

Grote, Annetraud; Stein, Sandra

Inklusive Kommunal- und Regionalentwicklung und die Rolle des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes

Cudak, Karin [Hrsg.]; Schachler, Viviane [Hrsg.]: *Inklusive Kommunal- und Regionalentwicklung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Impulse und Strategien.* Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe-Verlag 2026, S. 20-40



Quellenangabe/ Reference:

Grote, Annetraud; Stein, Sandra: Inklusive Kommunal- und Regionalentwicklung und die Rolle des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes - In: Cudak, Karin [Hrsg.]; Schachler, Viviane [Hrsg.]: *Inklusive Kommunal- und Regionalentwicklung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Impulse und Strategien.* Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe-Verlag 2026, S. 20-40 - URN: urn:nbn:de:01111-pedocs-354841 - DOI: 10.25656/01:35484; 10.35468/6231-02

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-354841>

<https://doi.org/10.25656/01:35484>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen, solange Sie den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen und das Werk bzw. diesen Inhalt nicht bearbeiten, abwandeln oder in anderer Weise verändern.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to alter or transform this work or its contents at all.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der:


Leibniz-Gemeinschaft

Inklusive Kommunal- und Regionalentwicklung und die Rolle des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes

Abstract

Unsere Demokratie darf nicht durch segregierende und diskriminierende Strömungen beschädigt werden. Daher ist es – in Zeiten wie diesen – wichtiger denn je, dass die Kommunen und Regionen Inklusion als Grundlage für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen weiter forcieren und dafür eintreten, dass es keine Rückschritte bei der Gleichstellung und Diversität gibt.

Im Bundesland Niedersachsen steht unter anderem mit dem Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) ein gutes rechtliches Instrument zur Verfügung, um Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auszugestalten und weiterzuentwickeln.

Das Flächenland Niedersachsen ist in mehrfacher Hinsicht ein sehr abwechslungsreiches Bundesland, das verschiedene Naturräume mit sehr unterschiedlichen Landschaften und Städten umfasst. Die hieraus resultierenden Möglichkeiten des lebendigen kulturellen Austauschs zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen bieten große Chancen für die Förderung von Inklusion und Teilhabe. Allerdings birgt eben diese Vielfalt auch die Gefahr des unterschiedlichen Umgangs mit denselben gesetzlichen Voraussetzungen. So agieren die niedersächsischen Kommunen bei der Umsetzung des NBGG durchaus unterschiedlich. Das heterogene Handeln schlägt sich zum Beispiel bei der finanziellen Ausstattung der kommunalen Behindertenbeiräte und -beauftragten oder auch bei deren Einbindung in kommunale Ausschusssitzungen nieder (zum Beispiel in Bau-, Schul- oder Sozialausschüssen). Aus Sicht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen muss hier gesetzlich oder über eine Selbstverpflichtung der Kommunen nachgesteuert werden.

Schlagnorte: Inklusion, Behindertengleichstellungsgesetz, Kommunale und regionale Entwicklung, Partizipation, Barrierefreiheit

1 Menschenrechtliche und gesetzliche Grundlagen

1.1 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und Bindung der Kommunen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) wurde 2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedet. In Deutschland gilt die UN-BRK, seitdem sie von der Bundesrepublik Deutschland am 24. Februar 2009 ratifiziert wurde und am 26. März 2009 in Kraft trat. Sie ist seitdem geltendes Recht und verpflichtet alle staatlichen Stellen zur Umsetzung. Die UN-BRK konkretisiert den menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz. Menschen dürfen aufgrund ihrer Behinderung nicht in ihren Rechten und Grundfreiheiten beschränkt oder ausgegrenzt werden. Inklusion ist gemäß den Regelungen der UN-BRK eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eine Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche. Die UN-BRK schafft keine Sonderrechte, sie „konkretisiert und spezifiziert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen“ (Dusel 2025). Dabei bedeutet Inklusion die Möglichkeit des umfassenden und gleichberechtigten Miteinanders von Menschen mit und ohne Behinderungen ohne jegliche Barrieren in allen Lebensbereichen.

„Durch die UN-BRK hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Während früher das medizinisch-defizitäre Verständnis von Behinderung im Vordergrund stand, Behinderung als Nachteil empfunden worden ist [...], ist es durch die UN-BRK gelungen, einen menschenrechtlichen Ansatz zu etablieren: Menschen mit Behinderungen sind [Tragende] von Menschenrechten und der Staat ist in der Pflicht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten, zu gewährleisten und zu schützen. Behinderung wird in diesem Verständnis als Bereicherung der menschlichen Vielfalt angesehen“ (DIMR 2025a).

„Aus dem Zusammenspiel von Völker-, Europa- und nationalem Recht ergibt sich eine Verpflichtung der Kommunen, die UN-BRK auf lokaler Ebene konventions- und menschenrechtskonform umzusetzen“ (DIMR 2025b, S. 2). Dazu gehört beispielsweise, dass Behörden und Institutionen barrierefrei erreichbar sind und genügend barrierefreie Wohnungen bereitgestellt werden. Diese Verpflichtung ergibt sich insbesondere aus Art. 4 Abs. 5 UN-BRK, wonach „alle Teile des Bundestaates“ (Vereinte Nationen 2006, Dusel, 2018, S. 10) an das Übereinkommen gebunden sind, denn das Völkerrecht verpflichtet den jeweiligen Vertragsstaat, unabhängig von der innerstaatlichen Struktur. So führt auch der UN-Fachausschuss im Jahr 2015 zu Art. 4 Abs. 5 UN-BRK aus, dass „Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden“ verpflichtet sind (Vereinte Nationen 2015, S. 2). Gleichzeitig hat die UN-BRK auch „verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe [...] des Grundgesetzes (DIMR, 2024, S. 15). Die Kommunen sind mithin ebenso „wie Bund und Länder Verpflichtungsadressaten

der UN-BRK und müssen wie diese für die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einstehen“ (DIMR 2024, S. 9). „Sie sind an die Grundsätze der UN-BRK gebunden und gehalten alle Maßnahmen zu ergreifen, um Zweck und Zielsetzung der Konvention auf lokaler Ebene zu verwirklichen“ (ebd., S. 9). Die UN-BRK wirkt darüber hinaus auch im „Rang eines einfachen Bundesgesetzes“ gemäß Art. 59 Abs. 2 GG (DIMR 2024, S. 14, 38). „Durch die Ratifikation der Konvention in Deutschland gilt der Rechtsanwendungsbefehl für alle staatlichen Stellen, eben für den Bund, die Länder und die Kommunen“ (DIMR 2024, S. 38).

Aus der völkerrechtlichen Bindung folgen drei Dimensionen der staatlichen Vorgaben, das *planvolle* Vorgehen, die Sicherstellung von *Partizipation* und Transparenz sowie andere Maßnahmen wie *Schulungen* (DIMR 2024, S. 9-12).

