



Niedersachsen. Klar.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

Abschlussbericht

Kommunale Kosten durch Änderungen des NBGG

Evaluation der durch das Gesetz zur Änderung des
Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes
vom 16. Dezember 2021 für die kommunalen
Körperschaften verursachten Kosten

Von

Patrick Frankenbach
Rahel Reemtsma
Jan Tiessen
Jan-Felix Czichon
Ulrich Weuthen
(Prognos)

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Auftraggeber

Niedersächsisches Ministerium für
Soziales, Arbeit, Gesundheit und
Gleichstellung

Abschlussdatum

April 2024

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Zusammenfassung	IX
1 Hintergrund und Ziel der Evaluation	- 1 -
1.1 Neue Aufgaben für kommunale Körperschaften	- 1 -
1.2 Unklarheit über die kommunalen Folgekosten	- 2 -
1.3 Das Konnexitätsprinzip	- 3 -
1.4 Ziel der Evaluation	- 3 -
1.5 Aufbau dieses Berichts	- 4 -
2 Methodik	- 5 -
2.1 Rechtswissenschaftliche Prüfung	- 5 -
2.2 Leitfadengestützte Fachgespräche	- 5 -
2.3 Online-Befragung der kommunalen Körperschaften	- 6 -
2.4 Hochrechnung der Kostenfolgen	- 8 -
2.5 Begleitung durch den Lenkungsausschuss	- 9 -
3 Gremienbesetzung (§ 4a NBGG)	- 11 -
3.1 Rechtliche Einordnung	- 11 -
3.2 Bekanntheit der Neuregelungen	- 11 -
3.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 12 -
3.4 Kosteneffekte	- 14 -
4 Barrierefreie Kommunikation (§ 6 NBGG)	- 17 -
4.1 Rechtliche Einordnung	- 17 -

4.2	Bekanntheit der Neuregelungen	- 17 -
4.3	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 18 -
4.4	Kosteneffekte	- 20 -
5	Barrierefreies Bauen und Anmietungen (§ 7 Abs. 1 u. 3 NBGG)	- 22 -
5.1	Bekanntheit der Neuregelungen	- 22 -
5.2	Barrierefreiheit bei Neubauten	- 23 -
5.2.1	Rechtliche Einordnung	- 23 -
5.2.2	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 23 -
5.2.3	Kosteneffekte	- 25 -
5.3	Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen	- 25 -
5.3.1	Rechtliche Einordnung	- 25 -
5.3.2	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 26 -
5.3.3	Kosteneffekte	- 27 -
6	Gestaltung von Verwaltungsakten, Verträgen, Vordrucken (§ 8 NBGG)	- 29 -
6.1	Rechtliche Einordnung	- 29 -
6.2	Bekanntheit der Neuregelungen	- 30 -
6.3	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 30 -
6.4	Kosteneffekte	- 32 -
7	Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (§ 11 Abs. 4 NBGG)	- 34 -
7.1	Rechtliche Einordnung	- 34 -
7.2	Bekanntheit der Neuregelungen	- 34 -
7.3	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis	- 35 -
7.4	Kosteneffekte	- 36 -
8	Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichte (§ 12a Abs. 2 NBGG)	- 38 -
8.1	Bekanntheit der Neuregelungen	- 38 -
8.2	Inklusionskonferenzen	- 39 -

8.2.1	Rechtliche Einordnung	- 39 -
8.2.2	Umsetzung durch die kommunalen Körperschaften	- 39 -
8.2.3	Kosteneffekte	- 41 -
8.3	Inklusionsberichte	- 43 -
8.3.1	Rechtliche Einordnung	- 43 -
8.3.2	Umsetzung durch die kommunalen Körperschaften	- 43 -
8.3.3	Kosteneffekte	- 45 -
9	Zielvereinbarungen (§ 13a NBGG)	- 47 -
9.1	Rechtliche Einordnung	- 47 -
9.2	Bekanntheit der Neuregelungen	- 47 -
9.3	Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis und Kosteneffekte	- 48 -
10	Zusammenführung: Kommunale Kosten durch Änderungen des NBGG	- 49 -
10.1	Kosteneffekte je Körperschaft und Regelungsbereich	- 49 -
10.2	Hochrechnung der Kosteneffekte	- 50 -
10.3	Rechtliche Gesamtbewertung	- 56 -
	Literatur und Quellen	- 59 -

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ermittelte Kosteneffekte je kommunale Körperschaft und Neuregelung im NBGG	- 54 -
Tabelle 2:	Hochrechnung der ermittelten Kosteneffekte	- 55 -
Tabelle 3:	Rechtliche Gesamtbewertung im Überblick	- 58 -

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Stichprobe und Befragungsrücklauf nach Art der kommunalen Körperschaft	- 7 -
Abbildung 2:	O-Töne zur Nachweisbarkeit der Kostenfolgen durch Änderungen des NBGG	- 8 -
Abbildung 3:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur Gremienbesetzung	- 12 -
Abbildung 4:	Relevanz der Neuregelungen zur Gremienbesetzung	- 13 -
Abbildung 5:	Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Gremienbesetzung	- 15 -
Abbildung 6:	O-Töne zur Relevanz und den Kosteneffekten der Neuregelungen zur Gremienbesetzung	- 16 -
Abbildung 7:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation	- 18 -
Abbildung 8:	Relevanz der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation	- 19 -
Abbildung 9:	O-Töne zur Relevanz der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation	- 20 -
Abbildung 10:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur baulichen Barrierefreiheit	- 22 -
Abbildung 11:	Relevanz der Neuregelungen zur Barrierefreiheit von Neubauten	- 24 -
Abbildung 12:	Relevanz der Neuregelungen zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen	- 26 -
Abbildung 13:	Mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen	- 27 -
Abbildung 14:	O-Ton zur Bestimmung der Kosteneffekte im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen	- 28 -

Abbildung 15:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten	- 30 -
Abbildung 16:	Relevanz der Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten	- 31 -
Abbildung 17:	Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten	- 33 -
Abbildung 18:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen	- 34 -
Abbildung 19:	Relevanz der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen	- 35 -
Abbildung 20:	O-Töne zur Relevanz der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen	- 36 -
Abbildung 21:	Mittlerer Personalaufwand je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen	- 37 -
Abbildung 22:	Einschätzung zur Bekanntheit der neuen Verpflichtung zu Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichten	- 38 -
Abbildung 23:	Umsetzung von Inklusionskonferenzen	- 40 -
Abbildung 24:	Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Durchführung einer Inklusionskonferenz	- 41 -
Abbildung 25:	Mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Durchführung einer Inklusionskonferenz für ausgewählte Positionen	- 42 -
Abbildung 26:	Umsetzung von Inklusionsberichten	- 44 -
Abbildung 27:	O-Töne zur Umsetzung und den Kosteneffekten von Inklusionsberichten	- 45 -
Abbildung 28:	Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Erstellung eines Inklusionsberichts	- 46 -
Abbildung 29:	Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zu Zielvereinbarungen	- 47 -

Abkürzungsverzeichnis

Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
EW	Einwohnerin bzw. Einwohner
GFAbVGB, NI	Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Mio.	Millionen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds. StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NBGG	Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz
NFVG	Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Zusammenfassung

Das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) wurde am 25. November 2007 verabschiedet mit dem Ziel, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und so deren gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu verwirklichen und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Es richtet sich an alle öffentlichen Stellen in Niedersachsen inkl. der kommunalen Ebene, betroffen sind also auch alle kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen, alle Landkreise und die Region Hannover sowie alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Mit der Gesetzesnovellierung, die am 16. Dezember 2021 verabschiedet wurde und am 22. Dezember 2021 in Kraft getreten ist, wurden die Verpflichtungen des NBGG ausgeweitet und präzisiert. Darunter finden sich einige Gesetzesänderungen, die mit potenziellen Veränderungen in der Verwaltungspraxis der kommunalen Körperschaften einhergehen. Dazu gehören die Vorschriften zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in kommunalen Gremien (§ 4a NBGG) sowie zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (§ 11 Abs. 4 NBGG), Verschärfungen im Bereich der baulichen Barrierefreiheit (§ 7 Abs. 1 und 4 NBGG), eine Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten für die barrierefreie Kommunikation mit Behörden (§ 6 und 8 NBGG) sowie die Pflicht zur Durchführung von Inklusionskonferenzen und Erstellung von Inklusionsberichten für Landkreise und kreisfreie Städte inkl. der ihnen gleichgestellten Körperschaften (§ 12a NBGG).

Bereits im Gesetzgebungsverfahren entstand eine bis heute fortwährende Uneinigkeit zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens über die Frage, ob und inwieweit die oben beschriebenen Gesetzesänderungen mit einer finanziellen Mehrbelastung der kommunalen Körperschaften einhergehen, für die das Land einen Ausgleich zu leisten hat. Wesentlicher Kern der Uneinigkeit ist das sog. Konnexitätsprinzip – ein Grundsatz im Verfassungsrecht, wonach diejenige Instanz, die eine Aufgabe überträgt, auch die Zuständigkeit für deren Finanzierung besitzt und Ausgleichszahlungen zu leisten hat, sofern eine gewisse Schwelle bei den Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufgabe überschritten wird.

Die vorliegende Evaluation hat die Aufgabe, eine objektive und faktenbasierte Bewertungsgrundlage für zukünftige Verhandlungen zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände herzustellen. Sie geht der Frage nach, ob mit der Gesetzesänderung von 2021 Aufgaben vom Land an die kommunalen Körperschaften übertragen worden sind, die mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung einhergehen. Hierfür prüft die Evaluation zunächst alle relevanten Neuregelungen im NBGG systematisch im Hinblick auf ihre Konnexitätsrelevanz, ihre Bekanntheit und Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis sowie die bei der Umsetzung anfallenden Personalaufwände und Sachkosten. Zum Schluss nimmt sie – soweit möglich – Hochrechnungen der ermittelten Kosteneffekte für das gesamte Land Niedersachsen vor. Methodische Grundlage ist eine Kombination von qualitativen und quantitativen Ansätzen der empirischen Sozialforschung mit einer rechtswissenschaftlichen Expertise. Zentrales Element zur Datenerhebung war eine Online-Befragung, die von Oktober 2023 bis Januar 2024 durchgeführt wurde und an der sich 61 kommunale Körperschaften aus Niedersachsen beteiligten.

Im Ergebnis zeigt sich zunächst, dass die kommunalen Körperschaften z. T. erhebliche Schwierigkeiten hatten, verlässliche Angaben zu den Folgekosten der NBGG-Änderungen zu machen. Gründe sind hierfür u. a. die vielfach eher kleinteiligen Veränderungen im Gesetz, dessen Umsetzung als Querschnittsaufgabe – alle kommunalen Fachbereiche sind prinzipiell betroffen – sowie die nicht systematische Dokumentation der Aufwände aufseiten der kommunalen Körperschaften. Auch scheint die Bekanntheit der Neuregelungen des NBGG nach Aussagen aus qualitativen Gesprächen innerhalb der kommunalen Verwaltung eher gering zu sein. Ähnliches wird von den kommunalen Mitarbeitenden für die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen vermutet. Insofern liegt zu einigen der untersuchten Regelungsbereiche nur sehr wenig Datenmaterial vor und die im Rahmen dieser Studie ermittelten Kosteneffekte und Hochrechnungen sind aufgrund der geringen Fallzahlen sehr vorsichtig zu interpretieren.

Werden alle Regelungsbereiche zusammengezählt, zu denen Hochrechnungen angestellt werden konnten, ergeben sich Gesamtkosten von etwa 845.000 Euro bzw. 0,10 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner (im Folgenden kurz EW) für alle kommunalen Körperschaften in Niedersachsen. Davon verursachen die Vorgaben zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei der Besetzung kommunaler Gremien nach § 4a NBGG mit ca. 530.000 Euro (0,07 Euro/EW) die höchsten Kosten im Vergleich der Neuregelungen. Aufgrund der gesetzlichen Formulierung als Sollvorschrift ist bei § 4a NBGG allerdings unklar, ob von einem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) auszugehen ist. Bei der Hochrechnung der Kosteneffekte werden sie daher mitberücksichtigt.

Sofern die Ergebnisse auf diejenigen Regelungsbereiche eingegrenzt werden, die definitiv konnexitätsrelevant im Sinne von Art. 57 Abs. 4 NV sind, ergibt sich auf Basis der durchgeführten Befragung folgendes Bild: Inklusionskonferenzen nach § 12a Abs. 2 NBGG wirken sich unter allen Landkreisen und kreisfreien Städten mit rund 160.000 Euro (0,02 Euro/EW) im Jahr aus. Inklusionsberichte, ebenfalls nach § 12a Abs. 2 NBGG, verursachen weitere knapp 40.000 Euro (unter 0,005 Euro/EW) an jährlichen Kosten. Die Kosten für die barrierefreie Aufbereitung von Verwaltungsakten, Verträgen und Vordrucken für „neue“ Zielgruppen, wie Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, nach § 8 NBGG werden im Rahmen der vorliegenden Evaluation zudem auf etwa 75.000 Euro (0,01 Euro/EW) geschätzt. Hinzu kommen aufgrund der wenigen in der Online-Befragung zurückgemeldeten Anwendungsfälle derzeit nicht bestimmbare Kosten für die Barrierefreiheit von Neubauten nach § 7 Abs 1 NBGG sowie Kommunikationshilfen für eine erweiterte Zielgruppe nach § 6 NBGG.

Auf der Grundlage einer Bagatellgrenze von 0,25 Euro je EW, auf die sich die gemeinsame Arbeitsgruppe zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 NV geeinigt hat, liegen die Kosten für jede einzelne der in diesem Gutachten ermittelten konnexitätsrelevanten Belastungen darunter. Und auch wenn man eine Kumulation der einzelnen Kostenfolgen als Begründung für einen finanziellen Ausgleich genügen lässt, ergibt sich keine Gesamtbelastung, die die Schwelle von 0,25 Euro je EW überschreitet. Dies gilt selbst dann, wenn man die Belastungen der Kommunen durch Sollaufgaben hinzurechnet. Insofern besteht auf der Grundlage der vorliegenden, sehr unsicheren Zahlen derzeit noch kein Anspruch der kommunalen Körperschaften gegen das Land Niedersachsen auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV.

1 Hintergrund und Ziel der Evaluation

Das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) vom 25. November 2007¹, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 14. Dezember 2023², zielt darauf ab, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und so deren gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu verwirklichen und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Zur Erreichung seiner Ziele enthält das Gesetz u. a. Regelungen zum Benachteiligungsverbot, zur Besetzung von Gremien, zur Barrierefreiheit in der Kommunikation und physischen Umwelt sowie zur Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Kontexten. Das NBGG richtet sich an alle öffentlichen Stellen in Niedersachsen inkl. der kommunalen Ebene, betroffen sind also auch alle kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen, alle Landkreise und die Region Hannover sowie alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden.³

1.1 Neue Aufgaben für kommunale Körperschaften

Mit der Gesetzesnovellierung, die am 16. Dezember 2021 verabschiedet wurde und am 22. Dezember 2021 in Kraft getreten ist, wurden die Verpflichtungen des NBGG ausgeweitet und präzisiert. Darunter finden sich einige Gesetzesänderungen, die mit potenziellen Veränderungen in der Verwaltungspraxis der kommunalen Körperschaften⁴ einhergehen:

- Nach dem neu eingefügten § 4a NBGG sollen Menschen mit Behinderungen in Gremien öffentlicher Stellen angemessen berücksichtigt werden.
- Beim Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und Kommunikationshilfen nach § 6 NBGG wurde der Zielgruppenbezug von „Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen“ auf „Menschen mit Kommunikationsbeeinträchtigungen“ ausgeweitet.
- Was die Herstellung von Barrierefreiheit im Baubereich angeht, wurde aus der bisherigen Sollvorschrift in § 7 Abs. 1 NBGG eine Mussvorschrift und die Anwendung der Niedersächsischen Bauordnung bei Neubauten sowie großen Um- oder Erweiterungsbauten öffentlicher Stellen gesetzlich festgehalten – davor galt es nach NBGG lediglich, die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ zu befolgen. Für Neubauten sind Ausnahmen bei der Barrierefreiheit aufgrund eines unverhältnismäßigen Mehraufwands zudem nun nicht mehr möglich. Darüber hinaus wurde das Gebot der Barrierefreiheit nach § 7 Abs. 3 NBGG auf Mietobjekte erweitert.
- Bezüglich der barrierefreien Gestaltung von Dokumenten nach § 8 NBGG wurde der Geltungsbereich der Dokumententypen von „Bescheiden“ auf „Verwaltungsakte“

¹ Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 61. Jahrgang, Nr. 37, S. 661.

² Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 77. Jahrgang, Nr. 25, S. 335 – 336.

³ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur von Landkreisen bzw. kreisfreien Städten geschrieben. Die Region Hannover, die Stadt Hannover sowie die Stadt Göttingen sind jeweils mitgemeint.

⁴ In diesem Bericht wird – analog zu Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes – der Begriff der „kommunalen Körperschaften“ verwendet. Im Unterschied zu den „kommunalen Gebietskörperschaften“, wie es im NBGG selbst heißt, schließt dieser auch die in Niedersachsen typischen Samtgemeinden als Gemeindeverbände mit ein.

ausgedehnt. Darüber hinaus wurde beim Gebot der Zugänglichmachung die Zielgruppe der „blinden und sehbehinderten Menschen“ durch „Menschen mit Behinderungen“ ersetzt.

- Nach § 11 Abs. 4 NBGG sind nun alle öffentlichen Stellen verpflichtet, der Landesbeauftragten bzw. dem Landesbeauftragten bei der Erfüllung ihrer bzw. seiner Aufgaben zu unterstützen. Kommunale Körperschaften waren bisher von dieser Bestimmung ausgenommen.
- Der neu aufgenommene § 12a NBGG besagt, dass die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen dazu verpflichtet sind, alle fünf Jahre Inklusionskonferenzen durchzuführen sowie einen Inklusionsbericht zu erstellen.⁵
- Im neuen § 13a NBGG wurde die Möglichkeit von Zielvereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen und den nach BGG anerkannten Verbänden der Menschen mit Behinderungen oder deren niedersächsischen Landesverbänden geschaffen.

1.2 Unklarheit über die kommunalen Folgekosten

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum *Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes* vom 16. Dezember 2021 entstand eine bis heute fortwährende Uneinigkeit zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens über die Frage, ob und inwieweit die oben beschriebenen Gesetzesänderungen mit einer finanziellen Mehrbelastung der kommunalen Körperschaften einhergehen, für die das Land einen Ausgleich zu leisten hat. Wesentlicher Kern der Uneinigkeit ist das sog. *Konnexitätsprinzip* – ein Grundsatz im Verfassungsrecht, wonach diejenige Instanz, die eine Aufgabe überträgt, auch die Zuständigkeit für deren Finanzierung besitzt und Ausgleichszahlungen zu leisten hat, sofern eine gewisse Schwelle bei den Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufgabe überschritten wird (für Details siehe Abschnitt 1.3).

Im Rahmen der Beteiligung von Verbänden und Organisationen zum Gesetzentwurf der Landesregierung reichten die kommunalen Spitzenverbände im Februar 2020 eine Stellungnahme ein, die sich auf eine eigens durchgeführte Befragung repräsentativer Landkreise und kreisfreier Städte beruft. Diese kam zum Ergebnis, dass die Änderungen des NBGG mit zusätzlichen Belastungen der kommunalen Körperschaften in Höhe von rund 4,8 Mio. Euro einhergehen würden, davon allein 3,6 Mio. Euro für die Umsetzung von Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichten nach § 12a NBGG.⁶ Die Landesregierung argumentierte hingegen im Frühjahr 2021 in der Begründung zu dem von ihr eingebrachten Gesetzesentwurf, dass „die Regelung eines finanziellen Ausgleichs [...] bei den insoweit geschätzten Kosten in Höhe von rund 100.000 Euro nicht erforderlich [sei]“⁷. Angemerkt werden muss allerdings, dass in der Kalkulation der Landesregierung die Kosten für Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichte nicht betrachtet wurden, da in der Zwischenzeit die entsprechende Vorschrift aufgrund der Kritik von kommunaler Seite wieder aus dem Gesetzesentwurf gestrichen worden war. Erst im Nachgang wurden Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichte im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wieder in den Entwurf aufgenommen. Als Lösung des skizzierten Konflikts wurde sich auf eine Evaluierung der für die kommunalen Körperschaften entstehenden

⁵ Die in § 12a Abs. 1 NBGG enthaltene Verpflichtung zur Einrichtung eines kommunalen Beirats für Menschen mit Behinderungen oder eines vergleichbaren Gremiums stellt keine Neuregelung dar, sondern ging bereits aus § 12 Abs. 4 NBGG alter Fassung hervor.

⁶ Niedersächsischer Landtag 2021: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (Drucksache 18/9076), S. 14.

⁷ Niedersächsischer Landtag 2021, S. 12.

Kosten durch das Land geeinigt, die die Landesregierung bereits in ihren ursprünglichen Gesetzesentwurf eingebracht hatte und die in Artikel 2 des Änderungsgesetzes verankert wurde.

1.3 Das Konnexitätsprinzip

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Niedersachsen gemäß Art. 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung (NV) umfasst auch die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit. Diese wird näher ausgeformt zum einen durch das Recht zur Erschließung eigener kommunaler Steuerquellen und der Gewährleistung des übergemeindlichen Finanzausgleichs nach Art. 58 NV und zum anderen durch den Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV. Gemäß Art. 57 Abs. 4 Satz 1 NV können den kommunalen Körperschaften auf gesetzlicher Grundlage pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen und staatliche Aufgaben übertragen werden. In beiden Fällen ist gemäß Art. 57 Abs. 4 Satz 2 NV durch Gesetz unverzüglich der entsprechende finanzielle Ausgleich der erheblichen und notwendigen Kosten zu regeln. Die Niedersächsische Verfassung folgt mit dieser Regelung des Mehrbelastungsausgleichs dem Prinzip der sogenannten strengen Gesetzeskonnexität. Gesetzeskonnexität meint, dass letztlich der Gesetzgeber, der die Aufgabe veranlasst hat, dafür finanziell einzustehen hat. Der Gegenbegriff ist die Vollzugskonnexität, wie sie in Art. 104a Grundgesetz (GG) für das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern vorgesehen ist und nach der die Stelle, die die Aufgaben erfüllt, die Kosten zu tragen hat. Streng bedeutet, dass grundsätzlich ein vollständiger Kostenersatz zu erfolgen hat. Dies steht im Gegensatz zum milden Konnexitätsprinzip, wie es etwa in Thüringen vorgesehen ist, wonach nur ein angemessener Ersatz der Kosten, aber kein vollständiger, vorzunehmen ist.

Einfachgesetzliche Regelungen des Kostenersatzes in Anwendung des strengen Konnexitätsprinzips finden sich in Niedersachsen vor allem im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (NFVG), aber auch in § 14 NBGG. Danach erhalten die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen vom Land jährlich insgesamt (und seit dem 01. Januar 2008 unverändert) pauschal 1.500.000 Euro; ohne dass damals eine genaue Feststellung der konnexitätsrelevanten Kosten stattgefunden hat. Die Verteilung unter den Kommunen erfolgt nach § 7 NFVG.

1.4 Ziel der Evaluation

Die in Artikel 2 des Änderungsgesetzes vom 16. Dezember 2021 vorgesehene Evaluation wurde im Juni 2023 vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung extern an die Prognos AG in Kooperation mit Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt vergeben. Das vorliegende Gutachten hat die Aufgabe, eine objektive und faktenbasierte Bewertungsgrundlage für zukünftige Verhandlungen im oben geschilderten Konfliktfall zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände herzustellen. Hierfür verknüpft es politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschungsansätze mit einer rechtswissenschaftlichen Perspektive.

Zentrale Frage des Gutachtens ist, ob vor dem Hintergrund der Konnexität mit der Gesetzesänderung 2021 Aufgaben vom Land an die kommunalen Körperschaften übertragen worden sind, die mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung einhergehen. Hierfür wird der Versuch unternommen, die zentralen kostenwirksamen Effekte auf kommunaler Ebene zu identifizieren und sich der tatsächlichen Höhe der finanziellen Mehrbelastungen, die konkret durch die Reform von 2021 hervorgerufen wurden, anzunähern. Diejenigen Kosten, die den

kommunalen Körperschaften durch die Umsetzung des NBGG insgesamt – also inklusive der Bestimmungen, die bereits seit längerem Gültigkeit besitzen – oder durch andere gesetzliche Vorgaben entstehen, werden nicht in den Blick genommen. Der Betrachtungszeitraum für die kommunalen Kosten erstreckt sich auf die Jahre 2022 und 2023 bis zum Beginn der empirischen Erhebungen im Oktober 2023.

1.5 Aufbau dieses Berichts

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Nachdem Kapitel 2 die Methodik der Studie – ein Zusammenspiel aus sozialwissenschaftlichen Erhebungen und rechtswissenschaftlichen Analysen – vorstellt, befassen sich die Kapitel 3 bis 9 mit je einem der Regelungsbereiche des NBGG, die im Zuge der Gesetzesnovellierung vom Dezember 2021 geändert wurden und prinzipiell Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben. Neben einer rechtlichen Einordnung der Thematik wird dort jeweils auf die Bekanntheit der Neuregelungen, ihre Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis sowie die damit verbundenen Kosteneffekte eingegangen. Schließlich führt Kapitel 10 alle betrachteten Kosteneffekte zusammen und nimmt auf dieser Basis Hochrechnungen der Kosten für das Land Niedersachsen vor, soweit dies möglich ist. Ebenso folgt in Kapitel 10 eine abschließende rechtliche Betrachtung der empirischen Untersuchungsergebnisse.

2 Methodik

Die Evaluation der kommunalen Kosten durch Änderungen des NBGG kombinierte quantitative und qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung mit Prüfschritten aus der Rechtswissenschaft. Die einzelnen Untersuchungsschritte, die in den nachfolgenden Abschnitten beschrieben werden, erfolgten dabei sequenziell und bauten jeweils aufeinander auf. Ergänzend zu den empirischen Arbeitsschritten wurde ein Begleitgremium in Form eines Lenkungsausschusses eingerichtet, in dem alle relevanten Beteiligten der Evaluation vertreten waren und zentrale Meilensteine der Untersuchung diskutiert wurden. Insgesamt erstreckte sich der Untersuchungszeitraum auf die Zeit von Juli 2023 bis März 2024.

