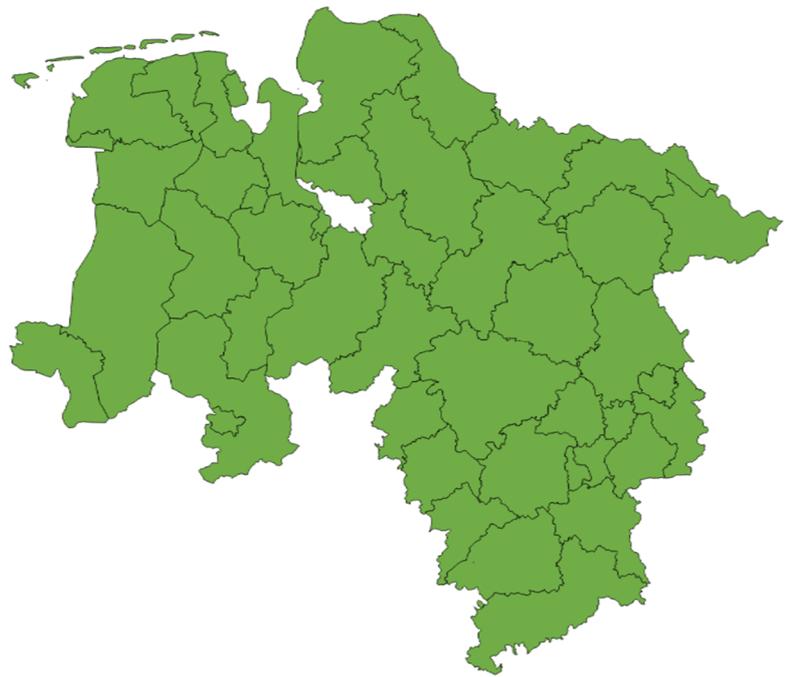


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2018**



**Niedersachsen**



**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2018**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

#### 5.4 Ohne Schulbegleitung keine inklusive Schule?!

*Die Jugend- und Sozialhilfeträger müssen durch die Bewilligung einer Schulbegleitung die inklusive Beschulung von Kindern mit einer (drohenden) Behinderung sicherstellen. Sie sind dazu verpflichtet, auch wenn sie nur nachrangig zuständig sind. Die systemischen Voraussetzungen sind bisher nicht gegeben, um die vorrangige Leistungspflicht der Schule zu erfüllen. Schulen suspendierten Kinder oder drohten, dies zu tun, wenn Kommunen keine Schulbegleitung sicherstellen.*

*Die handelnden Personen in den Kommunen sollten gezielt und intensiv mit den Schulen zusammenarbeiten und von diesen Informationen über den notwendigen Unterstützungsbedarf einholen. Nur so kann die bestmögliche Lösung für eine optimale inklusive Beschulung der Kinder gefunden werden.*

*Zudem können die Jugend- und Sozialhilfeträger ihre eigenen Instrumente bei der Bewilligung und Steuerung der Hilfe optimieren, um so ihre Leistungsverpflichtung einzugrenzen.*

In Niedersachsen stiegen die jährlichen Aufwendungen für die Schulbegleitungen in der Zeit von 2012 bis 2016 allein in der Sozialhilfe von 33,5 Mio. € um 115 % auf 72,1 Mio. €. Diese Steigerung bewog die überörtliche Kommunalprüfung, das Verhältnis zwischen Schule und Jugend- und Sozialhilfeträgern bei der Bewilligung einer Schulbegleitung zu hinterfragen, denn Jugend- und Sozialhilfeträger sind in diesen Fällen nur nachrangig zuständig (§ 10 Abs. 1 SGB VIII und § 2 Abs. 2 SGB XII).

Prüfungs-  
anlass

Des Weiteren war die Prüfung darauf ausgerichtet, Hinweise für die Bewilligung und Steuerung der Schulbegleitung zu geben, um die geprüften Jugend- und Sozialhilfeträger darin zu unterstützen, ihre eigenen Instrumente zur Begrenzung ihrer Leistungspflicht zu nutzen. Die Prüfung erstreckte sich auf die Landkreise Aurich, Cloppenburg, Gifhorn, Grafschaft Bentheim, Hildesheim, Uelzen und Wolfenbüttel sowie auf die Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb), die alle zugleich örtlicher Träger der Jugend- als auch der Sozialhilfe sind. Prüfungsmethodisch wurde ein Datenerhebungsbogen ausgewertet und anschließend eine Vor-Ort-Prüfung mit stichprobenweiser Aktenprüfung durchgeführt.

