

Bauleitplanung, Inklusion und Sozialraumplanung aus Sicht der UN-BRK

Alex Schmid, Lara Kollmannsberger

November 2023

Fachbeitrag im Rahmen des Projektes:

BAULEITPLAUNG INKLUSIV?



Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. iur. Alex Schmid
Prof. Dr. rer. pol. Arnold Pracht

Laufzeit: Januar 2023
bis August 2024

Bauleitplanung, Inklusion und Sozialraumplanung aus Sicht der UN-BRK

Alex Schmid, Lara Kollmannsberger¹

Zusammenfassung:

In welchem räumlichen Kontext findet das Leben von Menschen mit Behinderungen statt? Wo wohnen, arbeiten, bewegen oder halten sich Menschen mit Behinderungen auf? Welchen Einfluss haben Menschen mit Behinderungen auf Planung und Gestaltung dieses räumlichen Kontextes? Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) fordert in Art. 9 die Ermöglichung der vollen Teilhabe in allen Lebensbereichen. Dazu gehört in jedem Fall die Möglichkeit, an der räumlichen Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes mitzuwirken. Dieses Lebensumfeld wird für alle Menschen in einer Kommune wesentlich durch die Bauleitplanung und insbesondere durch Bebauungspläne bestimmt. Die Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit Behinderungen ist nach dem BauGB jedoch nicht zwingend vorgeschrieben. Besondere Vorgaben für und wie Menschen mit Behinderungen angemessen am Verfahren zu beteiligen sind, fehlen im BauGB vollständig und finden sich nur auf Landesebene. In Baden-Württemberg ist eine mittelbare Beteiligung über die Beauftragen für Menschen mit Behinderungen der Stadt- und Landkreise vorgesehen. Eine besonders ausgestaltete unmittelbare Beteiligung für Menschen mit Behinderungen ist auch auf Ebene des Bundeslandes Baden-Württemberg gesetzlich nicht vorgeschrieben. Eine verfahrensmäßige Verzahnung mit den in vielen Städten vorhandenen umfangreichen Planungen im sozialen Bereich ist ebenfalls nicht gesetzlich verankert. Hinzu kommt, dass die in diesem Verfahren entstandenen Bebauungspläne gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sind. Im Ergebnis kann dieses Vorgehen nicht überzeugen und entspricht nicht, der in Deutschland ratifizierten, UN-BRK. Zwar sind in erster Linie die Gesetzgeber verpflichtet, eine Änderung der entsprechend menschenrechtswidrigen Vorschriften herbeizuführen. Jedoch hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen deutlich gemacht, dass die Vorgaben der UN-BRK bei der Anwendung und Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigen sind. Städte und Gemeinden gehen hier sehr unterschiedlich vor. Diese sind jedoch im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung schon heute befugt, für eine angemessene Beteiligung von Menschen mit Behinderung Sorge zu tragen. Dies gilt auch für gute Verfahrensregelungen in den einzelnen Verwaltungen, damit Erkenntnisse aus einer inklusiven Sozialraumplanung Eingang in die Bauleitplanung finden können. Insoweit besteht weitergehender Forschungsbedarf, welcher durch diesen Beitrag unterstützt werden soll.

¹ Prof. Dr. iur Alex Schmid ist Professor für Rechtswissenschaften u.a. mit den Schwerpunkten Gesundheitsrecht und Recht für Menschen mit Behinderungen an der HS Esslingen und im kooperativen Studiengang BA Pflege mit der Uni Tübingen tätig. Lara Kollmannsberger, BA Soziale Arbeit ist wiss. Mitarbeiterin im Projekt „Bauleitplanung Inklusiv?“ und studiert im Masterstudiengang Innovative Soziale Arbeit der HS Esslingen. Die Verfasser:innen danken den studentischen Projektmitarbeiterinnen Anna Schreiner und Lisa Grünwald für ihre wertvolle Unterstützung sehr herzlich.

Inhalt

I	Einleitung	3
II	Kommunale Raumplanung.....	5
	a. Grundlagen	5
	b. Planungsermessen und UN-BRK	7
	c. Partizipation im Sinne der UN-BRK im Bereich der Bauleitplanung.....	11
III	Soziale Planung und die Schnittstellen zur Bauleitplanung.....	14
	a. Sozialplanung	14
	b. Integrierte Sozialraumplanung.....	16
IV	Ergebnis	18
V	Ausblick und Forschungsbedarf	18

I Einleitung

„An sämtlichen Prozessen zur Gestaltung des inklusiven Sozialraums sind alle Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen und insbesondere Menschen mit Behinderungen von Anfang an einzubeziehen. Deren Engagement ist mitentscheidend für den Erfolg von Inklusion.“²

Diese Handlungsempfehlung der Initiative SozialraumInklusiv zeigt die Bedeutung der Umsetzung der UN-BRK auch für die räumliche Planung der Gemeinde (kommunale Bauleitplanung) auf. Wie weit wir als Gesellschaft insgesamt bei der Umsetzung der UN-BRK gekommen sind, kann gut anhand der Arbeit der Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte verfolgt werden³.

Auf die Gestaltung von Räumen haben Kommunen auch außerhalb der Bauleitplanung in vielfältiger Weise Einfluss. An herausragender Stelle gilt dies für den Sozialraum, welcher sich mit folgender Frage beschäftigt: „Wie kann es gelingen, mehr Teilhabe für die Menschen in unserer Gesellschaft zu schaffen, die bisher noch von Ausschluss betroffen sind?“⁴ Insbesondere die Sozialraumplanung⁵ hat es zur Aufgabe, die zur Beantwortung der eben genannten Frage notwendigen Angebote zu schaffen und im Rahmen einer inklusiven Sozialraumplanung auch so zu verknüpfen, dass insbesondere folgender in der Präambel der UN-BRK aufgezeigte Erkenntnis Rechnung getragen wird und „das Verständnis von

² Initiative SozialraumInklusiv, *Handlungsempfehlungen*, (Berlin, 2021), S. 23, https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/ISI-Regionalkonferenzen/dokumentation-isi-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=6

³ Siehe: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/2._und_3._Staatenbericht/CRPD_Staatenbericht_DEU_2_3_2019.pdf

⁴ Trechser, H., Initiative SozialraumInklusiv, (Berlin, 2021), S. 5

⁵ Siehe unten, Kapitel II.

Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“⁶.

Die für die Mitgliedsstaaten verpflichtenden Berichterstattung an den UN-Menschenrechtsausschuss (CRPD) enthält nur selten Hinweise, welchen Einfluss Menschen mit Behinderungen und deren Belange auf die kommunale Raumplanung der Städte und Gemeinde haben müssen⁷.

In einer nicht bindenden Entscheidung des CRPD wurde in der Verweigerung der Baugenehmigung eine umfangreiche Verletzung der UN-BRK gesehen.⁸ Inhaltlich ging es in diesem Schweden betreffenden Verfahren um die Frage, ob ein Therapieschwimmbad als ärztlich einzig empfohlene Maßnahme trotz entgegenstehendem Bebauungsplan genehmigt werden musste⁹.

Dieses Verfahren des CRPD zeigt deutlich, dass die Vorgaben der UN-BRK nicht nur in Fragen der konkreten Genehmigung von Bauvorhaben bedeutsam sind, sondern auch für die kommunale Bauleitplanung.