2.1 Rechtswissenschaftliche Prüfung

Die rechtswissenschaftliche Prüfung erfolgte zu zwei Zeitpunkten: Zu Beginn der Evaluation wurde eine erste Sichtung der Neufassung des NBGG aus dem Jahr 2021 vorgenommen und ermittelt, welche Änderungen überhaupt konnexitätsrelevant sein könnten, sodass sie einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich auslösen würden. Nach Abschluss der empirischen Erhebungen wurde sodann eine endgültige Kontrolle der untersuchten Änderungen vorgenommen. Dabei wurden die erhöhten Anforderungen durch die Neufassung des NBGG Ende 2021 im Vergleich zu der bis dahin geltenden Fassung des NBGG sowie zu den allgemeinen gesetzlichen Anforderungen wie solchen aus der Niedersächsische Bauordnung (NBauO), die auch die Kommunen betreffen, ermittelt und diese durch die Neufassung des NBGG vorgenommenen Verschärfungen an den Anforderungen des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV gemessen. In diesem Zusammenhang wurde die spärliche Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (Nds. StGH) zu den Vorgängerfassungen des Art. 57 Abs. 4 NV sowie die Kommentar- und Aufsatzliteratur zu dieser Bestimmung berücksichtigt.

2.2 Leitfadengestützte Fachgespräche

Leitfadengestützte Fachgespräche wurden in drei Phasen der Evaluation geführt. Zu Beginn bildeten sie eine Grundlage, um ein umfassendes Verständnis für die zu untersuchende Thematik aufzubauen. Diese ersten Gespräche waren explorativ angelegt, um die Relevanz des Themas zu erfassen und Erkenntnisse für die Erstellung des Fragebogens für die darauffolgende Online-Erhebung der Kostenfolgen bei den kommunalen Körperschaften zu sammeln. Themen dieser Gespräche waren die Hintergründe und antizipierten Auswirkungen der NBGG-Reform von 2021 und Einschätzungen zur Bekanntheit des NBGG bei diversen Zielgruppen. Insgesamt wurden im Rahmen der ersten Phase acht Fachgespräche geführt. Zu den Gesprächsteilnehmenden zählten das beauftragende Referat 102 „Inklusion für Menschen mit Behinderung“ im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, das Büro der

Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, die drei kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens⁸ sowie zwei kreisfreie Städte und ein Landkreis.

Anschließend wurden in einer zweiten Phase zwei Pretest-Gespräche zum bis dato erarbeiteten Fragebogen der Online-Erhebung mit ausgewählten kommunalen Körperschaften geführt. Diese dienten hauptsächlich dazu, die Praxistauglichkeit und Anwenderfreundlichkeit der Frageformulierungen mit potenziell ausfüllenden Personen zu diskutieren und von ihnen Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten zu bekommen. An den Pretest-Gesprächen nahmen zwei Landkreise teil, die im Rahmen der ersten Phase noch nicht befragt worden waren.

Nach Beendigung der Erhebung wurden erneut Fachgespräche geführt. Diese waren im ursprünglichen Evaluationsdesign nicht vorgesehen und kamen auf ausdrücklichen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände zustande, da nicht für alle Regelungen ausreichend Daten vorliegen, um eine plausible Berechnung bzw. Schätzung der Kosten vornehmen und auf das Land hochrechnen zu können. Insofern sollten diese Gespräche die erhobenen Daten einordnen und plausibilisieren und mit qualitativen Informationen unterfüttern. Zur Durchführung wurden jeweils zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte kontaktiert, die bereits an einer der ersten beiden Phasen teilgenommen hatten.

2.3 Online-Befragung der kommunalen Körperschaften

Den methodischen Kern der vorliegenden Studie bildet eine Online-Befragung unter den kommunalen Körperschaften Niedersachsens. Zur Teilnahme eingeladen wurden alle 47 Landkreise und kreisfreien Städte bzw. die ihnen gleichgestellten kommunalen Körperschaften sowie eine 25-Prozent-Stichprobe aller 393 kreisangehörigen Einheits- und Samtgemeinden Niedersachsens. Die Stichprobenziehung erfolgte zufallsbasiert und nach proportionaler Verteilung innerhalb der vier statistischen Regionen Niedersachsen (ehemalige Regierungsbezirke) und nach Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner⁹.

Die Einladung zur Teilnahme an der Befragung wurde per E-Mail – sofern mög-lich - an die personalisierten Adressen der (Ober)Bürgermeisterinnen und (Ober)Bürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte verschickt und enthielt einen individualisierten Link, der innerhalb der eigenen Verwaltung an die jeweiligen Fachpersonen geleitet werden sollte. Der Aufruf zur Teilnahme an der Befragung wurde durch kommunikative Maßnahmen der kommunalen Spitzenverbände sowie ein Begleitschreiben des auftraggebenden Landesministeriums unterstützt. Dennoch erfolgte die Beteiligung der kommunalen Körperschaften nur sehr zögerlich, sodass die Bearbeitungsfrist mehrfach verlängert wurde, zuletzt im Dezember 2023 auf ausdrücklichen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände. Insgesamt standen den kommunalen Körperschaften gut dreieinhalb Monate von Mitte Oktober 2023 bis Ende Januar 2024 zur Verfügung.

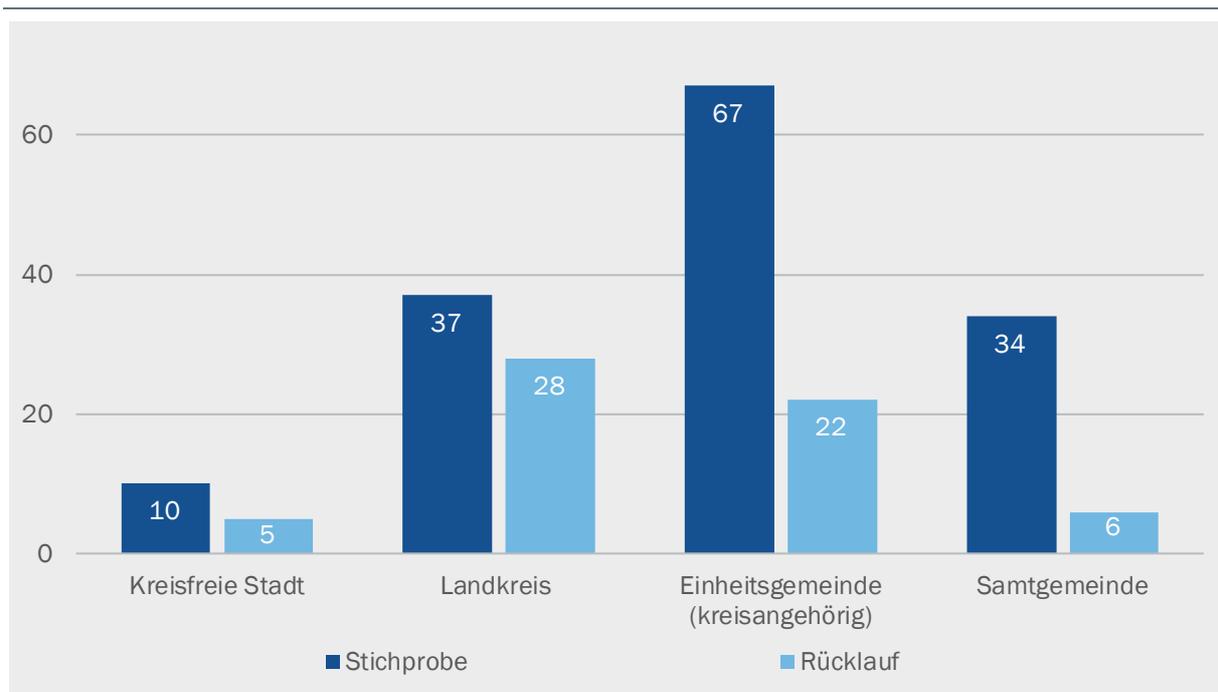
61 der 148 eingeladenen kommunalen Körperschaften füllten den Online-Fragebogen vollständig aus. Somit ergibt sich eine Rücklaufquote von 41 Prozent. Mit 28 Teilnahmen von 37 eingeladenen Körperschaften ist der stärkste Rücklauf bei den Landkreisen zu verzeichnen (Abbildung 1). Von den zehn kreisfreien Städten Niedersachsens nahm jede zweite teil. Geringer war der Rücklauf hingegen bei den kreisangehörigen Einheitsgemeinden und Samtgemeinden,

⁸ Niedersächsischer Städtetag, Niedersächsischer Landkreistag, Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund.

⁹ Hierfür wurden drei Kategorien gebildet: unter 10.000 EW, 10.000 bis unter 20.000 EW, über 20.000 EW.

sodass die Befragungsergebnisse vor allem durch die Antworten der Landkreise und kreisfreien Städte dominiert werden. Differenziert nach regionaler Lage ergibt sich ein nahezu proportionaler Rücklauf. Was die Bevölkerungszahl angeht, sind größere kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern überrepräsentiert. Inwieweit alle Einladungs-E-Mails überhaupt gelesen und weitergeleitet wurden und ob der Nichtteilnahme an der Befragung immer eine bewusste Entscheidung vorausging, lässt sich im Nachhinein nicht beurteilen. Rückmeldungen, die das Evaluationsteam während des Befragungszeitraums erreichten, deuten darauf hin, dass teilweise Spamfilter oder andere Maßnahmen der IT-Sicherheit den Einladungsversand behinderten.

Abbildung 1: Stichprobe und Befragungsrücklauf nach Art der kommunalen Körperschaft
Werte in absoluten Zahlen



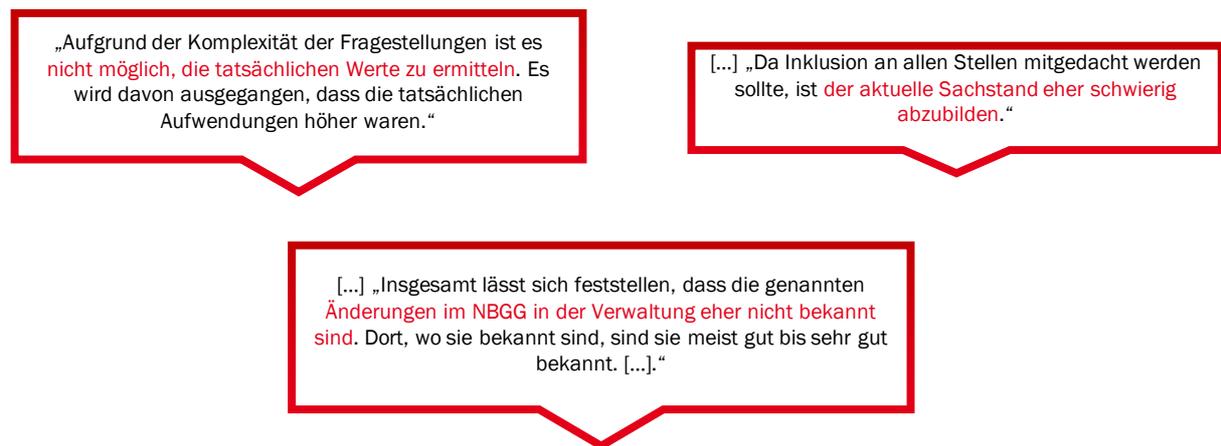
Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Inhaltlich folgte der Fragebogen einer wiederkehrenden Struktur. Erfasst wurde zunächst, ob überhaupt Erfahrungen mit der Umsetzung der jeweiligen Neuregelung des NBGG im eigenen Zuständigkeitsbereich vorliegen. Nur bei Antwortoption „Ja“ erhielten die Teilnehmenden weiterführende Fragen zu diesem Regelungsbereich, z. B. zu den Personalaufwänden und Sachkosten. Beides wurde je nach Inhalt der Neuregelung entweder für den gesamten Zeitraum seit der NBGG-Novellierung oder differenziert für die Jahre 2022 und 2023 erfragt. Ergänzend wurden die Teilnehmenden der Befragung gebeten, einzuschätzen, für wie bekannt sie die jeweilige Neuregelung im NBGG innerhalb der kommunalen Verwaltung sowie bei Menschen mit Behinderungen generell halten. Die Einschätzung erfolgte ausschließlich aus der Sichtweise der befragten Verwaltungsmitarbeitenden, Menschen mit Behinderungen als Bürgerinnen und Bürger wurden nicht gesondert befragt.

Außerdem bestand die Möglichkeit, zu allen Themenbereichen Anmerkungen in Freitextfeldern vorzunehmen. Rückmeldungen aus dem Kreis der Teilnehmenden in den offenen Textfeldern der Befragung (Abbildung 2) sowie aus den Fachgesprächen lassen darauf schließen, dass die Angaben zu den Kosten aufgrund der zum Teil eher kleinteiligen Veränderungen im NBGG, der Umsetzung des Gesetzes als Querschnittsaufgabe – alle Fachbereiche sind prinzipiell betroffen – sowie der nicht systematischen Dokumentation der Aufwände nur mit erheblichen Schwierigkeiten gemacht werden konnten. Außerdem seien in vielen Fachbereichen nur sehr wenige Kenntnisse über die Neuregelungen des NBGG vorhanden. Alles in allem sind die Befragungsergebnisse und die am Ende vorgenommenen Hochrechnungen also vorsichtig zu interpretieren.

Abbildung 2: O-Töne zur Nachweisbarkeit der Kostenfolgen durch Änderungen des NBGG

Ausgewählte Eintragungen in den Freitextfeldern der Online-Befragung



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

2.4 Hochrechnung der Kostenfolgen

Für die Hochrechnung der Kostenfolgen für das Land Niedersachsen wurden drei Parameter herangezogen und miteinander multipliziert. Die ersten beiden Parameter beruhen auf den Angaben der kommunalen Körperschaften in der Online-Befragung, der dritte auf dem Gemeindeverzeichnis des Landesamts für Statistik Niedersachsen. Aufgrund der ohnehin eingeschränkten Datenlage wurde ein sehr einfaches Verfahren verwendet und auf eine Differenzierung nach unterschiedlichen Arten der Körperschaften, zusätzliche Gewichtungen z. B. nach Einwohnerzahl o. ä. verzichtet.

- 1. Umsetzungsquotient.** Dieser Parameter beschreibt den Anteil derjenigen kommunalen Körperschaften, die eine bestimmte Neuregelung im NBGG bereits umsetzen bzw. Berührungspunkte mit ihr haben an allen dazu auskunftsfähigen Körperschaften. Er wird für die Hochrechnung der Kostenfolgen benötigt, um die aktuelle Verbreitung der Gesetzesnovellierung auf kommunaler Ebene abzubilden. Denn nur dort, wo die Neuregelungen bereits in der Verwaltungspraxis angekommen sind, können auch potenzielle Kosten entstehen. Die empirische Grundlage zur Herleitung des Umsetzungsquotienten ist in den Kapiteln 3 bis 9 im Abschnitt „Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis“ jeweils ausführlich dargestellt. Für die Berechnung des Umsetzungsquotienten wurden nur diejenigen Antworten genutzt, die tatsächlich eine Aussage über die Umsetzung der

jeweiligen Neuregelung zulassen (Umsetzung bzw. Praxisrelevanz „ja“ oder „nein“, ohne die Kategorie „weiß nicht / keine Angabe“). Bei der Interpretation des Umsetzungsquotienten ist zu berücksichtigen, dass es einerseits Neuregelungen im NBGG gibt, die proaktiv von den Körperschaften umgesetzt werden müssen (z. B. Inklusionskonferenzen und -berichte), andere Verpflichtungen hingegen nur auf Verlangen (z. B. Barrierefreiheit im Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern) zu erfüllen sind oder wenn entsprechende Planungsprozesse (z. B. im Baubereich) anstehen.

- 2. Mittelwerte (arithmetisches Mittel) der Personalaufwände und Sachkosten je Körperschaft und Jahr im Zusammenhang mit der Umsetzung der jeweiligen Neuregelung (sofern diese erfolgt):** In der Befragung wurden die Personalaufwände und Sachkosten zunächst auf unterschiedliche Art und Weise je nach Regelungsbereich er-oben - teilweise getrennt für die Jahre 2022 und 2023, in anderen Fällen als Gesamtsumme seit Beginn des Jahres 2022 oder für ein einmaliges Ereignis. Zum Zwecke der Hochrechnung wurden die erlangten Informationen dann für ein Jahr und eine Körperschaft gemittelt. Um die Personalaufwände in Euro umrechnen zu können, wurde ein standardisierter Kostensatz für eine produktive Arbeitsstunde berechnet, der sich auf 62,94 Euro beläuft (siehe Infobox unten)
- 3. Gesamtzahl aller kommunalen Körperschaften in Niedersachsen:** Hier ist zu erwähnen, dass die Neuregelungen im NBGG sich nicht alle an denselben Adressatenkreis richten. Während die meisten Neuregelungen für alle 440 kommunalen Körperschaften (ohne gemeindefreie Bezirke) Niedersachsens Gültigkeit besitzen, bezieht sich der neue § 12a NBGG nur auf die 47 Landkreise, kreisfreien Städte und die ihnen gleichgestellten Körperschaften. Dieser Unterschied wurde bei der Hochrechnung berücksichtigt.

Bestimmung des Werts einer produktiven Arbeitsstunde

Um im Rahmen der Evaluation die mittleren Personalkosten in Euro darstellen und mit den Sachkosten addieren zu können, war es erforderlich, den Wert einer „idealtypischen“ produktiven Arbeitsstunde in der kommunalen Verwaltung Niedersachsens zur Umsetzung des NBGG zu ermitteln. Orientierung für diesen Berechnungsschritt boten die „Vorläufige[n] Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung (GFAbVGB, NI)“. So sollten die Teilnehmenden der Erhebung Angaben zur Eingruppierung der am häufigsten mit der Umsetzung des NBGG befassten Personen machen. Unter Berücksichtigung der standardisierten Personalkostensätze des Niedersächsischen Finanzministeriums für Landesbeamtinnen und -beamte sowie der Arbeitsplatzkosten ergab sich daraus ein gewichteter Mittelwert für eine durchschnittliche Stelle im Jahr. Aus diesem Mittelwert wurden sodann die Kosten für eine einzelne produktive Arbeitsstunde abgeleitet, wobei gemäß der genannten vorläufigen Grundsätze von 1.472 Arbeitsstunden im Jahr – Urlaub, Krankheit, Feiertage und Wochenenden sind hier bereits herausgerechnet – ausgegangen wurde. Im Ergebnis liegt der Wert einer produktiven Arbeitsstunde im Durchschnitt der Jahre 2022 und 2023 bei 62,94 Euro.

2.5 Begleitung durch den Lenkungsausschuss

Zur beteiligungsorientierten Gestaltung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss mit zentralen Beteiligten zu der Frage der kommunalen Kosten einberufen. Das Gremium setzte sich zusammen aus Mitarbeitenden des beauftragenden Referats 102 im Ministerium für Arbeit,

Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Ansprechpersonen der drei kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, einer Mitarbeiterin des Büros der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen sowie einem Repräsentanten des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen. Im Lenkungsausschuss wurden grundlegende Fragen zur Ausgestaltung der Evaluation diskutiert und gemeinschaftliche Beschlüsse zum weiteren Vorgehen gefasst. Prognos bereitete die Sitzungen inhaltlich vor und moderierte den Gesprächsverlauf.

3 Gremienbesetzung (§ 4a NBGG)

3.1 Rechtliche Einordnung

Gemäß § 4a Satz 1 NBGG sollen öffentliche Stellen Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigen, soweit sie Gremien einrichten, über deren Zusammensetzung entscheiden oder deren Mitglieder bestimmen können. Dadurch wird den zur Entscheidung über die Besetzung berufenen kommunalen Organ- und Amtswalterinnen und Amtswalter aufgegeben, die Behinderung einer Kandidatin bzw. eines Kandidaten für ein Gremium als weiteren Faktor in die Auswahlentscheidung einfließen zu lassen. Allerdings handelt es sich bei § 4a Satz 1 NBGG um eine Sollvorschrift, nicht um eine Mussbestimmung. Zu klären ist, ob auch solche Sollvorschriften den Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV auslösen können. Einschlägige Rechtsprechung des Nds. StGH zu dieser Frage liegt bislang nicht vor, sodass eine Konnexitätsrelevanz vor diesem Hintergrund entweder bejaht oder verneint werden könnte.



ggf.
konnexitäts-
relevant!

Einerseits zeichnen sich Sollvorschriften dadurch aus, dass eine Kommune in der Regel die Aufgabe erfüllen soll und in atypischen Fällen davon abweichen kann. Dies könnte dafür sprechen, auch solche Sollbestimmungen dem Konnexitätsprinzip nach Art. 57 Abs. 4 NV zu unterwerfen. Andererseits darf der Unterschied zwischen Soll- und Mussvorschriften auch nicht verwischt werden. Während eine Mussvorschrift im Fall der Nichtbefolgung durch die Kommunalaufsichtsbehörde notfalls zwangsweise durchgesetzt werden kann, ist dies bei einer Sollvorschrift nicht in gleicher Weise der Fall. Eine Sollvorschrift formuliert vielmehr eine Erwartung des Gesetzgebers an die Kommune. Betrachtet man die Zwecke des Konnexitätsprinzips, den Gesetzgeber vor der Aufgabenübertragung auf die Kommunen zu warnen und die Kommunen vor der Belastung durch die übertragenen Aufgaben zu schützen¹⁰, greifen diese Zwecke des Konnexitätsprinzips bei Sollvorschriften nicht in gleicher Intensität wie bei Mussbestimmungen ein. Die Frage, ob eine Sollvorschrift wie § 4a Satz 1 NBGG den Anspruch der Kommunen auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 57 Abs. 4 NV auslöst, muss an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Es sprechen Argumente dafür und dagegen. Beide Varianten werden im Folgenden berechnet.

3.2 Bekanntheit der Neuregelungen

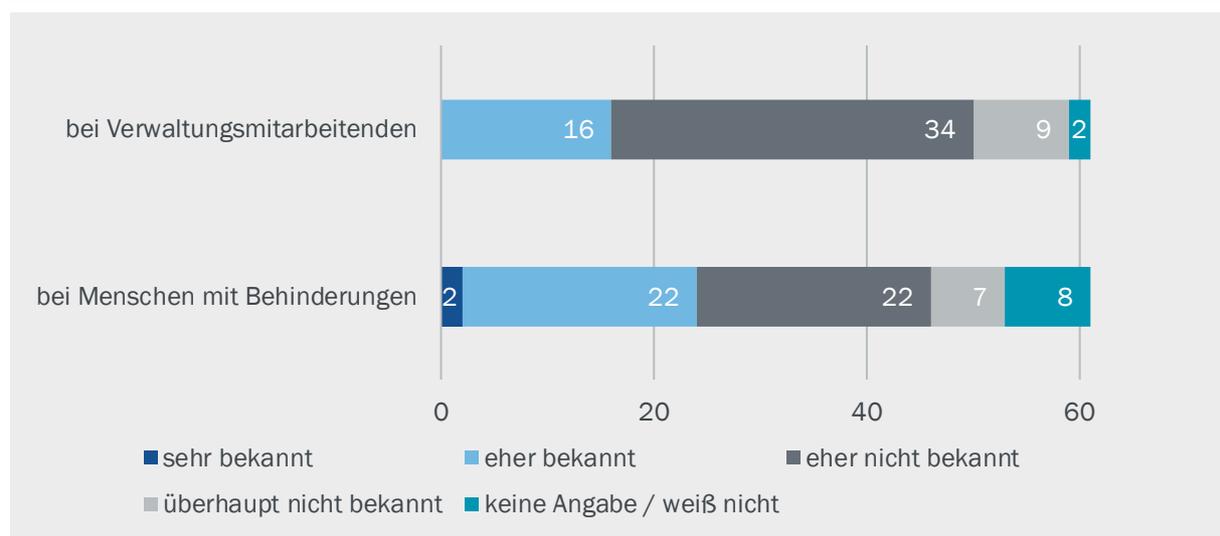
Bei den im Folgenden diskutierten Neuregelungen soll zunächst immer darauf eingegangen werden, wie die ausfüllenden Personen der Online-Befragung den Bekanntheitsgrad der jeweiligen Neuregelung einschätzen. Konkret sollten die Befragungsteilnehmenden immer sowohl die Bekanntheit bei Mitarbeitenden der kommunalen Verwaltung als auch die Bekanntheit bei den Menschen mit Behinderungen aus ihrer eigenen Perspektive einschätzen.

¹⁰ Trips, Marco 2015: Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung. Finanzgarantie mit Schwächen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 34, Nr. 3, S. 102f.

Der neue § 4a NBGG ist nach der Einschätzung der Befragungsteilnehmenden eher unbekannt – dies trifft im Übrigen auf den Großteil der Neuregelungen zu. Lediglich 16 der 61 teilnehmenden kommunalen Körperschaften, also nur etwa rund ein Viertel, gaben an, dass die neue Vorschrift zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei der Gremienbesetzung „eher bekannt“ sei. Als „sehr bekannt“ wurde sie von keiner Körperschaft eingestuft (Abbildung 3). Die Bekanntheit bei den Menschen mit Behinderungen ist aus Perspektive der kommunalen Verwaltungen leicht höher. Hier wurde insgesamt 24-mal – das sind etwas mehr als ein Drittel aller Antworten – „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“ ausgewählt.

Abbildung 3: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur Gremienbesetzung

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Die Rückmeldungen aus den Fachgesprächen mit kommunalen Körperschaften korrespondieren mit den Auswertungen der Online-Befragung. Von den Gesprächspartnerinnen und -partnern wurde berichtet, dass die Bekanntheit der Neuregelung nach § 4a NBGG – wenn überhaupt – nur in denjenigen Fachbereichen gegeben sei, die sich mit sozialen Themen und Aufgaben befassen. In den übrigen Fachbereichen gebe es entweder (noch) gar kein Wissen über diese Vorschrift oder es werde davon ausgegangen, dass § 4a NBGG sich ausschließlich auf diejenigen Gremien bezieht, die sich dezidiert mit Behinderungsthemen befassen. Inklusion werde häufig noch immer als ausschließlich soziales und nicht als Querschnittsthema verstanden.

