

– Fachbeitrag A15-2023 –

19.12.2023

Bauleitplanung, Inklusion und Sozialraumplanung aus Sicht der UN-BRK¹

*Von Prof. Dr. Alexander Schmid, Prof. Dr. Arnold Pracht, Lara Kollmannsberger
(alle Hochschule Esslingen)*

I. Thesen

1. Es fehlen im Baugesetzbuch (BauGB) besondere Vorgaben, wie Menschen mit Behinderungen angemessen am Verfahren der Bauleitplanung zu beteiligen sind.
2. Eine mittelbare Beteiligung wie in Baden-Württemberg über die Beauftragen für die Belange von Menschen mit Behinderungen der Stadt- und Landkreise ist zwar unverzichtbar. Genauso unverzichtbar ist jedoch eine besonders ausgestaltete unmittelbare Beteiligung für Menschen mit Behinderungen. Daran fehlt es in Baden-Württemberg.
3. Dieses Ergebnis entspricht nicht der in Deutschland ratifizierten Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK). Städte und Gemeinden sind jedoch im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung schon heute befugt, für eine angemessene Beteiligung von Menschen mit Behinderungen 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.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag A15-2023 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Schmid, Pracht, Kollmannsberger: Bauleitplanung, Inklusion und Sozialraumplanung aus Sicht der UN-BRK; Beitrag A15-2023 unter www.reha-recht.de; 19.12.2023.

Prof. Dr. iur. A. Schmid; Prof. Dr. rer. pol. A. Pracht (i.R.) leiten an der HS Esslingen das Projekt „Bauleitplanung Inklusiv?“. Lara Kollmannsberger, BA Soziale Arbeit ist wiss. Mitarbeiterin. Die Verf. danken den stud. Projektmitarbeiterinnen Selina Müller, Anna Schreiner und Lisa Grünwald sehr herzlich für ihre wertvolle Unterstützung.

II. Einleitung

In welchem räumlichen Kontext findet das Leben von Menschen mit Behinderungen statt? Welchen Einfluss haben Menschen mit Behinderungen auf Planung und Gestaltung dieses räumlichen Kontextes? Die 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.

III. Bauleitplanung und Belange von Menschen mit Behinderungen

Zur Umsetzung der UN-BRK insgesamt haben Bundes- und Landesgesetzgebung umfangreiche rechtliche Anpassungen vorgenommen.² 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 zu queren.³ 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.⁴ Besonders ist hier die Herausforderung zu nennen, das Thema Wohnen und Inklusion zu verbinden. Damit rücken die Abwägungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung in den Vordergrund. Dies betrifft besonders auch Abwägungsprozesse und Ermessensentscheidungen.⁵

Wesentlich für die kommunale Bauleitplanung ist das in § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (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.⁶ Diese Belange finden sich hauptsächlich in § 1 Abs. 6 BauGB in einer beispielhaften, aber nicht abschließenden Aufzählung.⁷ In Satz 3 finden sich auch „*die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen*“. Bezüglich der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen

² 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, zuletzt abgerufen am 19.12.2023.

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

⁴ Rohrman, A.; Inklusion und kommunale Planung, In: Koenig, Oliver [Hrsg.]: Inklusion und Transformation in Organisationen, (Bad Heilbrunn, Verlag Julius Klinkhardt, 2022) S. 249 ff.

⁵ „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, Rn. 63.

⁶ Battis, Krautzberger, Löhr; *BauGB § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung*, Rn. 87, 15. Aufl. (2022), (beck-online).

⁷ Battis, Krautzberger, Löhr; *BauGB § 1*, Rn. 48, 15. Aufl. (2022), (beck-online).

drängt sich der Gedanke auf, dass hiermit deren chancengerechte Teilhabe im Sinne der UN-BRK verwirklicht werden soll. Neben Artikel 9 sind dies insbesondere Art. 19, 20, 29 und 30 der UN-BRK.⁸ Es stellt sich somit die Frage, welche Bedeutung die Vorgaben der UN-BRK für die Vorgabe des BauGB haben, Belange „gerecht“ abzuwägen. Das BVerfG hat mehrfach auf die Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts hingewiesen, und dabei auch Abwägungsprozesse in den Blick genommen.⁹

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.¹⁰ Insgesamt sind die Gerichte sehr zurückhaltend und erkennen eine solche unmittelbare Wirkung im Regelfall nicht an.¹¹ Eine Ausnahme stellt das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK dar.¹² Das BVerfG hat jedoch den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung als Verbindung zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und dem internationalen Recht in mehreren Entscheidungen sehr deutlich herausgestellt.¹³ Diese sind auch im Rahmen von

⁸ 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.