Unter geplantem Vorgehen sind zum Beispiel die Schaffung eines Konzepts, zielgerichtetes Vorgehen aller staatlichen Akteurinnen und Akteure sowie innerstaatliche Anlaufstellen zu verstehen, die es zu schaffen gilt (DIMR 2024, S. 9). Letztere sollen die Umsetzungen der Verpflichtungen erleichtern (ebd.). Auf Bundes- und Landesebene haben sich in den vergangenen Jahren als planungsrechtliches politisches Instrument Aktionspläne der Regierungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland bewährt (DIMR 2021, S. 4). In den Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind in den jeweiligen Regelungsmaterien zudem auch Aktionspläne für Kommunen als adäquates Mittel für ein planvolles Vorgehen erwähnt (Vereinte Nationen 2015, S. 3). Darin empfiehlt der Ausschuss sicherzustellen, dass „die Bundesregierung, alle Landesregierungen und *Kommunalverwaltungen* übergreifende menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen [...]“ (ebd.). Kommunen werden also ausdrücklich adressiert, Aktionspläne oder Inklusionsberichte zu erarbeiten.

Partizipation wird in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK vorgegeben. Dieser Artikel besagt, dass „bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten [...] die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen [führen] und sie aktiv [einbeziehen].“ In den Abschießenden Bemerkungen aus 2015 zeigte sich der Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen besorgt darüber, dass Menschen mit Behinderungen keine sinnvolle und wirk-same Partizipation an Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, garantiert wird und dass es Defizite bei der barrierefreien Kommunikation gibt“ (Vereinte Nationen 2015, S. 3).

Abgebildet wird zudem das Prinzip „nichts über uns ohne uns“ – der Grundsatz der UN-BRK (Vereinte Nationen 2018, S. 2). Dieses Prinzip adressiert und bindet

wiederum alle Ebenen der öffentlichen Gewalt. Um den überwiegend nicht-behinderten Entscheidungsträgerinnen und -trägern die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen zu vermitteln, ist die Beachtung dieses Prinzips essenziell. Die Vertragsstaaten sollten Vorschriften verabschieden, durch die Organisationen von Menschen mit Behinderungen Sitze beispielsweise in ständigen Ausschüssen und/oder temporären Arbeitsstäben erhalten, indem ihnen das Recht eingeräumt wird, für diese Gremien aktive Mitglieder zu benennen (Vereinte Nationen 2018, S. 7, 8).

Um Art. 5 UN-BRK (Grundsatz der Nichtdiskriminierung) konventionsgemäß umzusetzen, enthalten die Abschließenden Bemerkungen von 2015 in Ziffer 14. (c) auch eine Vorgabe zu durchzuführenden Schulungen. Danach empfiehlt der Ausschuss allen Vertragsstaaten „auf Bundes-, Länder-, und Kommunalebene in allen Bereichen und im Privatbereich systematisch Schulungen zu angemessenen Vorkehrungen durchzuführen“ (Vereinte Nationen 2015, S. 4).

1.2 Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) als rechtlicher Rahmen

Das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) wurde erstmalig 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 (MS 2025). Das Inkrafttreten des NBGG war eine logische Folge der Einführung des Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) im Jahr 2002. „Um diese Inhalte ausdrücklich auf Länderebene zu transportieren, wurden die Ländergleichstellungsgesetze geschaffen“ (DIMR 2024, S. 30). Das NBGG richtet sich an alle öffentlichen Stellen in Niedersachsen inklusive der kommunalen Ebene. Adressaten 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. Behörden, aber auch Schulen und Hochschulen sind mithin verpflichtet, die Regelungen des NBGG umzusetzen.

Mit der Gesetzesnovellierung, die am 21. Dezember 2021 in Kraft getreten ist, wurden die Verpflichtungen des NBGG ausgeweitet und präzisiert. Das NBGG spielt seitdem durch die Normierung von „einfachgesetzlichen Verpflichtungen“ eine zentrale Rolle für die kommunale Umsetzung der UN-BRK“ (DIMR 2024, S. 30), denn das NBGG nimmt ausdrücklich Bezug auf die UN-BRK. Neben den Einrichtungen des Landes Niedersachsen werden gemäß § 2 Abs. 1 NBGG auch die niedersächsischen Kommunen als Adressierte des NBGG ausdrücklich verpflichtet, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern, die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft

zu fördern und zu gewährleisten und ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Schwerpunkt des NBGG ist die Herstellung von Barrierefreiheit. Dabei geht es um die Bereiche Kommunikation, Bau und Verkehr, aber auch Internet, Intranet und Medien. Darüber hinaus finden sich in § 4a NBGG Vorschriften zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in kommunalen Gremien, gemäß § 11 Abs. 4 NBGG zur Unterstützung der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, sowie die Pflicht gemäß § 12a NBGG zur Durchführung von Inklusionskonferenzen und Erstellung von Inklusionsberichten für Landkreise und kreisfreie Städte inklusive der ihnen gleichgestellten Körperschaften. Die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen erhalten gemäß § 14 Abs. 1 NBGG jährlich 2,0 Millionen Euro nach einem festgelegten Verteilschlüssel für ihre Aufgaben.

Die letzte Gesetzesnovelle erfolgte durch Artikel 10 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 14. Dezember 2023 (Nds. GVBl., S. 320), trat am 1. Januar 2024 in Kraft und enthält Regelungen zur Einrichtung des Landeskompetenzzentrums Barrierefreiheit und zur Stellvertretung der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (MS 2025).

2 Umsetzung durch Kommunen

Dieser Abschnitt widmet sich der Bestandsaufnahme, ob und inwieweit es gelingt, dass die Vorgaben im NBGG als eine kommunale Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK sowie entsprechende Vorgaben zu Art und Weise erfüllt werden. Denn nach der UN-BRK sind Kommunen unter anderem verpflichtet, ausreichend barrierefreien Wohnraum bereitzustellen, den Zugang zu Behörden und Schulen für Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen zu ermöglichen und auf diese Weise ein selbstbestimmtes Leben für alle Menschen zu unterstützen. Mancherorts argumentierten die Kommunen, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG sie im Bereich der Gemeindehoheiten nicht zu einer Umsetzung der UN-BRK verpflichtet (DIMR 2014, S. 24 ff.). Die kommunale Selbstverwaltung garantiert den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). „Im Regelfall dürfen Kommunen nämlich über das „Ob“, „Wann“ und „Wie“ ihrer Aufgaben und deren Erfüllung selbst entscheiden“ (DIMR 2024, S. 24 f.). Daraus leitet sich nach Artikel 104a GG das sogenannte Konnexitätsprinzip ab, wonach „Aufgaben- und Finanzverantwortung [zusammengehören]“ (DIMR 2024, S. 26). Wenn also ein Bundesland einer Kommune eine neue Aufgabe überträgt, muss es grundsätzlich auch die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen. Allerdings gibt es vom Grundsatz der Konnexität auch Ausnahmen,

denn auch der Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 GG kann kein grundrechts- und europarechtsfreier Raum sein. Das Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit gilt beim Verständnis von und der Ausübung der „Gemeindehoheiten“ (DIMR 2024, S. 25). „Einwände aus dem Konnexitätsprinzip stehen dieser Schlussfolgerung nicht entgegen. Eine finanzielle Ausgleichspflicht besteht nur, wenn es sich um neue Aufgaben handelt, die übertragen werden. Das ist hier gerade nicht der Fall: Die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK bestehen schon längst. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung mindestens seit Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG [„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“]. Jedenfalls würde das Konnexitätsprinzip maximal zu einer Verpflichtung der Länder, nicht aber zu einer Entpflichtung der Kommunen führen“ (DIMR 2024, S. 38 f.).