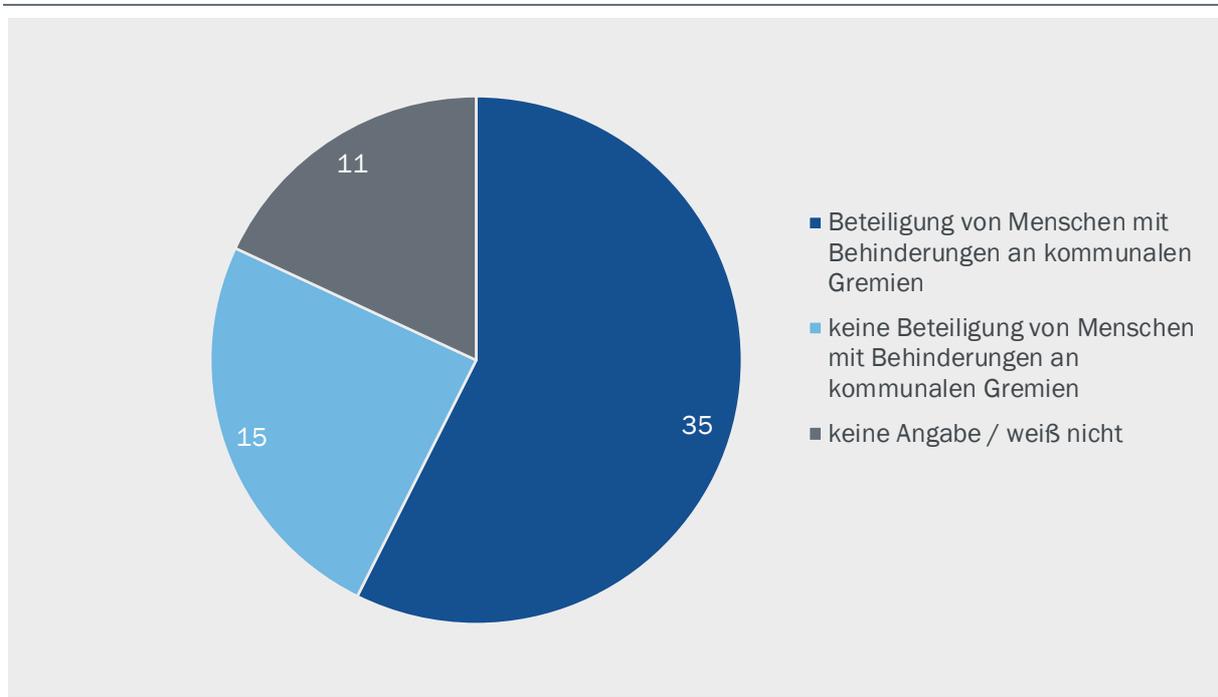
3.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

Als wichtiger Parameter zur Bestimmung der kommunalen Folgekosten durch Änderungen des NBGG wurde jeweils versucht zu ermitteln, wie weit verbreitet die Umsetzung der jeweiligen Neuregelung unter den kommunalen Körperschaften Niedersachsens ist. In Bezug auf § 4a NBGG zeigen die Befragungsergebnisse, dass in mehr als der Hälfte aller Körperschaften (35 von 61) kommunale Gremien bestehen, an denen Menschen mit Behinderungen beteiligt sind. Weitere 15 Körperschaften verneinten diesen Umstand, elf Körperschaften machten hierzu keine Angabe. Als typische Gremien, die Menschen mit Behinderungen einbeziehen, wurden in den

Fachgesprächen insbesondere die kommunalen Ausschüsse (Sozialausschuss, Jugendhilfeausschuss, Sportausschuss, Bauausschuss usw.) sowie Beiräte genannt (z. B. Pflegebeirat, Seniorenbeirat).

Abbildung 4: Relevanz der Neuregelungen zur Gremienbesetzung

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Gebietskörperschaften (n = 61).

Als ergänzende Informationen zur Umsetzungsrelevanz wurde im Rahmen der Online-Befragung die Anzahl der Gremien unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen je Körperschaft im zeitlichen Verlauf abgefragt. Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass Menschen mit Behinderungen vor allem in Landkreisen und kreisfreien Städten an Gremien beteiligt sind. Im Durchschnitt hatten Landkreise und kreisfreie Städte im Jahr 2023 etwa 4,9 Gremien (bei 23 Angaben) in denen es Mitglieder mit Behinderungen gab, während es in den kreisangehörigen Einheits- und Samtgemeinden nur 1,9 Gremien waren (bei 10 Angaben). Die konkrete Höhe der dargestellten Zahlen muss jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. So wurde in den Fachgesprächen erwähnt, dass man oftmals gar nicht wisse, ob bestimmte Personen eine Behinderung haben, sofern diese nicht offensichtlich sei oder dass man keinen Überblick über alle Gremien habe. Außerdem offenbarten die Eintragungen in den offenen Textfeldern der Befragung, dass die Abgrenzung von Gremien, die per Wahl zustande kommen oder bei der die Mitgliedschaft wegen einer Funktion besteht und auf die sich § 4a NBGG explizit nicht bezieht¹¹, bei der Beantwortung der Fragen nicht immer trennscharf eingehalten wurde.

¹¹ § 4a S. 2 NBGG: „Rechtsvorschriften über die Besetzung von Gremien mit Personen, die wegen ihrer Funktion oder aufgrund einer Wahl Mitglied des Gremiums sind, bleiben unberührt.“

Zum anderen deutet sich in den Befragungsergebnissen zwischen 2022 und 2023 eine leicht positive Tendenz in Richtung einer steigenden Partizipation von Menschen mit Behinderungen an. Inwiefern jedoch allein § 4a NBGG zu einer veränderten Auswahlentscheidung bei der Besetzung kommunaler Gremien seit Ende 2021 führt, lässt sich auf Basis der dargestellten Zahlen nicht bestimmen. Die Teilnehmenden der Fachgespräche mit den kommunalen Körperschaften vertraten allesamt die Meinung, dass die Entwicklung – auch angesichts der geringen Bekanntheit von § 4a NBGG – keine direkte Folge des NBGG sei, sondern vielmehr mit einer steigenden Sensibilisierung für Inklusion im Allgemeinen sowie einem verbesserten Selbstbewusstsein von Menschen mit Behinderungen, sich ehrenamtliche Aufgaben zuzutrauen, zusammenhänge.

3.4 Kosteneffekte

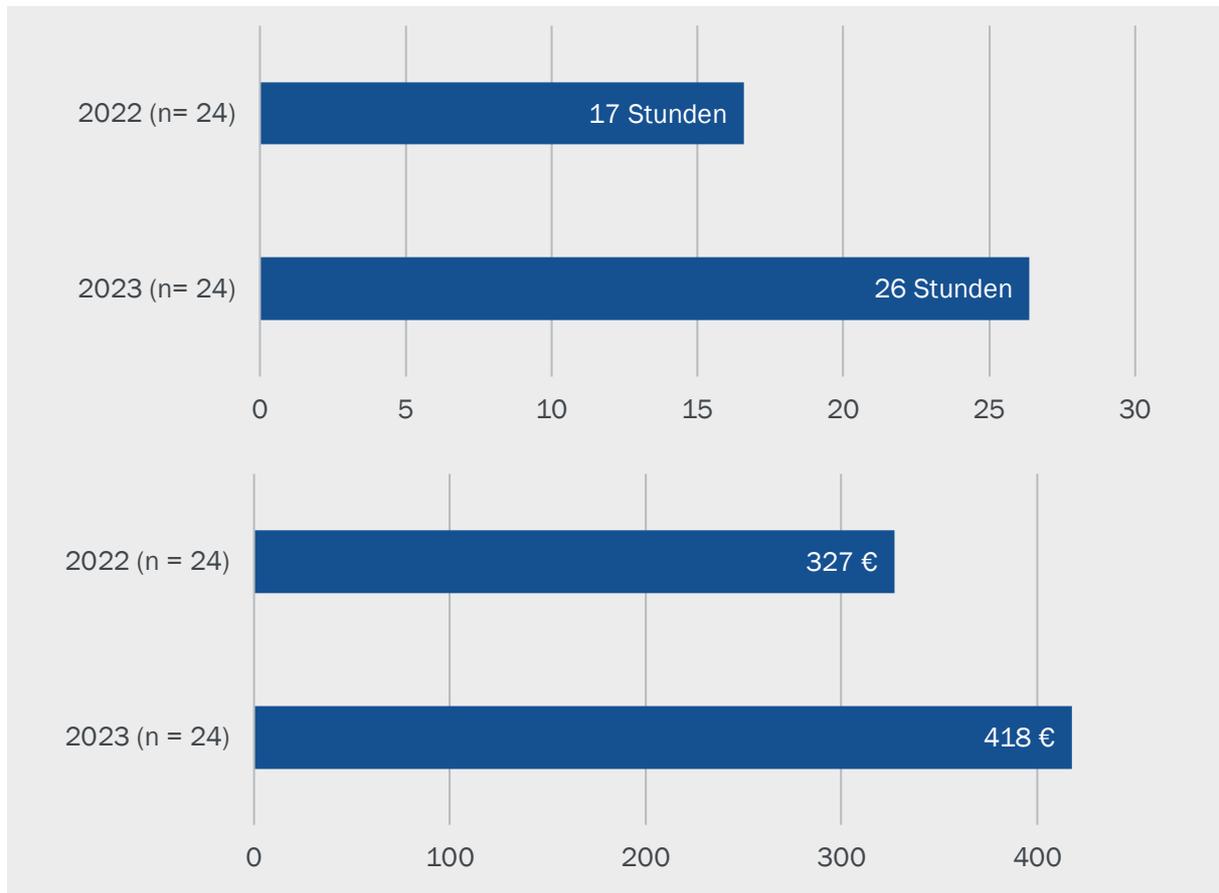
Diejenigen kommunalen Körperschaften, die über Gremien unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen verfügen, wurden auch nach den Kosteneffekten gefragt. Dabei sollte möglichst isoliert betrachtet werden, welche spezifischen Kosten allein durch das Merkmal der Behinderung im Vergleich zu nichtbehinderten Gremienmitgliedern entstehen. 24 Körperschaften konnten hier sowohl für 2022 als auch für 2023 konkrete Personal- und Sachaufwände benennen. In der Mehrzahl der Fälle wurde dabei angegeben, dass bisher keine Zusatzaufwände durch die Umsetzung von § 4a NBGG entstanden seien. Personalaufwände größer null wurden hingegen von neun bzw. acht Körperschaften für die Jahre 2022 und 2023 zurückgemeldet, Sachkosten größer null von sechs bzw. fünf Körperschaften. Im Mittel über alle 24 kommunalen Körperschaften ergibt sich daraus folgendes Bild: Die Personalaufwände liegen bei 17 Stunden im Jahr 2022 und 26 Stunden im Jahr 2023 für jede Körperschaft. Hinzu kommen Sachkosten in Höhe von 327 Euro für 2022 und 418 Euro für 2023 (Abbildung 5).

Einblicke, wofür die entsprechenden Aufwendungen anfallen können, geben die Freitexteintragungen und Kommentare aus den Fachgesprächen. Demnach entstehen zusätzliche Sachkosten hauptsächlich für Maßnahmen der Barrierefreiheit, die extern eingekauft werden müssen. Hier wurden vor allem Hilfsmittel in der Kommunikation wie Gebärdensprachdolmetschende, akustisch-technische Hilfen oder Schriftdolmetschende für hörbeeinträchtigte Personen genannt. Außerdem wurde für mobilitätsbeeinträchtigte Gremienmitglieder zum Teil auf andere Räumlichkeiten ausgewichen, die extra angemietet werden müssten. Auch die Personalaufwände stehen überwiegend im Zusammenhang mit der Organisation der barrierefreien Unterstützung (Suche geeigneter Dienstleisterinnen und Dienstleister sowie Räumlichkeiten) oder der Begleitung der Mitglieder mit Behinderungen vor Ort. Vereinzelt wurden auch Aufwände angegeben, die durch die organisatorische Begleitung des kommunalen Beirats für Menschen mit Behinderungen entstehen (Vor- und Nachbereitung von Sitzungen und ähnliches) was jedoch eigentlich keine direkte Folge von § 4a NBGG darstellt¹².

¹² Die Verpflichtung zur Einrichtung kommunaler Beiräte für Menschen mit Behinderungen ist bereits seit 2007 im NBGG enthalten, aktuell in § 12a Abs. 1 NBGG.

Abbildung 5: Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Gremienbesetzung

Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

Nicht zuletzt wird bei Sichtung der Gesprächsprotokolle und Textangaben noch einmal deutlich, dass Menschen mit Behinderungen oftmals ohne spezifische Maßnahmen und Zusatzkosten an kommunalen Gremiensitzungen teilnehmen können oder dass sich die entstehenden Kosten nicht eindeutig abgrenzen lassen. Die abschließend dargestellten O-Töne (Abbildung 6) aus den offenen Texteingaben der Befragung untermauern das bisher Gesagte.

Abbildung 6: O-Töne zur Relevanz und den Kosteneffekten der Neuregelungen zur Gremienbesetzung
Ausgewählte Eintragungen in den Freitextfeldern der Online-Befragung

„Bisher **sind derlei Kosten nicht bekannt bzw. nicht erhoben**, für die Zukunft ist anzunehmen, dass die Neuregelungen des NBGG, insbesondere in der Zielgruppe, bekannt und somit die Kosten für die kommunalen Körperschaften kontinuierlich ansteigen werden.“

„Die Behinderung von Menschen, die Mitglied in einem kommunalen Gremium sind, **wird nicht explizit erfasst**. Nur in einem Gremium wird ein Mensch mit Behinderung per Satzung gefordert.“

„Die vorstehenden Fragen können von **hier kaum beantwortet werden, da oftmals nicht bekannt ist, ob bei einem Gremienmitglied eine Behinderung vorliegt**. Lediglich bei den Mitgliedern des Behindertenbeirates, die teilweise als beratende Mitglieder in den Fachausschüssen vertreten sind, ist bekannt, dass sie einen GdB von mindestens 50 haben. Dies ist bei den übrigen Gremienmitgliedern (Menschen aus der Zivilgesellschaft) nicht bekannt.“

„Es gibt einen Behindertenbeirat, der regelhaft im Sozialausschuss vertreten ist, aber auch Zugang zu allen anderen Fachausschüssen hat. **Die Teilnahme ist nicht auswertbar.**“

Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

4 Barrierefreie Kommunikation (§ 6 NBGG)

4.1 Rechtliche Einordnung

Gemäß § 6 NBGG besteht ein Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und Kommunikationshilfen. Während nach der bis zum 21. Dezember 2021 geltenden Fassung des NBGG, Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderung das Recht hatten, mit öffentlichen Stellen wie den kommunalen Körperschaften in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über geeignete Kommunikationshilfen zu kommunizieren, wurde dies in der seit dem 22. Dezember 2021 geltenden Neufassung des § 6 NBGG auf Menschen mit Kommunikationsbeeinträchtigungen erstreckt. Konsequenterweise wurden die öffentlichen Stellen verpflichtet, auch die Kommunikation über andere geeignete Kommunikationshilfen, bspw. Simultandolmetschende in Leichte Sprache, zu ermöglichen. Dies stellt eine verbindliche Vorgabe für die kommunalen Körperschaften dar, keine Sollvorschrift.



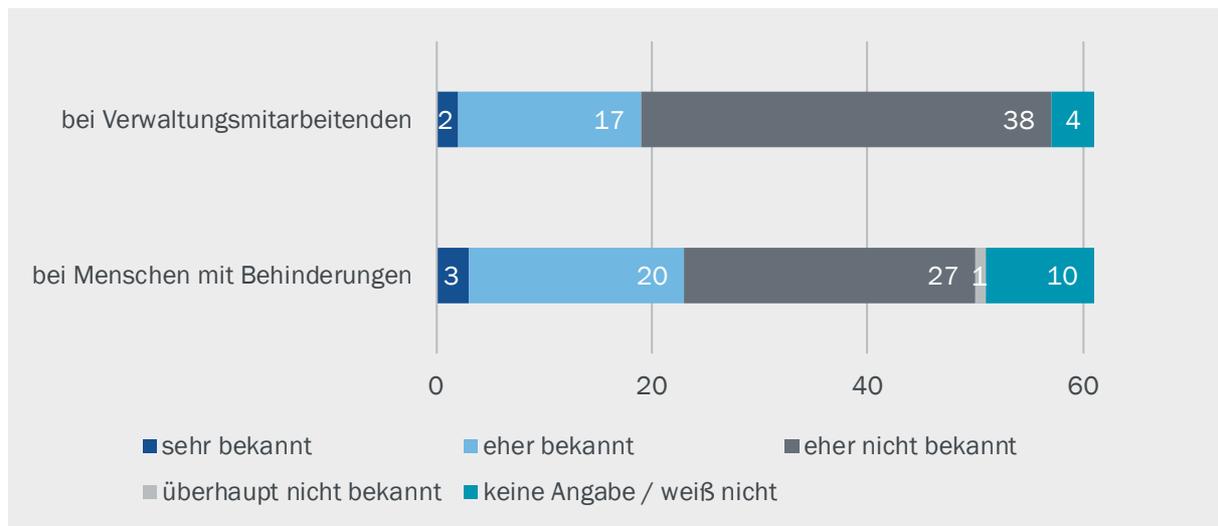
konnexitäts-
relevant!

Darin liegt eine Erweiterung des Pflichtenkreises der kommunalen Körperschaften, die nach § 6 Abs. 2 Satz 1 NBGG n.F. die Kosten zu tragen haben. Bei dieser Vorgabe handelt es sich um einen Tätigkeitsbereich der Kommune, der im öffentlichen Interesse liegt, also um eine Aufgabe. Sie betrifft ein Tätigwerden der Kommune mit Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und stellt insofern eine Sach- bzw. Zweckaufgabe dar. Soweit diese Aufgabe hinsichtlich der anderen Kommunikationsformen eine Verschärfung bedeutet, handelt es sich auch um die Neuübertragung einer Aufgabe. Diese Übertragung ist auch durch ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers erfolgt.

4.2 Bekanntheit der Neuregelungen

Im Rahmen der Online-Befragung der kommunalen Körperschaften gaben 19 von 61 Teilnehmenden (das heißt gut ein Drittel) an, dass die Erweiterung der Zielgruppe und des Anwendungsbezugs von § 6 NBGG „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“ bei den Verwaltungsmitarbeitenden sei (Abbildung 7). 38 Befragte (rund zwei Drittel) schätzten die Bekanntheit der Neuregelung in der kommunalen Verwaltung hingegen als eher gering ein. In Bezug auf die Menschen mit Behinderungen wurden die Kenntnisse der Gesetzesnovellierung im Regelungsbereich von § 6 NBGG etwas höher eingeschätzt. Verglichen mit den anderen Paragrafen im NBGG scheinen die Neuregelungen im Bereich der barrierefreien Kommunikation zu den bekannteren zu gehören.

Abbildung 7: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation
Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

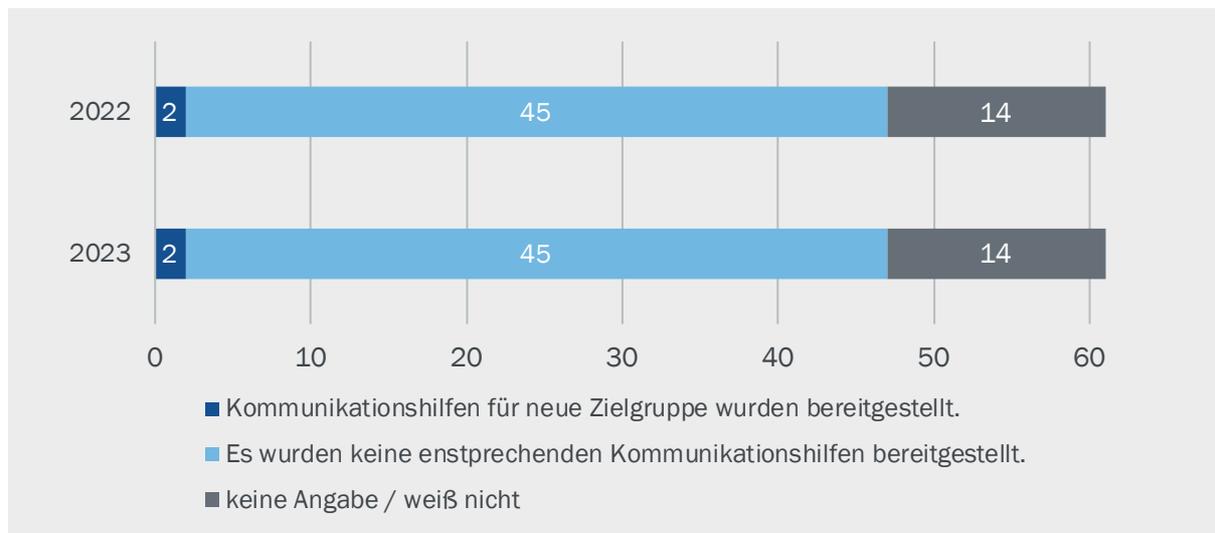
4.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

Wie in Abschnitt 4.1 beschrieben, bezieht sich die Novellierung von § 6 NBGG auf Anpassungen in der Zielgruppe bzw. damit einhergehend auf eine Erweiterung der möglichen Kommunikationshilfen, die von den öffentlichen Stellen gewährleistet werden müssen. Um die Auswirkungen in der Praxis empirisch untersuchen zu können, wurde bei den kommunalen Körperschaften abgefragt, welche Erfahrungen mit Kommunikationshilfen sowohl in Bezug auf die „alte“ als auch die neu hinzugekommene Zielgruppe bestehen. Bereits an dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass diese Unterscheidung nicht von allen Befragungsteilnehmenden so trennscharf vorgenommen werden konnte.

Trotz der Schwierigkeiten bei der Erhebung deutet in den vorliegenden Daten Vieles darauf hin, dass die Neuregelung in § 6 NBGG bisher kaum in der kommunalen Verwaltungspraxis angekommen ist. Gerade einmal zwei kommunale Körperschaften, die an der Befragung teilgenommen haben, verzeichneten in den Jahren 2022 oder 2023 überhaupt Fälle, bei denen Menschen, die weder hör- noch sprachbeeinträchtigt waren, Kommunikationshilfen bereitgestellt wurden (Abbildung 8). Diese zwei Körperschaften berichteten zusammengefasst für das Jahr 2022 von zwei und für das Jahr 2023 von fünf derartigen Fällen.

Abbildung 8: Relevanz der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Unterstützungsleistungen für die „alte“ Zielgruppe – also für Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen, kommen im Verwaltungsallday auf kommunaler Ebene hingegen in deutlich größerem Umfang vor. So gaben im Rahmen der Online-Befragung 21 der 61 teilnehmenden Körperschaften an, bereits Erfahrungen mit dieser Personengruppe gemacht zu haben. Zudem wurden in Summe der beiden Jahre 2022 und 2023 insgesamt 618 solcher Fälle dokumentiert. Insofern machen Menschen mit Behinderungen mit anderen Behinderungsformen als Hör- und Sprachbehinderungen nur einen Bruchteil aller Personen aus, denen Kommunikationshilfen gewährt werden.

Aus den wenigen offenen Angaben in der Befragung sowie ergänzenden Kommentaren aus den Fachgesprächen lässt sich zunächst festhalten, dass die neu hinzugekommene Zielgruppe hauptsächlich aus Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen besteht. Wie die Gesprächspartnerinnen und -partner berichteten, hätten diese so gut wie nie eigenständigen Kontakt zu kommunalen Behörden, sondern bräuchten in der Regel eigene Unterstützungspersonen zum Termin mit oder ließen sich von diesen vertreten. Insofern gebe es bisher kaum Anlässe, bei denen Kommunikationshilfen für diese Personengruppe organisiert werden müssten. In den seltenen Fällen einer direkten Kommunikation mit einer kognitiv beeinträchtigten Person werde eher versucht, einfache, verständliche Formulierungen zu nutzen, anstatt z. B. mit einem externen Dolmetscherdienst für zertifizierte Leichte Sprache zu arbeiten. Entsprechende Angebote seien selten und dementsprechend schwer zu organisieren.

Mit zunehmenden Verbesserungen in der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention werde für die Zukunft mit einem wachsenden Fallaufkommen gerechnet, so die Aussagen aus den Fachgesprächen. Derzeit gebe es noch viele Personen aus der Zielgruppe, die über ihre eigenen Rechte gar nicht Bescheid wüssten. Als problematisch für die praktische Umsetzung, falls diese Zielgruppe an Relevanz gewinnt, wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass das Land Niedersachsen die Verordnung über Kommunikationshilfen nach § 6 Abs. 3 NBGG bisher noch nicht erlassen habe.

Abbildung 9: O-Töne zur Relevanz der Neuregelungen zur barrierefreien Kommunikation

Ausgewählte Eintragungen in den Freitextfeldern der Online-Befragung



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

4.4 Kosteneffekte

Angesichts der bisher geringen Praxisrelevanz der Neuregelung in § 6 NBGG liegen nahezu keine Daten zu den Kosteneffekten vor. Lediglich eine kommunale Körperschaft machte Angaben zu drei Fällen der Bereitstellung von Kommunikationshilfen für die neue Zielgruppe, die im Jahr 2023 aufgetreten sind. Der entsprechende Aufwand wurde mit fünf Arbeitsstunden kommunaler Verwaltungsmitarbeitender sowie 4.768 Euro an Sachkosten beziffert, wobei die im zugehörigen Freitextfeld eingetragenen Informationen darauf hindeuten, dass hier auch Ausgaben für Kommunikationshilfen für die „alte“ Zielgruppe miteinberechnet wurden.

Im Rahmen der Fachgespräche wurden bestimmte Erfahrungswerte für Kommunikationshilfen für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen diskutiert. So profitiert die Zielgruppe bspw. davon, wenn Unterstützte Kommunikation mit Hilfe von Piktogrammen angeboten wird. Eine kommunale Körperschaft verwies in diesem Zusammenhang auf ein Angebot der Lebenshilfe Bremen¹³, über das sich entsprechende Vorlagen beziehen lassen. Ein einzelnes Bild für die Leichte Sprache kostet dort fünf Euro, darüber hinaus lassen sich bestimmte Pakete erwerben (z. B. Paket „Politik & Gesellschaft“ mit 70 Bildern für 348,50 Euro) oder Abonnements abschließen. Die Kosten für einen professionellen Dolmetscherdienst für Leichte Sprache wurden von einer Gesprächspartnerin zudem mit rund 800 bis 1.000 Euro für einen Einsatz beziffert. Angesichts des knappen Angebots kämen zur eigentlichen Dolmetschleistung hier oftmals lange Wegezeiten hinzu, die ebenfalls vergütet werden müssen und sich maßgeblich auf die Kosten auswirken.¹⁴

Häufiger als der Einsatz von Kommunikationshilfen im engeren Sinn kommen Erläuterungen von Verwaltungsvorgängen und Unterlagen durch Behördenmitarbeitende in einfacher, bürgernaher Sprache zur Anwendung (siehe Abschnitt 4.3). Nach Aussage der Teilnehmenden der

¹³ <https://shop.lebenshilfe-bremen.de/produkt-kategorie/alle-bilder/> (online, letzter Zugriff am 15.03.2024).

