

Der Landesbehindertenbeauftragte, Am Markt 20, 28195 Bremen

Am Markt 20, 28195 Bremen

Magistrat Bremerhaven
Amt für Menschen mit Behinderungen
z. Hd. Herrn Lars Müller
Barkhausenstraße 22

Tel. (0421) 361-18181
E-Mail: office@lbb.bremen.de
Internet: www.lbb.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

27568 Bremerhaven

Mein Zeichen

Bremen, 25.08.2025

Sehr geehrter Herr Müller,

Sie haben mich als Landesbehindertenbeauftragter der Freien Hansestadt Bremen um meine rechtliche Einschätzung gebeten, ob die durch den Magistrat Bremerhaven beabsichtigten Kürzungen im Bereich der Teilhabe behinderter Menschen mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Hierbei haben Sie insbesondere die Frage aufgeworfen, ob es sich bei Maßnahmen zur Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention um freiwillige Leistungen handelt.

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Eine abschließende Bewertung der konkreten Kürzungen, soweit diese beabsichtigt sind, kann von hier nicht vorgenommen werden, da dem Unterzeichner nicht alle relevanten Unterlagen hierfür vorliegen. Die Betrachtung beschränkt sich insoweit auf die Frage der Rechtswirkung der Vorgaben der UN-BRK für die Stadtgemeinde Bremerhaven.

2. Rechtliche Bindungswirkung der UN-BRK

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

Völkerrechtlich 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 eintreten. Sie sind an die Gewährleistungsgehalte der UN-BRK gebunden und gehalten, alle Maßnahmen zu ergreifen, um Zweck und Zielsetzung der Konvention auf lokaler Ebene zu verwirklichen.

Die Bindung der Länder an die UN-BRK wird zudem verstärkt durch das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens. So folgt aus dem Grundsatz der Bundestreue, dass die Länder verfassungsrechtlich gehalten sind, die Verpflichtungen der UN-BRK zu erfüllen und umzusetzen. 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 Völkerrechtsverstoß durch den Bund. 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. Für die Kommunen als integrale Bestandteile der Länder kann nichts anderes gelten. Verfassungsrechtlich sowie staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen den Ländern zuzuordnen. Ihr Aufgabenkreis und Wahrnehmungsmodus wird durch die Länder bestimmt, da das Kommunalrecht dem Landeskompetenzbereich unterfällt. Kommunen unterstehen der staatlichen Aufsicht der Länder und müssen Recht und Gesetz wahren, vgl. Art. 147 BremLV.

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. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantiert den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Im Regelfall dürfen Kommunen über das „Ob“, „Wann“ und „Wie“ ihrer Aufgaben und deren Erfüllung selbst entscheiden.

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. Die institutionelle Garantie darf rechtlich oder faktisch nicht derart ausgehöhlt werden, dass Kommunen nicht mehr frei ihren Spielraum ausüben können. Um diesen Bereich zu konkretisieren, wird auf die gemeindlichen Hoheitsrechte abgestellt. Zu diesen zählen die Planungs-, Satzungs-, Finanz-, Personal-, Organisations-, Kooperations- und Gebietshoheit.

Diese Garantien bestehen indes nur „im Rahmen der Gesetze“. Ermessens-, Gestaltungs- und Weisungsfreiheit der Kommunen unterliegen weiterhin der Bindung an die Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG). Diese Bindung gilt auch im Kernbereich. Er soll zwar die Eigenständigkeit der Kommunen schützen und den föderalistischen Aufbau fördern, legitimiert aber keine Grundrechtsverstöße. Die Bindung der Träger öffentlicher Gewalt an die Grundrechte gemäß Art. 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. 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 befreien. 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.

3. Das Maß der Bindung

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.

Im Hinblick auf die in Rede stehende Beförderung von Schüler:innen mit Behinderungen wäre beispielsweise davon auszugehen, dass diese der Umsetzung der Gewährleistungsgelalte von Art. 24 UN-BRK dienen. Insofern erscheint diese Leistung auch angesichts der umfassenden Bindungswirkung der UN-BRK jedenfalls dann nicht als freiwillig, wenn keine anderen gesetzlichen Verpflichtungen zu ihrer Erfüllung bestehen.

Sollte eine Prüfung indes zu dem Ergebnis kommen, dass eine Beförderung auch durch andere Vorgaben im Bundes- oder Landesrecht bedarfsgerecht erreicht werden kann, könnte rechtmäßig von einer kommunalen Finanzierung abgesehen werden.

Art. 4 Abs. 3 UN-BRK enthält schließlich 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.“

Dies bedeutet für die Stadtgemeinde Bremerhaven, dass der kommunale Behindertenbeauftragte ebenso wie der Inklusionsbeirat systematisch in die planvolle Umsetzung der UN-BRK einzubeziehen sind. Beiden sollten die erforderlichen Personal- und Sachmittel zur ihrer Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung gestellt werden, um dieser anspruchsvollen Aufgaben im Querschnitt der politischen Handlungsbereiche gerecht werden zu können.

4. Ergebnis

Der grundsätzlich weite Entscheidungsspielraum des Magistrats über die Angelegenheiten seiner kommunalen Selbstverwaltung findet seine Schranken in den bestehenden Verpflichtungen zur Umsetzung der UN-BRK. Damit ist nicht gesagt, welche Maßnahmen der Magistrat konkret zu ergreifen hat. Dies muss in einem planvollen Verfahren unter Beteiligung des kommunalen Beauftragten und des Inklusionsbeirats entschieden werden. Indes kann man nicht davon sprechen, dass es sich bei Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK um freiwillige Leistungen handelt.

Mit freundlichen Grüßen



Arne Frankenstein

Der Landesbehindertenbeauftragte