innerhalb ihres Aufgabenbereiches Hoheitsgewalt aus. Gemäß Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG sind sie Teil der vollziehenden Gewalt (Exekutive).<sup>13</sup> Im politischen Sprachgebrauch ist deshalb häufig von dem Dreiklang „Bund-Länder-Kommunen“ zu hören.<sup>14</sup> Die staatsorganisationsrechtliche Zuordnung zu den Ländern schließt nicht aus, die Kommunen als eine dritte Verwaltungsebene zu erfassen.<sup>15</sup>

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 gebunden<sup>16</sup>, 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

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

<sup>7</sup> Gröpl (2013), § 10 Rn. 606.

<sup>8</sup> Ebd.

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

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

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

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

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

<sup>14</sup> Gröpl (2013), § 10 Rn. 721, 725.

<sup>15</sup> Dreier (2015), Art. 28 Rn. 5.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Im kommunalen Kontext ist insbesondere Art. 19 c) UN-BRK von Bedeutung: In der deutschen Fassung werden die Vertragsstaaten verpflichtet, zu gewährleisten, dass „*gemeindenah* 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.

<sup>17</sup> Rudolf (1989), S. 1.

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

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

<sup>20</sup> Ebd. Rn. 18.

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

<sup>22</sup> Ebd.

Um der **teleologischen Auslegung** hinreichend nachzukommen, ist auf den Effektivitätsgrundsatz (*effet utile*) abzustellen: Dem Vertrag soll mittels Auslegung die größtmögliche Effektivität verschafft werden.<sup>23</sup> Aufschlussreiche Auslegungshilfen hinsichtlich Ziel und Zweck sind Art. 1 S. 1 UN-BRK sowie die Präambel.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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 genommen<sup>27</sup>: 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.“<sup>28</sup> 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

<sup>23</sup> Ipsen (2018), § 14 Rn. 10.

<sup>24</sup> Insubs. c, h, k, m, n, o, p, y.

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

<sup>26</sup> Ebd. S. 171.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> „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.“<sup>29</sup> Dazu empfiehlt er explizit, die Abschließenden Bemerkungen zur Prüfung und Ergreifung entsprechender Maßnahmen an die Kommunen weiterzuleiten.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Auch der EGMR zieht immer wieder nicht verbindliche Rechtserkenntnisquellen zur Auslegung heran.<sup>34</sup>

Die kommunale Verpflichtung aus den Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen bekräftigt die Resolution 51/12 des UN-Menschenrechtsrates (HRC)<sup>35</sup> von Oktober 2022. Die Resolution ist als Rechtserkenntnisquelle mit empfehlendem Charakter zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 UN-BRK heranzuziehen<sup>36</sup> 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

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

<sup>30</sup> „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.“

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

<sup>32</sup> Kotzur / Richter (2012), S. 88.

<sup>33</sup> Krajewski (2023), § 4 Rn. 162ff.

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

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

<sup>36</sup> 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).<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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“<sup>39</sup>. Die UN-BRK fordert von den Vertragsstaaten, erkennbar und planmäßig eine Politik zu verfolgen, die alle in ihr enthaltenen Rechte achtet und verwirklicht.<sup>40</sup> Ein bestimmtes Mittel setzt sie nicht voraus. Theoretisch könnten die Rechte der Menschen mit Behinderungen mit unterschiedlichen Mitteln geachtet, geschützt und gewährleistet werden.<sup>41</sup>

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

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

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

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

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

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup> Auf Bundes- und Landesebene haben sich Aktionspläne in den vergangenen Jahren als politisches Instrument der Regierungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland bewährt.<sup>44</sup>

Auch der Ausschuss hat sich in seinen Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen zu Aktionsplänen geäußert. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 von 2014 stuft 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.“<sup>45</sup> Auch in den zeitlich folgenden Allgemeinen Bemerkungen sind in den jeweiligen Regelungsmaterien Aktionspläne als adäquates Mittel erwähnt.<sup>46</sup> 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.“<sup>47</sup> 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

<sup>42</sup> Ebd.

<sup>43</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Aktionspläne.