2.1 Flächenland Niedersachsen und seine Bevölkerung

Um zu verstehen, wie das NBGG und damit die Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt werden, bedarf es zunächst einer Auseinandersetzung mit den Charakteristika und den Menschen im Bundesland Niedersachsen. Es bietet nicht nur eine vielfältige Landschaft, die von den Küsten der Nordsee und der Ostfriesischen Inseln über die fruchtbaren Ebenen der Lüneburger Heide bis hin zum Weserbergland und zum Harz reicht, sondern auch eine heterogene ländlich und städtisch geprägte Bevölkerung.

Niedersachsen als Flächenland ist mit rund 47.709,89 Quadratkilometern Deutschlands zweitgrößtes Bundesland nach Bayern (Statistisches Bundesamt 2025). Die Landwirtschaft spielt eine wichtige Rolle, obwohl Niedersachsen kein reines Agrarland mehr ist. Andererseits finden in der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover jährlich große Technologie- und Industriemessen statt.

Das Bundesland Niedersachsen ist insgesamt in 37 Landkreise (einschließlich der Region Hannover) sowie 8 kreisfreie Städte unterteilt (Land Niedersachsen 2022). Flächenmäßig größter Landkreis ist der Landkreis Emsland, der mit 2.883,64 Quadratkilometern der siebtgrößte Landkreis Deutschlands ist. Der kleinste Landkreis Niedersachsens ist mit 536,50 Quadratkilometern der Landkreis Peine (Statistisches Bundesamt 2025).

Zum 30.09.2024 gab es in Niedersachsen 8.162.326 Einwohnende (Landesamt für Statistik 2024a). Damit ist es das viertgrößte Bundesland in Deutschland. Die Bevölkerung ist seit 1990 stark gewachsen. Seit der Wiedervereinigung verfügt Niedersachsen über 775.081 mehr Einwohnende (Landesamt für Statistik 2025).

Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte beträgt 168 Einwohnende pro Quadratkilometer, wobei diese innerhalb der einzelnen Landkreise stark variiert

(Statistisches Bundesamt 2025). So beträgt die Bevölkerungsdichte in der Landeshauptstadt Hannover 2.668 Einwohnende pro Quadratkilometer, in der Region Hannover 511 Einwohner pro Quadratkilometer und im Landkreis Lüchow-Dannenberg nur 40 Einwohnende pro Quadratkilometer (Statista 2024).

In Niedersachsen lebten 2017 ca. 971.200 Menschen mit einer Behinderung und einem Grad der Behinderung, auch unter einem Grad der Behinderung von 50 (Landesamt für Statistik 2020). Zum 31.12.2023 hatten 720.895 Menschen in Niedersachsen eine anerkannte Schwerbehinderung, das heißt mindestens einen Grad der Behinderung von 50 (Landesamt für Statistik 2024b). Dies macht ca. 8,8 % der Bevölkerung in Niedersachsen aus. 93 % der Behinderungen entstanden krankheitsbedingt, 0,3 % durch einen Verkehrsunfall und nur 2,8 % sind angeboren oder treten im ersten Lebensjahr auf (ebd.). Die meisten Menschen mit Schwerbehinderungen sind 65 Jahre und älter (Landesamt für Statistik 2024c). Dies macht gerundet 57 % an allen Menschen mit Schwerbehinderungen aus.

Hinsichtlich der genannten Zahlen muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass es auch in Niedersachsen viele Menschen mit Beeinträchtigungen oder chronischen Erkrankungen gibt, die nicht statistisch erfasst sind. Menschen mit psychischen Erkrankungen/Behinderungen oder Menschen mit anderen, nicht sichtbaren Behinderungen wie aus dem Bereich des Autismus-Spektrums oder auch alte Menschen in Pflegeheimen stellen nicht zwingend einen Antrag zur Erfassung des Grades der Behinderung.

2.2 Verwirklichung der gesetzlichen Aufgaben der Kommunen

Da das NBGG ausdrücklich Bezug auf die UN-BRK nimmt (vgl. § 1 Abs. 1 NBGG, § 2 Abs. 4 NBGG, § 11 Abs. 2 NBGG), ist davon auszugehen, dass es flächendeckend einen hohen Standard im Schutz vor Diskriminierung bietet. Die Kommunen werden (siehe Punkt 1.2) ausdrücklich als Adressaten genannt. Ebenso sind die Kommunen als Rechtsträger an das Benachteiligungsgebot in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gebunden. In das Benachteiligungsverbot und den gleichzeitig damit erteilten Förderauftrag für Menschen von Behinderungen ist, wie in alle Gesetze, der Geist der UN-BRK immer hineinzulesen, das heißt, dass Menschen mit Behinderungen keine Nachteile erfahren dürfen. Menschen mit Behinderungen sollen Hilfe und Unterstützung bekommen und gefördert werden. Ziel ist immer die volle Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft.

Darüber hinaus sind die Kommunen auch verpflichtet, bundesrechtliche und andere niedersächsische Landesgesetze umzusetzen. Hier ist insbesondere an das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) zu denken, wonach kommunale Behindertenbeauftragte und Mitglieder kommunaler

Behindertenbeiräte gemäß § 71 Abs. 1 und 7 an Ausschüssen bedingt mitwirken können. Aber natürlich stehen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge auch weitere niedersächsische Landesgesetze im Fokus wie die niedersächsische Bauordnung (NBauO), das niedersächsische Schulgesetz (NSchG) oder das niedersächsische Nahverkehrsgesetz (NNVG). Hinsichtlich dieses Gesetzes – beispielhaft für Nachholbedarf in der Gesetzgebung – ist anzumerken, dass im NNVG keine Regelungen zur kommunalen Verpflichtung der Erstellung eines kommunalen Nahverkehrsplans oder die Bereitstellung eines barrierefreien Verkehrsnetzes inkludiert sind, also dazu, dass Belange von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigt werden.

Hervorzuheben ist, dass die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen seit der Änderung des NBGG im Jahr 2021 gemäß § 12a Abs. 2 Satz 1 NBGG verpflichtet sind, alle fünf Jahre Inklusionskonferenzen mit dem Ziel durchzuführen, die Inklusion auf örtlicher Ebene zu stärken und ein koordiniertes Vorgehen zu ermöglichen. Allerdings zeigt sich, dass trotz der verpflichtenden Inklusionskonferenzen eine klare Übersicht fehlt, wer diese wann, wo und mit welchen konkreten Ergebnissen durchführt. Ein transparentes System zur Erfassung und Auswertung der Ergebnisse existiert bislang nicht, was das Potenzial dieser Konferenzen zur nachhaltigen Inklusionsförderung einschränkt.

Die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen müssen gemäß § 12a Abs. 2 Satz 2 NBGG darüber hinaus alle fünf Jahre einen Inklusionsbericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der genannten Ziele der Stärkung der Inklusion erstellen.