⁹ „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, Rn. 63; BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, S. 307–332. Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 –, BVerfGE 148, S. 296–390. Siehe auch: Schmid, A., Konventionen, Chartas und andere Regelungen im Pflege- und Gesundheitswesen als normative Grundlagen für das professionelle Entscheiden und Handeln, in: Riedel, A., Lehmeyer, S., Ethik im Gesundheitswesen (Berlin, Heidelberg, 2020), Kap. 3 b).

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

¹² BSG, Urteil vom 06.03.2012 – B 1 KR 10/11 R –, juris, Rn. 29.

¹³ 2 BvR 2365/09; 2 BvR 740/10; 2 BvR 2333/08; Rn. 89; BVerfG, Beschluss v. 26.07.2016 – 1 BvL 8/15 –, Rn. 88 (juris) mit Verweis auf BVerfGE 111, 307, 317.

Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen,¹⁴ besonders bei der Ausübung des verwaltungsrechtlichen Ermessens.¹⁵ Die Bedeutung der UN-BRK als Maßstab der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts wurde in weiteren Entscheidungen bestätigt.¹⁶

Diese völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes stößt bislang im Bereich der kommunalen Bauleitplanung auf eine Rechtsprechung des BVerwG, welche von einem weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Planungsermessen der Kommune ausgeht.¹⁷ 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. (...) 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.“*¹⁸

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.¹⁹ Insgesamt bedürfen das Planungsermessen und dessen Fehlerfolgen im Rahmen der deutschen Raumplanung auch aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben einer grundlegenden Überprüfung.²⁰

In der Zusammenschau der oben genannten Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG stellt sich daher die Frage, ab wann die Rechtsprechung bei der Prüfung des planungsrechtlichen Fehlers der Abwägungsdisproportionalität²¹ den Belangen der UN-BRK eine besondere Bedeutung zumisst. Das BVerwG verweist darauf, dass selbst die

¹⁴ Schmitz H., in: Stelkens P., Bonk H.J., Sachs M., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, § 1 VwVfG Rn. 45–51., 9. Aufl. (C.H. Beck, München, 2018).

¹⁵ Aschke M., in: Bader J., Ronellenfitsch M., BeckOK VwVfG, 45. Aufl. (C.H. Beck, München, 2019) § 40 VwVfG, Rn. 52.

¹⁶ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30.01.2020 – 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.

¹⁷ BVerwG, 08.12.2021 -4 BN 19.2; Dürig, Herzog, Scholz, Schmidt-Aßmann, 101. EL, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 208, (2023).

¹⁸ Stüer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1673, 5. Aufl. (2015), (beck-online).

¹⁹ Sehr nachvollziehbar wird in der Literatur der Kindeswohlvorrang als ein öffentlicher Belang etwa i. S. v. § 1 Abs. 7 BauGB angesehen (Lorz/Sauer, MRM 2011, 14). (Nomos-BR/Schmahl KRK/Stefanie Schmahl, 2. Aufl. 2013, 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, abrufbar unter <https://doi.org/10.5771/0340-8574-2022-3-89>, zuletzt abgerufen am 19.12.2023.

²⁰ Siehe hierzu: EuGH (Große Kammer), Urt. v. 28.02.2012 – 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).

²¹ Von einer Abwägungsdisproportionalität spricht man, wenn die planende Stelle die ihr geringerwertig erscheinenden Belange ohne weitere Prüfungsschritte einfach zurückgestellt hat, obwohl eine entsprechende Prüfung nach Lage der Dinge erforderlich gewesen wäre. Vgl. Stüer, Bau- und FachplanungsR, A. Bauleitplanung, Rn. 1672, 1693; 5. Aufl. (2015), (beck-online).

Grundrechte keine konkreten Maßstäbe für ihre Gewichtung im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung vorgeben. Sie stehen nach Ansicht des BVerwG nicht in einem abstrakten Rangverhältnis zueinander, sondern sind gleichrangig.²² In Übereinstimmung mit der erwähnten neueren völkerrechtsfreundlichen Rechtsprechung des BVerfG ist jedoch 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“²³. Sollte dies nicht gelingen, muss der Gesetzgeber hier Abhilfe schaffen, ansonsten wird es für die wirkmächtige Umsetzung der UN-BRK auf die weitere Rechtsprechung des BVerfG ankommen.