Zur Umsetzung der UN-BRK insgesamt haben Bundes- und Landesgesetzgebung umfangreiche rechtliche Anpassungen vorgenommen.¹⁰ Im Bereich der Gestaltung von Bauwerken ist hier insbesondere die Barrierefreiheit angesprochen, damit Menschen mit Behinderungen überhaupt die Möglichkeit haben in ein Gebäude zu gelangen oder eine Straße gefahrenfrei queren können. Hierzu bestehen auf Bundes- und Landesebene eine Vielzahl von Regelungen.¹¹ Neben dieser Aufgabe des Gesetzgebers, die UN-BRK in das nationale Recht umzusetzen, kommt der UN-BRK jedoch noch eine weitreichende Bedeutung für die tägliche Arbeit in den Kommunen zu.¹² Beispielsweise ist hier die Herausforderung zu nennen, das

⁶ Vereinte Nationen, *Präambel der UN-BRK e*, S. 5, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf

⁷ Das Thema wird vor allem im Zusammenhang selbstbestimmten Wohnens aufgegriffen, siehe: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Bericht_Selbstbestimmtes_Wohnen_im_Saarland.pdf

⁸ Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 (Diskriminierungsverbot) und 3 (Bereitstellung angemessener Vorkehrungen) allein und in Verbindung mit Artikel 25 (Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit), Artikel 26 (Habilitation und Rehabilitation) allein und in Verbindung mit Artikel 3 Buchstaben b, d, e (allgemeine Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und der Chancengleichheit), Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d (Verpflichtung, mit der BRK unvereinbare Handlungen oder Praktiken zu unterlassen) sowie Artikel 19 Buchstabe b BRK (Recht auf selbstbestimmte Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft).

⁹ CRPD, Mitteilung Nr. 3/2011, (H.M. vs. Schweden), <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte/detail/crpd-mitteilung-nr-32011-hm-vs-schweden>

¹⁰ BMAS, *Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, (2019), https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/2._und_3._Staatenbericht/CRPD_Staatenbericht_DEU_2_3_2019.pdf

¹¹ Deinert, Welti, Luik, Brockmann, *StichwortKommentar Behindertenrecht, Barrierefreiheit*, Rn. 20, 3. Aufl. (2022), (beck-online)

¹² Rohrmann, A.; *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, Oliver [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*, (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022) S. 249 ff.

Thema Wohnen und Inklusion zu verbinden.¹³ Damit rücken die Abwägungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung in den Vordergrund. Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen gerade anhand der UN-BRK verdeutlicht, dass das gesamte deutsche Recht völkerrechtsfreundlich auszulegen ist.¹⁴ Dies betrifft besonders auch Abwägungsprozesse und Ermessensentscheidungen.¹⁵

Aus Sicht der Autor:innen stellt es somit eine wesentliche Bedingung für eine gelungene Inklusion in einer Gemeinde dar, sofern soziale und räumliche Planung jeweils für sich, aber auch im Zusammenspiel den Grundlagen der UN-BRK die notwendige Beachtung schenken.¹⁶

Zunächst soll daher untersucht werden, auf welche Weise sich die UN-BRK im Bereich der kommunalen Raumplanung auswirkt. Hierbei ist von besonderem Interesse, wie die inhaltliche Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit Behinderungen nach dem BauGB geschieht (Kapitel II. A und B) und wie Menschen mit Behinderungen angemessen am Verfahren zu beteiligen sind (Kapitel II C). Anschließend müssen die Schnittstellen zur Sozialplanung beleuchtet werden (Kapitel III). Welche Lösungsansätze für die bessere Berücksichtigung der UN-BRK bestehen, soll im Ergebnis (Kapitel IV) dargestellt werden. Daraus ergeben sich Fragen, die weiteren Forschungsbedarf (Kapitel V) auslösen.

II Kommunale Raumplanung

a. Grundlagen

Kommunale Raumplanung geschieht maßgeblich durch die Bauleitplanung, konkret durch Flächennutzungspläne und Bebauungspläne.¹⁷ In der Praxis spielt zudem das vereinfachte Verfahren nach §§ 13a BauGB eine wichtige Rolle.¹⁸ Wesentlich für die kommunale Bauleitplanung ist das in § 1 Abs. 7 BauGB aufgenommene Abwägungsgebot als zentrales Gebot rechtsstaatlicher Planung. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.¹⁹ Diese Belange finden sich hauptsächlich in § 1 Abs. 6 BauGB in einer beispielhaften, aber

¹³ Am Fachtag 2019 „Inklusive Wohnformen für Menschen mit Unterstützungsbedarf“ wurden viele Fragestellungen deutlich, welche einer weiteren Bearbeitung bedürfen. ¹³ Unterbrochen durch die besonderen Herausforderungen der Corona-Pandemie besteht nunmehr Gelegenheit, einzelnen Fragen nachzugehen. Pracht, A., Elsbernd, A., Schmid, A., Möhle, M.; <https://www.hs-esslingen.de/soziale-arbeit-bildung-und-pflege/forschung/projekte/laufende-projekte/inklusive-wohnformen/>

¹⁴ Schmid, A.; *Konventionen, Chartas und andere Regelungen im Pflege- und Gesundheitswesen als normative Grundlagen für das professionelle Entscheiden und Handeln*, In: Riedel, A., Lehmeier, S. (eds) *Ethik im Gesundheitswesen*. (Berlin, Heidelberg, 2020), Kap. 3 b)

¹⁵ „Soweit im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventions- oder vertragsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.“, BVerfGE 151, Rz. 63.

¹⁶ Siehe hierzu auch: Forschungs- und Entwicklungsprojekt „UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen“: <https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/forschung/>

¹⁷ Stüer, *Bau- und Fachplanungsrecht, A. Bauleitplanung*, Rn. 373, 5. Aufl., (2015), (beck-online)

¹⁸ Battis, Krautzberger, Löhr; *BauGB § 13a Bebauungspläne der Innenentwicklung*, Rn. 1, 15. Aufl., (2022), (beck-online)

¹⁹ Battis, Krautzberger, Löhr; *BauGB § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung*, Rn. 87, 15. Aufl., (2022), (beck-online)

nicht abschließenden Aufzählung.²⁰ In Satz 3 finden sich auch „die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen“. Gerade die Erwähnung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen muss im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung bedeuten, dass damit die chancengerechte Teilhabe im Sinne der UN-BRK verwirklicht werden soll. Neben Artikel 9 sind dies insbesondere Art. 19, 20, 29 und 30 der UN-Behindertenrechtskonvention.²¹ Es stellt sich somit die Frage, welche Bedeutung die Vorgaben der UN-BRK auf die Vorgabe des BauGB hat, Belange „gerecht“ abzuwägen.

Das BVerfG hat, wie bereits oben erwähnt, mehrfach auf die Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts hingewiesen, und dabei auch Abwägungsprozesse in den Blick genommen.²² In der juristischen Literatur ist es zwar umstritten, ob einzelnen Bestimmungen der UN-BRK schon vor der Umsetzung des Gesetzgebers unmittelbare Wirkung zukommt und diese somit schon vor der Umsetzung anwendbar sind.²³ Insgesamt sind die Gerichte sehr zurückhaltend und erkennen eine solche unmittelbare Wirkung im Regelfall nicht an.²⁴ Eine Ausnahme stellt das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK dar.²⁵ Das Bundessozialgericht (BSG) sieht dieses Diskriminierungsverbot allerdings nicht als weiterreichender als das bereits in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthaltene Diskriminierungsverbot an.