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

<sup>45</sup> 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.“

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

<sup>47</sup> 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.“<sup>48</sup>

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

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.“<sup>51</sup> 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

<sup>48</sup> „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.“

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

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> „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.<sup>52</sup> 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.“<sup>53</sup> 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.“<sup>54</sup>

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 erste<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> 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.“

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

<sup>54</sup> „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.“

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

<sup>56</sup> 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 Verträgen<sup>57</sup>) und oberhalb des Sekundärrechts (Rechtsvorschriften im Sinne des Art. 288 AEUV).<sup>58</sup> Durch die Ratifikation der EU ist die UN-BRK integraler Bestandteil des Europarechts geworden<sup>59</sup>; eines Transformationsaktes bedurfte es nicht.<sup>60</sup> Trotz ihrer völkerrechtlichen Rechtsnatur gilt die UN-BRK so unmittelbar als Recht in der Europarechtsordnung<sup>61</sup>, sodass die Konvention in ihrer Gesamtheit bei der Schaffung von Sekundärrecht und der Auslegung europäischen Rechts beachtet werden muss.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup> Der Erlass von entgegenstehendem nationalen Recht ist zu unterlassen.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup> Als Teil der Europarechtsordnung nehmen die seitens der EU ratifizierten völkerrechtlichen Verträge an diesem Vorrang des EU-Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten teil.<sup>67</sup>

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).<sup>68</sup> Der EuGH will den Artikeln der UN-BRK noch keine unmittelbare europarechtliche Geltung zukommen lassen, da er ihnen eher programmatischen Charakter zuschreibt.<sup>69</sup>

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

<sup>58</sup> Herdegen (2023), § 8 Rn. 58; Welke (2012), S. 87.

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

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

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

<sup>62</sup> Welke (2012), S. 87.

<sup>63</sup> Ebd.

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

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

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

<sup>67</sup> Krajewski (2023), § 5 Rn. 67.

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

<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup> Da Art. 21 Abs. 1 GrCh unmittelbar anwendbar ist, werden so einklagbare Rechte vermittelt.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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).<sup>75</sup>

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.<sup>76</sup> Als Normierungen des Primärrechts gehen sie sämtlichem nationalen Recht vor und lassen entgegenstehendes innerstaatliche Recht europarechtswidrig und unanwendbar werden.<sup>77</sup>

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.).<sup>78</sup>

## 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

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Jarass (2021), Art. 21 Rn. 3.

<sup>72</sup> BMAS (2023), S. 166.

<sup>73</sup> Jarass (2021), Art. 26 Rn. 5.

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

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

<sup>76</sup> BMAS (2023), S. 166.

<sup>77</sup> Jarass (2021), Einl. Rn. 66.

<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>

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.<sup>80</sup>

Entsprechend der herrschenden Vollzugslehre hat die UN-BRK so in ihrer Gesamtheit den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhalten.<sup>81</sup> 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 (Art. 59 Abs. 2, 20 Abs. 3, 1 Abs. 2 GG).<sup>82</sup> Der Rechtsanwendungsbefehl adressiert alle staatlichen Stellen der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt. Gebunden sind dadurch Behörden und Gerichte in Bund, Ländern und Kommunen.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Durch diese gesteigerte innerstaatliche Bedeutung völkerrechtlicher Menschenrechte gilt die Bindung weitergehend sogar für die Gesetzgebung.<sup>85</sup>

Die UN-BRK gilt nach dem dualistischen Verständnis als „Völkerrecht in der innerstaatlichen Ordnung“; sie bleibt Völkerrecht und wird nicht in nationales Recht umgewandelt.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> Andernfalls könnten das internationale und innerstaatliche Verständnis der Konvention divergieren.<sup>88</sup>

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

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

<sup>80</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention (CRPD).

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

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

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

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

<sup>85</sup> Ebd.

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

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

<sup>88</sup> Ebd., S. 14.