¹⁴ Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 NBGG richten sich die Kosten auch für andere Kommunikationsshelferinnen und -helfer nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) und betragen pro Stunde 85 Euro. Dies gilt auch für An- und Abreisezeiten.

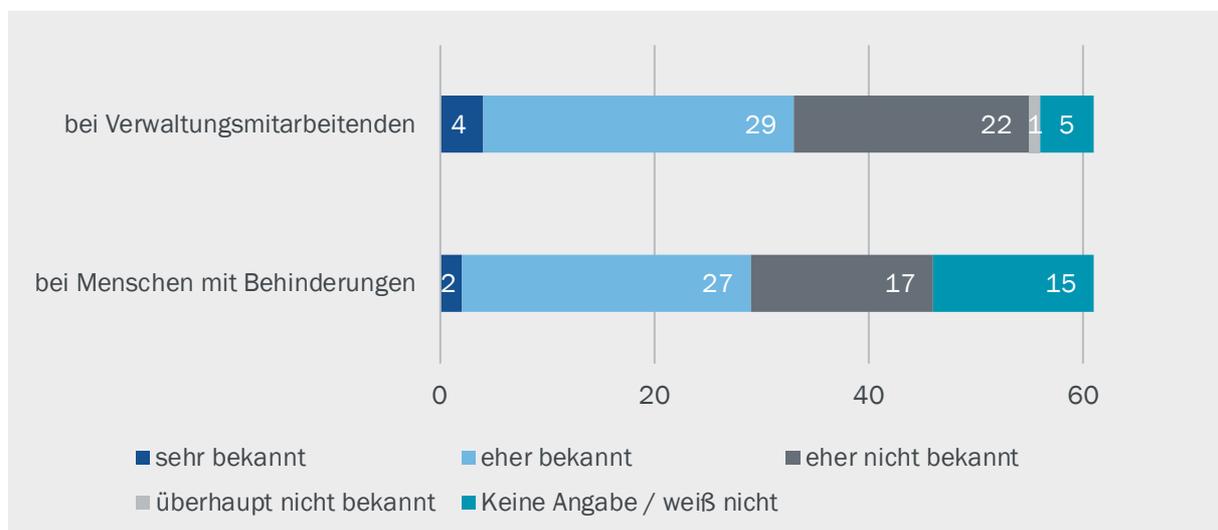
Fachgespräche benötigen solche Fälle vor allem deutlich mehr Zeit. Häufig würden mehrere Termine zum selben Thema vereinbart, da die Aufnahmefähigkeit der Klientinnen bzw. Klienten gering sei und viele Inhalte mehrmals wiederholt werden müssten. Trotzdem sei dies in der Regel gut zu bewerkstelligen, da viele Verwaltungsmitarbeitende, die in den relevanten Fachbereichen arbeiten, pädagogisch ausgebildet seien und/oder Erfahrung im Umgang mit Menschen mit Behinderungen hätten. Zur Häufigkeit derartiger Fälle und konkreten Kosteneffekten können im Rahmen dieser Evaluation leider keine Aussagen getroffen werden.

5 Barrierefreies Bauen und Anmietungen (§ 7 Abs. 1 u. 3 NBGG)

5.1 Bekanntheit der Neuregelungen

Im Vergleich zu den anderen Regelungsbereichen des NBGG wurden die Neuregelungen nach § 7 NBGG mit Abstand am bekanntesten eingeschätzt. Auf eine Unterscheidung zwischen den Teilbereichen Neubauten und Anmietungen wurde bei der Erhebung verzichtet, insofern beziehen sich die folgenden Aussagen auf beides gleichermaßen. Mit 33 von 61 sagten mehr als die Hälfte der teilnehmenden kommunalen Körperschaften im Rahmen der Online-Befragung, dass die entsprechenden Vorschriften „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“ seien. Unter den Menschen mit Behinderungen wurde ein ähnlicher Informationsstand vermutet, wenngleich sich hier deutlich mehr der kommunalen Körperschaften nicht festlegen wollten (15 gegenüber 5).

Abbildung 10: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur baulichen Barrierefreiheit
Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

5.2 Barrierefreiheit bei Neubauten

5.2.1 Rechtliche Einordnung

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 NBGG sind sowohl Neubauten als auch große Um- oder Erweiterungsbauten öffentlicher Stellen in entsprechender Anwendung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) barrierefrei zu gestalten. Davon lässt § 7 Abs. 1 Satz 2 NBGG eine Ausnahme zu, wenn eine andere Lösung die Anforderungen an die Barrierefreiheit in gleichem Maße erfüllt. Dies gilt sowohl für Neubauten als auch für große Um- oder Erweiterungsbauten. Die weitere Ausnahme des § 7 Abs. 1 Satz 3 NBGG des unverhältnismäßigen Mehraufwands gilt hingegen nur für große Um- oder Erweiterungsbauten, nicht aber für Neubauten. Altbauten ohne große Um- oder Erweiterungsbauten werden von der Verpflichtung des § 7 Abs. 1 Satz 1 NBGG überhaupt nicht erfasst.



konnexitäts-
relevant

§ 49 Abs. 2 Nr. 1 der NBauO verlangte in der am 22. Dezember 2021, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neufassung des NBGG, geltenden Fassung, dass Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude in einem dem Bedarf entsprechenden Umfang barrierefrei sein müssen. Diese Norm der Bauordnung bezog sich daher sowohl auf Neubauten als auch auf große Um- oder Erweiterungsbauten wie auch auf Altbauten. § 49 Abs. 3 NBauO in der am 22. Dezember 2021 geltenden Fassung sah allerdings vor, dass u. a. § 49 Abs. 2 NBauO nicht galt, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden konnten. Auch § 49 Abs. 3 NBauO bezog sich ebenfalls sowohl auf Neubauten als auch auf große Um- oder Erweiterungsbauten wie auch Altbauten.

Durch § 7 Abs. 1 Satz 1 NBGG tritt daher im Vergleich zu der NBauO mit Stand vom 22. Dezember 2021 eine Verschärfung in Bezug auf Neubauten ein. Denn deren Barrierefreiheit kann gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 NBGG nur noch auf anderem Wege hergestellt werden. Ein ausnahmsweiser Verzicht auf die Barrierefreiheit ist nicht mehr möglich. Hinsichtlich großer Um- oder Erweiterungsbauten bleiben Ausnahmen bei einem unverhältnismäßigen Mehraufwand möglich. In Bezug auf Altbauten tritt keine Verschärfung gegenüber der NBauO ein. Zumindest hinsichtlich der Neubauten liegt insofern eine Verschärfung der Anforderungen an die Kommunen und eine Erweiterung ihres Pflichtenkreises vor. Auch bei dieser Vorgabe handelt es sich um einen Tätigkeitsbereich der Kommune, der im öffentlichen Interesse liegt, also um eine Aufgabe. Sie betrifft ein Tätigwerden der Kommune mit Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und stellt insofern eine Sach- bzw. Zweckaufgabe dar. Diese Übertragung ist auch durch ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers erfolgt.

5.2.2 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

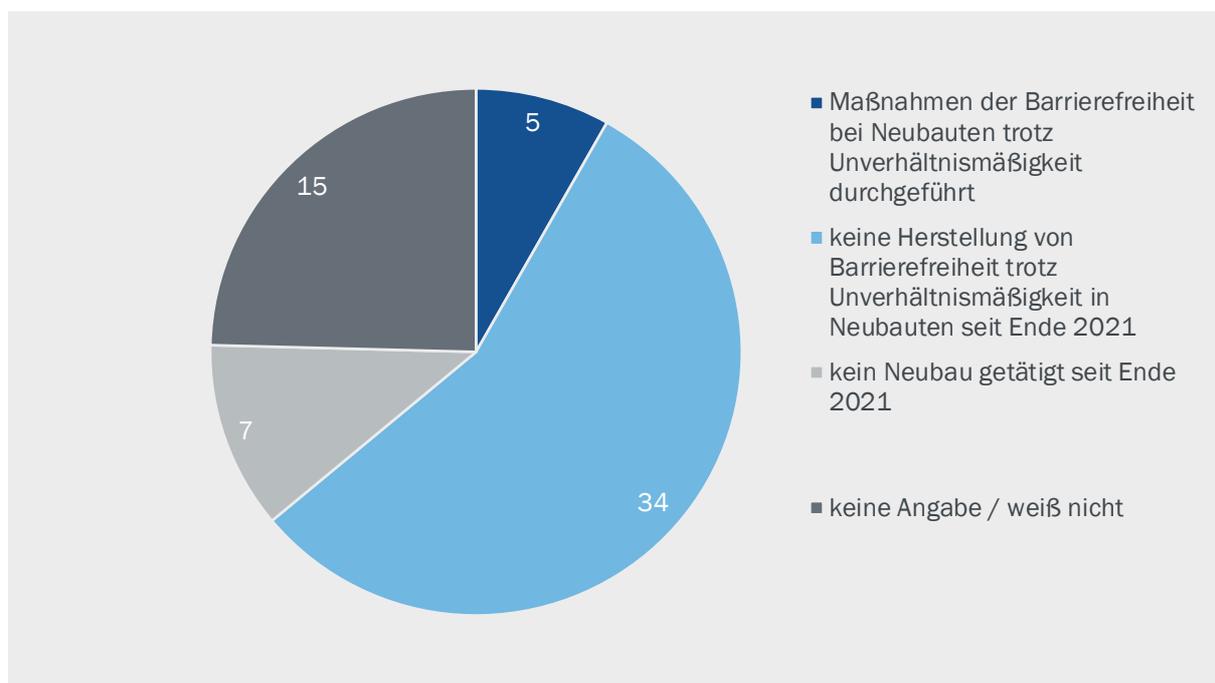
Die Praxisrelevanz, der durch das NBGG verschärften Bauvorschriften für Neubauten wurde bei der Online-Befragung durch zwei aufeinanderfolgende Fragen ermittelt. Zunächst wurde danach gefragt, ob in der betreffenden kommunalen Körperschaft seit der NBGG-Novellierung von 2021 eines oder mehrere öffentliche Gebäude geplant wurden. Sofern dies der Fall war, sollten die Teilnehmenden angeben, ob bei den geplanten Neubauten Maßnahmen der Barrierefreiheit

geplant oder umgesetzt werden mussten, auf die vor der NBGG-Novellierung wegen eines unverhältnismäßigen Mehraufwands noch verzichtet worden wäre.

Der Blick auf die Befragungsergebnisse legt nahe, dass die Verschärfung durch § 7 Abs. 1 NBGG bisher eher selten zu veränderten Planungsentscheidungen führt. Nur fünf der 61 befragten teilnehmenden kommunalen Körperschaften gaben an, Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit geplant oder umgesetzt zu haben, obwohl dies als unverhältnismäßig angesehen wurde. Für 41 kommunale Körperschaften traf dies hingegen nicht zu. Bei rund einem Viertel der Befragungsteilnehmenden liegt keine Information über die Praxisrelevanz der veränderten Neubauvorschriften vor.

Abbildung 11: Relevanz der Neuregelungen zur Barrierefreiheit von Neubauten

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Auch in den Fachgesprächen wurde von eher wenigen Anwendungsfällen der Neuregelung nach § 7 Abs. 1 NBGG ausgegangen. Das Bauen sowie die Herstellung von Barrierefreiheit nach NBauO gelte de facto ohnehin für alle öffentlich zugänglichen Gebäude, dort würden die darin enthaltenen Vorschriften bereits flächendeckend berücksichtigt. Der Stellenwert des barrierefreien Bauens wurde von mehreren kommunalen Körperschaften zudem in den offenen Texteingaben der Befragung unterstrichen, indem darauf hingewiesen wurde, dass der kommunale Behindertenbeirat oder die Schwerbehindertenvertretung in alle Bauvorhaben einbezogen seien.

Die Ausweitung des NBGG auf „atypische“ Fälle wurde eher als symbolische Gesetzeserweiterung bezeichnet. Ein hypothetisches Beispiel, das in den Fachgesprächen wiederholt thematisiert wurde, war die Pflicht zur barrierefreien Gestaltung eines Feuerwehrgerätehauses, das nur einmal im Jahr im Rahmen eines Feuerwehrfests für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Ob und inwiefern sich Bauplanungsprozesse seit der NBGG-Novellierung verändert haben bzw. wie die Prüfung eines unverhältnismäßigen Mehraufwands gegebenenfalls erfolgen würde, konnte nicht beschrieben werden.

5.2.3 Kosteneffekte

Schon allein angesichts der geringen Erfahrungswerte mit der Anwendung des geänderten § 7 Abs. 1 NBGG in Bezug auf Neubauten liegen nur sehr spärliche Informationen über dessen finanzielle Auswirkungen vor. Von den fünf betroffenen Körperschaften trugen vier konkrete Werte für die entstanden Sachaufwände¹⁵ in den Jahren 2022 und 2023 ein. Für 2022 nannte eine dieser Körperschaften Mehrkosten in Höhe von etwa 90.000 Euro. Die drei anderen gaben hingegen an, dass ihnen für Maßnahmen der Barrierefreiheit in atypischen Fällen keine höheren Kosten entstanden seien (Eintragung: null Euro). Für das Jahr 2023 meldeten zwei kommunale Körperschaften Mehrkosten in Höhe von 150.000 bzw. 115.000 Euro. Die anderen beiden gingen wiederum von keinem Mehraufwand aus.

Auch aus den Fachgesprächen liegen kaum vertiefende Informationen zu dieser Thematik vor. Zwar wurde insgesamt häufiger betont, dass barrierefreies Bauen eine große finanzielle Last für die kommunale Ebene bedeute. Ebenso konnten – abgesehen von einer Aussage¹⁶ – keine typischen Kosten für Einzelmaßnahmen der Barrierefreiheit (bspw. Rampen, barrierefreie WCs, Bodenleitsysteme o. ä.) benannt werden. Dies hänge vielmehr immer von den individuellen Gegebenheiten und dem Nutzungszweck des entsprechenden Gebäudes ab, so die Gesprächsteilnehmenden.

5.3 Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen

5.3.1 Rechtliche Einordnung

Gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 NBGG sind die öffentlichen Stellen verpflichtet, die Barrierefreiheit bei der Anmietung der von ihnen genutzten Bauten zu berücksichtigen. Insoweit besteht eine neue Verpflichtung der kommunalen Körperschaften gegenüber der vor dem 22. Dezember 2021 geltenden Rechtslage nach dem NBGG, die keine Vorgaben für die Anmietung von Bauten enthielt. Allerdings wird diese auch kommunale Verpflichtung in zweierlei Weise wieder abgeschwächt:

Zum einen bestimmt § 7 Abs. 3 Satz 2 NBGG, dass die kommunalen Körperschaften und anderen öffentlichen Stellen nur barrierefreie Bauten anmieten sollen. Dieses Sollen bedeutet, dass im Regelfall ein barrierefreies Gebäude anzumieten ist und nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen davon abgesehen werden kann. Der Intention des NBGG wird am besten durch die Anmietung eines Gebäudes mit entsprechenden Eigenschaften Genüge getan, jedoch verstößt eine kommunale Körperschaft nicht gegen ihre gesetzlichen Verpflichtungen, wenn sie im Einzelfall aus einem wichtigen Grund davon Abstand nimmt.



eher nicht
konxixitäts-
relevant!

¹⁵ Personalaufwände wurden für § 7 nicht abgefragt.

¹⁶ In einem Fall wurde der Einbau eines Fahrstuhls mit 30.000 Euro je Geschoss beziffert. Diese Angabe wurde im Rahmen der Erstellung des vorliegenden Gutachtens jedoch nicht gegengeprüft.

Dadurch baut der Gesetzgeber einen Druck auf die kommunale Ebene auf, sich entsprechend zu verhalten, lässt aber bei atypischen Konstellationen Ausnahmen zu.

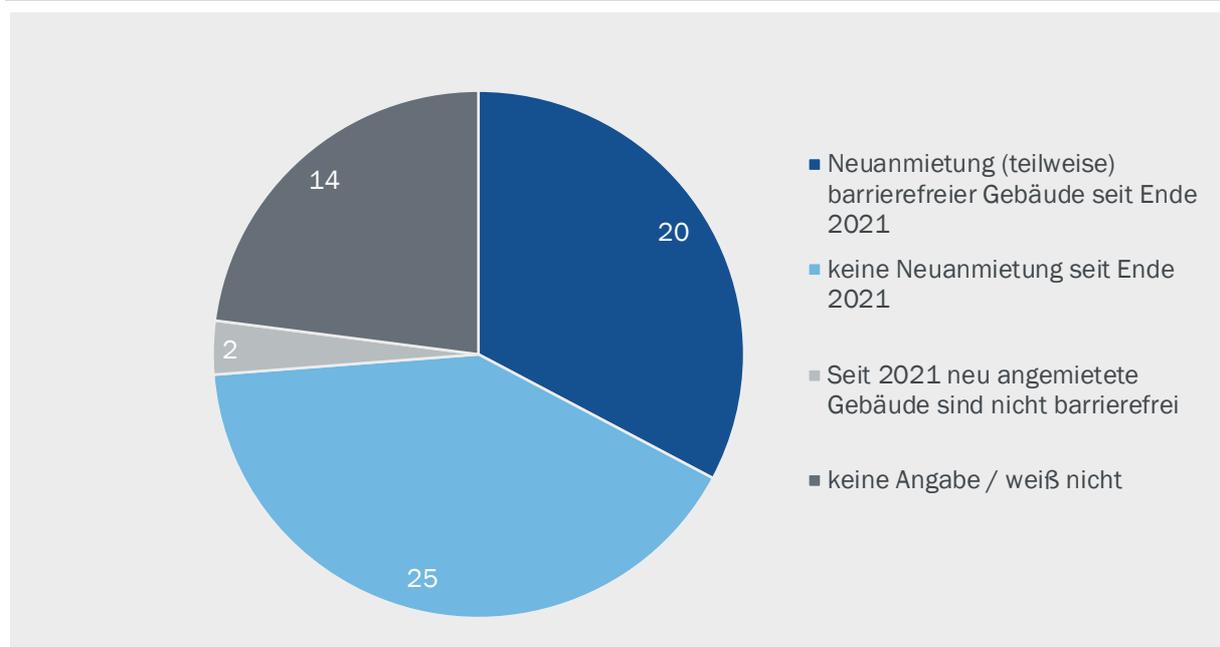
Die zweite Abschwächung der auch kommunalen Verpflichtung erfolgt durch § 7 Abs. 3 Satz 3 NBGG. Danach gilt die Soll-Vorschrift zur Anmietung eines barrierefreien Gebäudes dann nicht, wenn dies eine unangemessene wirtschaftliche Belastung zur Folge hätte. Im Zusammenwirken dieser drei Sätze des § 7 Abs. 3 NBGG ergibt sich, dass Kommunen jedenfalls nicht zur Anmietung barrierefreier Gebäude bei einer unangemessenen wirtschaftlichen Belastung verpflichtet sind. Sofern eine angemessene wirtschaftliche Belastung durch die Anmietung entsteht, handelt es sich gleichwohl immer noch nur um eine Soll-Vorschrift. In der bisherigen Rechtsprechung des Nds. StGH ist, wie bereits in Abschnitt 3.1 erwähnt, noch nicht geklärt, ob auch in solchen Fällen ein Anspruch auf Ersatz der Mehrbelastungen besteht.

5.3.2 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

Im Gegensatz zu § 7 Abs. 1 NBGG besitzt die neue Vorschrift zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei der Anmietung von Gebäuden nach § 7 Abs. 3 NBGG eine größere Relevanz in der kommunalen Praxis. Die Ermittlung dieses Parameters erfolgte auch hier zweistufig. Zunächst wurde erfragt, ob die kommunalen Körperschaften seit Ende 2021 überhaupt neue Gebäude angemietet hatten. Sofern dies zutraf, wurde um eine Einschätzung zum Stand der Barrierefreiheit dieser Gebäude gebeten.

Abbildung 12: Relevanz der Neuregelungen zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

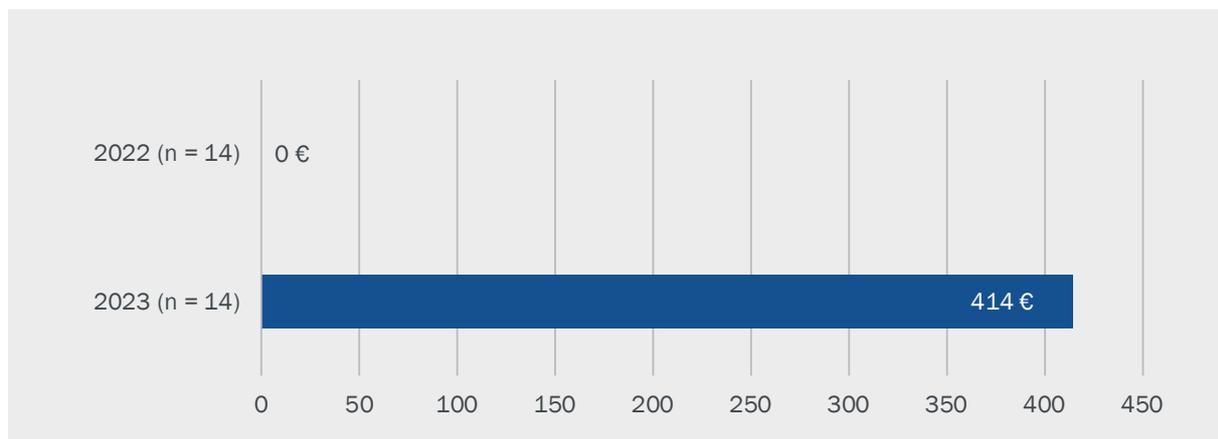
Die Befragungsergebnisse zeigen, dass ein Drittel, also 20, der teilnehmenden kommunalen Körperschaften, seit der NBGG-Novellierung neue Gebäude angemietet hat, die (zumindest teilweise) barrierefrei waren (Abbildung 12). Inwiefern dies eine direkte Folge des Gesetzes ist, geht daraus allerdings nicht hervor. Keine Berührungspunkte mit der Neuregelung hatten darüber hinaus 27 Körperschaften (knapp die Hälfte) – entweder, weil in letzter Zeit gar keine Neuanmietungen vorgenommen wurden (25 Körperschaften) oder weil diese nicht barrierefrei sind (zwei Körperschaften). Weitere 14 Körperschaften (ein knappes Viertel) konnte zur Umsetzungsrelevanz keine Angabe machen. Analog zum barrierefreien Bauen machten nicht zuletzt mehrere kommunale Körperschaften in den Freitextfeldern darauf aufmerksam, dass bei ihnen Barrierefreiheit auch bei Mietobjekten einen hohen Stellenwert genießt und die kommunalen Beiräte für Menschen mit Behinderungen oder die Schwerbehindertenvertretungen standardmäßig am Auswahlprozess beteiligt sind.

Als ergänzende Information wurde in der Online-Befragung danach gefragt, in welcher Größenordnung neue Gebäude angemietet wurden und wofür diese genutzt werden. Die überwiegende Mehrheit der teilnehmenden kommunalen Körperschaften hat demnach seit Ende 2021 nur ein oder zwei neue Gebäude angemietet, fünf oder mehr neu angemietete Gebäude wurden von insgesamt fünf Körperschaften berichtet. Der Zweck der Neuanmietungen bestehe hauptsächlich in der Unterbringung von Geflüchteten sowie in der Schaffung neuer Büroräume für die kommunale Verwaltung.

5.3.3 Kosteneffekte

Abbildung 13: Mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen

Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

Von den 20 kommunalen Körperschaften, bei denen die Barrierefreiheit bei der Anmietung neuer Gebäude Berücksichtigung fand, äußerten sich insgesamt 14 zu den Kosteneffekten. Bei der Sichtung der Eintragungen deutet Vieles darauf hin, dass dieser Teil der Gesetzesänderung nur mit geringen Mehrbelastungen der kommunalen Ebene einhergeht. So berichtete nur eine einzige Körperschaft von Mehrkosten durch höhere Mieten – diese wurden mit 5.800 Euro für das gesamte Jahr 2023 beziffert. Die übrigen 13 Körperschaften nannten einen Betrag von null Euro,

sodass sich eine durchschnittliche Belastung von 414 Euro je Körperschaft für die Umsetzung von § 7 Abs. 3 NBGG im Jahr 2023 ableiten lässt (Abbildung 13). Für das Jahr 2022 gaben alle 14 kommunalen Körperschaften den Wert von null Euro an. Weiteren sechs Körperschaften war es nicht möglich, für 2022 und 2023 eine konkrete Summe für etwaige Mehrkosten durch höhere Mieten zu bestimmen.

In den Fachgesprächen wurde durchweg darauf verwiesen, dass die als eher gering eingestufte Mehrbelastung durch § 7 Abs. 3 NBGG damit zusammenhänge, dass die kommunale Seite bei der Anmietung neuer Gebäude in der Regel gar keine Wahlmöglichkeiten habe, sondern nehmen müsse, „was der Markt hergibt“. Dies gelte insbesondere für oftmals kurzfristig benötigte Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete. Merkmale der Barrierefreiheit seien also in den meisten Fällen nicht das Hauptkriterium für die Auswahlentscheidung, zumal nach der Gesetzeslage davon Abstand genommen werden könne, wenn unangemessene wirtschaftliche Belastungen entstehen. Insofern gingen kontrafaktische Überlegungen, welche Kosten eingespart werden könnten, wenn auf Barrierefreiheit verzichtet würde, an der Realität vorbei, so die Gesprächspartnerinnen und -partner. Dass es teilweise allerdings doch möglich ist, zumindest eine Größenordnung für Mietmehrkosten zu benennen, zeigt der in Abbildung 14 dargestellte Ausschnitt einer kommunalen Körperschaft aus einem Freitextfeld in der Befragung. Dort wird von „Mietmehrkosten im Bereich von 1-5 %, je nach Gebäudetyp, Nutzung und Gebäudegröße“ gesprochen.