2.3 Rolle der kommunalen Behindertenbeiräte und -beauftragten

Die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen richten gemäß § 12a NBGG zu ihrer Unterstützung bei der Verwirklichung der Zielsetzung des NBGG jeweils einen Beirat oder ein vergleichbares Gremium ein. Andere Kommunen *können* einen solchen Beirat oder ein vergleichbares Gremium einrichten. Die Kommunen *können* ferner Beauftragte für Menschen mit Behinderungen bestellen. Da es sich bei der Vorschrift des § 12a NBGG um eine *kann*-Vorschrift handelt (außer für die oben genannten Kommunen), gibt es durchaus auch Kommunen, die einen Behindertenbeirat nicht eingerichtet und auch keinen Behindertenbeauftragten bzw. keine Behindertenbeauftragte bestellt haben. Diese Kann-Bestimmung führt nicht nur rechtlich, sondern vor allem tatsächlich zu einem unterschiedlichen Umgang bei der Partizipation durch Behindertenbeiräte oder -beauftragte: Während die oben genannten definierten Landkreise

und kreisfreie Städte laut NBGG verpflichtet sind, einen Beirat oder ein vergleichbares Gremium einzurichten, handelt es sich für andere Kommunen um eine freiwillige Leistung. Diese unterschiedliche Behandlung birgt die Gefahr, dass die Unabhängigkeit der kommunalen Behindertenbeiräte und -beauftragten in den nicht-verpflichteten Kommunen stärker gefährdet ist, da ihre Existenz und Ausstattung von der jeweiligen politischen Willensbildung abhängen.

Die genaue Anzahl der Behindertenbeiräte oder -beauftragten ist nicht klar definiert, da es keine landesweite, einheitliche Regelung zur Meldung oder Erfassung gibt. Auf der Website der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen sind im Jahr 2025 etwa 140 kommunale Behindertenbeauftragte oder Vorsitzende von Behindertenbeiräten aufgeführt (LMB 2025); die Nennung oder Änderungsmitteilungen werden jeweils von den einzelnen Behindertenbeauftragten oder -beiräten veranlasst. Verankert werden die Aufgaben, Ziele, Bildung, Amtszeit, Rechtstellung etc. der Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräte gemäß § 12a Abs. 1 Satz 4 NBGG in den Satzungen der Kommunen.

In den Kommunen, in denen Behindertenbeiräte und/oder -beauftragte existieren, stellt sich deren Installation sehr unterschiedlich dar. Es gibt Beiräte, die gewählt werden und es gibt Beiräte, die benannt oder berufen werden. Analog verhält sich das ebenso bei den kommunalen Behindertenbeauftragten. Auch für sie gibt es unterschiedliche Verfahrensweisen. So sind einige Beauftragte beschäftigt als hauptamtliche Verwaltungsmitarbeitende, andere erhalten als Ehrenamtliche eine Aufwandsentschädigung, und schließlich erhalten derzeit einige ehrenamtlich tätige Beiratsmitglieder oder Behindertenbeauftragte noch nicht einmal ihre tatsächlichen Aufwendungen.

„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“ (MS 2024, S. 11). In Bezug auf § 4a NBGG bestehen in mehr als der Hälfte aller kommunalen Körperschaften (35 von befragten 61) kommunale Gremien, an denen Menschen mit Behinderungen beteiligt sind (ebd., S. 12). „Weitere 15 Körperschaften verneinten diesen Umstand, elf Körperschaften machten hierzu keine Angabe“ (ebd., Seite 12). „Als typische Gremien, die Menschen mit Behinderungen einbeziehen, wurden in den Fachgesprächen insbesondere die kommunalen Ausschüsse wie Sozialausschuss, Jugendhilfeausschuss, Sportausschuss, Bauausschuss usw. sowie Beiräte, zum Beispiel Pflegebeirat, Seniorenbeirat, genannt“ (ebd., S. 13). Weiterhin ist hervorzuheben, dass die Vorschrift des § 4a NBGG, die erst 2021 mit der Novellierung des NBGG eingeführt wurde, eher unbekannt ist – dies trifft im Übrigen auf den Großteil der Neuregelungen zu (ebd., S. 12). Lediglich 16 von 61 in den Jahren 2022 und 2023 der befragten Verwaltungsmitarbeitenden in 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 (ebd., S. 12). Die Bekanntheit bei den Menschen mit Behinderungen ist im Vergleich zu den kommunalen Verwaltungen leicht höher. Hier wurde insgesamt 24-mal – das sind etwas mehr als ein Drittel aller Antworten – „sehr bekannt“ oder „eher bekannt“ ausgewählt (ebd., S. 12).

2.4 Organisation und Struktur des Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen (NIR)

Niedersachsen zeichnet sich durch eine fortschrittliche und institutionalisierte Organisation und Struktur der kommunalen Behindertenbeiräte und -beauftragten aus, da sich diese zum Niedersächsischen Inklusionsrat von Menschen mit Behinderungen (NIR) zusammengeschlossen haben. Diese Struktur ist gesetzlich in § 12a Abs. 3 NBGG definiert, wonach der NIR „ein freiwilliger Zusammenschluss von Beiräten oder vergleichbaren Gremien und Beauftragten für Menschen mit Behinderungen von Kommunen“ ist und als „Landesverband einer Selbstvertretungsorganisation“ gilt. Der NIR dient dem Austausch über politische Entwicklungen für und mit Menschen mit Behinderungen in den niedersächsischen Regionen.

Charakteristisch für den NIR sind seine mehrschichtigen Strukturen und die engen Kontakte mit der Landespolitik. Es besteht zum Beispiel ein enger Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern des NIR aus den verschiedenen Regionen und der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen. Die Vollversammlung des NIR, an der alle stimmberechtigten Mitglieder teilnehmen, tagt meist zweimal im Jahr als Beschlussgremium (NIR 2022, S. 1). Stimmberechtigt sind die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, die kommunalen Behindertenbeauftragten und in der Regel der oder die Vorsitzende der kommunalen Behindertenbeiräte, dessen Gemeinde gegenüber der Stabstelle der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen bestätigt, dass der Beirat oder der bzw. die Beauftragte offiziell bestellt ist und die Interessen der Menschen mit Behinderungen in der jeweiligen Kommune vertritt (ebd., S. 1). Während der Vollversammlungen präsentieren die Mitglieder ihre aktuellen Projekte und Themenschwerpunkte für die inklusive Arbeit in Niedersachsen. Durch die Einladung von externen Referentinnen und Referenten wird eine fundierte Auseinandersetzung ermöglicht, die in politische Statements, Forderungspapiere und Anträge zu gemeinsamen Aktionen mündet. Durch den in § 12 a Abs. 3 NBGG definierten rechtlichen Status als „Landesverband“ besteht die Möglichkeit, dass aus dem NIR eine Person in den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (kurz: Landesbehindertenbeirat, LBBR) berufen werden kann. Der LBBR wiederum unterstützt gemäß § 12

Abs. 1 NBGG „die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung [ihrer] Aufgaben“.

Ergänzend zu den Vollversammlungen treffen sich die Mitglieder des NIR in acht Regiogruppen, um die regionale Vernetzung und den Austausch zu fördern. Diese Regiogruppen repräsentieren die folgenden Regionen: Braunschweig und Umland, Lüneburg und Umland, Hannover und Umland, Cuxhaven und Umland/Elbe-Weser, Ostfriesland, Ems-Hase-Vechte, Oldenburg/Nord West und SüdNiedersachsen (NIR 2022, S. 2). Aus den einzelnen Regiogruppen werden jeweils zwei Regiosprecherinnen beziehungsweise Regiosprecher gewählt, die die Regionalgruppen bilden.