Das BVerfG hat dennoch den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung als Verbindung zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und dem internationalen Recht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 zur Sicherungsverwahrung sehr deutlich herausgestellt:

„Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist damit Ausdruck eines Souveränitätsverständnisses, das einer Einbindung in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht nur nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet.“²⁶

In einer weiteren Entscheidung zur Frage der Notwendigkeit von Zwangsbehandlungen außerhalb geschlossener Einrichtungen hat das BVerfG die UN-BRK nochmals als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der im Fall relevanten Grundrechte herangezogen.²⁷ Diese sind auch im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu

²⁰ Battis, Krautzberger, Löhr; *BauGB § 1*, Rn. 48, 15. Aufl., (2022), (beck-online)

²¹ Vereinte Nationen, UN-BRK, Artikel 9 – Zugänglichkeit, Artikel 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, Artikel 20 – Persönliche Mobilität, Artikel 29 – Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Artikel 30 – Teilhabe am kulturellen Leben, sowie an Erholung, Freizeit

²² „Soweit im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventions- oder vertragsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.“, BVerfGE 151, Rz. 63.

²³ Degener T., Eberl K., Graumann S., Maas O., Schäfer G.K.; *Menschenrecht Inklusion: 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention – Bestandsaufnahme und Perspektiven zur Umsetzung in Sozialen Diensten und diakonischen Handlungsfeldern*. (Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2016), S. 24; Riedel E., Arend J.M.; *Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK*. NVwZ 1346, (2010), (beck-online)

²⁴ Roller S., *UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialgerichtlichen Praxis – anwaltliche Trumpfkarte oder juristische Nebelkerze?* Neue Zeitschrift für Sozialrecht: NZS; Zweiwochenschrift für die anwaltliche, betriebliche, behördliche und gerichtliche Praxis 28(10):368–377, (2019), S. 368 ff.

²⁵ BSG, Urteil vom 06. März 2012 – B 1 KR 10/11 R –, juris, Rdnr. 29.

²⁶ 2 BvR 2365/09; 2 BvR 740/10; 2 BvR 2333/08; Rn 89.

²⁷ BVerfG, Beschluss v. 26. Juli 2016 – 1 BvL 8/15 –, Rn. 88, (juris) mit Verweis auf BVerfGE 111, 307, 317.

berücksichtigen²⁸, besonders bei der Ausübung des verwaltungsrechtlichen Ermessens.²⁹ Die Bedeutung der UN-BRK als Maßstab der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts wurde in weiteren Entscheidungen bestätigt.³⁰ In besonderen Fällen, wie einer pandemiebedingt auftretenden Triage hat das BVerfG zudem einen direkten Handlungsauftrag des Gesetzgebers gesehen.³¹ Die diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Erwägungen müssen auch für die völkerrechtsfreundliche Auslegung des BauGB beachtet werden.

b. Planungsermessen und UN-BRK

Diese völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes stößt bislang im Bereich der kommunalen Bauleitplanung auf eine Rechtsprechung, welche von einem weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar Planungsermessen der Kommune ausgeht.³² Es soll gerade nicht Aufgabe der Rechtsprechung sein, „durch eigene Ermittlungen ersatzweise zu planen und sich hierbei von den Erwägungen einer besseren Planung leiten zu lassen.“³³ „Die Kommune hat dabei einen *Bewertungs- und Abwägungsspielraum* und die getroffene Entscheidung ist nicht bereits deshalb fehlerhaft, weil die Kommune dabei den einen Belang dem anderen vorzieht.“³⁴

In der Literatur wird die diesbezügliche Rechtsprechung wie folgt zusammengefasst. Eine Abwägung ist insbesondere dann fehlerhaft, sofern

- eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet (*Abwägungsausfall*).
- in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (*Abwägungsdefizit – Einstellungsfehler*).
- die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt (*Abwägungsfehleinschätzung – Bewertungsfehler*)
- der Ausgleich zwischen den von der Planung betroffenen öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (*Abwägungsdisproportionalität*).³⁵

Einige Stimmen in der Literatur betonen jedoch zu Recht, dass im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB auch insoweit die Grundrechte und ihre völkerrechtsfreundliche Auslegung beachtet werden müssen.³⁶ Insgesamt bedarf das Planungsermessen und dessen Fehlerfolgen

²⁸ Schmitz H., In: Stelkens P., Bonk H.J., Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, § 1 VwVfG Rn. 45–51., 9. Aufl., (C.H. Beck, München, 2018)

²⁹ Aschke M., In: Bader J., Ronellenfisch M., *BeckOK VwVfG*, 45. Aufl., (C.H. Beck, München, 2019) § 40 VwVfG, Rn. 52.

³⁰ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30. Januar 2020 – 2 BvR 1005/18 –, (juris), Diese Entscheidung betraf zwar die Auslegung des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot im Rahmen des AGG, muss aber im Sinne eines Erst-Recht-Schlusses als Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG gewertet werden.

³¹ BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20 –, BVerfGE 160, 79-129

³² Dürig, Herzog, Scholz, Schmidt-Aßmann, 101. EL, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 208, (2023)

³³ Stürer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1673, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

³⁴ Stürer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1673, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

³⁵ Stürer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1672, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

³⁶ Sehr nachvollziehbar wird in der Literatur der Kindeswohlvorrang als ein öffentlicher Belang etwa iSv § 1 Abs. 7 BauGB angesehen (Lorz/Sauer, MRM 2011, 14). (Nomos-BR/Schmahl KRK/Stefanie Schmahl, 2. Aufl. 2013,

im Rahmen der deutschen Raumplanung einer grundlegenden Überprüfung. Diese ist schon alleine durch das Verhältnis der EU-rechtlichen Vorgaben zum BauGB angezeigt.³⁷

Bislang gibt es zur Bedeutung der UN-BRK im Rahmen der Bauleitplanung wenig höchstgerichtliche Entscheidungen. Jedoch hat das BVerwG (4 BN 19.21) in einem Beschluss über die Nichtzulassung einer Revision folgendes entschieden:

„Weder aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen v. 13.12.2006 (UN-Behindertenrechtskonvention - CRPD -) noch aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG folgt ein abstrakt höherer Rang der Belange behinderter Menschen vor den anderen in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belangen.“

Somit enthalte die UN-BRK für die Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung gemäß § 2 Abs. 3, § 1 Abs. 7 BauGB keine konkrete Vorgabe. Das BVerwG sieht die Frage, ob die Belange von Menschen mit Behinderungen in der konkreten Planung ausreichend berücksichtigt wurden nicht als Aufgabe der Rechtskontrolle in der Revision. Nach Ansicht des BVerwG obliege diese „Feststellung und Bewertung ... weitgehend der tatrichterlichen Beurteilung durch das Normenkontrollgericht“. Das Normenkontrollgericht im Ausgangsfall war das OVG Rheinl.-Pfalz, Urt. vom 3. März 2021 – 8 C 11363/20.OVG³⁸ welches in der Planungsentscheidung der Kommune keinen Abwägungsfehler erkannt hat:

„Insoweit kann zunächst nicht festgestellt werden, dass die Antragsgegnerin den Belang der Berücksichtigung der Bedürfnisse behinderter Menschen entgegen § 2 Abs. 3 BauGB nicht bei ihrer Abwägung berücksichtigt oder fehlerhaft bewertet hat. § 2 Abs. 3 BauGB soll als Verfahrensnorm gewährleisten, dass eine ausreichende Grundlage für die Abwägungsentscheidung des Satzungsgebers nach § 1 Abs. 7 BauGB geschaffen wird (vgl. BVerwG Beschl. v. 12. 6. 2018 – 4 B 71/17, BRS 86 Nr. 2 und juris, Rn. 5).“³⁹

„Der vom Antragsteller geltend gemachte Belang der Herstellung einer Fußwegeverbindung zwischen seinem Grundstück und dem Plangebiet zur Verbesserung der Inklusion der Bewohner der Einrichtung und zur Sicherstellung einer weniger gefährlichen Verbindung in die Innenstadt wurde bei der Beschlussfassung der Antragsgegnerin über den Bebauungsplan berücksichtigt und entsprechend seiner Bedeutung erfasst.“⁴⁰

„Selbst wenn man hinsichtlich des vom Antragsteller im konkreten Fall verfolgten Belangs der sozialen und kulturellen Bedürfnisse behinderter Menschen berücksichtigt, dass er durch die von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen v. 13. 12. 2006 – UN-Behindertenrechtskonvention – (BGBl. II 2008, 1419) getragen wird, die bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlicher Normen zu berücksichtigen sind (vgl. Kreuz/Lachwitz/Trenk-

KRK Artikel 3 Rn. 4, beck-online), siehe auch: Merk, K. P.; Wege zu einer kinderfreundlichen Gemeinde. Blätter der Wohlfahrtspflege, 169(3), (2022), S. 89–94. <https://doi.org/10.5771/0340-8574-2022-3-89>

³⁷ Siehe hierzu: EuGH (Große Kammer), Urt. v. 28. 2. 2012 – C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie, Terre wallonne/Région wallonne), sowie: Dürig, Herzog, Scholz, Schmidt-Aßmann, 101. EL, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 216, (2023)

³⁸ OVG Rheinl.-Pfalz, Urt. vom 3. März 2021 – 8 C 11363/20.OVG

³⁹ OVG Rheinl.-Pfalz, Urt. vom 3. März 2021 – 8 C 11363/20.OVG

⁴⁰ OVG Rheinl.-Pfalz, Urt. vom 3. März 2021 – 8 C 11363/20.OVG

Hinterberger, UN-Behindertenkonvention in der Praxis, 2013, Teil 1 Einführung Rn. 14), stellt sich die von der Antragsgegnerin vorgenommene Abwägung und die hieraus resultierende Bevorzugung des Eigentümerbelangs der im Plangebiet gelegenen Grundstücke nicht als unverhältnismäßig dar. Zwar ist nach den Bestimmungen der Konvention der in Art. 3 Buchst. c) UN-Behindertenrechtskonvention formulierte Grundsatz der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und der Einbeziehung in die Gesellschaft ebenso zu berücksichtigen wie die in Art. 9 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention formulierte Verpflichtung, durch geeignete Maßnahmen den Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, zu Information und Kommunikation sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten zu gewährleisten.

Dies bedeutet indes nicht, dass ein Anspruch darauf besteht, dass Integration und Inklusion in einer bestimmten Weise erfolgen. Dem vom Antragsteller verfolgten Interesse war bei der Abwägung nämlich das Interesse der durch eine Zuwegung betroffenen Grundstückseigentümer gegenüberzustellen, die Grundstücke möglichst umfassend bebauen zu können, das seine Grundlage in dem in Art. 14 GG gewährleisteten Eigentumsrecht findet.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Antragsgegnerin herbeigeführte Ausgleich rechtlich nicht zu beanstanden. Insofern gilt es zunächst zu berücksichtigen, dass der angegriffene Bebauungsplan nicht zu einer Ausgrenzung der Behinderteneinrichtung führt.“⁴¹

Für das Verständnis dieser Entscheidung sind nachfolgende Punkte besonders wichtig.

Erstens geht das OVG RP davon aus, dass es notwendig ist, die Belange der Menschen mit Behinderungen in die planungsrechtliche Abwägung einzubeziehen. Dieses Ergebnis steht in Einklang mit der Verpflichtung der planenden Gemeinde gem. § 2 Abs.3 BauGB, „die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten.“ Es besteht insoweit die Verpflichtung, alle „mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange“⁴² zu berücksichtigen. Insofern hat die planende Kommune die UN-BRK beachtet.

Zweitens sieht das OVG RP in Übereinstimmung mit dem BVerwG keine Pflicht, die Belange von Menschen mit Behinderungen vorrangig zu berücksichtigen. Dieser Punkt steht im Widerspruch zur o.g. Rechtsprechung des BVerfG hinsichtlich der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des deutschen Rechts. Das BVerfG hat außerdem in einer Entscheidung aus dem Jahr 2020 zur Frage, inwieweit das zivilrechtliche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz anhand der UN-BRK auszulegen ist, folgendes ausgeführt:

„f) Das Recht auf persönliche Mobilität aus Art. 20 BRK ist bei der Auslegung zivilrechtlicher Normen ebenfalls zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 31. Januar 2017 - 1 BvR 2710/16 -, Rn. 2). Nach Art. 20 Buchstabe b BRK treffen die Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen, (...). Völkervertragliche Bindungen haben innerstaatlich zwar nicht den Rang von Verfassungsrecht (vgl. für die EMRK BVerfGE 111, 307 <317>). Der UN-

⁴¹ OVG Rheinl.-Pfalz, Urt. vom 3. März 2021 – 8 C 11363/20.OVG

⁴² Stüer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung Rn. 1676, 1677, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

Behindertenrechtskonvention hat der Bundesgesetzgeber mittels förmlichen Gesetzes gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung steht sie damit im Rang eines Bundesgesetzes (vgl. BVerfGE 141, 1 <19 Rn. 45>; 142, 313 <345 Rn. 88>; 149, 293 <329 f. Rn. 90>). Gleichwohl besitzt sie verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 142, 313 <345 Rn. 88>). 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 und erwartet. Deutsche Rechtsvorschriften sind nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht (vgl. BVerfGE 111, 307 <317 f.>; 141, 1 <27 Rn. 65>).⁴³

Zwar ist diese Entscheidung hinsichtlich der Auslegung einer zivilrechtlichen Norm des AGG ergangen. Da die Bedeutung auch der völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte im Zivilrecht im Rahmen der Drittwirkung⁴⁴ zumindest nicht schwächer ist als in der unmittelbaren Wirkung im öffentlichen Recht, gelten die zitierten Aussagen erstreckt für öffentliche-rechtliche Vorschriften des BauGB.