Zusätzlich zu Mietsteigerungen ist eine weitere Möglichkeit denkbar, wie die Neuregelung nach § 7 Abs. 3 NBGG zu Mehrkosten auf Seiten der öffentlichen Stellen führen könnte: Fälle, bei denen die Mietpartei selbst für die Herstellung der Barrierefreiheit in der Immobilie zu sorgen hat. Nach den Ergebnissen der Befragung scheint eine derartige Konstellation im kommunalen Kontext aber nur in Ausnahmefällen vorzukommen. Lediglich von einer kommunalen Körperschaft und dort nur für das Jahr 2023 wurden eigene bauliche Maßnahmen in angemieteten Gebäuden angegeben: die Einrichtungen eines barrierefreien WCs, das Hinzufügen einer mobilen Rampe sowie weitere kleinere Anpassungen für insgesamt 20.000 Euro.

Abbildung 14: O-Ton zur Bestimmung der Kosteneffekte im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen

Ausgewählt Eintragung in den Freitextfeldern der Online-Befragung

„Die Ermittlung von seriösen belastbaren Zahlen ist nicht möglich, da der hierfür erforderliche Aufwand extrem umfangreich und kleinteilig ist und dafür ad hoc keine freien Kapazitäten zur Verfügung stehen, daher sind die Fragen zu Kosten nicht beantwortet. Die Mehrkosten für Maßnahmen der Barrierefreiheit sind im Rahmen der mieterspezifischen Ausbauten meist in Form von Baukostenzuschüssen / Einmalzahlungen beglichen worden. Grundsätzlich bedingen größere Platzbedarfe für Bewegungsflächen, Sanitärbereiche und technische Ausstattungen aber auch Mietmehrkosten im Bereich von 1-5%, je nach Gebäudetyp, Nutzung und Gebäudegröße.“

Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

6 Gestaltung von Verwaltungsakten, Verträgen, Vordrucken (§ 8 NBGG)

6.1 Rechtliche Einordnung

Gemäß § 8 Abs. 1 NBGG in der seit dem 22. Dezember 2021 gültigen Fassung haben öffentliche Stellen bei der Gestaltung von Verwaltungsakten, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. In der Vorgängerversion des § 8 Abs. 1 NBGG, die bis zum 21. Dezember 2021 gültig war, war hingegen die Berücksichtigung von Behinderungen nur bei Bescheiden, nicht aber bei allen Arten von Verwaltungsakten vorgesehen. Dieser Unterschied kann etwa bei Benutzungsregelungen für kommunale Museen oder andere kommunale Einrichtungen Bedeutung entfalten, sofern diese in der Form einer Allgemeinverfügung erfolgen und nicht etwa als Benutzungssatzung. Insoweit liegt eine Verschärfung der Anforderungen durch die Neufassung des NBGG vor, die sich in der Praxis jedoch nur in geringem Umfang bemerkbar machen dürfte.



konnexitäts-relevant!

Laut § 8 Abs. 2 NBGG in der seit 22. Dezember 2021 gültigen Fassung haben öffentliche Stellen Menschen mit Behinderungen auf Verlangen Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke kostenfrei in einer auch für diese geeigneten und wahrnehmbaren Form zugänglich zu machen, soweit dies zur Wahrnehmung von Rechten im Verwaltungsverfahren erforderlich ist. Gegenüber der Vorgängervorschrift des § 8 Abs. 2 NBGG in der bis zum 21. Dezember 2021 gültigen Fassung ergeben sich zwei Verschärfungen: Zum einen werden von der Vorschrift – wie bei § 8 Abs. 1 NBGG n.F. auch – nicht mehr nur Bescheide, sondern alle Arten von Verwaltungsakten erfasst. Zum anderen regelt die Bestimmung nicht mehr nur die Zugänglichmachung für blinde oder sehbehinderte Menschen, sondern auch für Menschen mit einer anderen Form der Behinderung.

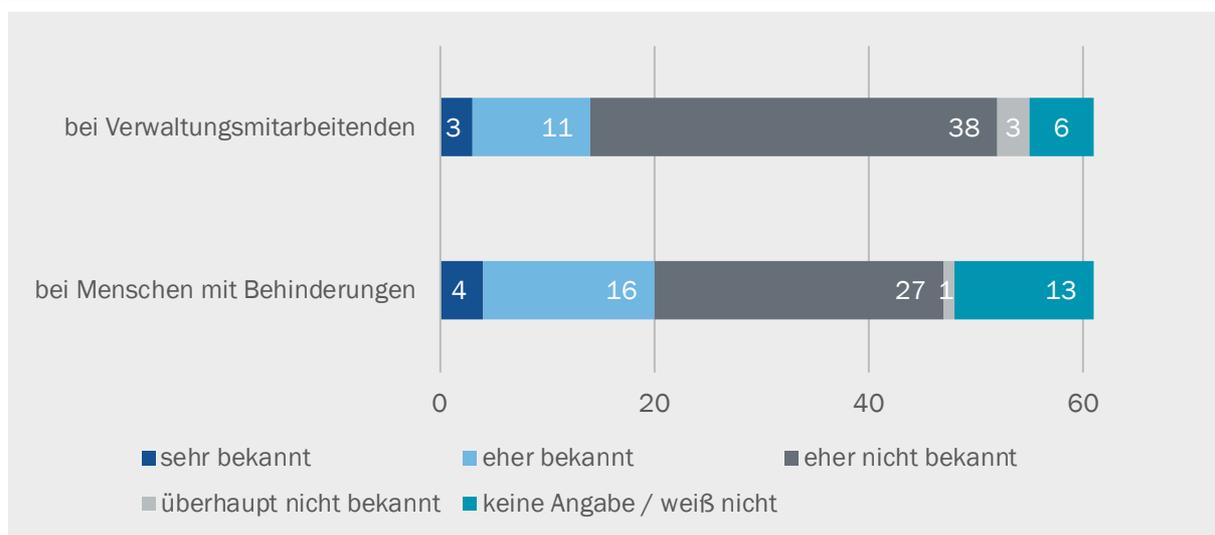
Darin liegt eine Erweiterung des Pflichtenkreises der kommunalen Körperschaften, die die Verwaltungskosten zu tragen haben und nach der ausdrücklichen Vorgabe des § 8 Abs. 2 NBGG keine Gebühren, Beiträge oder Entgelte für diesen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erheben dürfen. Es ist der nach außen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wirkende Tätigkeitsbereich der Kommune betroffen, der im öffentlichen Interesse liegt, weshalb eine kommunale Aufgabe vorliegt. Da ein Tätigwerden der Kommune mit Außenwirkung verlangt wird, stellt dies insofern eine Sach- bzw. Zweckaufgabe dar. Soweit diese Aufgabe hinsichtlich der weiteren Behinderungsformen und der zusätzlichen notwendig werdenden Kommunikationsformen eine Verschärfung bedeutet, handelt es sich auch um die Neuübertragung einer Aufgabe. Diese Übertragung ist auch durch ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers erfolgt.

6.2 Bekanntheit der Neuregelungen

Die Verwaltungsmitarbeitenden schätzten die Bekanntheit der neuen Vorschrift zur barrierefreien Gestaltung von Verwaltungsakten, Verträgen und Vordrucken bei sich und ihren Kolleginnen und Kollegen zum größten Teil als „eher nicht bekannt“ ein. 38 von 60 Befragungsteilnehmenden wählten diese Antwortkategorie. Lediglich 14 Teilnehmende stufte die Bekanntheit hingegen als „eher bekannt“ oder „sehr bekannt“ ein. Das Wissen bei Menschen mit Behinderungen wird demgegenüber als etwas ausgeprägter vermutet. Hier gaben 20 kommunale Körperschaften „eher bekannt“ oder „sehr bekannt“ an. Allerdings war auch die Unsicherheit – im Übrigen wie bei allen Regelungsbereichen – in Bezug auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen größer (13-mal „keine Angabe“).

In den Fachgesprächen wurde vermehrt betont, dass die neuen Verpflichtungen nach § 8 NBGG vor allem in denjenigen Fachbereichen, die ohnehin viel mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt stehen (Fachbereiche Soziales, Jugend u. ä.), angekommen seien. Deutlich unbekannter sei das neugefasste Gesetz in anderen Fachbereichen, die in ihrer alltäglichen Arbeit wenig bis gar nichts mit der Zielgruppe zu tun haben.

Abbildung 15: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten
Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

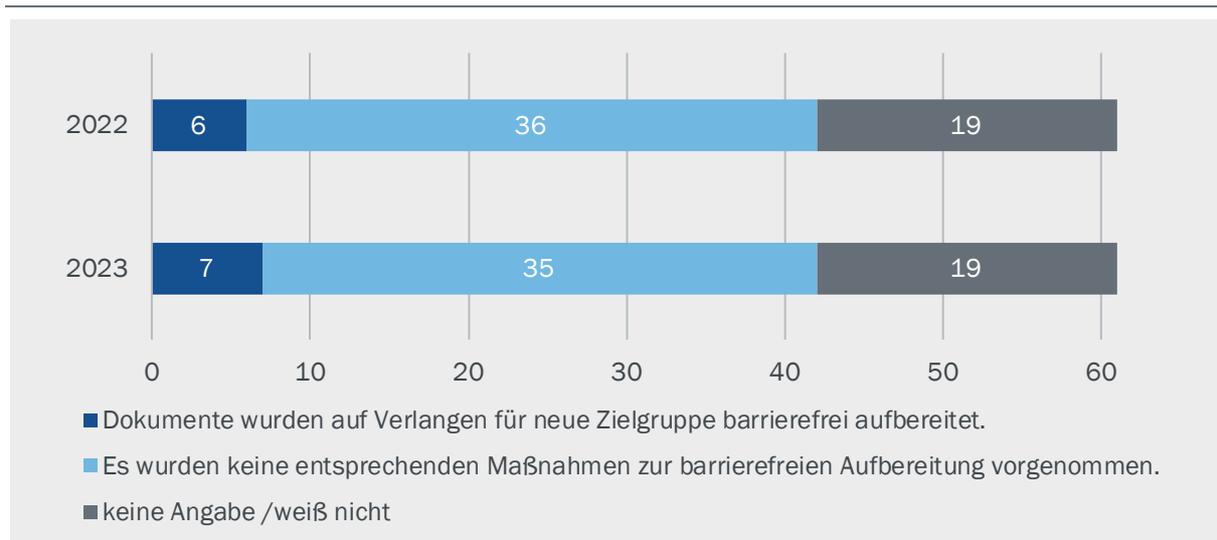
6.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

Ähnlich wie die Neuregelung zu Hilfen bei der mündlichen Kommunikation nach § 6 NBGG bezieht sich die Ausweitung des Zielgruppenbezugs in § 8 NBGG vorwiegend auf Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, die Erläuterungen in einfacher oder Leichter Sprache benötigen. Die Angaben der Online-Erhebung lassen darauf schließen, dass diese Vorschrift bereits etwas mehr in der kommunalen Verwaltungspraxis angekommen ist als die Novelle von § 6 NBGG (siehe Abschnitt 4.3), wenngleich weiterhin in eher geringem Umfang. So sagten sechs Befragungsteilnehmende für 2022 bzw. sieben Teilnehmende für 2023, dass in ihrer

Körperschaft bestimmte Dokumente¹⁷ aus Verwaltungsverfahren für Menschen, die nicht blind oder sehbehindert waren, „auf Verlangen“ barrierefrei aufbereitet wurden, wie es § 8 Abs. 2 NBGG vorsieht (Abbildung 16). Weitere 36 bzw. 35 Körperschaften verneinten dies. Auffallend hoch bei diesem Regelungsbereich ist der Anteil derjenigen, die keine Aussage zur Praxisrelevanz machen konnten. In wie vielen Einzelfällen die Barrierefreiheit für die „neue“ Zielgruppe hergestellt wurde (sofern dies überhaupt geschah), lässt sich auf Basis der Befragungsdaten nicht genau bestimmen, da einige unplausible Werte eingetragen wurden. Außerdem wurde die Abgrenzung zwischen der „alten“ und der „neuen“ Zielgruppe offenbar nicht von allen Befragungsteilnehmenden berücksichtigt, wie die Freitextangaben vermuten lassen.

Abbildung 16: Relevanz der Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Während die oben genannten Zahlen sich auf eine reaktive Handlungsweise der kommunalen Körperschaften und auf konkrete Verwaltungsverfahren beziehen, sieht § 8 Abs. 1 NBGG auch die proaktive Berücksichtigung der „unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen“ bei der Gestaltung öffentlicher Dokumente vor. Dass in der Praxis auch dementsprechend vorgegangen wurde, gaben in der Online-Befragung allerdings nur drei kommunale Körperschaften an.

In den Fachgesprächen wurde betont, dass insbesondere die Fachbereiche, die sich mit sozialen Themen befassen, darum bemüht seien, Dokumente und Informationsblätter für die eigene Klientel in „bürgerfreundlicher“ Sprache zu verfassen. Für die stärker formalisierte Leichte Sprache seien die internen Kenntnisse jedoch zu gering, die Kosten für die Beauftragung externer Übersetzungsdienstleister ohne konkreten Bedarf oftmals zu teuer. Ähnlich wie bei der barrierefreien Kommunikation gelte auch hier, dass Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen ihre Amtsgeschäfte nicht selbst regeln, sondern häufig von vertrauten Personen erledigen lassen.

¹⁷ Der Austausch des Begriffs „Bescheide“ durch „Verwaltungsakte“ wurde bereits im Vorfeld der Erhebung als nachrangig für die Bestimmung der Kostenfolgen erachtet und aus diesem Grund auch nicht weiter empirisch untersucht. Zum besseren Verständnis ist im Folgenden nur noch von „Dokumenten“ die Rede.

Teilweise werde aber mit zivilgesellschaftlichen Initiativen zusammengearbeitet, die auf pragmatischere Art und Weise und nur zu geringen Kosten Unterstützung anbieten können, um die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Außerdem berichteten manche kommunalen Körperschaften davon, dass sie bereits barrierefreie Standarddokumente wie Ausfüllhilfen für besonders häufig benötigte Vorgänge auch für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen erarbeitet hätten. Von anderer Stelle wurde hingegen angemahnt, dass dies nicht die Aufgabe der einzelnen kommunalen Körperschaft sein könne, sondern dass barrierefreie Vordrucke u. ä. zentral vom Land zur Verfügung gestellt werden sollten. Als Problem bezüglich der barrierefreien Aufbereitung öffentlicher Dokumente, insbesondere im Rahmen von konkreten Verwaltungsverfahren von Einzelpersonen, wurde wiederholt die mangelnde Rechtssicherheit angeführt.

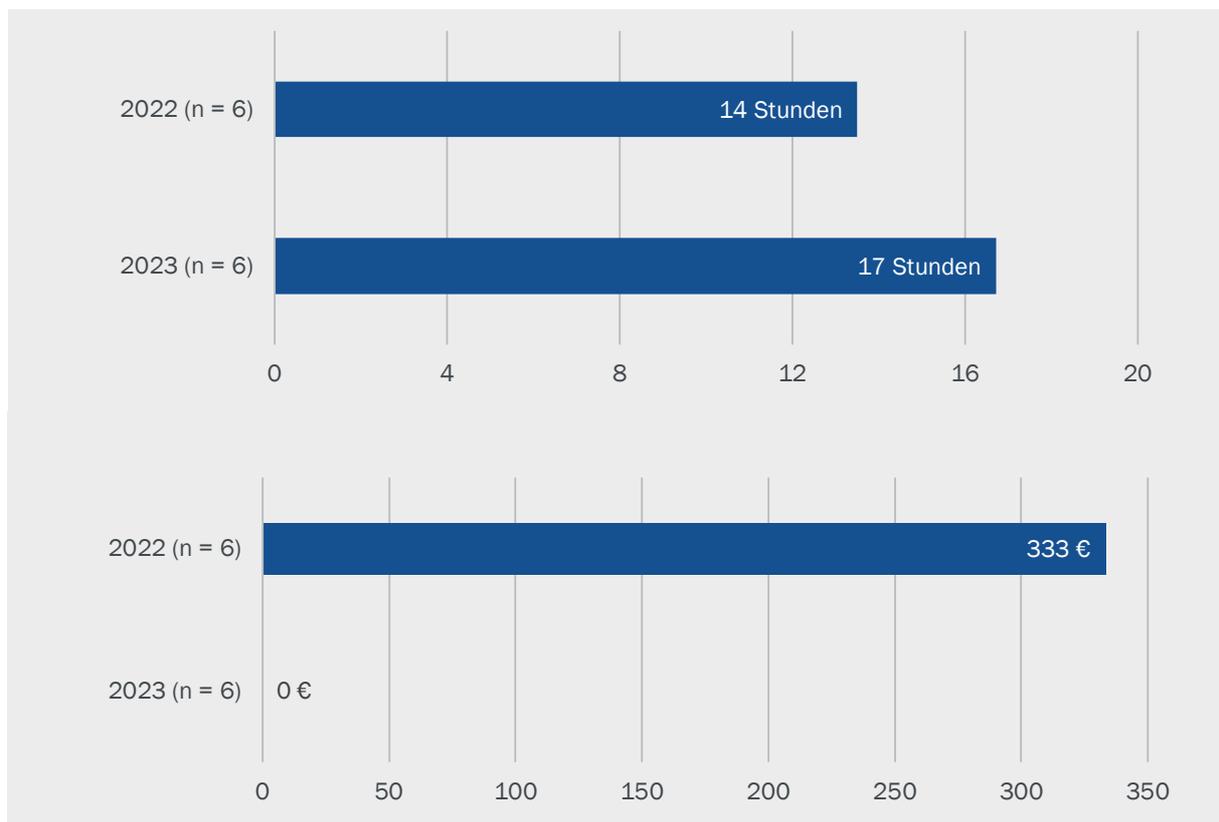
6.4 Kosteneffekte

Vor dem Hintergrund der bisher eher geringen Bedeutung der Zielgruppenerweiterung nach § 8 NBGG liegen auch hier wenige Erfahrungswerte bezüglich der Kostenfolgen vor. Insgesamt sechs kommunale Körperschaften trugen konkrete Aufwände in der Online-Befragung ein (Abbildung 17). Bei den Personalaufwänden waren es im Mittel dieser sechs Körperschaften 14 Stunden für das Jahr 2022 und 17 Stunden für 2023. Sachkosten wurden nur von einer einzigen Körperschaft für das Jahr 2022 in Höhe von 2.000 Euro berichtet. Im Mittel mit den anderen fünf Körperschaften, die jeweils Werte von null vorweisen, ergibt sich daraus ein Betrag von 333 Euro je Körperschaft.

Aufgrund der schlechten empirischen Datengrundlage wurden in den Fachgesprächen einige Erfahrungswerte der kommunalen Körperschaften für bei externen Dienstleisterinnen und Dienstleistern beauftragte Übersetzungen in Leichte Sprache erfragt. Insgesamt stuften die Gesprächspartnerinnen und -partner diese Leistung als sehr teuer und für die kommunalen Haushalte oftmals große Belastung ein. Die Angaben in den Fachgesprächen für verschiedene öffentliche Dokumente bewegten sich dabei in einer Größenordnung von knapp unter 100 bis hin zu 300 Euro je Seite. Im Abgleich mit Prognos-eigenen Erfahrungen erscheinen die genannten Preise bis zu einer Obergrenze von 150 Euro je Seite plausibel, darüber hinausgehende Kosten sind aus Sicht der Evaluation absolute Ausnahmen. Abgesehen von externen Übersetzungsleistungen berichtete eine Gesprächsteilnehmerin noch von der Möglichkeit, eine Lizenz für ein Software-Tool zur automatisierten Übersetzung von Behördentexten in Leichte Sprache zu erwerben, was je nach Funktionsumfang mit mehreren Tausend Euro im Jahr zu Buche schlägt.

Abbildung 17: Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zu barrierefreien Dokumenten

Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

7 Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (§ 11 Abs. 4 NBGG)

7.1 Rechtliche Einordnung

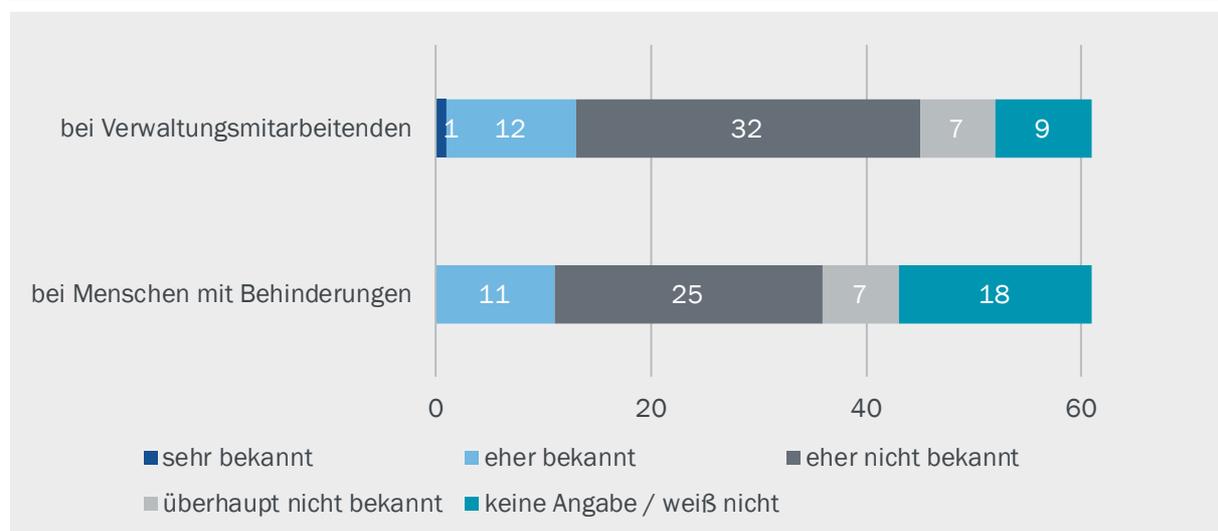
Gemäß § 11 Abs. 4 NBGG sind die öffentlichen Stellen, und damit auch die kommunalen Körperschaften, verpflichtet, die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen bzw. den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen bei der Erfüllung ihrer bzw. seiner Aufgaben zu unterstützen, insbesondere Auskünfte zu erteilen und Einsicht in Unterlagen zu gewähren. Vorrangig handelt es sich dabei indes um eigene Aufgaben der oder des Landesbeauftragten, nicht aber um kommunale Aufgaben. Allenfalls könnte man die Verpflichtung der kommunalen Körperschaften zur Unterstützung der oder des Landesbeauftragten bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben als eine eigene kommunale Aufgabe werten. Dies erscheint aber nur gerechtfertigt, falls diese typisierte Verpflichtung zur Amtshilfe einen solchen Umfang annimmt, dass sie anerkannten eigenen Aufgaben der kommunalen Körperschaften nach Ausmaß und Bedeutung gleichkommt. Dafür bestehen gegenwärtig keine hinreichenden Anhaltspunkte. Diese Verpflichtung hat bislang die Schwelle zu einer eigenständigen kommunalen Aufgabe noch nicht überschritten, was im Übrigen auch die nachfolgenden Befragungsergebnisse zeigen.

eher nicht
konxixitäts-
relevant!

7.2 Bekanntheit der Neuregelungen

Abbildung 18: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen

Werte in absoluten Zahlen



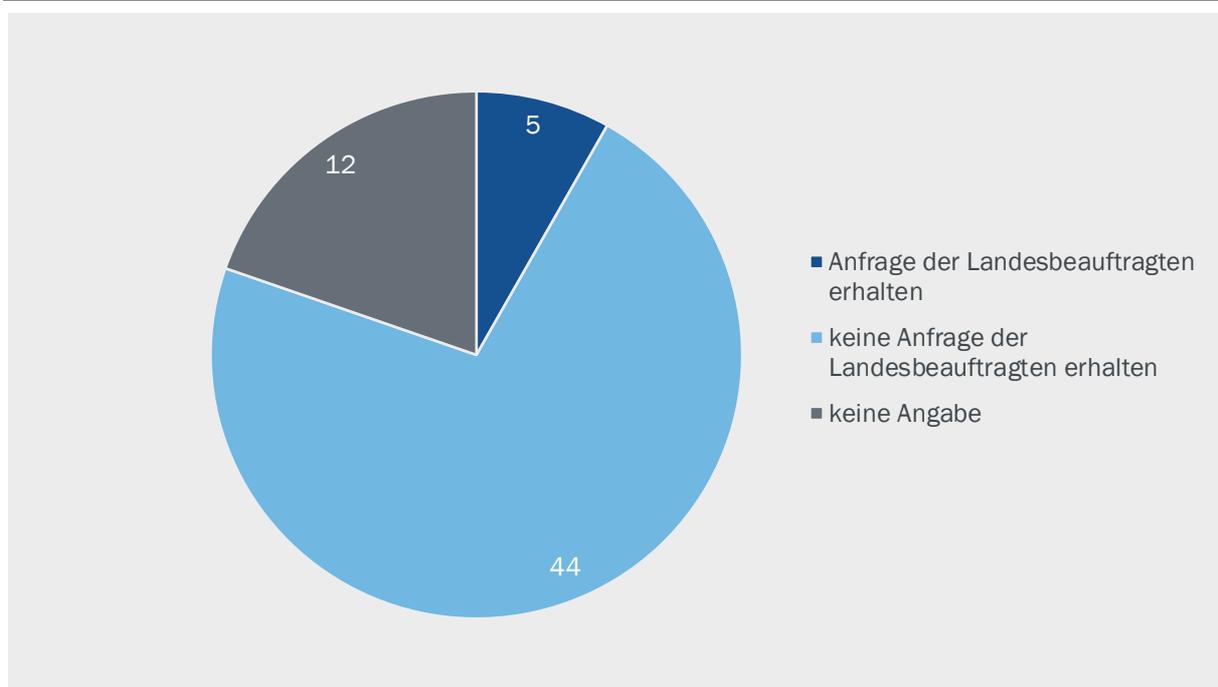
Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Die Bekanntheit von § 11 Abs. 4 NBGG erscheint in der Einschätzung der Verwaltungsmitarbeitenden sowohl für sie selbst als auch für Menschen mit Behinderungen eher gering zu sein – auch im Vergleich zu den übrigen Neuregelungen (Abbildung 18). Insgesamt 13 kommunale Körperschaften bewerteten im Rahmen der Online-Befragung § 11 Abs. 4 NBGG als „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“ innerhalb der kommunalen Verwaltung. Dem stehen 39 Antworten der Kategorien „eher nicht bekannt“ oder „überhaupt nicht bekannt“ gegenüber. Hinsichtlich der Zielgruppe von Menschen mit Behinderungen wurde ein ähnlicher Bekanntheitsgrad angenommen, allerdings auch mit einer höheren Unsicherheit. 18 kommunale Körperschaften machten keine Angabe, das ist im Vergleich der Regelungsbereiche der höchste Wert. In den Fachgesprächen merkten die Gesprächsteilnehmenden aus den Kommunen an, dass die Position der bzw. des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen ihre/seine Aufgaben überhaupt nur einzelnen wenigen Personen der Verwaltung geläufig sei, insbesondere jenen, die sich in ihrem Fachbereich mit Themen der Inklusion befassen.