IV. Bauleitplanung und Partizipation im Sinne der UN-BRK

Art. 9 der UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten im Rahmen der „Zugänglichkeit“ eine barrierefreie Kommunikation auch im Bereich der Verwaltungsverfahren zu gewährleisten. Hierzu sind das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG)²⁴ und die Landesbehindertengleichstellungsgesetze (L-BGG) der Länder²⁵ 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. 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 Planungsprozess einfließen können und welche Belange die planende Gemeinde zu berücksichtigen 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, welche die Belange von Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand hat, zu berücksichtigen ist. Hinzu kommt, dass Art. 19 UN-BRK die Vertragsstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, im Rahmen einer unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, gleichberechtigt ihren Aufenthaltsort zu wählen und „zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen“.²⁶ Die im Grundgesetz geschützte Freizügigkeit gebietet gerade in der Auslegung anhand der UN-BRK auch für Menschen mit Behinderungen eine freie Wahl des Aufenthaltsorts zu ermöglichen. Diese

²² BVerwG Beschluss vom 10.07.2006, 4 BN 19.21.

²³ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30.01.2020 – 2 BvR 1005/18 –, (juris).

²⁴ Zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 23.05.2022 I 760.

²⁵ Für Baden-Württemberg: Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Landes-Behindertengleichstellungsgesetz - L-BGG) vom 17.12.2014, geändert durch Gesetz vom 18.12.2018 (GBl. S. 1560).

²⁶ Initiative SozialraumInklusiv, Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (Berlin, 2021), S. 9 f.

Wahl setzt „inklusive Strukturen voraus, die nicht punktuell, sondern miteinander vernetzt sind“²⁷. Die Initiative „SozialraumInklusiv“ kommt hier zutreffend zu dem Ergebnis: „Funktioniert Freizügigkeit für alle Menschen, funktioniert der inklusive Sozialraum.“²⁸ Da auch die Umkehrung dieser Aussage gilt, stellt sich die Frage, wie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen gestaltet sein muss, damit diese planungsrechtlich mit ihren Belangen in angemessener Weise beteiligt werden.

Diese Partizipation könnte beispielsweise durch § 7 L-BGG in Baden-Württemberg 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 L-BGG). Ergänzend finden sich im L-BGG 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 L-BGG). Nach § 15 Abs. 4 L-BGG 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 guter Ansätze in den BGG der Länder, 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. Weiter ist zu fragen, ob und in welchen Fällen eine stellvertretende Beteiligung über Beauftragte eine ausreichende Partizipation im Sinne der UN-BRK darstellt. Auf eine unmittelbare Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Verfahren insgesamt zu verzichten, ist nicht mit der UN-BRK vereinbar.

V. Ergebnis

Die hier angesprochenen Fragen bedürfen der weiteren rechtlichen und tatsächlichen Forschung. Jedoch kann bereits jetzt festgehalten werden: Ohne eine der UN-BRK entsprechende Auslegung der Bestimmungen zur Abwägung bei der gemeindlichen Bauleitplanung würde der vom BVerfG aufgestellte Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung verletzt werden.

²⁷ Initiative SozialraumInklusiv, Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (Berlin, 2021), S. 9 f.

²⁸ Initiative SozialraumInklusiv, Denkanstöße der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (Berlin, 2021), S. 10: Vgl. dazu auch Kahl, Gundlach, Mehr sozialraumorientierte Praxis dank BTHG? Eine Analyse des gesetzlichen Rahmens und praktischer Spielräume in der Eingliederungshilfe – Teil II: Der Begriff Sozialraumorientierung im Leistungsrecht und ein Praxisbeispiel möglicher Umsetzungswege; Beitrag D33-2021 unter www.reha-recht.de, 17.11.2021; sowie Beyerlein: Der Sozialraum im Teilhaberecht – Teil I: Sozialraum und Sozialraumorientierung als Rechtsbegriffe; Beitrag A16-2022 unter www.reha-recht.de, 28.11.2022.

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

Somit muss zumindest gewährleistet werden, dass die planenden Stellen relevante Belange von sich aus ermitteln und im Mindestmaß dafür Sorge tragen, dass die aufgrund von sozialer und inklusiver 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. Städte und Gemeinden sind 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. Insgesamt besteht weitergehender Forschungsbedarf, welcher durch diesen Beitrag und das Forschungsprojekt: „Bauleitplanung Inklusiv?“²⁹ unterstützt werden soll.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

²⁹ Vgl. <https://www.hs-esslingen.de/soziale-arbeit-bildung-und-pflege/forschung/projekte/lau-fende-projekte/bauleitplanung-inklusiv/>, zuletzt abgerufen am 19.12.2023.