Weitere Entscheidungen deuten ebenfalls an, dass die Rechtsprechung bereit ist, die Grundsätze der UN-BRK bei der Anwendung planungsrechtlicher Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Beispielsweise stehe die Art der Berücksichtigung von Barrierefreiheit nach dem VG Karlsruhe im planerischen Ermessen der planenden Stelle.⁴⁵ Allerdings erkennt das VG Karlsruhe der Barrierefreiheit eine ermessensteuernde Wirkung in Fällen ohne entgegenstehende Planung zu.⁴⁶ Konkreter auf das Bauplanungsrecht bezieht sich eine weitere Entscheidung des VG Karlsruhe. Bezüglich der Genehmigung eines Therapieschwimmbades wurde entschieden, „dass eine Abweichung von baurechtlichen Vorschriften, die zur Errichtung eines Therapieschwimmbades notwendig war, eine angemessene Vorkehrung darstellt und dass deren Verweigerung eine Diskriminierung bedeutet“⁴⁷. Von besonderem Interesse ist auch eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg, wonach die Vorgaben der UN-BRK die Zweckbestimmung „Inklusives Quartier“ nach der Baunutzungsverordnung die Festsetzung eines Sondergebiets rechtfertigen kann.⁴⁸

In der Zusammenschau der genannten Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG stellt sich daher die Frage, ab wann die Rechtsprechung bei der Prüfung des planungsrechtlichen Fehlers der *Abwägungsdisproportionalität*⁴⁹ den Belangen der UN-BRK eine besondere Bedeutung zumisst. Das BVerwG verweist in dieser Entscheidung darauf, dass selbst die Grundrechte keine konkreten Maßstäbe für ihre Gewichtung im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung vorgeben. Sie stehen nach Ansicht des BVerwG unter Verweis auf

⁴³BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30. Januar 2020 – 2 BvR 1005/18 –, (juris) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.pdf;jsessionid=97913F3452ADEB55C9D18BA4B495EE3A.internet962?__blob=publicationFile&v=1

⁴⁴ Jarass, Pieroth, Jarass, GG Art. 1 Rn. 48, 17. Aufl., (2022), (beck-online)

⁴⁵ VG Karlsruhe 11.9.2014 – 2 K 1499/14

⁴⁶ VG Karlsruhe 11.9.2014 – 2 K 1499/14/ Fuerst, (2018), S. 849

⁴⁷ Fuerst, (2018), S. 849

⁴⁸ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 23. März 2021 – 3 S 2972/18

⁴⁹ Stürer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1672, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

ältere Entscheidungen des BVerfG nicht in einem abstrakten Rangverhältnis zueinander, sondern sind gleichrangig.⁵⁰ In Übereinstimmung mit der erwähnten neueren Rechtsprechung des BVerfG zur Bedeutung der UN-BRK ist allerdings die Frage zu stellen, inwieweit es gelingen wird, die Auslegung des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 7 BauGB so vorzunehmen, „dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht“⁵¹. Sollte dies nicht gelingen, muss der Gesetzgeber hier Abhilfe schaffen, ansonsten wird es für die wirkmächtige Umsetzung der UN-BRK auf die Rechtsprechung des BVerfG ankommen.

c. Partizipation im Sinne der UN-BRK im Bereich der Bauleitplanung

Art. 9 der UN-BRK verpflichtet die Staaten im Rahmen der „Zugänglichkeit“ eine barrierefreie Kommunikation auch im Bereich der Verwaltungsverfahren zu gewährleisten. Hierzu sind das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG)⁵² und die Landesbehindertengleichstellungsgesetze (LBGG) der Länder⁵³ geschaffen worden. Im BauGB besteht wie oben erwähnt die Verpflichtung nach § 2 Abs. 3 BauGB, „die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten.“ Hierzu ist die Öffentlichkeit nach § 3 BauGB zu beteiligen und „möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“ Erfreulicherweise werden in § 3 Abs. 1 BauGB Kinder und Jugendliche als Teil der Öffentlichkeit besonders herausgestellt, für Menschen mit Behinderungen findet das an dieser Stelle nicht statt.

Wesentlich für die oben erwähnte planungsrechtliche Abwägung ist somit die Frage, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen in den Planungsprozesse einfließen können und welche Belange die planende Gemeinde zu kennen hat. Gerade hinsichtlich der Auslegung von § 1 Abs. 6 und 7 BauGB anhand Art. 9 UN-BRK ist zu fordern, dass jegliche Sozial- und Sozialraumplanung zu berücksichtigen ist, welche die Belange von Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand hat. Hinzukommt, dass Art. 19 UN-BRK das Recht fordert, im Rahmen einer unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, gleichberechtigt den Aufenthaltsort zu wählen und „zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen“. ⁵⁴ Die im Grundgesetz geschützte Freizügigkeit gebietet gerade in der Auslegung anhand der UN-BRK auch Menschen mit Behinderungen eine freie Wahl des Aufenthaltsorts. Diese Wahl setzt „inklusive Strukturen voraus, die nicht punktuell, sondern

⁵⁰ BVerfG Beschluss vom 10.07.2006, 4 BN 19.21

⁵¹ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30. Januar 2020 – 2 BvR 1005/18 –, (juris) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.pdf;jsessionid=97913F3452ADEB55C9D18BA4B495EE3A.internet962?__blob=publicationFile&v=1

⁵² Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG), Zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 23.5.2022 I 760.

⁵³ Für Baden-Württemberg: Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Landes-Behindertengleichstellungsgesetz - L-BGG) Vom 17. Dezember 2014, geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GBl. S. 1560)

⁵⁴ Initiative SozialraumInklusiv, *Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit*, (Berlin, 2021), S.9f

miteinander vernetzt sind“⁵⁵. Die Initiative SozialraumInklusiv kommt hier zutreffend zu dem Ergebnis: „Funktioniert Freizügigkeit für alle Menschen, funktioniert der inklusive Sozialraum.“⁵⁶ Da auch die Umkehrung dieser Aussage gilt, stellt sich die Frage, wie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen gestalten sein muss, damit diese planungsrechtlich mit ihren Belangen in angemessener Weise beteiligt werden.

In der Rechtsprechung findet sich jedoch folgende Aussage: „Was die planende Stelle nicht „sieht“, und was sie nach den gegebenen Umständen auch nicht zu „sehen“ braucht, kann von ihr bei der Abwägung nicht berücksichtigt werden und braucht auch von ihr nicht berücksichtigt zu werden.“⁵⁷ Insoweit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 BauGB eine wesentliche Bedingung für das Einstellen aller wesentlicher Belange. Es wird hier von einer Mitwirkungslast der betroffenen Bürger:innen gesprochen.⁵⁸ Allerdings enthält das BauGB keinerlei Vorgaben, wie dieser Mitwirkungslast von Menschen mit Behinderungen konkret nachgekommen werden kann. Hier scheint sich der Gesetzgeber darauf zu verlassen, dass die Verpflichtungen insbesondere in den LBGG ausreichend sind, Menschen mit Behinderungen barrierefrei die Beteiligung an allen Verwaltungsverfahren, somit auch an Bauleitverfahren zu ermöglichen. Im Rahmen weitergehender Forschung ist von besonderem Interesse, wie die Kommunen Menschen mit Behinderungen insoweit eine barrierefreie Mitwirkung ermöglichen. Zu erwarten wären hier mit den entsprechenden Verbänden abgestimmte Standards.