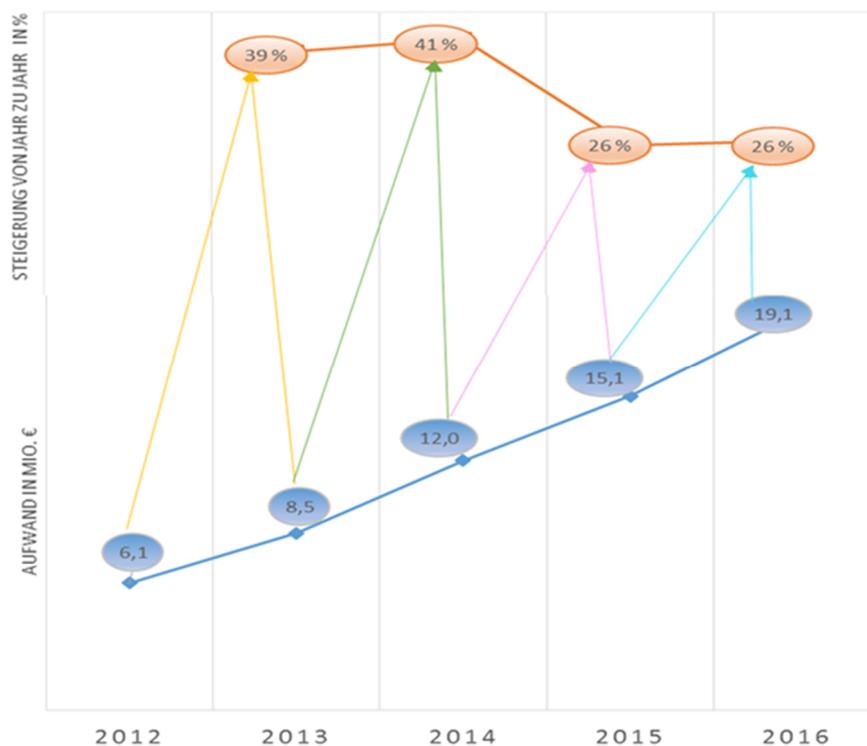
Prüfungsziel

Aufwand  
und  
Fallzahlen

Bei den geprüften Kommunen entwickelte sich der Aufwand für die Schulbegleitung in den Jahren 2012 bis 2016 wie folgt:<sup>13</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwand	6,1 Mio. €	8,5 Mio. €	12,0 Mio. €	15,1 Mio. €	19,1 Mio. €
Veränderung gegenüber Vorjahr		39 %	41 %	26 %	26 %

Tabelle 4: Entwicklung des Aufwands für die Schulbegleitung



Ansicht 19: Entwicklung des Aufwands für die Schulbegleitung

Danach stieg der Aufwand im Betrachtungszeitraum von 6,1 Mio. € auf 19,1 Mio. € und damit um mehr als das Dreifache. Der höchste Anstieg (2014 gegenüber 2013) mit 41 % fällt mit dem Beginn der inklusiven Beschulung von Kindern mit einer (drohenden) Behinderung zum Schuljahr 2013/14 zusammen. Dies bestätigte die Einschätzung der Kommunen, dass die Einführung der inklusiven Schule zum Schuljahr 2013/14 ihre Belastung als Jugend- und Sozialhilfeträger erhöht hat. Dies zeigt sich auch in den Fallzahlen, die sich in den geprüften Kommunen von 2012 auf 2016 verdoppelten.

Vorrang der  
Schule

Vorrangig leistungsverpflichtet ist die Schule, die die Aufgabe hat, die inklusive Beschulung sicherzustellen (§ 4 NSchG). Dafür müssen sich die Schulen zu inklusiven Lern-

<sup>13</sup> Die Jugendhilfeträger der Landkreise Grafschaft Bentheim und Hildesheim fehlen, weil die Jugendämter von Stadt und Landkreis im Prüfungszeitraum zusammengelegt wurden.

und Lebensorten weiterentwickeln. Sie erhalten dazu die Unterstützung des Nds. Kultusministeriums, der Nds. Landesschulbehörde sowie der Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (RZI), um die notwendigen personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen zu erhalten. Da die meisten Schulen derzeit noch nicht im notwendigen Umfang ausgestattet sind, können sie ihrer vorrangigen Leistungsverpflichtung nur selten vollständig nachkommen, sodass Jugend- und Sozialhilfeträger häufig nachrangige Einzelfallhilfen in Form einer Schulbegleitung bewilligen müssen.