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

So steht die UN-BRK zwar formal auf der Stufe einfachen Rechts<sup>90</sup>, 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“.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup> Diese Rangaufwertung von Menschenrechtverträgen<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> Unmittelbare Anwendbarkeit wurde durch das Bundessozialgericht für Art. 5 Abs. 2 UN-BRK festgestellt.<sup>95</sup> Inwiefern weitere Normen der UN-BRK unmittelbar anwendbar sind, wird in der Literatur noch unterschiedlich bewertet.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup>

Die Bindung der Gewalten durch das Zustimmungsgesetz setzt keinen weiteren Akt der Transformation auf Länder- oder kommunaler Ebene voraus.<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup> Zum anderen würde die Verfassungsrechtsprechung verkannt, nach der ein wie auch immer gearteter Transformationsakt gerade nicht mehr notwendig ist und der Vollzug

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

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

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

<sup>92</sup> Dreier (2023), Art. 1 Abs. 2, Rn. 24.

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

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

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

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

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

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

<sup>99</sup> Ebd., S.728, 729f.; v. Bernstorff (2011), S. 209.



durch alle staatlichen Akteur\*innen unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzordnung verlangt wird.<sup>100</sup> Das Zustimmungsgesetz, welches durch den Bund erlassen wurde, ist von spezifischen Gesetzgebungsprojekten zur Implementierung sowie Durchführung der UN-BRK zu trennen.<sup>101</sup> Es handelt sich um einen Vollzugsbefehl und nicht um „normale“ Gesetzgebung nach der „normalen“ Kompetenzverteilung gemäß den Artt. 70 ff. GG.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> Da dem Bund die erstere Kompetenz verliehen wurde, ist seinen darauffolgenden Handlungen auch die volle Rechtswirkung zuzuschreiben.<sup>104</sup> Die Erteilung eines eigenen landesrechtlichen Vollzugsbefehls ist für die Wirkung der UN-BRK im landesrechtlichen Raum schlicht nicht mehr erforderlich.<sup>105</sup> Das Zustimmungsgesetz hat nämlich eine Brückenfunktion, mittels derer völkerrechtliche Übereinkommen die Grenze zum innerstaatlichem Recht überwinden und vollumfänglich Eingang finden.<sup>106</sup> Der Rechtsanwendungsbefehl gibt schließlich den Vollzug des Völkerrechts im gesamten innerstaatlichen Bereich frei.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup>

Die Bindung der Länder an die UN-BRK wird zudem verstärkt durch das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens.<sup>109</sup> 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 Bundestaates und die Belange der Länder“<sup>110</sup>. Zu vergleichen ist es mit dem zivilrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben. Ähnlich wie dieser Grundsatz verbietet es die Umgehung von (Verfassungs-)Recht.<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> 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

<sup>100</sup> Aichele (2011), S. 728.

<sup>101</sup> v. Bernstorff (2011), S. 203, 207.

<sup>102</sup> Ebd., S. 207.

<sup>103</sup> Ebd., S. 207.

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

<sup>105</sup> Ebd.

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

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

<sup>108</sup> Kreuz / Lachwitz / Trenk-Hinterberger (2013), S. 5, 100.

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

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

<sup>111</sup> Gröpl (2013), § 9 Rn. 587.

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

Völkerrechtsverstoß durch den Bund.<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup> Verfassungsrechtlich sowie staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen den Ländern zuzuordnen.<sup>115</sup> Ihr Aufgabenkreis und Wahrnehmungsmodus wird durch die Länder bestimmt, da das Kommunalrecht dem Landeskompetenzbereich unterfällt.<sup>116</sup> Kommunen unterstehen der staatlichen Aufsicht der Länder und müssen Recht und Gesetz wahren.<sup>117</sup>

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.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup> Das Prinzip der offenen Staatlichkeit meint die Öffnung des innerstaatlichen Rechtsraums für völkerrechtliche und europarechtliche Normen, um die Staatsgewalten effektiv zu binden.<sup>120</sup> Die völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen wirken sich darüber auf **alle**

<sup>113</sup> Krajewski (2023), § 5 Rn. 65.

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

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

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

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

<sup>118</sup> Dreier (2015), Art. 28 Rn. 86.

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

<sup>120</sup> Geiger (2010), S. 2.