Besonders bedenklich ist zudem, dass es zwar in Baden-Württemberg mit § 41a GemO eine Bestimmung gibt, welche jungen Menschen eine gute Beteiligung an Entscheidungen der Kommune ermöglichen soll, für Menschen mit Behinderungen jedoch nicht. Eine Landtagsanfrage an die Landesregierung, ob diese für die Einrichtung kommunaler Beiräte Regelungen analog zu denen für Jugendgemeinderäte plant, wurde wie folgt beantwortet:

„Entsprechende Regelungen in der Gemeindeordnung (GemO) sind nicht vorgesehen. Der Gemeinderat ist die Vertretung der gesamten Bürgerschaft und hat bei seinen Entscheidungen auch die Interessen der Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Anders als Jugendliche, die vor Erreichen des 18. Lebensjahres nicht in den Gemeinderat gewählt werden können und unter 16 Jahren auch nicht wahlberechtigt sind, können Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen aktiv an den Kommunalwahlen teilnehmen und sich in den Gemeinderat wählen lassen. Bei Entscheidungen des Gemeinderats können sie dann auch die spezifischen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen in die Bewertungen einfließen lassen. Außerdem können Menschen mit Behinderungen als sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner zu den Beratungen im Gemeinderat hinzugezogen werden (§ 33 Absatz 3 GemO). Für die Schaffung gesetzlicher Regelungen für Menschen mit Behinderungen oder andere gesellschaftliche Gruppen, deren Angehörige für den Gemeinderat wahlberechtigt und wählbar sind, entsprechend § 41 a GemO (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) wird deshalb kein Bedarf gesehen. Den Gemeinden ist es jedoch unbenommen, auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage weitere beratende Gremien für bestimmte gesellschaftliche Gruppen

⁵⁵ Initiative SozialraumInklusiv, *Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit*, (Berlin, 2021), S.9f

⁵⁶ Initiative SozialraumInklusiv, *Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit*, (Berlin, 2021), S. 10

⁵⁷ Beschluss vom 10.07.2006 - BVerwG 4 BN 19.06, Rn. 5

⁵⁸ Stüer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung Rn. 1681, 5.Aufl., (2015), (beck-online)

*oder Interessen zu schaffen. Der Gemeindetag Baden-Württemberg lehnt in seiner Stellungnahme verpflichtende Strukturen ab.*⁵⁹

Diese Sichtweise genügt nach der hier vertretenen Auffassung nicht den Vorgaben der UN-BRK. Vielmehr ist es insbesondere zur Umsetzung von Art. 9 und 19 UN-BRK zwingend erforderlich, Strukturen zu etablieren, damit Menschen mit Behinderungen sich zur Verwirklichung ihrer grundrechtlich geschützten Freizügigkeit an der Planung ihres Sozialraumes mit den bauplanungsrechtlichen Grundlagen beteiligen können.

Solche Strukturen könnten jedoch durch § 7 Landesbehindertengleichstellungsgesetz (LBGG) gewährleistet werden. Danach sind Neu- und Umbauten, sowie Straßen und der Öffentliche Nahverkehr barrierefrei zu gestalten. Dies gilt auch für große Umbau- oder Erweiterungsmaßnahmen, welche nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes barrierefrei gestaltet werden sollen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 LBGG). Ergänzend finden sich im LBGG Vorgaben für barrierefreien Zugang zu relevanten Informationen. Wie auch auf Landesebene sind die Stadt- und Landkreise verpflichtet, einen „kommunalen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung“ einzurichten (§ 15 LBGG). Nach § 15 Abs. 4 LBGG sind die genannten Beauftragten bei allen Vorhaben der Gemeinden und Landkreise, soweit die spezifischen Belange der Menschen mit Behinderungen betroffen sind, frühzeitig zu beteiligen. Trotz der guten Ansätze im LBGG, um die Belange von Menschen mit Behinderungen in alle relevanten Vorhaben einzubringen, bleibt die Frage, ob diese landesrechtlichen Regelungen eine wirkmächtige und ausreichende Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Bauleitplanung sicherstellen können.

Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die Beauftragten mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind, um tatsächlich bei allen relevanten Vorhaben die frühzeitigen Beteiligungsrechte zu gewährleisten. Zwingend sind nach § 15 LBGG Beauftragte für Menschen mit Behinderung nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise einzurichten. Ein einzelner Beauftragter für Menschen mit Behinderungen auf Kreisebene müsste somit einen deutlichen größeren Mitarbeitendenstab haben, um seinen Aufgaben in ähnlicher Weise wie ein Beauftragter in einem Stadtkreis nachgehen zu können.

Somit ist zu prüfen, in welchen Fallgestaltungen eine stellvertretende Beteiligung über eine:n Beauftragte:n eine ausreichende Partizipation im Sinne der UN-BRK begründet. Auf eine unmittelbare Beteiligung von Menschen mit Behinderung im Verfahren insgesamt zu verzichten ist nicht mit der UN-BRK vereinbar. Schließlich stellt sich die Frage, welche Rechtsfolgen es auslöst, sofern ein:e Beauftragte:r bei einem Verfahren der Bauleitplanung nicht frühzeitig beteiligt wurde.

Die hier angesprochenen Fragen bedürfen der weiteren rechtlichen und tatsächlichen Forschung. Festgehalten werden kann jedoch schon an dieser Stelle, dass der Landesgesetzgeber Baden-Württemberg bei der Beteiligung junger Menschen eine Partizipation über die Mitwirkung der Zielgruppe in einem Rat vorgesehen hat. Dagegen wurde bei der Partizipation von Menschen mit Behinderungen der alleinige Weg über Beauftragte vorgesehen und die unmittelbare Mitwirkung dieser Zielgruppe daneben nicht zwingend vorgesehen.

⁵⁹ Landtag von Baden-Württemberg, Kommunale Behindertenbeiräte, (2018) https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/5000/16_5267_D.pdf

Als Zwischenergebnis kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden: Ohne eine der UN-BRK entsprechenden Auslegung der abwägungsrechtlichen Bestimmungen bei der gemeindlichen Bauleitplanung würde der vom BVerfG aufgestellte Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung verletzt werden. Die UN-BRK fordert zudem eine angemessene Partizipation im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung. Aufgrund der fehlenden Vorgaben im BauGB und der nur mittelbaren Beteiligung im LBG BW wird diese insgesamt als nicht ausreichend bewertet.

Auch nach der bislang bekannten Rechtsprechung des BVerwG wird deutlich, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen abwägungsrechtlich mit besonderem Augenmerk zu würdigen sind. Dies bedeutet nach der bisherigen Rechtsprechung zwar nicht, dass dieser Belang Vorrang vor anderen Belangen hat, jedoch muss aufgrund Art. 9 und 19 UN-BRK gelten, dass bei einer vollständig fehlenden Berücksichtigung dieser Belange die bauplanungsrechtliche Abwägung fehlerhaft ist.

III Soziale Planung und die Schnittstellen zur Bauleitplanung

Wie eingangs erwähnt, müssen nach der hier vertretenen Ansicht, sofern soziale und räumliche Planung jeweils für sich, aber auch im Zusammenspiel den Grundlagen der UN-BRK die notwendige Beachtung schenken.