Die inklusive Schule fußt auf dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention - UN-BRK), das in Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten ist. Art. 24 Abs. 2 UN-BRK führte dazu, dass Schülerinnen und Schüler mit einer (drohenden) Behinderung mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23.03.2012<sup>14</sup> einen Rechtsanspruch auf Zugang zum Regelschulsystem erhielten. Gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 NSchG sind diese Schülerinnen und Schüler durch wirksame, individuell angepasste Maßnahmen der Schule in den Schulen zu unterstützen.

*Rechtliche Grundlagen*

Hilfen zur angemessenen Schulbildung sind ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Gewährung einer Schulbegleitung ist eine Form dieser Leistung. Für Kinder mit einer (drohenden) seelischen Behinderung gewähren die örtlichen Jugendhilfeträger gemäß § 35a SGB VIII i. V. m. §§ 53 und 54 SGB XII eine Schulbegleitung,

- wenn eine (drohende) wesentliche Behinderung im Sinne des § 2 Abs. 1 SGB IX vorliegt und
- dadurch die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Für alle anderen Kinder mit einer (drohenden) Behinderung besteht dieser Anspruch gegenüber den örtlichen Sozialhilfeträgern gemäß der §§ 53 und 54 SGB XII.

Die Schule muss Kinder mit einer (drohenden) Behinderung unterstützen. Ihre (vorrangige) Leistungspflicht ergibt sich aus § 4 Abs. 2 NSchG i. V. m. § 2 SGB XII. Diese bestehenden Leistungsverpflichtungen führen zu der Frage, welche Leistungen die Schule erbringen muss, damit Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung am allgemeinen Bildungssystem teilhaben können.

Eine gute Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfeträger mit den Schulleitungen und den Lehrkräften der Schulen (künftig als Schulen benannt) ist Voraussetzung dafür, dass allen Kindern die ihren individuellen Möglichkeiten entsprechende Teilhabe am Schulleben ermöglicht werden kann. Diese sollte sowohl Informationen über das Kind

*Verhältnis zwischen „Ämtern“ und „Schule“*

---

<sup>14</sup> Nds. GVBl. S. 34.

mit Unterstützungsbedarf als auch Auskünfte über die personellen und organisatorischen Möglichkeiten der Schule beinhalten. Nur bei einer entsprechenden Mitwirkung der Schule können sich die Jugend- und Sozialhilfeträger ein umfassendes Bild von der Teilhabebeeinträchtigung machen sowie den Umfang des Bedarfs zutreffend ermitteln.

*Schul-  
suspendie-  
rung*

Nach den von der überörtlichen Kommunalprüfung in den geprüften Kommunen gesammelten Erkenntnissen verfügten die Sozial- und Jugendhilfeträger im Regelfall über keine oder nur wenige Informationen seitens der Schule, sind von dort aber einem massiven Leistungsgewährungsdruck ausgesetzt. Die Schulen drohten nicht selten mit der Suspendierung der Kinder, wenn für diese keine Schulbegleitung bewilligt würde. Sechs geprüfte Organisationseinheiten berichteten, dass Kinder tatsächlich suspendiert worden seien.

*Mitwirkung  
der Schule  
einfordern*

Die Schulen sind den Jugend- und Sozialämtern gegenüber gemäß § 117 SGB XII zur Auskunft verpflichtet. Versuche der Jugend- und Sozialhilfeträger, die Schulen in das Verfahren einzubinden, indem sie einen Schulbericht anforderten, waren in der Praxis der geprüften Kommunen jedoch nur selten von Erfolg gekrönt. So wollten die Jugend- und Sozialhilfeträger von den Schulen u. a. wissen

- in welchem Umfang der Schule insgesamt zusätzliche Lehrerwochenstunden für die inklusive Beschulung zur Verfügung stehen,
- in welchem Umfang der Schule eine pädagogische Unterrichtshilfe zur Verfügung steht und diese für das Kind eingesetzt wird,
- welche Unterstützungskräfte und welche Fördermaßnahmen seitens der Schule bereits eingesetzt wurden oder
- ob bereits andere Kinder in der Klasse durch eine Schulbegleitung unterstützt werden.