Grundrechte aus: Die UN-BRK ist vollumfänglich bei der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen.<sup>121</sup> 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).<sup>122</sup> Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.<sup>123</sup> Der Förderauftrag kann als Basis sogar für bevorzugende Maßnahmen zugrunde gelegt werden und umfasst allgemeine Fördermaßnahmen aller Art wie beispielsweise bauliche Maßnahmen zur Barrierefreiheit.<sup>124</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist Grundrecht und objektive Wertentscheidung zugleich und überträgt dem Staat eine besondere Verantwortung gegenüber Menschen mit Behinderungen.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG findet überall, in allen Lebensbereichen, Anwendung. Keine einzige Materie ist von seinem Geltungsanspruch ausgenommen.<sup>127</sup>

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.<sup>128</sup> Zwar kann laut Bundesverfassungsgericht ein Treaty Override in bestimmten Bereichen möglich sein (so etwa bei der Überschreibung eines Doppelbesteuerungsabkommens durch ein innerstaatliches Gesetz).<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup> Auch ist die völkerrechtliche Natur der UN-BRK als multinationales UN-Übereinkommen von

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

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> 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.

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

<sup>125</sup> 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.

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

<sup>127</sup> Tomuschat (2008), S.328.

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

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

<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup>

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.<sup>132</sup> Sie konkretisiert die bereits anerkannten allgemeinen Menschenrechte aus anderen Menschenrechtsübereinkommen auf die Situation von Menschen mit Behinderungen.<sup>133</sup> 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.<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup>

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.<sup>137</sup> Sie sind als mittelbare Verwaltung der Länder und Teil der Staatsgewalt Bindungsadressaten.<sup>138</sup> 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

<sup>131</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016), S. 6ff.

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

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

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

<sup>135</sup> Bielefeldt (2008), S. 19, 24.

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

<sup>137</sup> 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.

<sup>138</sup> Dreier (2015), Art. 28 Rn. 79; 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.<sup>139</sup> 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.<sup>140</sup> 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.).<sup>141</sup>

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.<sup>142</sup> Kernelement des Sozialstaatsprinzips ist die Fürsorge.<sup>143</sup> Staatliche Hilfen und Schutz sollen dort sichergestellt sein, wo sie gebraucht werden. Der Gesetzgeber wird dergestalt zu sozialer Aktivität verpflichtet.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> Reiling (2018), S. 311-318.

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

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

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

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup> 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.<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> Diese kommunale Daseinsvorsorge beinhaltet solche Aufgaben, an deren Erfüllung ein besonderes öffentliches Interesse besteht und deckt sich überwiegend mit der öffentlichen Leistungsverwaltung.<sup>149</sup> „Alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personengruppen in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen, ist kommunale Daseinsvorsorge.“<sup>150</sup> Die kommunale Daseinsvorsorge mittels öffentlicher Einrichtungen erstreckt sich von „existenznotwendigen“ Leistungen bis hin zu Kommunikations- und Unterhaltungsangeboten.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup> 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

<sup>145</sup> 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.

<sup>146</sup> 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.“

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

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

<sup>149</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2006), S. 2.

<sup>150</sup> 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.“

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

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

<sup>153</sup> 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)<sup>154</sup>.<sup>154</sup> 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 vorgeannten 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.<sup>155</sup>

Ein Beispiel für die menschenrechtliche Anreicherung des Begriffs Daseinsvorsorge sind Mobilität und Barrierefreiheit.<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup> Menschenrechtlich betrachtet ist für Menschen mit Behinderungen der tatsächlich gleiche Zugang zur Daseinsvorsorge im Bereich Mobilität zu sichern.<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup> Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich zum einen die Wirkung von Völkerrecht im innerstaatlichen Rechtssystem (siehe 4.1. zum Rechtsanwendungsbefehl). Zum anderen sind danach Exekutive (wazu auch Kommunen zählen<sup>160</sup>) und Judikative an „Gesetz und Recht“ gebunden.<sup>161</sup> Innerstaatlich geltendes Völkerrecht - wie die UN-BRK - ist Recht im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG und unterfällt eben dieser Bindung.<sup>162</sup> Menschenrechtliche Normen innerstaatlich zur Anwendung zu bringen, ist rechtsstaatlich geboten.<sup>163</sup> Durch die faktische Rangaufwertung von Menschenrechtsverträgen gilt das weitergehend sogar für die Gesetzgebung.<sup>164</sup> 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

<sup>154</sup> Sieger (2019).