Im Bereich der sozialen Planung ist zu vermerken, dass es weder eine gesetzliche Definition der Begriffe Sozialplanung, und integrative Sozialraumplanung noch eine einheitliche Definition in der Fachliteratur gibt. Deshalb können schon für die Sozialplanung innerhalb der BRD keine einheitlichen Praxen und Standards gefunden werden. Dies hat zur Konsequenz, dass der Begriff vielfältig interpretiert wird.⁶⁰

a. Sozialplanung

Sozialplanung beinhaltet nach dem Verständnis der Autor:innen sehr allgemein Tätigkeiten in den Bereichen Sozialforschung, Planung und Koordination. Dabei bewegt sich die Sozialplanung im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Praxis.⁶¹ Schubert führt hierzu aus, dass die Funktion der Sozialplanung darin besteht, „*die kommunale Sozialpolitik aus der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen heraus zu konkretisieren und spezifische Bevölkerungsgruppen in Bedarfslagen zu unterstützen*“.⁶² Zu den eben genannten spezifischen Bevölkerungsgruppen gehören selbstverständlich auch Menschen mit Behinderungen und ihre in der UN-BRK verankerten Ansprüche auf Partizipation. In Städten, Gemeinden und Kreisen soll somit mittels Sozialplanung der Bedarf

⁶⁰ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 3, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁶¹ Gottschalk, I., *Vorwort – Sozialplanung aktuell*, In: Gottschalk, I. (eds) *VSOP Kursbuch Sozialplanung*, (Springer VS, Wiesbaden, 2019), S. 5

⁶² Schubert, H., *Sozialplanung*, *socialnet Lexikon*, (Bonn, socialnet, 2020) Abgerufen von <https://www.socialnet.de/lexikon/3099> (aufgerufen: 06.07.2023)

der Bürger:innen in verschiedenen sozialen Lagen ermittelt und mit dem Bestand an Einrichtungen, Diensten und Angeboten abgeglichen werden.⁶³

Dabei darf auch nicht aus dem Blick geraten, dass die Strukturen von Unterstützungsangeboten zugleich zur Konstruktion von unhinterfragten Annahmen über Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft beitragen können.⁶⁴ Dies gilt gerade auch für räumliche Strukturvorgaben und es muss das Ziel sein, diese anhand der Sichtweise von Menschen mit Behinderungen zu hinterfragen.

Innerhalb der Sozialplanung gibt es verschiedene Handlungsfelder, die in unterschiedliche Rahmenbedingungen eingebettet sind. Insbesondere ist hier die Kinder- und Jugendhilfeplanung zu nennen, die in § 80 SGB VIII verankert ist.⁶⁵ Weitere Sozialplanungen wie beispielsweise im Bereich Alter, Inklusion/Teilhabe, Sucht und Integration gehören zu den kommunalen Aufgaben zur Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit.⁶⁶ Angesichts weitgehend fehlender gesetzlicher Verpflichtungen stellt sich die Frage, welche Ressourcen den einzelnen Kommunen für die Umsetzung zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt gerade auch für Planungen zur Verwirklichung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Unabhängig von der jeweiligen Terminologie der erwähnten weiteren Sozialplanungen ist deren Ziel auch ein inklusives Gemeinwesen. Dieses bezieht sich auf Sozialräume, die unter anderem ein barrierefreies Lebensumfeld für alle Bürger:innen bereitstellen.⁶⁷ Voraussetzung auch für Planungen im Bereich der Inklusion sind aktuelle, aufeinander abgestimmte Datengrundlagen. Eine Studie des Deutschen Institutes für Menschenrechte kommt zum Ergebnis, dass es im Saarland im Jahr 2021 keine über einen bestimmten Zeitraum erfolgte sozialraumorientierte Datenerhebung gab. Es fehlte damit an einer Datenbasis, die systematisch fortlaufende Entwicklungen inklusiver Sozialräume flächendeckend abbildet.⁶⁸

Wie bereits oben dargestellt, wird von der Literatur nachdrücklich die Möglichkeit einer Beteiligung für alle Bürger:innen gefordert, um auf diese Weise das Ziel einer auch inklusiven Sozialplanung erreichen zu können.⁶⁹ Diese Beteiligung erscheint umso notwendiger, als nicht auf ausreichende und aktuelle Daten der Sozialplanung zurückgegriffen werden kann. Beteiligung und Sozialplanung können sich dabei im besten Fall ergänzen, unverzichtbar für

⁶³ Schubert, H., *Sozialplanung*, socialnet Lexikon, (Bonn, socialnet, 2020) Abgerufen von <https://www.socialnet.de/lexikon/3099> (aufgerufen: 06.07.2023)

⁶⁴ Rohrmann, A.; *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, Oliver [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*, (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022), S. 248

⁶⁵ Rohde, B., *Politischer und rechtlicher Rahmen von Sozialplanung*, In: I. Gottschalk (Hrsg.), *VSOP Kursbuch Sozialplanung*, (Springer VS, Wiesbaden, 2019), S. 32

⁶⁶ Schubert, H., *Sozialplanung*, socialnet Lexikon, (Bonn, socialnet, 2020) Abgerufen von <https://www.socialnet.de/lexikon/3099> (aufgerufen: 06.07.2023)

⁶⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Empfehlungen zur örtlichen Teilhabeplanung für ein inklusives Gemeinwesen*, (Berlin, 2012), S. 1f, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2011/dv-25-11.pdf

⁶⁸ Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, „Selbstbestimmtes Wohnen mit Behinderung“, Bericht zum Stand der Umsetzung von Artikel 19 UN-BRK im Saarland, 2021; www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Bericht_Selbstbestimmtes_Wohnen_im_Saarland.pdf

⁶⁹ Rohrmann, A., *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, O. [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*, (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022), S. 255 / Bundesfachstelle Barrierefreiheit, (2021), S. 23

die Umsetzung der UN-BRK ist in jedem Fall eine direkte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.

b. Integrierte Sozialraumplanung

Die Verbindung zwischen räumlicher Planung und sozialer Planung wurde in der Literatur besonders im Rahmen des Modells der integrierten Sozialraumplanung behandelt.⁷⁰ Müller betont die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen Sozial- und Raumplanung und stellt fest, dass die alte Überzeugung, dass bauliche Elemente die Hülle bilden, die anschließend durch das Soziale gefüllt wird, kontraproduktiv ist.⁷¹ In der Literatur finden sich Hinweise darauf, dass bereits Ende der 1990er Jahre der Gedanke des Raumbezuges in der Sozialplanung aufgegriffen wurde.⁷² Somit bedarf es einer integrierten kooperativen Planung, wie sie der Deutsche Verein fordert.⁷³ Dieser definiert Sozialplanung als integrierte, kooperative Planung, die verschiedene Ämter und Abteilungen zusammenführt, um ihre Planungsperspektiven zu verknüpfen.