Antworten auf diese Fragen kamen von den Schulen laut Auskunft der geprüften Kommunen selten bis nie.

*Ein gutes  
Praxisbei-  
spiel*

Der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel befragte die Schulen ausführlich. Zugleich zeigte er den Schulen, wie sie einzelne Probleme der Kinder selbst lösen könnten. Der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel fasste seine Praxis im Umgang mit den Schulen mit der Aussage zusammen „Wir nehmen unsere Schulen sehr in die Pflicht“. In der Folge wies er die geringsten prozentualen Steigerungen in der Zeit von

2012 bis 2016 beim Aufwand, beim Aufwand je 1.000 Einwohner der Altersgruppe von 6 bis 18 Jahren, bei den Fallzahlen sowie bei der Leistungsdichte<sup>15</sup> auf.

Überwiegend musste die überörtliche Kommunalprüfung nach Auswertung der von den geprüften Kommunen gemachten Angaben allerdings feststellen, dass die Schulen

*Mangelnde  
Mitwirkung  
der Schule*

- häufig eine Schulbegleitung forderten,
- Druck auf die Erziehungsberechtigten ausübten, aber
- über ihre eigenen Strukturen und Ressourcen wenig mitteilten.

Aufgrund dessen kannten die Kommunen die (getroffenen) Maßnahmen der Schulen häufig nicht vollständig und konnten daher in diesen Fällen den tatsächlichen Unterstützungsbedarf nicht zutreffend feststellen. Gleichwohl sahen sich die geprüften Kommunen in diesen Fällen gezwungen, eine Schulbegleitung als Einzelfallmaßnahme zu bewilligen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Mitwirkung der Schulen stärker einzufordern. Die Kommunen sollten die Schulen umfassend befragen, insbesondere über deren eigene Unterstützungsmaßnahmen und eingesetzte Ressourcen.

*Empfehlung*

Um die Zusammenarbeit mit den Schulen künftig zu verbessern, könnte ein Weg sein, eine Vereinbarung mit der Landesschulbehörde für den Einsatz von Schulbegleitungen an Schulen abzuschließen. Mittels einer solchen Vereinbarung kann vor Ort eine einheitliche Zusammenarbeit der Schulen mit den örtlichen Sozialhilfe- und Jugendhilfeträgern verabredet werden. Dies beabsichtigen der Jugend- und der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn sowie der Jugendhilfeträger des Landkreises Graftschaft Bentheim.

Das Land Thüringen hat sich dazu entschieden, den Aufwand für die im Zusammenhang mit dem Schulbesuch notwendige Betreuung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die keinen Anspruch auf sozialversicherungsrechtliche Leistungen haben, dem Schulaufwand zuzuordnen (§ 3 Abs. 1 S. 2 ThürSchFG). Dies ist ein guter Weg, um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, schnell bedarfsgerecht entscheiden zu können und damit das Ziel der optimalen Beschulung für alle Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Darüber hinaus wird in Thüringen durch eine eindeutige Zuständigkeitszuweisung das Entstehen des in Niedersachsen vorhandenen Vorrang-Nachrang-Problems verhindert.

*Eine gute  
Lösung aus  
Thüringen*

Der Bedarf eines Kindes mit (drohender) Behinderung sollte die notwendige Qualifikation der eingesetzten Schulbegleitung bestimmen. Die überörtliche Kommunalprüfung fand

*Bandbreite  
der Entgelte*

---

<sup>15</sup> Leistungsbezieher auf 1.000 Einwohner der Vergleichsgruppe. Beispiel: Bei einer Leistungsdichte von 5:1.000 bekämen 5 von 1.000 schulpflichtigen Kindern Hilfe zur angemessenen Schulbildung in Form einer Schulbegleitung.

bei den geprüften Kommunen 108 verschiedene Entgelte für eine Zeitstunde „Schulbegleitung“ vor. Den Entgelten lagen die verschiedensten Qualifikationen bzw. Unterteilungen des Personenkreises zugrunde. Eine einheitliche Zuordnung zwischen Entgelt und Qualifikation und damit ein Vergleich von Leistungskatalog, Anforderungsprofil und Entgelt waren nicht möglich.