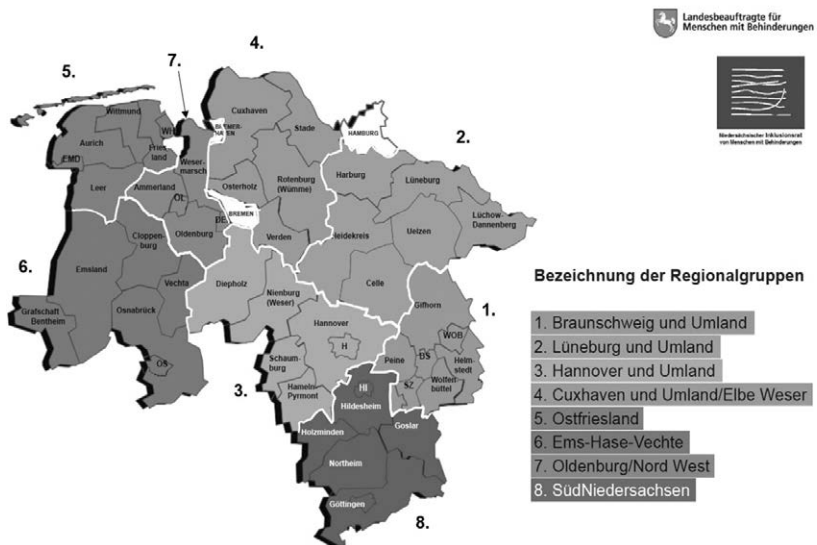


Abb. 1: Regionalgruppen im Niedersächsischen Inklusionsrat von Menschen mit Behinderungen.

Quelle: Niedersächsischen Inklusionsrat von Menschen mit Behinderungen

Die Sprecherin des NIR und die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen begleiten in der Regel die mehrmals im Jahr stattfindenden gemeinsamen Sitzungen der Regiosprecherinnen und Regiosprecher, die zur Vereinheitlichung der Arbeit und dem Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Regiogruppen beitragen. Zu den Aufgaben zählen unter anderem die Einberufung von Sitzungen, die Sitzungsvorbereitung, die Diskussion aktueller Probleme, die Herbeiführung von Meinungsbildungen zu anstehenden Themen und Beschlüssen, der Erfahrungsaustausch, die Festlegung der Schwerpunkte

der Arbeit und die Vorbereitung von Anträgen an die Vollversammlung (NIR 2022, S. 4). Es ist von Bedeutung hervorzuheben, dass sowohl der NIR als auch die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen in ihrer Arbeit unabhängig sind.

Zur Organisation der Arbeit des NIR hat der Inklusionsrat ein Strukturpapier erstellt, mit dem Regelungen zum Selbstverständnis, zur Vollversammlung, zu den Arbeits- und Regiogruppen, zum Wahlverfahren und den Aufgaben der Regiosprecherinnen und -sprecher, zum gemeinsamen Treffen der Regiosprecherinnen und Regiosprecher, zur Vertretung im LBBR und zur Zusammenarbeit mit der Landesbeauftragten getroffen wurden (NIR 2022, S. 5). Ebenso wurde im Strukturpapier des NIR vereinbart, dass die Vertreterin oder der Vertreter als Sprecherin/Sprecher des NIR im LBBR „durch die Vollversammlung des NIR in geheimer und direkter Wahl mit einfacher Mehrheit gewählt“ (ebd., S. 5) wird. Das Strukturpapier wurde zuletzt im Jahr 2022 angepasst und wird aktuell erneut überarbeitet.

In den jeweiligen Arbeitsgruppen des NIR werden Themen wie Mobilität oder Barrierefreiheit bearbeitet, um den Kommunen oder dem Land Niedersachsen Vorschläge zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen zu unterbreiten (ebd., S. 2).

2.5 Netzwerk Inklusion der Landkreise und Städte in Niedersachsen (NIKS)

Bemerkenswert ist, dass sich in Niedersachsen ein „Netzwerk Inklusion der Landkreise und Städte in Niedersachsen (NIKS)“ gebildet hat. „Das NIKS besteht aus den jeweiligen fachlich Zuständigen der Kreis- und Stadtverwaltungen Niedersachsens zum Thema Inklusion“ (NIKS 2024, S. 1). Aktuell setzt sich das Netzwerk aus 24 Mitgliedern zusammen (Landkreis Wolfenbüttel 2024), die die Vision verfolgen, Inklusion durch die uneingeschränkte Teilhabemöglichkeit aller Menschen in allen Lebensbereichen voranzubringen“ (NIKS 2024, S. 1). Die Kommunen treffen sich mindestens zweimal im Jahr, um Best-Practice-Ideen auszutauschen und die neuesten Entwicklungen in der Inklusion zu diskutieren. Das NIKS hat ein Leitbild entwickelt, das die Vision und die Ziele des Netzwerks für eine inklusivere Gesellschaft darstellt (NIKS 2024).

2.6 Rolle der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (LMB)

Da nach § 11 Abs. 4 Satz 1 NBGG die öffentlichen Stellen, mithin auch die Kommunen, verpflichtet sind, die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (LMB) „bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen“ (ebd.), soll im Folgenden auf ihre Aufgaben nach dem NBGG näher

eingegangen werden. Die niedersächsische Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen ist hauptamtlich bestellt und berät die Landesregierung in allen Fragen zum Thema Inklusion, Teilhabe sowie Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Alle niedersächsischen Ministerien und die niedersächsische Staatskanzlei beteiligen sie bei „der Vorbereitung von Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen Vorhaben, wenn diese die Zielsetzung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes betreffen (§ 11 Abs. 3 Satz 1 NBGG). Die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen ist gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 NBGG in der Wahrnehmung ihres Amtes unabhängig. Inklusion und Teilhabe sind Querschnittsthemen aller Politikbereiche, daher arbeitet sie ressort- und abteilungsübergreifend. Der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen ist es ein wichtiges Anliegen, nicht nur mit Verbänden, Selbstvertretungsorganisationen, Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen, Unternehmen, der Wissenschaft, der Verwaltung sowie der Politik und vielen weiteren Akteurinnen und Akteuren erfolgreich zusammenzuarbeiten, sondern auch direkt mit einzelnen Menschen mit Behinderungen aus der Zivilgesellschaft in Kontakt zu treten und deren Perspektiven zu berücksichtigen. Sie setzt sich insbesondere dafür ein, auch die Stimmen derjenigen zu hören und zu vertreten, die im öffentlichen Diskurs oft weniger präsent sind. Die Unterstützung von Menschen mit schwerer Körper- und Mehrfachbehinderung, Psychiatrieerfahrenen oder auch die Unterstützung bestimmter vulnerabler Teilgruppen wie Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, Menschen mit Migrationserfahrung und Behinderungen, die nicht ohne Weiteres am gesellschaftlichen und politischen Leben teilnehmen können oder möchten, ist ihr ein besonderes Anliegen.