Notwendig ist somit ein koordinierter Handlungsansatz, welcher die Ergebnisse der kommunalen Fachplanungen nicht nur addiert, sondern gezielt zusammenführt, um eine umfassende und sozialraumorientierte Problembetrachtung zu fördern.⁷⁴ Laut Rohrmann können dadurch verbesserte Möglichkeiten zur Beteiligung entstehen.⁷⁵ Mit der integrierten kooperativen Sozialplanung soll das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse vor Ort“⁷⁶ erreicht werden, indem die soziale Daseinsvorsorge sozialraumorientiert verbessert und Teilhabechancen erhöht werden.⁷⁷ Für den Deutschen Verein ist eine integrierte kooperative Sozialplanung gerade ein Qualitätsmerkmal kommunaler Sozialpolitik.⁷⁸

Damit dieses Qualitätsmerkmal umgesetzt werden kann, sind in der Praxis bestimmte Voraussetzungen notwendig. Der Deutsche Verein formuliert als Voraussetzung für eine kooperative integrierte Sozialplanung in der Kommune ein „kommunikatives und

⁷⁰ Rund, M., *Partizipation*, In: M. Rund & F. Peters (Hrsg.), *Schlüsselbegriffe der Sozialplanung und ihre Kritik, Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit*, Band 23, (Springer VS, Wiesbaden, 2022), S. 72

⁷¹ Müller, F., *Integrierte Planung*, In: Rund, M., Peters, F. (eds) *Schlüsselbegriffe der Sozialplanung und ihre Kritik. Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit*, vol 23. (Springer VS, Wiesbaden, 2022), S. 96

⁷² VSOP, (1998 zitiert nach Müller, 2020), S. 96

⁷³ (2020), S. 5

⁷⁴ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 5, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁷⁵ Rohrmann, A., *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, O. [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*. (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022), S. 256

⁷⁶ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 5, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁷⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 5, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁷⁸ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

lernorientiertes Planungsverständnis“.⁷⁹ Folglich ist die Gestaltung des Lernprozesses, wie bereits erwähnt, von essenzieller Bedeutung.

Rohrman nennt als wesentliche Faktoren hierfür neben der bereits erwähnten "systematischen Herangehensweise" und der "Einbeziehung von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen in die Planungsprozesse" zusätzlich "ebenfalls die Gestaltung als offenen Lernprozess".⁸⁰ Außerdem sind ausreichende finanzielle Ressourcen und die Möglichkeit einer demokratisch legitimierten Selbstverwaltung entscheidend.⁸¹ Nur so erscheint es möglich, dass sich neue Handlungsoptionen entwickeln.⁸²

Grundlegend sind nach dem Deutschen Verein somit eindeutige Definitionen von gemeinsamen, am Gemeinwohl orientierten Zielen und Interessen.⁸³ Förderlich sind hierbei „gemeinsam erarbeitete, für alle Beteiligten verbindliche Regeln zur Zusammenarbeit“⁸⁴. Wesentliche Aspekte für die Zusammenarbeit sind die klare Definition der Aufgabenfelder der Sozialplanung, die Abstimmung und Koordination der Fachziele innerhalb der verschiedenen Planungsprozesse sowie eine eindeutige Rollenverteilung. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Beteiligung unterschiedlicher Akteur:innen an den Planungsprozessen. Entscheidungsträger:innen aus der Kommunalpolitik, Verantwortliche aus der Verwaltung, Fachkräfte aus der Praxis und Bürger:innen, insbesondere diejenigen, die von den Planungen betroffen sind sowie deren Organisationen, sollten in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.⁸⁵

Können diese Voraussetzungen umgesetzt werden, wird eine wesentliche Grundlage zur Umsetzung der UN-BRK gelegt. Darüber hinaus muss jedoch darauf geachtet werden, dass sich Sozial- und Sozialraumplanung ihrer Anschlussfähigkeit zur Raumplanung bewusst sind. Die Mitarbeitenden in der Sozialverwaltung müssen die Abläufe insbesondere der kommunalen Bauleitplanung im Blick haben, damit das eingangs geforderte Zusammenspiel gut erfolgen kann.

Zur konkreten Umsetzung bedarf es zumindest Leitlinien. Auch insoweit besteht noch weiterer Forschungsbedarf.

⁷⁹ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁸⁰ Rohrman, A., *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, O. [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*. (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022), S. 257

⁸¹ Rohrman, A., *Inklusion und kommunale Planung*, In: Koenig, O. [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*. (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022), S. 250

⁸² Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁸³ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁸⁴ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

⁸⁵ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., *Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung*, (Berlin, 2020), S. 9f, Abgerufen von www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf

IV Ergebnis

Die bisherigen Regelungen der Bauleitplanung und deren Überprüfung durch die Rechtsprechung entsprechen nicht in ausreichendem Maß den durch die Bundesrepublik Deutschland eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen der UN-BRK.

Dies betrifft zum einen die Fragen, in welcher Weise die Belange von Menschen mit Behinderungen in ausreichender Weise Eingang in das Bauleitverfahren finden. Hier können Beauftragte für Menschen mit Behinderungen einen wertvollen Beitrag liefern. Für eine chancengerechte Teilhabe ist jedoch zu fordern, dass Regelungen implementiert werden, die gegebenenfalls mit entsprechenden Unterstützungssystemen eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in vergleichbarer Weise ermöglichen, wie das bei Menschen ohne Behinderungen geschieht. Hierzu besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf.

Zum anderen sehen die bisherigen, durch die Rechtsprechung ausgeformten Regelung zur Abwägung der relevanten Belange insbesondere im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen nicht die Pflicht vor, sich Belangen von Menschen mit Behinderungen in besondere Weise zu widmen. Nach den oben gemachten Ausführungen muss zumindest gewährleistet werden, dass die planenden Stellen relevante Belange von sich aus ermitteln und im Mindestmaß dafür Sorge tragen, dass die aufgrund von Sozial- und Sozialraumplanung bekannten Belange in einer Kommune Eingang in das Bebauungsplanverfahren finden. Sofern erkannte Belange von Menschen mit Behinderungen nicht vorrangig berücksichtigt werden können, ist dies im Bebauungsplanverfahren begründungspflichtig. Andernfalls kann die planende Kommune nicht belegen, dass sie der völkerrechtlich vorgegebenen Beachtung der UN-BRK nachgekommen ist. Deutlich gesagt werden kann jedoch, dass die Kommunen im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung schon heute befugt sind, für eine angemessene Beteiligung von Menschen mit Behinderung Sorge zu tragen. Dies gilt auch für gute Verfahrensregelungen in den einzelnen Verwaltungen, damit Erkenntnisse aus einer inklusiven Sozialraumplanung Eingang in die Bauleitplanung finden können.

V Ausblick und Forschungsbedarf

Wie eben erwähnt, haben Kommunen schon heute das Recht im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des BauGB den Vorgaben der UN-BRK nachzukommen. Wie geschieht dies in der Praxis? In welcher Weise wird die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen im Bauleitverfahren unterstützt? Wie werden die Belange von Menschen mit Behinderungen erfasst und in das Abwägungsverfahren eingebracht? Wie wirken hier Bauleitplanung, Sozial- und Sozialraumplanung zusammen? Was sind fördernde und hemmende Faktoren für eine chancengerechte Teilhabe im Rahmen der Bauleitplanung? Diesen Fragen soll im Rahmen einer Expert:innenbefragung von Mitarbeitenden in den Verwaltungen und insbesondere bei Beauftragten für Menschen mit Behinderungen nachgegangen werden.⁸⁶

⁸⁶ Siehe: <https://www.hs-esslingen.de/soziale-arbeit-bildung-und-pflege/forschung/projekte/laufende-projekte/bauleitplanung-inklusiv/>