Die Entgelte je Zeitstunde wiesen eine Bandbreite von über 500 % auf. Das geringste Entgelt für 60 Minuten zahlte mit 10,00 € der Jugendhilfeträger des Landkreises Grafschaft Bentheim und das höchste vereinbarte der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel mit 55,50 €. Die meisten Entgelte (50) lagen zwischen 25,00 und 35,00 €.

Der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn hat in seiner Leistungs- und Prüfungsvereinbarung die Aufgaben der Schulbegleitung unter Berücksichtigung der zu leistenden Tätigkeiten mit den dazu gehörenden Qualitätsanforderungen (Leistungskatalog) beschrieben. Diese unterteilte er in drei Leistungsstufen, wobei aufsteigend jeweils zusätzliche Anforderungen definiert wurden.

Die von der Schulbegleitung zu erbringende Leistung wurde durch den individuellen Bedarf der Kinder bestimmt. Diese individuell erforderlichen Unterstützungen glich der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn mit dem vereinbarten Leistungskatalog ab. Daraus folgte die Einstufung in die Leistungsstufe, was gleichzeitig die Qualifikation der Schulbegleitung und das damit verbundene Entgelt bestimmte. Die Vereinbarung von Leistungsstandards mit zugeordneten Qualifikationen sorgte für Transparenz und Vergleichbarkeit. Diese Verknüpfung bewertet die überörtliche Kommunalprüfung positiv.

Trotz vorrangiger Leistungsverpflichtung der Schulen müssen nach den Erkenntnissen der überörtlichen Kommunalprüfung weitgehend die örtlichen Jugend- und Sozialhilfeträger tätig werden. Dies führte in der Vergangenheit zu den exorbitant gestiegenen Leistungen im Sozial- und Jugendhilfebereich. Solange die Sach- und Rechtslage keine anderen Möglichkeiten zulässt, können die Kommunen nur versuchen, ihre eigenen Instrumente<sup>16</sup> zur Begrenzung ihrer „Ausfallbürgschaft“ zu nutzen.

Diese stellt die überörtliche Kommunalprüfung im folgenden Überblick dar.

---

16 Hinweis auf fachliche Unterstützungen:

o Handreichung zu § 35a SGB VIII der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN)

Vgl. Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (Hg.): Handreichung zum § 35a SGB VIII, Hannover 2012, <https://www.ibn-niedersachsen.de/pages/viewpage.action?pageId=1507494>, abgerufen am 26.06.2017.

o Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe: Der Behinderungsbegriff nach SGB IX und SGB XII und die Umsetzung in der Sozialhilfe, Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII in Verbindung mit der Eingliederungshilfe-Verordnung (EHVO), Münster, Stand 24.11.2009

[https://www.lwl.org/spur-download/bag/orientierungshilfe\\_behinderungsbegriffendf\\_24112009.pdf](https://www.lwl.org/spur-download/bag/orientierungshilfe_behinderungsbegriffendf_24112009.pdf), abgerufen am 26.06.2017.

*good-practice  
Beispiel  
Entgeltver-  
einbarung*

*Fazit*

### Informationsbeschaffung

- Konsequentes Einfordern von Informationen und Ressourcen von den Kommunen bei den Schulen

### Individuelle Voraussetzungen gegeben?

- Feststellung der Art der Behinderung unter Heranziehung von Diagnosen auf Basis von ICD 10.
- Feststellung der behinderungsbedingten Teilhabebeeinträchtigung anhand eines an ICF angelehnten Diagnosebogens

### Teilhabebeeinträchtigung?

- Beurteilung nach Befragungen von:
  - Kind
  - Erziehungsberechtigte
  - Lehrkräfte
  - Schulbegleitung
  - Durchführung von Hospitationen in der Schule
  - Besuch des Kindes im häuslichen Umfeld

### Feststellung des individuellen Unterstützungsbedarfs nach

- der Problemlage des Kindes
- dem erforderlichen Umfang (möglicher Stundenabzug)
- der notwendigen Betreuungsrelation (wenn andere Kinder mit Hilfebedarf die gleiche Klasse/Schule besuchen)
- der notwendigen Qualifikation/Eignung der Schulbegleitung = Zielplanung im Hilfe-/Gesamtplanverfahren