Ganz nach dem Motto der UN-Behindertenrechtskonvention „nichts über uns ohne uns“ müssen Menschen mit Behinderungen und/oder chronischen Erkrankungen von vornherein in Gremien und bei Vorhaben der Landesregierung beteiligt sein. Dadurch, dass eine Art „Geschäftsstelle“ des NIR – allerdings ohne gesetzliche Grundlage – bei der niedersächsischen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen angesiedelt ist, besteht sowohl mit der aktuellen Sprecherin des NIR als auch mit vielen kommunalen Behindertenbeiräten und -beauftragten ein enger Austausch zu vielen inklusionsrelevanten Themen, zum Beispiel auch zu Problemen der Umsetzung der UN-BRK. Häufig werden Fragestellungen oder Auslegungen zu Gesetzen, Verordnungen oder DIN-Normen zu baulicher Barrierefreiheit oder Mobilität aus den Kommunen an die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen herangetragen. Sie bezieht den NIR auch bei Stellungnahmen zu Gesetzesnovellierungen oder zu Novellierungen von Richtlinien und Verordnungen auf Landesebene ein.

Zudem hat die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen in ihrer Amtszeit bereits sehr viele Kommunen in Niedersachsen mit ihren

Behindertenbeiräten und -beauftragten besucht, um von deren Arbeit vor Ort noch mehr zu erfahren und ihnen die notwendige Wertschätzung für ihre zu-meist ehrenamtliche Gremientätigkeit entgegenzubringen.

3 Bewertung

3.1 Sichtweise des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR)

Die Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) hat gemeinsam mit dem Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE), das dem interdisziplinären Forschungszentrum der Fakultät II (Bildung – Architektur – Künste) der Universität Siegen angehört, ein Projekt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene durchgeführt. Ein Ergebnis ist ein Factsheet, das über die Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen Niedersachsens informiert (DIMR/ZPE 2025a). In diesem Papier wird ein Überblick über die gesetzlichen und strukturellen Vorgaben auf Landesebene gegeben, die die kommunalen Planungsaktivitäten beeinflussen können. Unter systematischen Planungsaktivitäten (sPA) sind Planungen zu verstehen, die „auf der Grundlage eines Beschlusses eines kommunalen Gremiums [...] mit Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK unter Federführung der Kommunen ausgestattet mit Ressourcen mit einer Planungsstruktur stattfinden bzw. stattgefunden haben und auf ein Planwerk und/oder die Verankerung der Umsetzung der UN-BRK in bestehenden Planungsprozessen (zum Beispiel Stadtentwicklungsplanung, Schulentwicklungsplanung oder Jugendhilfeplanung) zielen.“ (DIMR/ZPE 2025b; siehe Beitrag von Kempf und Rohrmann in diesem Band).

Als ein Ergebnis wird festgestellt, dass „in Niedersachsen [bei vielen systematischen Planungsaktivitäten] Barrierefreiheit deutlich häufiger als Gegenstand in Planwerken aufgegriffen wird als im bundesweiten Vergleich („91 % im Vergleich zu 79 %“) (DIMR/ZPE 2025a, S. 5). Herausgearbeitet wird zudem, dass sich der Stand der Umsetzung der UN-BRK in niedersächsischen Kommunen noch nicht in einer Phase befindet, die man als flächendeckend bezeichnen könnte. „Der Anteil der Kommunen über 50.000 Einwohnern und Einwohnerinnen mit systematischen Planungsaktivitäten in Niedersachsen ähnelte dem Anteil im bundesweiten Durchschnitt“ (ebd., S. 5) und liegt bei nur ca. 40% (ebd.).

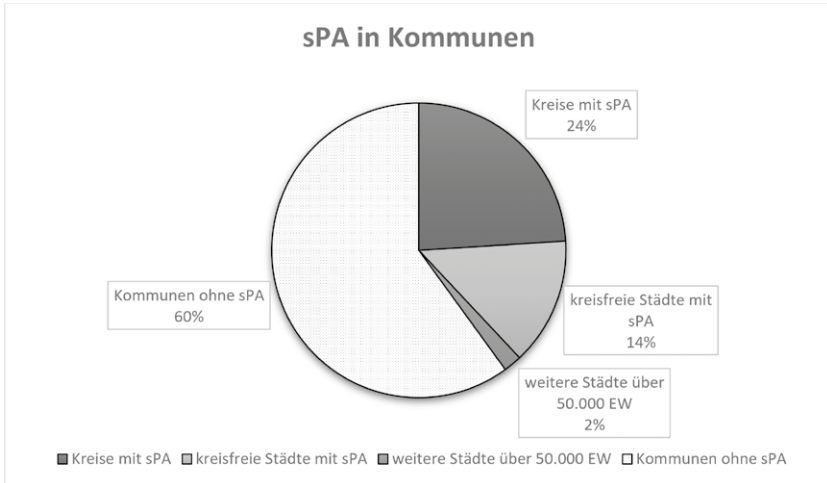


Abb. 2: Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten (sPA) in Kommunen über 50.000 Einwohner:innen in Niedersachsen (n = 58; Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention, 2025, S. 3).

Ein weiteres Ergebnis aus diesem Forschungsprojekt, das nachdenklich stimmt, ist die Tatsache, dass 81% der Beschlüsse für die beschriebenen systematischen Planungsaktivitäten in Niedersachsen bis 2015, also innerhalb der ersten sechs Jahre nach Ratifizierung der UN-BRK in Deutschland, gefasst wurden (DIMR/ZPE 2025a, S. 3). Seit 2016 hingegen wurden nur noch in *fünf* weiteren Kommunen Hinweise auf einen Beschluss zur Initiierung beschriebener Aktivitäten gefunden (ebd.). Darüber hinaus fand „eine aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess nur in 40% der erfassten sPA in Niedersachsen statt“ (DIMR/ZPE 2025a, S. 6).

3.2 Sichtweisen von kommunalen Behindertenbeiräten und -beauftragten

Das Bild der Einschätzung der kommunalen Behindertenbeiräte oder -beauftragten in den Kommunen in Niedersachsen ist sehr heterogen.

Es gibt viele aktive Behindertenbeiräte oder -beauftragte, die bei ihrer Tätigkeit sehr wertschätzend von den Verantwortlichen in den Kommunen begleitet und unterstützt werden und dies auch so der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen berichten. Positiv zu nennen sind beispielsweise eine sehr gute Kommunikation zwischen den Beiräten und Beauftragten und der Verwaltung, eine gute Einbindung und Mitbestimmungsmöglichkeiten bei

Planungsvorhaben wie eine gemeinsame Ausrichtung von Inklusionskonferenzen nach dem Motto „nichts über uns ohne uns“. Auch die Möglichkeit bei Ausschüssen teilzunehmen und bei Planungsaktivitäten wie bei Neubauten aktiv eingebunden zu werden, wird als wertschätzend beschrieben. Ebenso unterstützen diverse Kommunen die überwiegend ehrenamtlich Tätigen durch Reisekostenerstattungen, zum Beispiel zu Fahrten zur Vollversammlung des NIR.

In anderen Kommunen Niedersachsens, so wird der Landesbeauftragten von Menschen mit Behinderungen berichtet, werden die Aktivitäten der kommunalen Behindertenbeiräte oder -beauftragten in Städten und Landkreisen wenig wahrgenommen; sie erhalten wenig bis gar keine Unterstützung oder auch keine Beteiligungsmöglichkeiten oder Wertschätzung seitens der Verwaltung. Es besteht die Sorge, dass die kommunalen Behindertenbeiräte oder -beauftragten in den inklusionspolitischen Fragen vor Ort zu wenig beteiligt werden.