7.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis

Abbildung 19: Relevanz der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

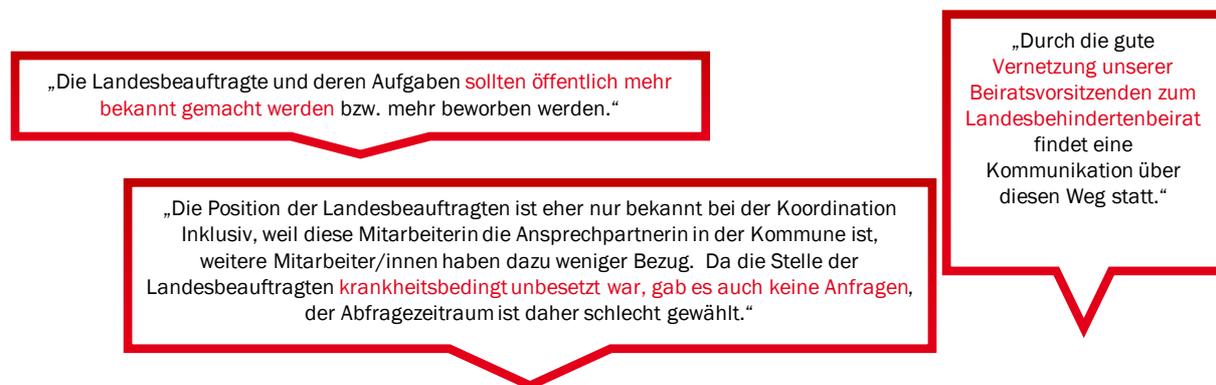
Die kommunalen Körperschaften sollten in der Erhebung angeben, wie oft und mit welchen Anfragen die Landesbeauftragte seit 2022 auf sie zugekommen ist. Dies ist im betreffenden Zeitraum nur sehr vereinzelt erfolgt, wie Abbildung 19 verdeutlicht. Gerade einmal fünf kommunale Körperschaften erhielten in den Jahren 2022 oder 2023 Anfragen. Thematisch befassten sich diese mit den Bereichen schulische Inklusion, Bauen, Barrierefreiheit und Verbandsbeteiligung, zu denen Stellungnahmen oder Einschätzungen erarbeitet werden mussten.

Einmal wurde eine kommunale Körperschaft zudem zur Aufklärung eines Einzelanliegens herangezogen, das eine Individualperson bei der Landesbeauftragten vorgebracht hatte. Darüber hinaus konnten weitere 44 kommunale Körperschaften klar sagen, dass keine Anfrage stattgefunden habe, und zwölf gaben an, dass sie nicht wüssten, ob es eine solche Anfrage gegeben habe.

Teilnehmende der Fachgespräche sowie Befragungsteilnehmende in den offenen Textfeldern (Abbildung 20) vermuteten, dass die geringe Anfragehäufigkeit mit der langfristigen Abwesenheit, der bis 2023 amtierenden Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen zusammenhängt. Seitens des Büros der Landesbeauftragten wurde hingegen betont, dass man jederzeit arbeitsfähig gewesen sei. Insofern kann nur darüber spekuliert werden, wie viele Anwendungsfälle von § 11 Abs. 4 NBGG es in einer anderen Situation gegeben hätte. Mit Blick auf die Neubesetzung des Amts zum 1. März 2024 äußerten die Gesprächspartnerinnen und -partner aus den kommunalen Körperschaften sehr unterschiedliche Erwartungen. Während die eine Seite die Agenda der designierten Landesbeauftragten so interpretierte, dass die kommunale Ebene in Zukunft stärker eingebunden werden solle, rechneten andere mit keinen wesentlichen Veränderungen bei der Intensität der Anfragen.

Abbildung 20: O-Töne zur Relevanz der Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen

Ausgewählte Eintragungen in den Freitextfeldern der Online-Befragung

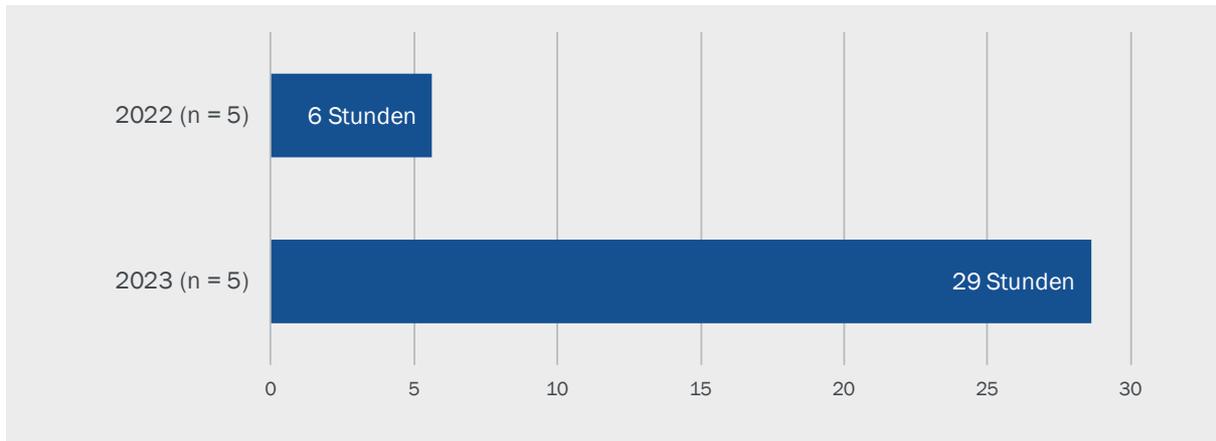


Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

7.4 Kosteneffekte

Der Personalaufwand der fünf auskunftsfähigen kommunalen Körperschaften in den Jahren 2022 und 2023 unterscheidet sich deutlich. Während im Jahr 2022 im Mittel sechs Arbeitsstunden zur Beantwortung der Anfragen des Büros der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen anfielen, waren es im Jahr 2023 durchschnittlich 29 Stunden. Eine abschließende Ursache für diese Unterschiede ist nicht zu finden, allerdings berichtete für das Jahr 2023 eine Körperschaft von 120 Stunden Gesamtaufwand, die für die Bearbeitung von sieben verschiedenen Anfragen entstanden seien. Dieser Wert beeinflusst sehr stark die Höhe des Durchschnitts über alle fünf Körperschaften, bei den anderen vier lag der Aufwand bei maximal 15 Stunden in einem Jahr.

Abbildung 21: Mittlerer Personalaufwand je kommunale Körperschaft im Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen
 Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

Sachkosten sind in der Bearbeitung von Anfragen durch das Büro der Landesbeauftragten nicht angefallen. Vier Körperschaften meldeten hier einen Wert von null, eine weitere machte hierzu keine Angabe. In einem Fachgespräch erläuterte eine kommunale Körperschaft, dass Anfragen bisher zumeist nur wenig Zeit, etwa zwei bis drei Stunden, in Anspruch nehmen würden und daher intern bislang nicht als separate Aufgabe dokumentiert würden. Insofern sind die dargestellten Zahlen eher als Schätzungen zu verstehen.

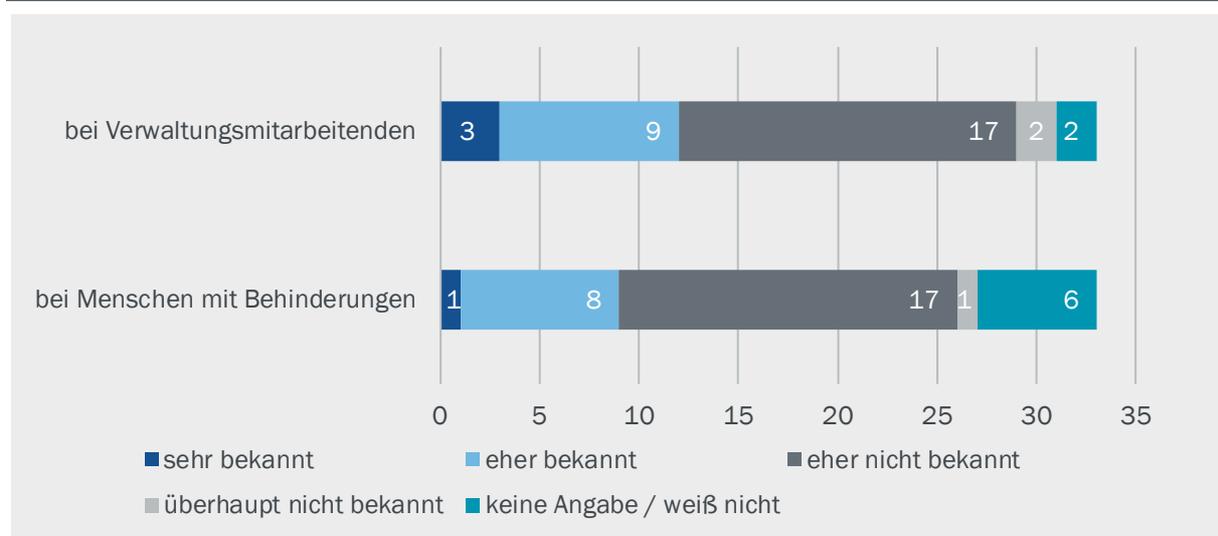
8 Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichte (§ 12a Abs. 2 NBGG)

8.1 Bekanntheit der Neuregelungen

Die Bekanntheit der neuen Verpflichtung für alle Landkreise und kreisfreien Städte (einschließlich der ihnen gleichgestellten Körperschaften) nach § 12a NBGG zur Durchführung einer Inklusionskonferenz sowie zur Erstellung eines Inklusionsberichts jeweils im Fünf-Jahres-Turnus wurde von den kommunalen Verwaltungsmitarbeitenden als eher gering eingeschätzt. Lediglich zwölf kommunale Körperschaften bewerteten § 12a NBGG als „eher bekannt“ oder „sehr bekannt“ innerhalb der eigenen Verwaltung. Der Großteil gab hingegen an, diese Regelung sei „eher nicht bekannt“ oder „überhaupt nicht bekannt“. Die Bekanntheit der Neuregelung bei Menschen mit Behinderungen wurde als geringer eingeschätzt als diejenige bei den Verwaltungsmitarbeitenden. Hier wählten nur neun kommunale Körperschaften die Antwortkategorien „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“. Zu beachten bleibt, dass die Einschätzung der Bekanntheit vermutlich für alle Fachbereiche vorgenommen wurde. Die Bekanntheit ausschließlich in den Fachbereichen, die soziale Themen verantworten, scheint hingegen hoch zu sein, wie Teilnehmende der Fachgespräche aus den kommunalen Körperschaften versicherten.

Abbildung 22: Einschätzung zur Bekanntheit der neuen Verpflichtung zu Inklusionskonferenzen und Inklusionsberichten

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

8.2 Inklusionskonferenzen

8.2.1 Rechtliche Einordnung

Die Landkreise und kreisfreien Städte, die Region Hannover, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen haben gemäß § 12a Abs. 2 NBGG Inklusionskonferenzen durchzuführen. Dabei handelt es sich um eine Organisationsaufgabe, nämlich um eine Ausgestaltung der internen kommunalen Strukturen. Diese sogenannten Organisations- bzw. Existenzaufgaben unterfallen ebenfalls dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV.¹⁸ Denn auch diese Aufgaben im Innenverhältnis der jeweiligen Kommune sind Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt. Ihre Erfüllung ist notwendig, damit die Kommune die ihr zugewiesenen Sachaufgaben wahrnehmen kann.



konnexitäts-
relevant!

Bereits der Wortlaut des ausführlichen Art. 57 Abs. 4 NV enthält keine Anhaltspunkte, die für die Ausgrenzung solcher Existenzaufgaben aus dem Anwendungsbereich des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich sprächen. In der Begründung der Verfassungsänderung von 2006 findet sich ebenfalls lediglich der Hinweis, dass „sämtliche Fälle der Aufgabenzuweisung oder -übertragung¹⁹“ erfasst werden sollten. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte Lücken in der kommunalen Finanzausstattung schließen und nicht neue aufreißen. Auch verfassungssystematische Gründe sprechen für eine entsprechende Auslegung. Der Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich stellt eine besondere Ausprägung der allgemeinen Finanzgarantie der Art. 57 Abs. 1, Art. 58 NV dar. Für diese allgemeine Finanzgarantie wird aber nicht bestritten, dass sie neben der Erfüllung von Sachaufgaben auch die Wahrnehmung von Organisationsaufgaben abdecken soll. So gehören die Organisations- und Finanzhoheit auch zu den klassischen Bestandteilen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Schließlich weisen auch der Sinn und Zweck des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips in Art. 57 Abs. 4 NV auf eine entsprechende Erstreckung auf die Wahrnehmung von Organisationsaufgaben hin. Denn durch die landesverfassungsrechtliche Einführung des Konnexitätsprinzips sollte der Landesgesetzgeber vor der Aufbürdung neuer finanzieller Lasten auf die Kommunen gewarnt werden und die Kommunen sollten vor neuen Aufgaben ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich geschützt werden. Beide Gesichtspunkte treffen auch auf die verpflichtende Wahrnehmung von Organisationsaufgaben durch die Kommunen zu. Deshalb unterfallen auch solche Organisationsaufgaben wie die Durchführung von Inklusionskonferenzen dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV.

8.2.2 Umsetzung durch die kommunalen Körperschaften

Sieben kommunale Körperschaften haben laut Online-Erhebung bereits eine Inklusionskonferenz durchgeführt. Die Erhebung schränkte den Zeitraum nicht ein, so dass darunter auch vier Inklusionskonferenzen von vor 2022 enthalten sind. Drei weitere Inklusionskonferenzen befinden

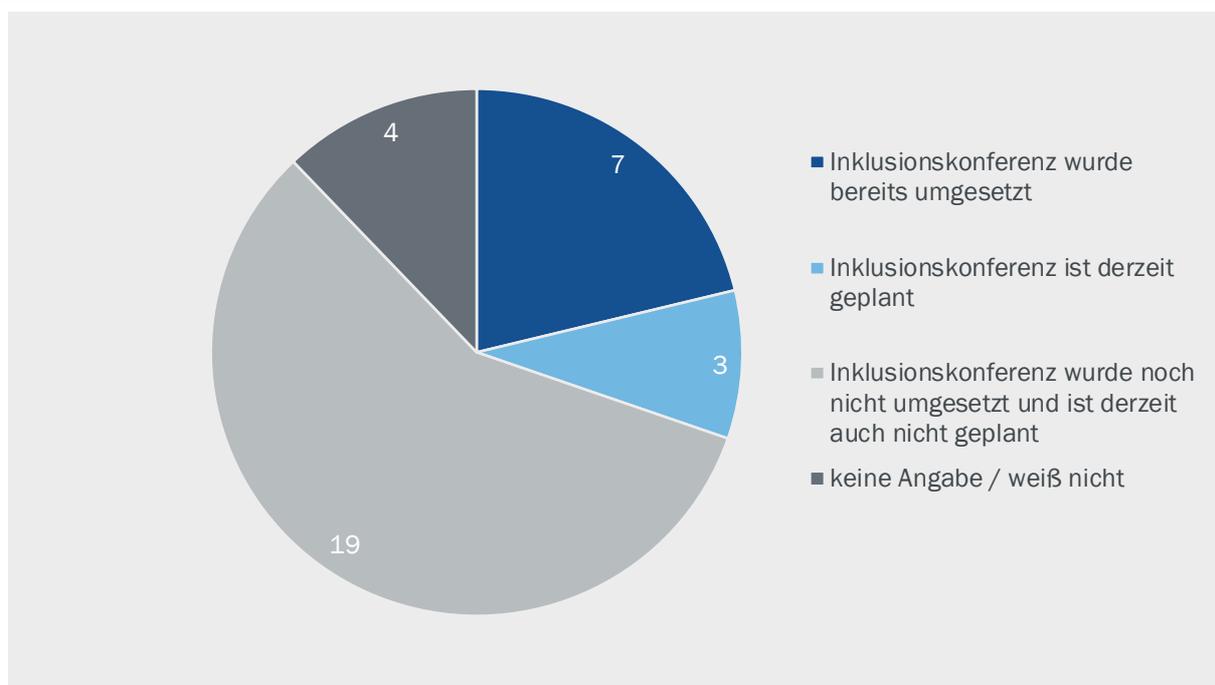
¹⁸ Ebenso Trips 2015, S. 102 (104).

¹⁹ Niedersächsischer Landtag 2006: Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (Drucksache 5/2517), S. 2.

sich derzeit in der Planung. 19 kommunale Körperschaften gaben an, bisher keine Konferenz veranstaltet zu haben. Nach Aussagen in Fachgesprächen kann dies unter anderem daran liegen, dass einige kommunale Körperschaften angesichts hoher erwarteter Kosten mit der Durchführung warten, bis die Ergebnisse der Evaluation vorliegen und damit der Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich geklärt ist. Vier kommunale Körperschaften konnten im Rahmen der Online-Erhebung keine Angaben zum Thema Inklusionskonferenzen machen.

Abbildung 23: Umsetzung von Inklusionskonferenzen

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 33).

Die Aufnahme des § 12a NBGG war im Zuge der Novellierung des NBGG besonders konfliktträchtig (siehe Abschnitt 1.2). Aus diesem Grund beauftragten die Mitglieder des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Niedersächsischen Landtags während des Gesetzgebungsprozesses im Oktober 2021 das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung mit der Durchführung einer Umfrage unter den Landkreisen und kreisfreien Städten, um die Relevanz und bis dato freiwillige Umsetzung von Inklusionskonferenzen und Berichten in den kommunalen Körperschaften zu prüfen. Interessanterweise ergaben die damaligen Ergebnisse mit 20 von 39 teilnehmenden Körperschaften eine deutlich höhere Umsetzungsquote als in der jetzt durchgeführten Befragung. Über die Gründe kann nur spekuliert werden.

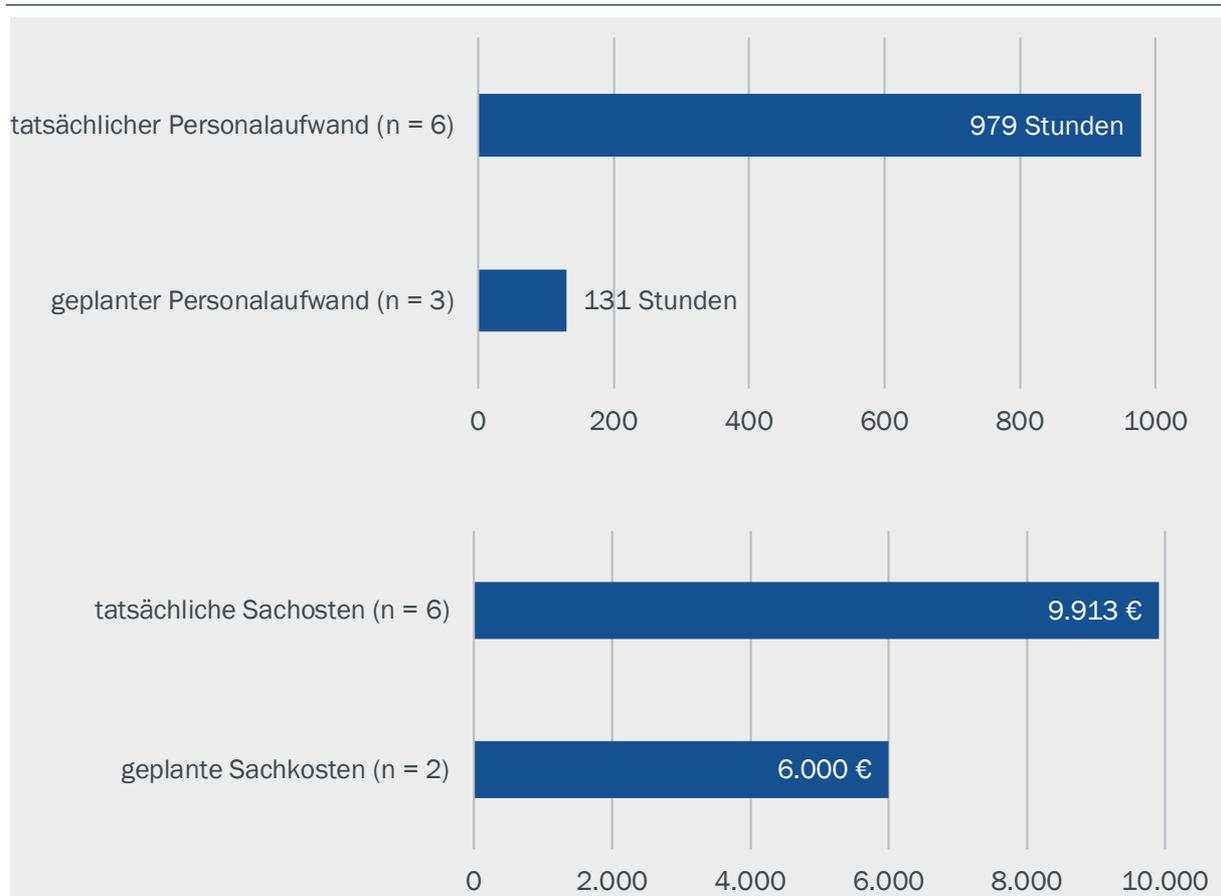
Sowohl in den Fachgesprächen als auch in den Anmerkungen in der aktuellen Erhebung wurde deutlich, dass jede kommunale Körperschaft ein unterschiedliches Verständnis hat, was eine Inklusionskonferenz ist. Dies liegt unter anderem daran, dass § 12a NBGG hierzu keine näheren Vorgaben macht. Einige verstehen die Inklusionskonferenzen als partizipatives Format für die Erstellung eines kommunalen Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behinderungskonvention oder des Inklusionsberichts und betreiben großen Aufwand, die Bürgerinnen und Bürger sowie

die relevanten Akteurinnen und Akteure zu den jeweiligen Themenbereichen einzubinden. In solchen Fällen kam es zu Teilnehmendenzahlen von bis zu 450 Personen, verteilt auf verschiedene, themenbezogene Workshops. Andere Körperschaften hingegen sehen in einer Inklusionskonferenz eher die Möglichkeit, über die Arbeit bestimmter Fachbereiche zu berichten oder den kommunalen Maßnahmenplan oder Inklusionsbericht schlichtweg vorzustellen. Dies erfolgt dann mit einer deutlich geringeren Teilnehmendenzahl von 30 bis 60 Personen und entsprechend weniger Personal- und Sachaufwänden. Sehr engagierte Körperschaften betonten, dass eine Inklusionskonferenz auch inhaltlich wertvoll sein müsse und nicht nur der gesetzlichen Verpflichtung wegen veranstaltet werden sollte. In den Fachgesprächen wurde deutlich, dass die Ungenauigkeit als schwierig empfunden wird. Das unterschiedliche Verständnis zeigt sich in den Aufwänden, die mit der Planung und Durchführung einer Konferenz einhergingen (siehe unten).

8.2.3 Kosteneffekte

Abbildung 24: Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Durchführung einer Inklusionskonferenz

Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro

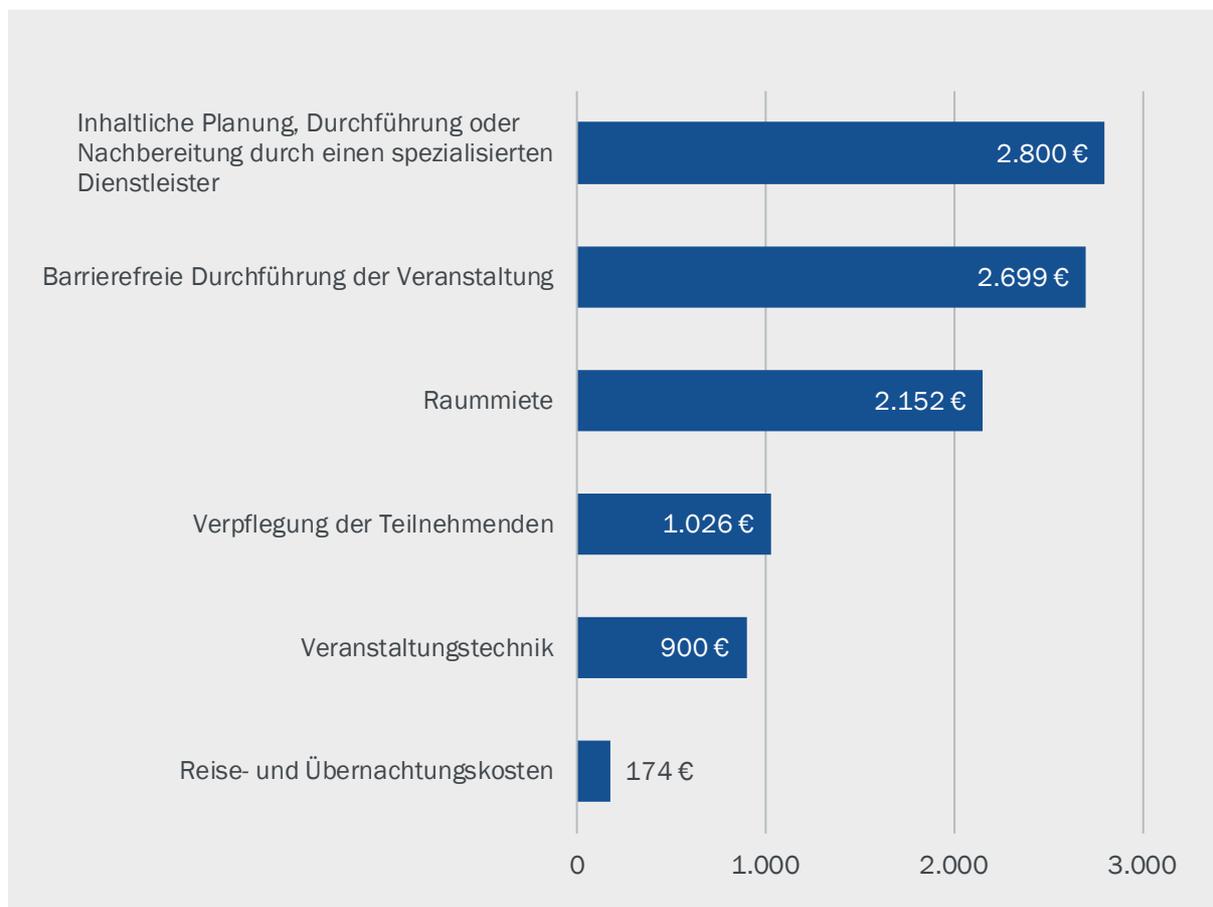


Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

Die Abbildung 24 zeigt die Sach- und Personalaufwände, die bei den bisher stattgefundenen Inklusionskonferenzen angefallen sind bzw. mit denen die Körperschaften für eine bald stattfindende Konferenz planen. Deutlich erkennbar ist, dass die kommunalen Körperschaften, die eine Inklusionskonferenz derzeit planen, mit deutlich weniger Personalaufwand und Sachkosten rechnen als diejenigen, die bereits eine Konferenz durchgeführt haben. Ungefähr 1.000 Stunden im Durchschnitt benötigten diejenigen sechs kommunalen Körperschaften, die bereits eine Konferenz geplant, durchgeführt und nachbereitet haben und hierzu Aufwände angeben konnten. Das entspricht nahezu einem Personalaufwand von 0,7 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch auf die extreme Spannweite der Antworten hingewiesen werden. Der niedrigste Wert lag bei einer Arbeitszeit von nur vier Personentagen, während drei der sechs Angaben mehr als 100 Tage umfassten, davon der höchste Wert mit 400 Personentagen (entspricht 3.200 Stunden). Nur gut 130 Stunden werden hingegen für die drei sich derzeit in Planung befindlichen Konferenzen veranschlagt. Mögliche Begründungen für den Unterschied zwischen tatsächlichem und geplantem Aufwand liegen in der unklaren Definition des Begriffs Inklusionskonferenz, einer Unterschätzung der Kosten im Planungsprozess oder schlichtweg in der geringen Fallzahl und des damit verbundenen hohen Einflusses statistischer Ausreißer.