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

<sup>156</sup> Sieger (2019).

<sup>157</sup> Sieger (2019).

<sup>158</sup> Sieger (2019).

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

<sup>160</sup> Dreier (2023), Art. 1 Abs. 3 Rn. 70.

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

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

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

<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup> Andernfalls wäre das Handeln der Kommunen rechtswidrig.<sup>166</sup>

Das **Demokratiegebot**, als weiteres zu untersuchendes Staatsstrukturprinzip, verlangt nach chancengleichen Teilhabemöglichkeiten in politische Angelegenheiten (in rebus politicis).<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup> 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 Gemeinden<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup>

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“<sup>171</sup>. Die Kommunen haben kein allgemeinpolitisches Mandat.<sup>172</sup> Ihr Aufgabenkreis endet dort, wo der spezifische örtliche Bezug fehlt (überörtliche Belange) und eine Ausweitung des Tätigkeitsbereiches nicht möglich ist.<sup>173</sup> 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 „Ob“, „Wann“ und „Wie“ ihrer Aufgaben und deren Erfüllung

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

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

<sup>167</sup> Welke (2012), S. 86.

<sup>168</sup> Schröder (2017), S. 809, 813.

<sup>169</sup> 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.

<sup>170</sup> Beispielhaft: Art 78 LV NRW.

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

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

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



entscheiden.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup> Der Kernbereich enthält jene „Essentiale, die man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern“<sup>177</sup>. Die institutionelle Garantie darf rechtlich oder faktisch nicht derart beseitigt oder ausgehöhlt werden, dass Kommunen nicht mehr frei ihren Spielraum ausüben können.<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup> Diese Aufzählung ist jedoch eher eine unpräzise als eine abschließende Umschreibung, da auch die Gemeindehoheiten nicht in allen Einzelheiten Kernbereichsschutz in Anspruch nehmen können.<sup>180</sup>

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.).<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> 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.

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

<sup>175</sup> Sachs (2021) Art. 28 Rn. 52.

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

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

<sup>178</sup> Sachs (2021), Art. 28 Rn. 64.

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

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

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

<sup>182</sup> 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“.<sup>183</sup> Europarecht ist vielmehr „kommunalblind“ und bindet den Mitgliedstaat vollumfänglich.<sup>184</sup> Als Teil der Staatsgewalt unterliegen auch die Kommunen der Bindung des Europarechts sowie dessen Anwendungsvorrang.<sup>185</sup> 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 ihre Angelegenheiten ein Konzept zu erarbeiten, das den einzelnen Verwaltungsvorgängen Rahmen und Ziel weist.<sup>186</sup> 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,<sup>187</sup> 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.<sup>188</sup> 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.<sup>189</sup> 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).<sup>190</sup> Die kommunale finanzielle Leistungsfähigkeit soll stets sichergestellt sein. Auch die Länder können nach dem jeweiligen

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

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

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

<sup>186</sup> Dreier (2015), Art. 28 Rn. 130.

<sup>187</sup> Ebd.

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

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

<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup> 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.<sup>193</sup>

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.<sup>194</sup>

#### 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,

<sup>191</sup> Leisner-Egensperger (2021), S.1488.

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> Leisner-Egensperger (2021), S.1490.

<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup> 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“) eingeräumt<sup>196</sup>, 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“.<sup>197</sup> 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

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

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

<sup>197</sup> Schoch / Schneider (2022), VwVfG § 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.<sup>198</sup> 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).<sup>199</sup> „Mehrgewährleistungen“, also über die Artikel des Grundgesetzes hinaus formulierte Grundrechte, sind möglich, wenn und solange sie nicht im Widerspruch zu bundesrechtlichen Normen stehen.<sup>200</sup>

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.<sup>201</sup> 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:<sup>202</sup>

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 RhPVerf:

<sup>198</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S.183, 186.