Eine besondere Herausforderung stellt die Gewinnung neuer Mitglieder für den NIR dar. Es ist für diesen schwierig, interessierte Kandidatinnen und Kandidaten in den Kommunen zu identifizieren, da es datenschutzrechtliche Hürden gibt, die eine Weitergabe von Informationen über Personen mit Behinderungen oder Schwerbehinderungen erschweren. Dies führt dazu, dass die Mitglieder im NIR überwiegend Menschen im höheren Alter sind und in den Kommunen nicht genügend jüngere Kandidatinnen und Kandidaten gefunden werden können. Dabei ist es sehr wichtig, dass diverse Sichtweisen auf Inklusion und Teilhabe unterschiedlicher Generationen mit Behinderungen in ein solches Ehrenamt oder auch Hauptamt und damit auch in den NIR einfließen.

Um die Tätigkeiten der kommunalen Behindertenbeiräten und -beauftragten breiter aufzustellen, wurde im Jahr 2019 in einer „Mustersatzung für die Einrichtung und Tätigkeit eines Beirates für Menschen mit Behinderungen“ vorgeschlagen, dass „dem Beirat ein Sitz mit beratender Stimme mindestens im Ausschuss für Soziales, im Bau- und Umweltausschuss, im Ausschuss Sport und im Kultusausschuss“ (LMB 2019, S. 6-7) eingeräumt werden soll. Mitgliedern von Beiräten muss es möglich sein, auf Entsendebeschluss des eigenen Beirates an Inklusionsveranstaltungen teilzunehmen. Die Kostenübernahme durch die jeweilige Kommune muss in diesen Fällen über eine Rechtsgrundlage gewährleistet sein und darf nicht dem Ermessen der Kommunen überlassen werden (ebd., S. 5).

Teilweise tragen die kommunalen Behindertenbeiräte oder -beauftragten vor, dass eine Anhörungspflicht des NIR bei Inklusionsthemen auf Landesebene bestehen sollte. Hierzu wird in der oben genannten Mustersatzung die Forderung aufgestellt, dass sich die kommunalen Behindertenbeiräte „an Stellungnahmen zu Gesetzen und Verordnungen des Landes [beteiligen], sofern die Beteiligung des Niedersächsischen Inklusionsrates vorgesehen ist“ (LMB 2019, S. 7). In der

Tat wird dieser Forderung aktuell bereits dadurch Rechnung getragen, dass die Sprecherin des NIR als Mitglied im LBBR gemäß § 12a Abs. 3 2. Halbsatz i.V.m. § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NBGG an den Sitzungen des LBBR teilnimmt und auf Landesebene zu politischen Vorhaben, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene betreffen, angehört wird.

4 Fazit – was ist zu tun?

In vielen Kommunen gelingt es immer mehr, die Themen Inklusion und Teilhabe beispielsweise durch die Durchführung von Inklusionskonferenzen in den Fokus zu rücken.

Andererseits zeigt der offensichtliche Rückgang von den unter 3.1 beschriebenen Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK, dass das Engagement von Kommunen in diesem Bereich noch viel Entwicklungspotential hat. Dabei wird offensichtlich, dass die Themen Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der Prioritäten der Kommunen noch weiter oben stehen sollten, damit sie den rechtlichen Notwendigkeiten entsprechen.

Der Blick auf das Thema Inklusion droht zudem in der Öffentlichkeit an Aufmerksamkeit zu verlieren. Das politische Handeln der Verantwortlichen in den Kommunen wird nämlich von den Bürgerinnen und Bürgern aufgrund der örtlichen Nähe und häufigerer Berichterstattung in der lokalen Presse stark wahrgenommen. Deswegen ist es besonders wichtig, kommunale Inklusionspolitik zu verankern und darüber proaktiv zu berichten. Dann ansonsten besteht die Gefahr, dass wieder weniger Bewusstsein dafür geweckt wird, dass zum Beispiel bei der Schaffung von Infrastruktur in den Kommunen und der Umsetzung von lokalen Projekten die Belange von Menschen mit Behinderungen nicht mitgedacht werden. Anders war es in den ersten Jahren nach der Ratifizierung der UN-BRK. Bei der Herstellung von digitaler und baulicher Barrierefreiheit oder auch einer verbesserten Mobilität für alle war mehr Engagement von politischer und zivilgesellschaftlicher Seite zu verzeichnen, eben gerade auch auf kommunaler Ebene.

Aus der Sicht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen zeigen sowohl die zentralen Ergebnisse des bundesweiten Forschungsprojekts zur „Kommunalen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ (DIMR 2025b), und hierbei insbesondere das Factsheet zum Bundesland Niedersachsen (DIMR/ZPE 2025a), als auch die Ergebnisse des Abschlussberichts „Kommunale Kosten durch Änderungen des NBGG“ (MS 2024), und schließlich die individuellen Berichte von kommunalen Behindertenbeiräten und -beauftragten in Niedersachsen auf, dass es hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen einen strukturellen Verbesserungsbedarf gibt. Hervorzuheben ist, dass die Formulierung gemäß §

12a Abs. 1 NBGG, dass alle Kommunen (außer die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen) einen Behindertenbeirat nur optional einrichten *können* oder Beauftragte für Menschen mit Behinderungen bestellen *können*, nicht zielführend im Sinne der Umsetzung der UN-BRK ist. Die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen nach dem Motto „Nichts ohne uns über uns“ benötigt passende Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Arbeit für die Gesellschaft – mit und ohne Behinderungen. Daher sollte die Formulierung im NBGG jeweils in „*müssen*“ abgeändert werden. Nur auf diese Weise kann eine wirkliche Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen in der kommunalen und regionalen Entwicklung gewährleistet werden. Es ist darauf zu achten, dass die Formulierung der Mitwirkung nicht auf ein „kann“, sondern auf „muss“ im Sinne einer echten Mitbestimmung im NBGG umgesetzt wird. Da § 4a NBGG zu der Einrichtung von Gremien und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Umsetzung des Themas Inklusion häufig noch immer als ausschließlich soziales und nicht als *gesamtgesellschaftliches Querschnittsthema, mit Relevanz in allen Politikbereichen* verstanden wird, ist darauf hinzuwirken, dass in den Kommunen der noch recht neuen Norm des § 4a NBGG eine andere – nämlich eine partizipative – Wirkung zukommt. Die kommunalen Gebietskörperschaften wie auch die Menschen mit Behinderungen, die sich in Funktionen von kommunalen Behindertenbeiräten oder -beauftragten engagieren, tragen gleichermaßen die Verantwortung dafür, dass das NBGG nicht als „zahnloser Tiger“ betrachtet wird. Die Forderungen zur Änderung des NBGG als Folge der weiteren Umsetzung der UN-BRK gehen damit einher, dass sich im Sinne einer steigenden Sensibilisierung für Inklusion im Allgemeinen sowie einem größeren Selbstbewusstsein Menschen mit Behinderungen ehrenamtliche oder auch hauptamtliche Aufgaben im Sinne der Wahrnehmung von Funktionen als kommunale Behindertenbeiräte oder -beauftragte vermehrt zutrauen. Umso wichtiger ist eine homogene Auslegung und Behandlung der Normen des NBGG zur Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben der UN-BRK, damit das NBGG nicht nur eine Alibifunktion erfüllt, sondern echte Partizipation von Menschen mit Behinderungen ermöglicht. Denn am Ende ist die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen nach dem Motto „Nichts ohne uns über uns“ in der Mitarbeit in den Kommunen eine erfolgreiche Arbeit für die Gesellschaft – auch im Ehrenamt – und damit ein wirksames Instrument zur Verwirklichung der Demokratie.