Abbildung 25: Mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Durchführung einer Inklusionskonferenz für ausgewählte Positionen

Werte in Euro; nur tatsächliche Kosten



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 5).

Auch die in Abbildung 24 dargestellten Sachkosten sind im Mittel je Körperschaft etwa 4.000 Euro höher als die derzeit geplanten Ausgaben (bei dort jedoch nur zwei Fällen). Die Werte bei den tatsächlichen Ausgaben bewegen sich im Bereich von null bis hin zu 40.000 Euro. Abbildung 25 gibt vertiefende Einblicke in die Aufteilung der tatsächlich angefallenen Sachkosten nach Kostenarten. Fünf Körperschaften haben sich hierzu im Rahmen der Befragung geäußert. Es zeigt sich, dass insbesondere die Auslagerung inhaltlicher Aspekte der Konferenz auf einen externen Dienstleister, die barrierefreie Durchführung und die Raummiete die meisten Sachkosten verursachten. Die Mittelwerte für alle drei Positionen liegen bei über 2.000 Euro. Teilweise fielen für einzelne Positionen im Einzelfall sogar Kosten von über 10.000 Euro an, was starken Einfluss auf die dargestellten Durchschnittswerte hat (insbesondere bei den Kosten für Barrierefreiheit und der Raummiete).

8.3 Inklusionsberichte

8.3.1 Rechtliche Einordnung

Die gleiche Argumentation wie für die Durchführung von Inklusionskonferenzen (siehe Abschnitt 8.2.1) gilt für die Erstellung des Inklusionsberichts gemäß § 12a Abs. 2 Satz 2 NBGG. Zur Erstellung dieses Berichts sind in Landkreise und kreisfreien Städte, einschließlich Region Hannover, Landeshauptstadt Hannover, Stadt Göttingen ebenfalls alle fünf Jahre durch Landesgesetz verpflichtet. Diese den bezeichneten kommunalen Körperschaften durch Landesgesetz übertragene Organisationsaufgabe löst gleichfalls das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip aus und begründet einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV.

konnexitäts-
relevant!

8.3.2 Umsetzung durch die kommunalen Körperschaften

Im Hinblick auf die bisherige Umsetzung der Inklusionsberichte zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den Inklusionskonferenzen (Abbildung 26). Sechs kommunale Körperschaften haben bereits einen Bericht erstellt und bei sieben weiteren befindet sich der Bericht in der Planung.²⁰ 16 kommunale Körperschaften gaben hingegen an, dass noch kein Inklusionsbericht erstellt wurde und dies auch derzeit nicht geplant ist. Vier kommunale Körperschaften äußerten sich nicht zu dieser Verpflichtung. In den Fachgesprächen und offenen Textfeldern der Befragung wiesen einige kommunale Körperschaften auf den bestehenden Personalmangel hin (Abbildung 27), der ihnen die Befassung mit dem Inklusionsbericht derzeit unmöglich mache, andere wiederum waren aufgrund des aus ihrer Sicht unkalkulierbar hohen Aufwands bislang eher zurückhaltend.

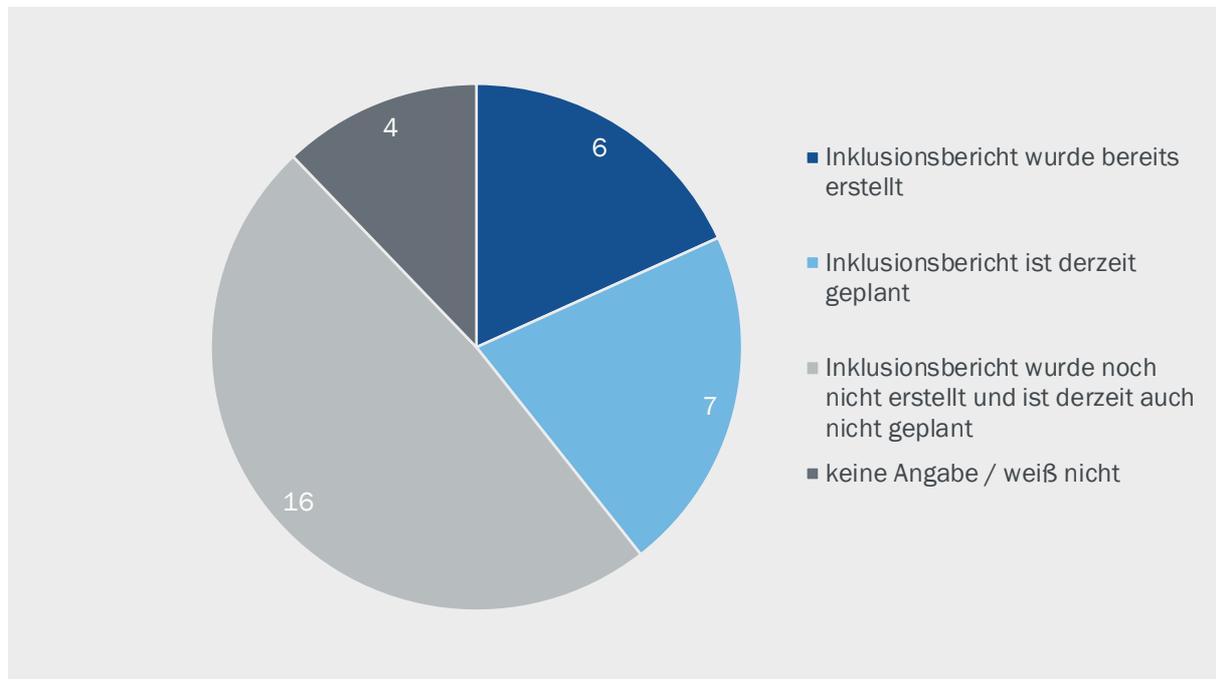
Auch die Auffassung darüber, was ein Inklusionsbericht ist, unterscheidet sich – wie schon bei den Inklusionskonferenzen – sehr stark zwischen den einzelnen Körperschaften. Für einige steht der Inklusionsbericht synonym für einen kommunalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-

²⁰ Wie schon bei den Inklusionskonferenzen zeigen sich auch hier große Diskrepanzen zu einer vom Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung eigenständig durchgeführten Umfrage im Oktober 2021. Damals hatten 18 von 39 Körperschaften erklärt, dass zur Umsetzung der UN-BRK Inklusionsberichte, Aktionspläne oder ähnliche Berichte bzw. Maßnahmenkataloge erarbeitet und umgesetzt würden.

Behindertenrechtskonvention, der regelmäßig evaluiert und fortgeschrieben wird. In diesem Fall liegt der Fokus stärker auf zukunftsgerichteten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Inklusionsgedankens auf kommunaler Ebene. Als herausfordernd wird in diesem Zusammenhang insbesondere die Verknüpfung mit anderen sozialplanerischen Grundsatzdokumenten, bspw. der Jugendhilfeplanung, wahrgenommen.

Abbildung 26: Umsetzung von Inklusionsberichten

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 33).

Andere wiederum sehen den Inklusionsbericht eher als eine Art Prozessbeschreibung oder Tätigkeitsnachweis über die derzeitigen Aktivitäten der Kommune. Eine dritte Variante besteht in der Interpretation des Inklusionsberichts im Sinne einer Sozialberichterstattung. Hier wird angestrebt, möglichst umfassendes statistisches Datenmaterial über die derzeitige Teilhabesituation der ortsansässigen Bevölkerung mit Behinderungen und lokale Versorgungsstrukturen abzubilden. Als besonders schwierig wird in diesem Zusammenhang die eingeschränkte Verfügbarkeit von Daten beschrieben, was z. T. eigene Erhebungen notwendig mache. Auch hätten kreisangehörige Gemeinden zuweilen die Erwartung, dass der Inklusionsbericht eines Landkreises alle Auswertungen auch nach Gemeindeebene differenziert, so eine Teilnehmerin der Fachgespräche.

Abbildung 27: O-Töne zur Umsetzung und den Kosteneffekten von Inklusionsberichten

Ausgewählte Eintragungen in den Freitextfeldern der Online-Befragung

„Die Kosten und der Aufwand sind für uns bei der **erstmaligen Erstellung nicht kalkulierbar**. Ein Personal- und Sachaufwand wird in jedem Fall anfallen.“

„Es gibt Vorüberlegungen zur Umsetzung von Inklusionskonferenzen und -berichten, die aber **aufgrund fehlender personeller Ressourcen noch nicht konkretisiert** sind.“

Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 33).

8.3.3 Kosteneffekte

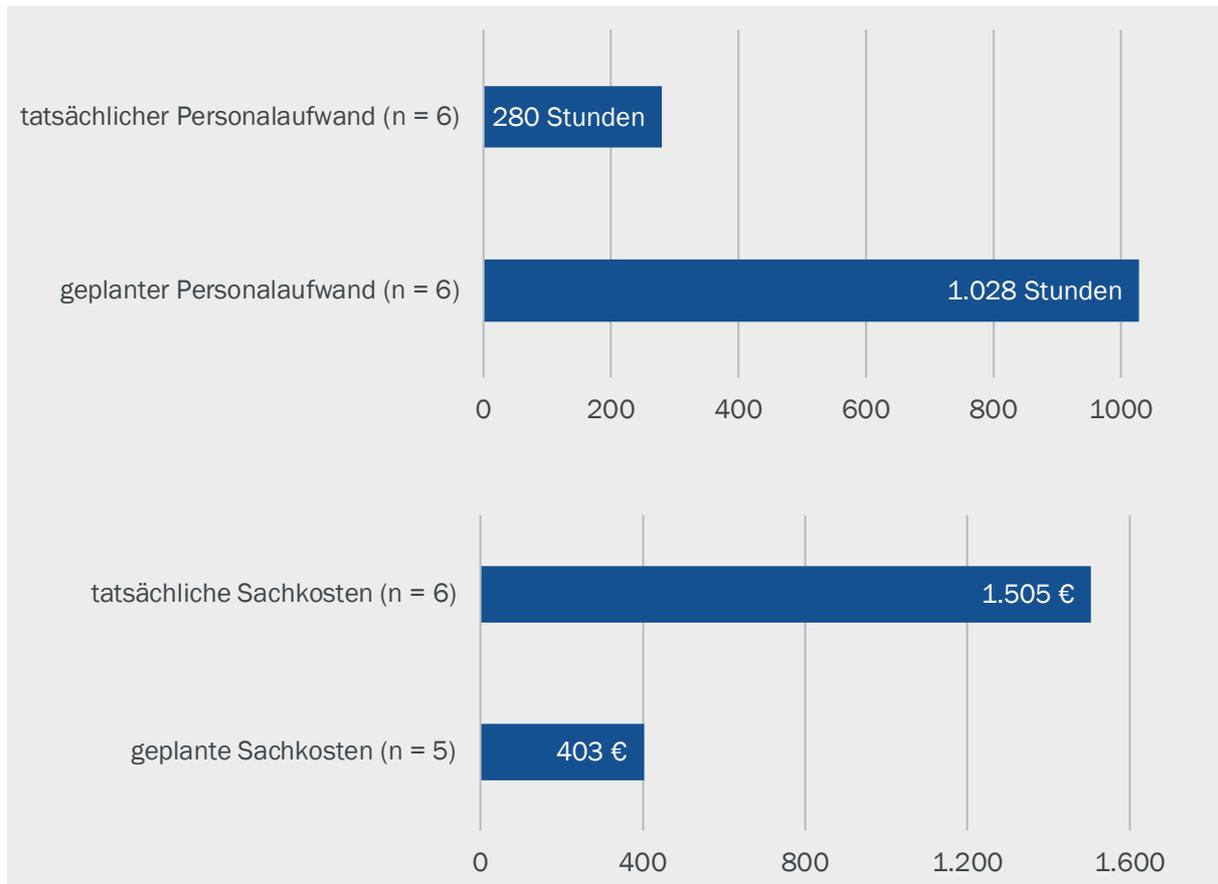
So stark, wie sich die Auffassung über die Inklusionsberichte unterscheidet, so unterschiedlich hoch ist der Personalaufwand, der mit der Erstellung des Berichts einhergeht. Die Auswertungen der Befragung zeigen, dass einigen kommunalen Körperschaften insgesamt zehn bis 20 Personentage ausreichen, während andere bis zu 110 Personentage zur Anfertigung des Berichts einsetzen.

Im Mittel über diejenigen sechs Körperschaften, die konkrete Aufwände nannten, waren es 35 Personentage bzw. 280 Arbeitsstunden (Abbildung 28). Bemerkenswert ist, dass für die sechs geplanten Inklusionsberichte, zu denen Angaben zum Aufwand vorliegen, im Mittel fast das Vierfache veranschlagt wird. Hierunter fällt auch diejenige Körperschaft, die die oben erwähnten, eigenen Datenerhebungen durchführen möchte. Spitzenwert bei den geplanten Inklusionsberichten waren sogar 300 Personentage (2.400 Stunden) bei einem Landkreis. Das lässt vermuten, dass vor allem diejenigen Körperschaften, die ein sehr umfassendes Vorhaben beabsichtigen, dieses aktuell noch nicht umgesetzt haben.

Auch in den Sachkosten unterscheiden sich die Berichte sehr stark. Je nachdem, welche Formate zur barrierefreien Veröffentlichung umgesetzt werden, können allein dafür Sachkosten von mehreren Tausend Euro, z. B. für die Übersetzung in Leichte Sprache, anfallen. In anderen kommunalen Körperschaften fallen Druckkosten an, die zwischen 1.000 und 2.000 Euro variieren. Im Mittel der sechs Körperschaften, die konkrete Erfahrungswerte nennen konnten, lagen die Sachkosten für einen Inklusionsbericht bei rund 1.500 Euro. Die Spannweite der Nennungen bewegt sich dabei zwischen null und 6.500 Euro. Extern vergeben wurde die Erstellung des Berichts von keiner dieser Körperschaften. Anders als bei den Personalaufwänden liegen die prognostizierten Sachkosten mit 403 Euro (bei fünf Angaben) deutlich unter den tatsächlich angefallenen.

Abbildung 28: Mittlerer Personalaufwand und mittlere Sachkosten je kommunale Körperschaft zur Erstellung eines Inklusionsberichts

Personalaufwand in Stunden, Sachkosten in Euro



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften.

9 Zielvereinbarungen (§ 13a NBGG)

9.1 Rechtliche Einordnung

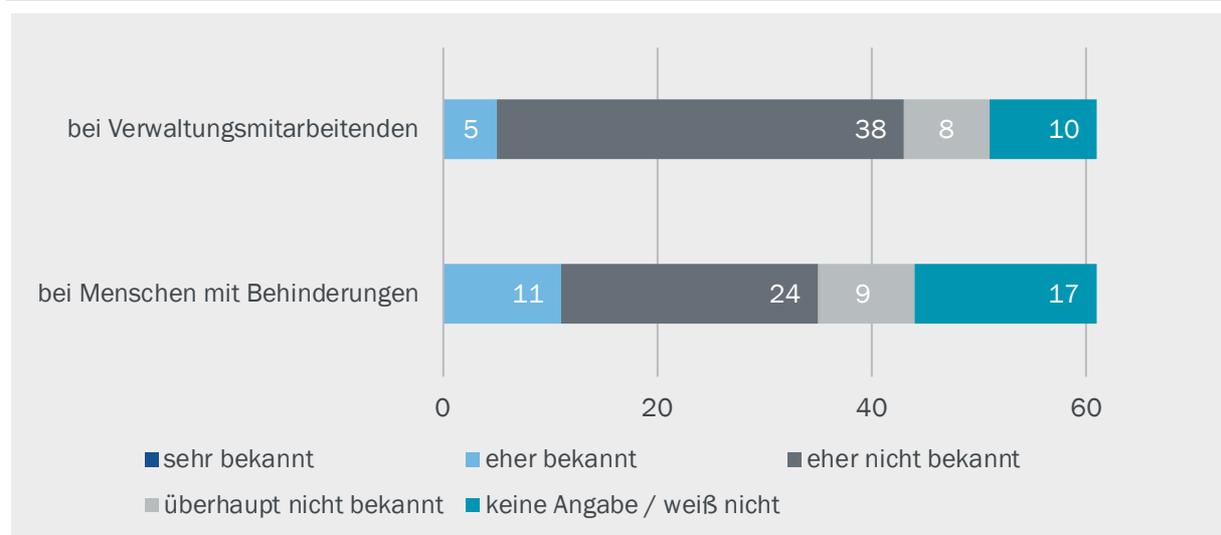
Gemäß § 13a Abs. 1 Satz 1 NBGG können öffentliche Stellen für ihren jeweiligen Aufgabenbereich Zielvereinbarungen mit den nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Behindertenverbänden oder deren niedersächsischen Landesverbänden treffen. Nach § 13a Abs. 1 Satz 2 NBGG sind die öffentlichen Stellen (und damit auch die kommunalen Körperschaften) auf Verlangen eines solchen Verbandes verpflichtet, Verhandlungen über Zielvereinbarungen aufzunehmen. Allerdings beschränkt sich die Pflicht der kommunalen Körperschaften auf die Aufnahme von Verhandlungen über Zielvereinbarungen. Eine Pflicht zum Abschluss einer Zielvereinbarung, aus der dann weitere Belastungen der Kommunen resultieren könnten, besteht derzeit nicht. Daher ergeben sich jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt daraus keine finanziellen Belastungen der Kommunen, die einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV auslösen könnten.



9.2 Bekanntheit der Neuregelungen

Abbildung 29: Einschätzung zur Bekanntheit der Neuregelungen zu Zielvereinbarungen

Werte in absoluten Zahlen



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Im Vergleich der Neuregelungen wird der neu eingeführte § 13a NBGG als mit Abstand am wenigsten bekannt eingeschätzt. In Bezug auf die kommunalen Verwaltungsmitarbeitenden sagten nur fünf der 61 an der Befragung teilnehmenden Körperschaften, § 13a NBGG sei „eher bekannt“. Dem stehen 46 Angaben aus den Kategorien „eher nicht bekannt“ und „überhaupt

nicht bekannt“ gegenüber. In Bezug auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen wird die Bekanntheit etwas höher vermutet, hier wählten elf Körperschaften die Antwortmöglichkeit „eher bekannt“. Gleichzeitig war auch hier, wie bei vielen anderen Regelungsbereichen, die Unsicherheit höher – 17-mal wurde in Bezug auf Menschen mit Behinderungen keine Angabe gemacht.

9.3 Relevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis und Kosteneffekte

Hinsichtlich der praktischen Umsetzung von § 13a NBGG sind die öffentlichen Stellen zunächst in einer passiven Position. Verhandlungen über Zielvereinbarungen müssen von anerkannten Verbänden der Menschen mit Behinderungen initiiert werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit hat es derartige Bestrebungen in Niedersachsen auf kommunaler Ebene bisher noch nicht gegeben. Dafür sprechen zwei Tatsachen: Zum einen müssen Verhandlungen über Zielvereinbarungen dem für Soziales zuständigen Ministerium innerhalb eines Monats mitgeteilt werden, dort werden die Informationen veröffentlicht. Abgeschlossene Zielvereinbarungen werden in einem Register dokumentiert. Bisher enthält das Zielvereinbarungsregister gemäß § 13a Abs. 4 NBGG jedoch keinerlei Eintragungen.²¹ Und auch das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung hat keinerlei Kenntnisse über derzeit laufende Aktivitäten. Zum anderen wurden im Rahmen der Online-Befragung die Erfahrungen der kommunalen Körperschaften mit Zielvereinbarungsverhandlungen abgefragt, um ggf. Fälle zu erfassen, bei denen die Meldung an das Landesministerium entweder versäumt wurde oder bei denen die Verhandlungen gerade erst begonnen wurden. Auch dies blieb ohne Ergebnis. 54 Körperschaften verneinten die entsprechende Frage, weitere sieben konnten keine Angabe zu dieser Thematik machen. Insofern sind den kommunalen Körperschaften bisher keinerlei Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung von § 13a NBGG entstanden. Da das Instrument der Zielvereinbarungen auch in anderen Bundesländern sowie auf Bundesebene nur äußerst selten genutzt und zunehmend kritisch gesehen wird²², ist hier nicht von einer Mehrbelastung der kommunalen Seite in der nahen Zukunft zu rechnen.

²¹ Siehe: <https://www.ms.niedersachsen.de/download/179697> (online, abgerufen am 19.03.2024).

²² Siehe z. B. BMAS (Hrsg.) 2022: Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) (Forschungsbericht 608); Prognos 2024: Evaluation des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGlG) (im Entstehen).

10 Zusammenführung: Kommunale Kosten durch Änderungen des NBGG

10.1 Kosteneffekte je Körperschaft und Regelungsbereich

Für eine Annäherung an die Kostenfolgen auf kommunaler Ebene durch Änderungen des NBGG werden zunächst die in den Kapiteln 3 bis 9 ermittelten Personal- und Sachaufwände je kommunaler Körperschaft addiert und für ein Jahr gemittelt²³. Zur Umrechnung der Personalaufwände in Euro wird der errechnete Wert einer produktiven Arbeitsstunde von 62,94 Euro herangezogen. Grundlage für dessen Berechnung sind die Angaben aus der Online-Befragung zur Eingruppierung der an der Umsetzung des NBGG maßgeblich beteiligten Personen sowie die standardisierten Personalkostensätze und Arbeitsplatzkosten des Niedersächsischen Finanzministeriums (siehe Abschnitt 2.4).

Tabelle 1 fasst die ermittelten Kosteffekte je kommunale Körperschaft und Neuregelung im NBGG überblickshaft zusammen. Vor der Diskussion der Ergebnisse sei noch einmal auf die z. T. sehr geringen Fallzahlen und die hohe Ungenauigkeit der Eintragungen in der Online-Befragung hingewiesen, die den berechneten Mittelwerten zugrunde liegen. Dadurch sind die dargestellten Euro-Beträge mit einer sehr großen Unsicherheit behaftet. Um dies zu verdeutlichen, wird die Datengrundlage, auf der ein bestimmter Wert zustande kommt, jeweils transparent gemacht. Mittelwerte von Personalaufwänden und Sachkosten, die auf weniger als fünf Fällen beruhen, werden von der Betrachtung ausgeschlossen.²⁴ Auf eine differenzierte Darstellung nach unterschiedlichen Arten der Körperschaften (Landkreisen, kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden), gewichtete Auswertungen o. ä. wurde aus den genannten Gründen verzichtet.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, zieht die Verpflichtung für alle Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung von Inklusionskonferenzen nach § 12a Abs. 2 NBGG mit Abstand die größten Kosteneffekte nach sich. In Summe aus Personal- und Sachkosten fallen hier rund 14.300 Euro pro Jahr an, wobei der weitaus größte Anteil auf die eingesetzten Personalaufwände kommunaler Verwaltungsmitarbeitender entfällt. Berücksichtigt werden muss, dass Inklusionskonferenzen per Gesetz nur alle fünf Jahre durchgeführt werden müssen, dieser Faktor ist hier bereits mit einberechnet. Eine Veranstaltung dieser Art kostet also im Mittel etwa 71.500 Euro, gemäß den sechs Angaben von kommunalen Körperschaften im Rahmen dieser Evaluation, die bereits eine Inklusionskonferenz durchgeführt haben und die Aufwände benennen konnten.²⁵

Den zweitgrößten Aufwand mit rund 3.800 Euro je kommunaler Körperschaft und Jahr verursachen die ebenfalls nach § 12a Abs. 2 NBGG anzufertigenden Inklusionsberichte. Auch

²³ Je nach Regelungsbereich wurde entweder der Durchschnitt aus den Jahren 2022 und 2023 berechnet oder – für die Verpflichtungen nach § 12a -

²⁴ In der Tabelle mit einem Schrägstrich gekennzeichnet

²⁵ Auf die in Abschnitt 8 dargestellten Aufwände für geplante Inklusionskonferenzen und -berichte wird in der Zusammenführung nicht mehr eingegangen.

hier gilt die „5-Jahres-Regel“, ein Inklusionsbericht kostet demnach einmalig rund 19.000 Euro im Durchschnitt (auf Basis der tatsächlichen Erfahrung von sechs kommunalen Körperschaften).