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

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

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

<sup>202</sup> 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.<sup>203</sup> 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.<sup>204</sup>

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.<sup>205</sup>

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

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

<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup>

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.<sup>207</sup> Aber nicht nur auf Bundes- und Landesebene sind Behindertenbeauftragte zu bestellen. Die überwiegende Anzahl der Landesgleichstellungsgesetze<sup>208</sup> 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 getroffen<sup>209</sup> und Landesfachstellen eingerichtet werden<sup>210</sup>. 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 Gemeindeordnungen<sup>211</sup> enthalten die Absichtserklärung, das Wohl ihrer Einwohner\*innen zu fördern und formulieren die bereits angesprochenen Aspekte der kommunalen

<sup>206</sup> Angelehnt an die Zielformulierung des § 1 Abs. 1 Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz – SBGG.

<sup>207</sup> Stand: 15.08.2023.

<sup>208</sup> Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>209</sup> Beispielhaft: §§ 4, 5 BGG NRW.

<sup>210</sup> Beispielhaft: § 31 LGBG Berlin.

<sup>211</sup> 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“<sup>212</sup>. 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.<sup>213</sup> 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 Bundesländern<sup>214</sup>, 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.<sup>215</sup> Als Ziele formuliert sind in der Regel die „inklusive Beschulung“, Inklusion im Bildungsbereich

<sup>212</sup> So in Schleswig-Holstein.

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

<sup>214</sup> Thüringen, Niedersachsen, Hessen, Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg, Bayern.

<sup>215</sup> Lange (2017), S. 21 ff.



und eine gleichberechtigte Teilhabe.<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup>

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 werden<sup>219</sup>. 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.<sup>220</sup> 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.<sup>221</sup> 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 Aufgabe<sup>222</sup> 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

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

<sup>217</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Inklusive Bildung.

<sup>218</sup> Anders (2023); § 3 Abs. 4 BremSchG; § 12 Abs. 1 HmbSG.

<sup>219</sup> So § 1 Abs. 1 S. 3 MobGE Berlin.

<sup>220</sup> Stand: 15.08.2023.

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

<sup>222</sup> So zB auch in den Landesaktionsplänen von Thüringen und Rheinland-Pfalz.

beteiligen.“<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup> 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.“<sup>225</sup>

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.<sup>226</sup>

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:<sup>227</sup>

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.<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup>

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

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

<sup>224</sup> So zB Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz.

<sup>225</sup> Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2017), S. 125.

<sup>226</sup> So zB Berlin, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg.

<sup>227</sup> 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).

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

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

<sup>230</sup> 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)<sup>231</sup>, 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 Anforderungen<sup>232</sup> 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 Auswahlermessen bei der Anwendung einfachen Rechts auf den effektivsten Weg reduziert ist (siehe oben 4.4.), sind die Kommunen neben den

<sup>231</sup> Aichele (2009), S. 73; Aichele (2010), S. 15.

<sup>232</sup> 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.<sup>233</sup> 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.<sup>234</sup> Für die Behauptung schwerwiegender entgegenstehender Gründe gelten eben diese Ausführungen. Denn Wege, die offensichtlich erfolgreich sind, sind grundsätzlich zu beschreiten.

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

<sup>233</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S.183, 186.

<sup>234</sup> 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.<sup>235</sup>

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.<sup>236</sup> 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

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

<sup>236</sup> 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](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](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-foederschulen-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](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](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** (2008): 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/Publicationen/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\\_comerce/positionen\\_nr\\_2\\_aktionsplaene\\_zur\\_umsetzung\\_der\\_un\\_behindertenrechtskonvention\\_01.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_comerce/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](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](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](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](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](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](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-menschenrechtssystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd#:~: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, 3<sup>rd</sup> revised Edition, Kehl: N.P. Engel Publisher

**Pielow, Johann-Christian** (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](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-Witzack, 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](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 Gemeindegewirtschaft, 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](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](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](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](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://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.