Wir danken *Monika Nölting* als Sprecherin des Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen für ihr großartiges Lektorat mit Augenmaß!

Literatur

- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention (2021). *Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021-2025). 11 Eckpunkte*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte_Bundestagswahl_2021_MST_UN-BRK_211004_ub2.pdf, geladen am 28.11.2025.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention (2024). *Rechtsgutachten. UN-BRK kommunal. Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Rechtsgutachten_UN-BRK_kommunal.pdf, geladen am 26.11.2025.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention (2025a). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/monitoring-stelle-un-brk/die-un-brk>, geladen am 26.11.2025.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention (2025b). *Kommunale Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Zentrale Ergebnisse des bundesweiten Forschungsprojekts*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UN-BRK_kommunal/Factsheet_Kommunale_Umsetzung_der_UN-Behindertenrechtskonvention_Zentrale_Ergebnisse.pdf, geladen am 26.11.2025.
- DIMR/ZPE – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention/Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste, Universität Siegen (2025a). *Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene. Factsheet zum Bundesland Niedersachsen*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UN-BRK_kommunal/Laenderfactsheet_Niedersachsen.pdf, geladen am 1.12.2025.
- DIMR/ZPE – Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention/Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste, Universität Siegen (2025b). *Inklusion ist, Wege nicht einfach enden zu lassen. Forschungsprojekt „UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen“. Forschung*. <https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/forschung/>, geladen am 1.12.2025.
- Dusel, J. (2025). *UN-Behindertenrechtskonvention*. <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/rechtliches/un-brk/un-brk-node.html>, geladen am 26.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Niedersachsen (2019). *Niedersachsen in Zahlen*. https://www.statistik.niedersachsen.de/download/154508/Niedersachsen_in_Zahlen_Ausgabe_2019.pdf, geladen am 28.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Niedersachsen (2020). *Statistische Monatshefte Niedersachsen. Ausgabe 10/2020*. https://www.statistik.niedersachsen.de/download/160316/Statistisches_Monatsheft_Nr_10_2020_korrigierte_Version_vom_19.11.2020_.pdf, geladen am 28.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Hannover (2024a). *Bevölkerung in Niedersachsen am 30.09.2024 auf Basis des Zensus 2011*, <https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/bevoelkerung/bevolkerungsstand-einwohnerzahl-niedersachsens/bevolkerungsstand-einwohnerzahl-niedersachsens-tabellen-201964.html>, geladen am 28.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Niedersachsen (2024b). *Behinderungen am 31.12.2023 nach Art und Ursache der schwersten Behinderungen*, <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/189987>, geladen am 28.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Niedersachsen (2024c): *Schwerbehinderte nach Geschlecht, Altersgruppen (20) und Ursache der schwersten Behinderungen. Datenbank Tabellennummer K2400251*. <https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/>, geladen am 28.11.2025.
- Landesamt für Statistik, Niedersachsen (2025). *Bevölkerung und Fläche. Zeitreihe ab 1968*. <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/106137>, geladen am 28.11.2025.

- Landkreis Wolfenbüttel (2024). *Netzwerk Inklusion aus Niedersachsen trag sich in Wolfenbüttel*. <https://www.lkwf.de/Aktuelles/Presse-und-Meldungen/Netzwerk-Inklusion-aus-Niedersachsen-traf-sich-in-Wolfenbuettel.php?ModID=255&FID=3282.42862.1#:~:text=,> geladen am 1.12.2025.
- Land Niedersachsen (2022), vertreten durch die niedersächsische Staatskanzlei. *Landkreise und Gemeinden in Niedersachsen*. https://www.niedersachsen.de/startseite/land_leute/das_land/kreise_und_gemeinden/landkreise-und-gemeinden-in-niedersachsen-20036.html, geladen 28.11.2025.
- LMB – Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (2019). *Mustersatzung für die Einrichtung und Tätigkeit eines Beirates für Menschen mit Behinderungen. Handreichungen für die Arbeit der Behindertenbeiräte und Behindertenbeauftragten in Niedersachsen*. Schriftenreihe Band 54. Stand: 12/2019.
- LMB – Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (2025). *Niedersächsischer Inklusionsrat von Menschen mit Behinderungen*. <https://www.behindertenbeauftragte-niedersachsen.de/DE/Inklusionsrat>, geladen am 05.10.2025.
- MS – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2024). *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. Abschlussbericht*.
- MS – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2025). *NBGG (Nds. Behindertengleichstellungsgesetz)*. https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/soziales_inklusion/inklusion_von_menschen_mit_behinderungen/niedersaechsisches_behindertengleichstellungsgesetz_nbgg/niedersaechsisches-behindertengleichstellungsgesetz-nbgg-208001.html, geladen am 26.11.2025.
- NIKS – Netzwerk Inklusion der Landkreise und Städte in Niedersachsen (2024). *Leitbild*. Version vom 13.11.2024.
- NIR – Niedersächsischer Inklusionsrat von Menschen mit Behinderungen (2022). *Struktur der Arbeit des „Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen“*. Version vom 01.06.2022.
- Statista (2024). *Bevölkerungsdichte in den Land- und Stadtkreisen Niedersachsens in den Jahren 2021 und 2022 (Einwohner je km²)*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1184744/umfrage/bevoelkerungsdichte-kreise-niedersachsen/>, geladen 28.11.2025.
- Statistisches Bundesamt (2025). *Daten aus dem Gemeindeverzeichnis. Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/04-kreise?__blob=publicationFile&v=13, geladen am 28.11.2025.
- Vereinte Nationen (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol*. <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, geladen am 28.11.2025; vgl. Dusel, J. (2018, Hrsg. der deutschen Fassung). *Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK). Demokratie braucht Inklusion*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf, geladen am 26.11.2025.
- Vereinte Nationen (2015). *Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf, geladen am 26.11.2025.
- Vereinte Nationen (2018). *UN-BRK. Allgemeine Bemerkung Nr. 7/General comment No. 7. Zu Artikel 4 und 33: Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens*. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/Allg-BemerkNr7.pdf?sessionId=704847709ADC30C032DD42D47748BB5.internet981?__blob=publicationFile&v=2, geladen am 28.11.2025.

Vereinte Nationen (2023). Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_zum_kombinierten_zweiten_und_dritten_periodischen_Bericht_Deutschlands.pdf, geladen am 26.11.2025.

Autorin

Grote, Annetraud, Assessorin jur.

niedersächsische Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen,
Dozentin bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung für
Seminare zum SGB IX und zum rechtlichen Teil des Betrieblichen
Eingliederungsmanagements (BEM)

Stein, Sandra, Dipl. Reha. Päd.

MPH, Referentin und Stellvertreterin der niedersächsischen
Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen
E-Mail: landesbeauftragte@ms.niedersachsen.de