Die im Vergleich breiteste Datengrundlage liegt in Bezug auf die neue Sollvorschrift nach § 4a NBGG zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in kommunalen Gremien vor. Auf Basis von 24 Antworten mit konkreten Aufwandswerten ist hier von Gesamtkosten in Höhe von durchschnittlich etwa 1.700 Euro pro Jahr und kommunaler Körperschaft auszugehen, wobei bei mehr als der Hälfte der Körperschaften gar keine Kosten entstehen.

Im Hinblick auf höhere Mietkosten durch die Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen nach § 7 Abs. 3 NBGG ergibt sich ein Mittelwert von rund 200 Euro je Körperschaft bei 14 Angaben, wobei davon nur eine für das Jahr 2022 tatsächlich größer als null ausfiel. Entsprechende Kosten entstehen also nur sehr selten bzw. sind nur sehr selten konkret bezifferbar, sodass der hier dargestellte Mittelwert äußerst volatil ist.

Erfahrungen mit den Kosten der barrierefreien Gestaltung von Verwaltungsakten, Verträgen und Vordrucken (§ 8 NBGG) für Menschen, die nicht blind oder sehbehindert waren, aber dennoch Barrierefreiheit benötigten (das betrifft insbesondere Leichte Sprache für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen), gaben im Rahmen der Befragung sechs kommunale Körperschaften an. Hieraus ergibt sich ein Mittelwert von rund 1.100 Euro, wobei der Sachkostenanteil ebenfalls auf nur einer Angabe größer null beruht und dementsprechend mit Vorsicht interpretiert werden sollte.

Abschließend bleibt festzustellen, dass für die Pflicht zur Bereitstellung von Kommunikationshilfen für nicht hör- oder sprachbehinderte Menschen (ebenfalls hauptsächlich Leichte Sprache für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, § 6 NBGG) kein ausreichendes Datenmaterial vorliegt. Gleiches gilt für § 7 NBGG zur Herstellung der Barrierefreiheit bei Neubauten in „atypischen Fällen“ trotz Unverhältnismäßigkeit sowie durch eigene Umbauten bei angemieteten Gebäuden. Für die Unterstützung der/des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (§ 11 NBGG) liegt ein Mittelwert aus 2022 und 2023 von 1.076 Euro an Personalkosten je Körperschaft und Jahr aus fünf Fällen vor, Sachkosten wurden von vier Körperschaften alle mit null beziffert. Auf eine Darstellung und Hochrechnung der Gesamtkosten wird daher verzichtet.

10.2 Hochrechnung der Kosteneffekte

Auf Basis der im vorherigen Abschnitt dargestellten Kosteneffekte ist in Tabelle 2 eine Hochrechnung auf alle kommunalen Körperschaften Niedersachsens dargestellt. Hierfür wird zum einen die für jede Neuregelung ermittelte Praxisrelevanz aus den Kapiteln 3 bis 9 in Form eines Umsetzungsquotienten²⁶ herangezogen. Dieser Parameter beschreibt den Anteil derjenigen kommunalen Körperschaften, die eine bestimmte Neuregelung im NBGG bereits umsetzen bzw. Berührungspunkte mit ihr haben. Er wird für die Hochrechnung der Kostenfolgen benötigt, um die aktuelle Verbreitung der Gesetzesnovellierung auf kommunaler Ebene abzubilden. Denn nur dort, wo die Neuregelungen bereits in der Verwaltungspraxis angekommen sind, können auch

²⁶ Für die Berechnung des Umsetzungsquotienten werden nur tatsächliche Angaben zum jeweiligen Regelungsbereich berücksichtigt, die Antworten der Kategorie „weiß nicht / keine Angabe“ fließen nicht in die Quotenberechnung ein, siehe Abschnitt 2.4.

potenzielle Kosten entstehen. Zum anderen erfolgt eine Multiplikation mit der Gesamtzahl aller relevanten kommunalen Körperschaften in Niedersachsen – entweder 440, wenn auch kreisangehörige Gemeinden betroffen sind oder 47, wenn nur die Landkreise und kreisfreien Städte (einschließlich Region Hannover, Landeshauptstadt Hannover, Stadt Göttingen) Adressaten der Regelung sind (betrifft § 12a NBGG). Neben der Darstellung der absoluten Höhe wird die hochgerechnete finanzielle Belastung zusätzlich in Beziehung zur Einwohnerzahl Niedersachsens gesetzt.²⁷ Aus Gründen der Transparenz und aufgrund der hohen Unsicherheit der Ergebnisse werden auch in Tabelle 2 die zugrundeliegenden Fallzahlen mitausgewiesen.

Um die Hochrechnung besser einordnen zu können, wird im Rahmen der nachfolgenden textlichen Beschreibungen außerdem die Sensitivität der Ergebnisse diskutiert. Dazu werden bestimmte Parameter der Schätzung hypothetisch verändert. Bei der Interpretation dieser Berechnungen ist zu beachten, dass es einerseits Neuregelungen im NBGG gibt, die proaktiv von den Körperschaften umgesetzt werden müssen (Inklusionskonferenzen und -berichte), andere Verpflichtungen hingegen nur auf Verlangen (Barrierefreiheit in Kommunikation und Schriftverkehr) oder wenn entsprechende Planungsprozesse (im Baubereich, bei der Gremienbesetzung) anstehen umzusetzen sind.

Wie die Hochrechnungen zeigen, verursachen die Vorgaben zur Gremienbesetzung nach § 4a NBGG die höchsten Kosten im Vergleich der Neuregelungen (zumindest dort, wo diese beziffert werden können), wenngleich diese als Sollvorschriften ausgestaltet sind. Dieses Ergebnis bedingt sich vor allem aus der hohen Umsetzungsrelevanz in der kommunalen Verwaltungspraxis von 70 Prozent – 35 von 50 Körperschaften hatten in der Befragung geantwortet, dass es Gremien unter der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen gebe. Somit führen die aus der Befragung errechneten 1.725 Euro je Körperschaft zu Gesamtkosten in Niedersachsen in Höhe von rund 530.000 Euro, was 0,07 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner (im Folgenden kurz EW) entspricht. Sofern alle kommunalen Körperschaften Niedersachsens mindestens ein Gremium unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen hätten (Umsetzungsquote 100 Prozent), würden sich die Gesamtkosten bei gleichem Mittelwert auf etwa 760.000 Euro erhöhen. Bei gleichbleibendem Umsetzungsquotienten von 70 Prozent und Anstieg der mittleren Sachkosten auf 1.000 Euro – dies könnte der Fall sein bei steigenden Bedarfen der Barrierefreiheit – ergäben sich hingegen Gesamtkosten in Höhe von 720.000 Euro. Dass die Kosten den Bereich zwischen 700.000 und 800.000 Euro sehr weit übersteigen, deutet sich anhand der Zahlenbeispiele eher nicht an.

Inklusionskonferenzen schlagen unter der Prämisse des ermittelten Umsetzungsstands von 24 Prozent unter allen Landkreisen und kreisfreien Städten mit rund 160.000 Euro (0,02 Euro/EW) im Jahr zu Buche. Inklusionsberichte verursachen bei einer ähnlichen ermittelten Umsetzungsquote von 21 Prozent knapp 40.000 Euro (unter 0,01 Euro/EW) an kommunalen Kosten pro Jahr. Hier ist vor allem interessant zu untersuchen, was passieren würde, wenn beide Verpflichtungen in Zukunft gewissenhafter umgesetzt werden würden, bei gleichbleibenden Kosten. Für Inklusionskonferenzen würden bei 50 Prozent aller kommunalen Körperschaften etwa 340.000 Euro, bei 80 Prozent etwa 540.000 Euro und bei einer flächendeckenden Umsetzung ca. 670.000 Euro im Jahr entstehen. Analog wären es für Inklusionsberichte bei einem Erfüllungsgrad von 50 Prozent ca. 90.000 Euro, bei 80 Prozent 140.000 Euro sowie bei 100 Prozent rund 180.000 Euro. Dass die Kosten für Inklusionskonferenzen und -berichte viel

²⁷ Stand 30.06.2022: 8.114.837 Einwohner (Quelle: Statistisches Landesamt Niedersachsen 2024).

weiter darüber hinausgehen, erscheint vor dem Hintergrund der dargelegten Zahlen sehr unwahrscheinlich.

Die Kosten für die barrierefreie Aufbereitung von Verwaltungsakten, Verträgen und Vordrucken für „neue“ Zielgruppen, wie Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen nach § 8 NBGG werden im Rahmen der vorliegenden Evaluation auf etwa 75.000 Euro (0,01 Euro/EW) geschätzt. Bei dieser Neuregelung scheint eine recht geringe Erfahrungsbasis der kommunalen Körperschaften zu bestehen – nur 15 Prozent sind bisher mit dieser Regelung in Kontakt gekommen bzw. haben dies dokumentiert. Angenommen, sowohl die mittleren Kosten als auch der Verbreitungsgrad unter den kommunalen Körperschaften lägen doppelt so hoch, würde das eine Gesamtbelastung von rund 300.000 Euro im Jahr bedeuten. Was die Kommunikationshilfen für die o. g. Zielgruppe nach § 6 NBGG angeht, ist die Datenlage zu schlecht, um Hochrechnungen oder hypothetische Rechenübungen vorzunehmen. Die aktuellen Kosten dürften hier angesichts der geringen Verbreitung aktuell maximal im mittleren fünfstelligen Bereich für ganz Niedersachsen liegen.

Der Bereich des barrierefreien Bauens wurde in allen Gesprächen mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern als immense Belastung angeführt. Die konkreten Auswirkungen der graduellen Verschärfung, Neubauten auch dann barrierefrei zu gestalten, wenn es nach NBGG alter Fassung bzw. NBauO noch unverhältnismäßig gewesen wäre, lässt sich im Rahmen der Erhebung allerdings nicht beziffern. Vieles deutet darauf hin, dass diese Neuregelung nur in sehr wenigen Ausnahmefällen zur Anwendung kommt. Sofern dieser Fall eintritt, entstehen einer Körperschaft jedoch schnell Summen im hohen fünfstelligen oder gar sechsstelligen Bereich. Bei der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen liegen Ergebnisse dahingehend vor, dass allein die Sollvorschrift nach § 7 Abs. 3 NBGG nur in Ausnahmefällen höhere Mietkosten verursacht bzw. dass sich diese oftmals auch nicht klar abgrenzen lassen. Aus der Hochrechnung entstehen Gesamtkosten von knapp 40.000 Euro (0,01 Euro/EW) für alle 440 kommunalen Körperschaften Niedersachsens. Bei hypothetischer doppelter oder dreifacher Miet-Mehrbelastung im Durchschnitt je Körperschaft wären es hingegen entsprechend 80.000 bzw. 120.000 Euro. Eigene Umbauten zur Herstellung der Barrierefreiheit in angemieteten Gebäuden sind zu vernachlässigen.

Neben Zielvereinbarungen nach § 13a NBGG, die bisher nur als Möglichkeit auf dem Papier existieren und insofern keinerlei Kosten verursachen, bleibt als letzte Neuregelung noch die Pflicht zur Unterstützung der bzw. des Landesbeauftragten nach § 11 NBGG. Auch hier handeln die kommunalen Körperschaften nur reaktiv, indem sie bestimmte Anfragen beantworten. Dies war in den letzten Jahren nur in sehr wenigen Fällen notwendig, was ggf. auch mit der Abwesenheit der damaligen Landesbeauftragten und der anschließenden Vakanz der Stelle zusammenhing. Entsprechend wurden eher wenig Anfragen registriert und es liegen kaum Erfahrungswerte zu den Kosten vor. Auf Basis der angegebenen Personalaufwände von fünf kommunalen Körperschaften ist von einer Kostenbelastung im mittleren fünfstelligen Bereich auszugehen.

Alles in allem muss noch einmal betont werden, dass das Zahlenmaterial in diesem Gutachten auf einer sehr dünnen empirischen Basis beruht und lediglich Anhaltspunkte für die Bewertung der Kostenfolgen durch Änderungen des NBGG geben kann. Werden alle Regelungsbereiche zusammengerechnet, zu denen Hochrechnungen angestellt werden konnten, ergeben sich Gesamtkosten von etwa 845.000 Euro (0,10 Euro/EW) für die kommunale Ebene in Niedersachsen (zunächst unabhängig von der Konnexitätsrelevanz, siehe den nächsten Abschnitt). Hinzu kommen Mehrbelastungen aus weiteren Neuregelungen, zu denen kaum Daten vorliegen. Ohne den Baubereich dürften diese in der Summe eher im niedrigen sechsstelligen Bereich liegen. Zuletzt könnte der Wegfall des Ausnahmetatbestands bei Neubauten aufgrund

unverhältnismäßigen Mehraufwands beim barrierefreien Bauen die Gesamtbelastung durch die NBGG-Novellierung – je nach Anzahl der Anwendungsfälle in der Praxis – noch einmal beträchtlich erhöhen.

Tabelle 1: Ermittelte Kosteneffekte je kommunale Körperschaft und Neuregelung im NBGG

Neuregelung im NBGG	Personalkosten je Körperschaft/Jahr		Sachkosten je Körperschaft/Jahr		Gesamtkosten je Körperschaft/Jahr	
	Mittelwert	Basis	Mittelwert	Basis	Mittelwert	Basis
§ 4a: Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Gremien	1.352 €	n = 24	373 €	n = 24	1.725 €	n = 24
§ 6: Kommunikationshilfen für neue Zielgruppe	/	n = 2	/	n = 2	/	n = 2
§ 7 Abs. 1: Barrierefreiheit bei Neubauten trotz Unverhältnismäßigkeit	-	-	/	n = 4	/	n = 4
§ 7 Abs. 3: Barrierefreiheit bei Anmietungen (höhere Mietkosten)	-	-	207 €	n = 14	207 €	n = 14
§ 7 Abs. 3: Barrierefreiheit bei Anmietungen (eigene Umbaumaßnahmen)	-	-	/	n = 1	/	n = 1
§ 8: Barrierefreiheit von öffentlichen Dokumenten für neue Zielgruppe	951 €	n = 6	167 €	n = 6	1.117 €	n = 6
§ 11 Abs. 4: Unterstützung der/des Landesbeauftragten	1.076 €	n = 5	/	n = 4	/	n = 4-5
§ 12a Abs. 2: Inklusionskonferenzen	12.320 €	n = 6	1.983 €	n = 6	14.303 €	n = 6
§ 12a Abs. 2: Inklusionsberichte	3.525 €	n = 6	301 €	n = 6	3.826 €	n = 6
§ 13a: Zielvereinbarungen	-	-	-	-	-	-

Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

Tabelle 2: Hochrechnung der ermittelten Kosteneffekte

Neuregelung im NBGG	Gesamtkosten je Körperschaft/Jahr		Relevanz in der Verwaltungspraxis		Hochrechnung	
	Mittelwert	Basis	Umsetzungsquotient	Basis	Gesamtkosten NI	Gesamtkosten NI je EW
§ 4a: Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Gremien	1.725 €	n = 24	70 %	n = 50	531.300 €	0,07 €
§ 6: Kommunikationshilfen für neue Zielgruppe	/	n = 2	4 %	n = 47	/	/
§ 7 Abs. 1: Barrierefreiheit bei Neubauten trotz Unverhältnismäßigkeit	/	n = 4	11 %	n = 46	/	/
§ 7 Abs. 3: Barrierefreiheit bei Anmietungen (höhere Mietkosten)	207 €	n = 14	43 %	n = 47	38.785 €	0,01 €
§ 7 Abs. 3: Barrierefreiheit bei Anmietungen (eigene Umbaumaßnahmen)	/	n = 1	2 %	n = 46	/	/
§ 8: Barrierefreiheit von öffentlichen Dokumenten für neue Zielgruppe	1.117 €	n = 6	15 %	n = 42	76.084 €	0,01 €
§ 11: Unterstützung der/des Landesbeauftragten	/	n = 4-5	10 %	n = 49	/	/
§ 12a Abs. 2: Inklusionskonferenzen	14.303 €	n = 6	24 %	n = 29	162.265 €	0,02 €
§ 12a Abs. 2: Inklusionsberichte	3.826 €	n = 6	21 %	n = 29	37.205 €	0,005 €
§ 13a: Zielvereinbarungen	-	-	0 %	n = 54	0 €	0,00 €

Quelle: Online-Befragung der kommunalen Körperschaften (n = 61).

10.3 Rechtliche Gesamtbewertung

Abschließend soll noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip gemäß Art. 57 Abs. 4 NV voraussetzt, dass den Gemeinden und Landkreisen und sonstigen kommunalen Körperschaften durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen oder staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Im Unterschied zum Verhältnis zwischen Bund und Ländern nach Art. 104a GG geht es also nicht um eine Konnexität zwischen dem Vollzug des Gesetzes und der Verpflichtung zur Kostentragung (sog. Vollzugskonnexität), sondern um eine Verbindung zwischen dem Erlass des Gesetzes bzw. der Verordnung und der Pflicht zur Tragung der Kosten (sog. Gesetzeskonnexität). Da in Niedersachsen im Unterschied etwa zu Sachsen-Anhalt und Thüringen ein vollständiger Kostenersatz zu leisten ist, handelt es sich um eine strenge Gesetzeskonnexität. Einfachgesetzlich finden sich die entsprechenden Regelungen – wie bereits in Abschnitt 1.3 erwähnt – im NFVG sowie in § 14 NBGG.

Gemäß Art. 57 Abs. 4 Satz 2 NV hat das Land Niedersachsen für die durch die Aufgabenfestlegung verursachten erheblichen und notwendigen Kosten Ersatz zu leisten. Eine ausdrückliche Festlegung der Erheblichkeitsschwelle ist indes bislang weder in der NV noch im NFVG erfolgt. Allerdings soll durch die Einziehung einer solchen Erheblichkeitsschwelle lediglich der Ersatz bloßer Bagatellen ausgeschlossen werden, das Land Niedersachsen aber nicht pauschal von jeglichem Ersatz auch geringer Kosten freigestellt werden. In der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 NV bestand Einigkeit, dass von einer absoluten Erheblichkeitsschwelle für alle Kommunen in Niedersachsen von zwei Millionen Euro sowie von einer relativen Erheblichkeitsschwelle von 0,25 Euro je EW auszugehen sei.²⁸ Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, warum von diesem sowohl von den Vertreterinnen und Vertretern des Landes als auch von denjenigen der Kommunen akzeptierten Wert in der rechtlichen Beurteilung abgewichen werden sollte.

Geht man daher von diesen 0,25 Euro je EW aus, liegen die Kosten für jede einzelne der in diesem Gutachten ermittelten konnexitätsrelevanten Belastungen darunter, wie sich aus Tabelle 2 ergibt. Danach bestünde bei isolierter Betrachtung der Gesetzesänderungen wegen einer in jedem einzelnen Fall noch geringfügigen Belastung der Kommunen für diese kein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gegen das Land Niedersachsen gemäß Art. 57 Abs. 4 NV. Indes sind die Zahlenwerte der Tabelle 2 – wie dargelegt – mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und könnten in der Praxis auch wesentlich höher ausfallen, was dann wiederum einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich begründete. Dies betrifft vor allem die Kosten für barrierefreie Neubauten.

Möglicherweise könnten die durch die Neufassung des NBGG geforderten Maßnahmen in ihrem Zusammenspiel aber die angenommene Bagatellschwelle von 0,25 Euro je EW überschreiten. Dies wirft die Frage auf, ob auch eine solche kumulierte Belastung den Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV auslöst. Der Wortlaut dieser im Übrigen sehr ausführlich gefassten Verfassungsnorm äußert sich dazu nicht. Auch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung liefert zur Beantwortung dieser Frage keinen Hinweis. Unter systematischen Gesichtspunkten stellt indes der Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich eine besondere

²⁸ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2022: Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV). Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe, S. 2.

Ausprägung der kommunalen Finanzgarantie dar, die sich auf die Wahrnehmung sämtlicher kommunaler Aufgaben bezieht.²⁹ Nach dem Sinn und Zweck des landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips soll der Landesgesetzgeber vor den finanziellen Folgen der Überbürdung weiterer Aufgaben auf die Kommunen gewarnt werden und die Kommunen sollen vor einer Aufgabenübertragung ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich geschützt werden.³⁰ Diese Warnfunktion muss gerade bei der Kumulation für sich genommen noch unter der Bagatellschwelle verbleibender Belastungen eingreifen, weil diese sonst vom Landesgesetzgeber leicht übersehen werden könnten. Dasselbe hat für die Funktion des finanziellen Schutzes der Kommunen zu gelten, denn für die finanzielle Lage der Kommunen bleibt es gleich, ob sie durch *eine* umfangreiche Aufgabenübertragung belastet werden oder ob dies durch *viele kleine* Maßnahmen geschieht, die erst in ihrem Zusammenspiel den gleichen Belastungsumfang erreichen. Daher sprechen die beiden genannten Funktionen des Konnexitätsprinzips dafür, auch eine erst durch die Kumulation von Einzelbelastungen entstehende erhebliche finanzielle Belastung für die Begründung eines Anspruchs der Kommunen gegen das Land auf Mehrbelastungsausgleich ausreichen zu lassen.

Selbst wenn man deshalb eine solche Kumulation der einzelnen definitiv konnexitätsrelevanten Belastungswirkungen genügen lässt, ergibt sich in der Summe aus den ermittelten Kosten der Barrierefreiheit von Dokumenten für neue Zielgruppen in Höhe von 0,01 Euro je EW, für Inklusionskonferenzen von 0,02 Euro je EW sowie den Kosten für die Inklusionsberichte in Höhe von 0,005 Euro je EW lediglich eine Gesamtbelastung in Höhe von – großzügig bemessen – etwa 0,04 Euro je EW. Diese 0,04 Euro je EW sind aber sehr deutlich von der angenommenen Bagatellgrenze von 0,25 Euro je EW entfernt. Hinzu kommen aufgrund der wenigen in der Befragung zurückgemeldeten Anwendungsfälle derzeit nicht bestimmbare Kosten für die Barrierefreiheit von Neubauten sowie Kommunikationshilfen für eine erweiterte Zielgruppe. Selbst wenn man zu diesen (aufgerundeten) 0,04 Euro je EW noch die Kosten für die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Gremien nach der Sollvorschrift des § 4a NBGG hinzurechnet, ergäben sich kumuliert Kosten von lediglich 0,10 Euro je EW.

Auf der Grundlage der derzeit vorliegenden, sehr unsicheren, Zahlen dürfte durch die Neufassung des NBGG zwar eine konnexitätsrelevante Belastung der Niedersächsischen Kommunen entstanden sein, diese aber bislang die Bagatellschwelle von 0,25 Euro je EW noch nicht überschritten haben. Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass es Auftrag des vorliegenden Gutachtens war, allein eine isolierte Betrachtung der Gesetzesänderungen von 2021 vorzunehmen. Über diejenigen Kosten, die den kommunalen Körperschaften durch die Umsetzung des NBGG insgesamt entstehen, wird keine Aussage getroffen. Bei dieser Betrachtung ist jedenfalls noch kein Anspruch der niedersächsischen Kommunen gegen das Land Niedersachsen auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV zu bejahen.

Diese rechtliche Einschätzung änderte sich erst in dem Moment, in dem sich zeigen würde, dass weitere erhebliche Kosten für die Kommunen entstünden, die einzeln oder in ihrem Zusammenspiel die Bagatellschwelle von 0,25 Euro je EW überschritten. Dies könnte sich vornehmlich ergeben, wenn noch mehr Kommunen regelmäßig kostenträchtige Inklusionskonferenzen durchführten und aufwändige Inklusionsberichte erstellten und wenn

²⁹ Siehe zur systematischen Einordnung des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich Schmidt, Thorsten Ingo 2023: Öffentliches Finanzrecht. Mohr Siebeck, Tübingen, Randnummer 1045.

³⁰ Siehe dazu Trips, Marco 2015: Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung. Finanzgarantie mit Schwächen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 34, Nr. 3, S. 102 (102f).

darüber hinaus auch häufiger besonders kostenträchtige Baumaßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit erfolgen müssten.

Tabelle 3: Rechtliche Gesamtbewertung im Überblick

Neuregelungen im NBGG	Einschätzung zur Konnexität	Einschätzung zur Wesentlichkeit
§ 4a: Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Gremien	ggf. relevant	nicht wesentlich
§ 6: Kommunikationshilfen für neue Zielgruppe	relevant	nicht wesentlich
§ 7 Abs. 1: Barrierefreiheit bei Neubauten trotz Unverhältnismäßigkeit	relevant	bislang nicht wesentlich
§ 7 Abs. 3: Barrierefreiheit bei Anmietungen	eher nicht relevant	nicht wesentlich
§ 8: Barrierefreiheit von öffentlichen Dokumenten für neue Zielgruppe	relevant	eher nicht wesentlich
§ 11: Unterstützung der/des Landesbeauftragten	eher nicht relevant	nicht wesentlich
§ 12a Abs. 2: Inklusionskonferenzen	relevant	nicht wesentlich
§ 12a Abs. 2: Inklusionsberichte	relevant	nicht wesentlich
§ 13a: Zielvereinbarungen	nicht relevant	nicht wesentlich

Quelle: Rechtswissenschaftliche Prüfung der Änderungen des NBGG

Literatur und Quellen

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) 2022: Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) (Forschungsbericht 608).

Niedersächsische Bauordnung (NBauO)

Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG)

Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz (NFVG)

Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 61. Jahrgang, Nr. 37.

Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 77. Jahrgang, Nr. 25.

Niedersächsischer Landtag 2006: Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (Drucksache 5/2517).

Niedersächsischer Landtag 2021: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (Drucksache 18/9076).

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2022: Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV). Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe.

Niedersächsische Verfassung (NV)

Prognos 2024: Evaluation des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) (im Entstehen).

Schmidt, Thorsten Ingo 2023: Öffentliches Finanzrecht. Mohr Siebeck, Tübingen.

Statistisches Landesamt Niedersachsen 2024: Bevölkerungsstand: Einwohnerzahl Niedersachsens – Tabellen. <https://www.ms.niedersachsen.de/download/179697> (online, abgerufen am 15.09.2023).

Trips, Marco 2015: Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung. Finanzgarantie mit Schwächen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 34, Nr. 3, S. 102 – 107.

Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung (GFAbVGB, NI)

Zielvereinbarungsregister gemäß § 13 a Absatz 4 des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG).
<https://www.ms.niedersachsen.de/download/179697> (online, abgerufen am 19.03.2024).

Herausgegeben von:

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

Hannah-Arendt-Platz 2

30159 Hannover

www.ms.niedersachsen.de



**Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Arbeit, Gesundheit
und Gleichstellung**