



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2019

Nr. 2 Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 2 Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren

1 Allgemeines

Behinderungsbedingte Beeinträchtigungen von Kindern und Jugendlichen führen häufig dazu, dass zusätzliche Hilfen erforderlich sind, um eine angemessene Schulbildung zu ermöglichen. Der Bedarf ist von den Landkreisen und kreisfreien Städten¹²⁶ als örtlichen Trägern der Sozial- und Jugendhilfe zu decken. Ob eine Behinderung vorliegt oder droht, ist Gegenstand ärztlicher oder therapeutischer Diagnosen. Die Sozial- und Jugendhilfeträger haben anschließend darüber zu entscheiden, ob aufgrund der Behinderung die Teilhabe beeinträchtigt ist, und legen Art und Umfang der Hilfen fest.

Besteht Inklusionsbedarf aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderungen, sind die Sozialämter, bei seelischen Behinderungen die Jugendämter zuständig¹²⁷.

Leistungen werden im Wesentlichen durch Bewilligung von Integrationshilfen, nachstehend auch als Schulbegleiter bezeichnet, erbracht. Sie werden in Förder-, Schwerpunkt- und sonstigen Regelschulen eingesetzt¹²⁸. Mit den Betreuungsleistungen werden zumeist freie Träger beauftragt.

Seit dem Schuljahr 2014/2015 haben Eltern von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Wahlrecht¹²⁹, ob ihre Kinder am inklusiven Unterricht¹³⁰ teilnehmen oder eine Förderschule besuchen. Dies dient auch der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention¹³¹.

Die inklusionsbedingten Ausgaben und Fallzahlen der Landkreise und Städte sind im Betrachtungszeitraum stark gestiegen (vgl. Tz. 2.1). Mehr als ein Drittel aller Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden mittlerweile inklusiv außerhalb von Förderschulen unterrichtet¹³².

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in drei kreisfreien Städten, einer großen kreisangehörigen Stadt und fünf Landkreisen zusammen. Die Prüfungen beschränkten sich auf die Bewilligung von Integrationshilfen. Die Umsetzung der Inklusion hat weitere finanzielle Auswirkungen für die kommunalen Schulträger (zum Beispiel Schaffung barrierefreier Schulgebäude und

¹²⁶ Zusätzlich fünf große kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt.

¹²⁷ Zwecks besserer Lesbarkeit werden beide Begriffe im Folgenden nicht nur für die Ämter, sondern auch für die Landkreise und kreisfreien (und die großen kreisangehörigen) Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe verwendet.

¹²⁸ Der inklusive Unterricht wird vorrangig von derzeit etwa 300 Schwerpunktschulen erbracht. Diese sind dafür eingerichtet, inklusiven Unterricht zu erbringen und werden dabei durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte unterstützt (§ 14 a Schulgesetz -SchulG).

¹²⁹ Änderung von § 59 Abs. 4 Schulgesetz durch das Vierte Landesgesetz zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes vom 24. Juli 2014 (GVBl. S. 125).

¹³⁰ Das bedeutet, dass Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingten Beeinträchtigungen gemeinsam und unter individueller Förderung mit Schülern ohne Behinderungen unterrichtet werden (§ 14 a Abs. 1 Satz 1 SchulG).

¹³¹ Artikel 24 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dieses ist nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens seit dem 26. März 2009 geltendes Bundesrecht (BGBl. 2008 II S. 1419, 2009 II S. 812).

¹³² Ministerium für Bildung, Broschüre „Inklusiver Unterricht in Rheinland-Pfalz“, 3. Auflage 2018, im Internet abrufbar unter <https://inklusion.bildung-rp.de/service-und-kontakt/downloads.html>.

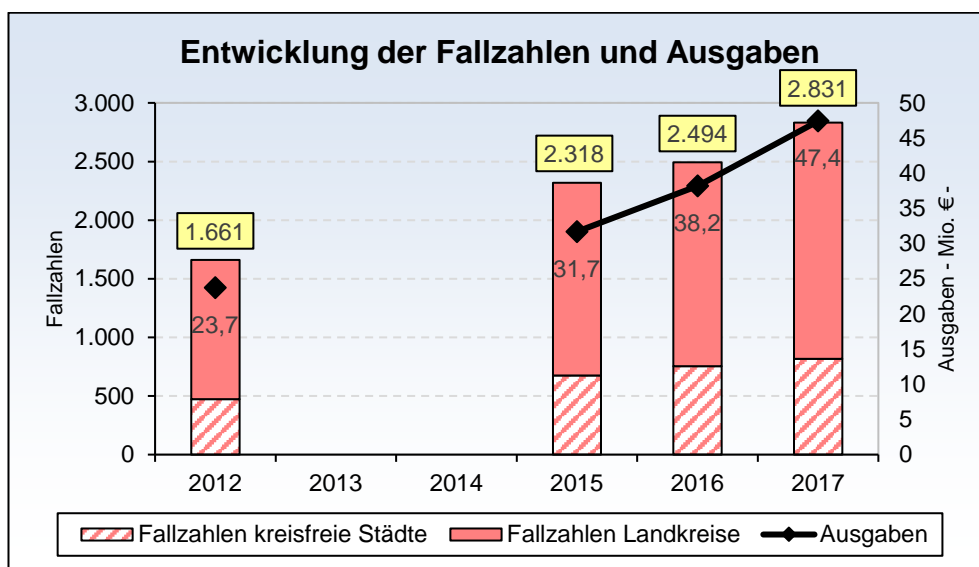
Schulgelände, Ausstattung der Schulen und Schülerbeförderung), die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren.

2 Ausgaben und Fallzahlen - starker Anstieg

2.1 Rheinland-Pfalz insgesamt

Die amtliche Statistik der Sozial- und der Jugendhilfe liefert keine Angaben zu dem finanziellen Aufwand und den Fallzahlen für Integrationshilfen. Seit 2002 gibt es in Rheinland-Pfalz eine landesweite Berichterstattung zu den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Unter dem Titel „Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen“ erhebt das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism) von fast allen Jugendämtern¹³³ Daten. Seit 2012 werden Integrationshilfen an Schulen gesondert erfasst. Hierin sind auch die Sozialämter einbezogen.

Die Fallzahlen der Jugend- und Sozialämter für Integrationshilfen an Schulen insgesamt sind von 2012 bis 2017 um 70 % und die Aufwendungen um 100 % gestiegen¹³⁴.



Das Schaubild zeigt die Steigerungen der Fallzahlen und der Ausgaben für Integrationshilfen an Schulen in Rheinland-Pfalz. Mangels Erhebung durch das ism fehlen Angaben für die Jahre 2013 und 2014.

¹³³ Mit Ausnahme des Jugendamts des Westerwaldkreises, das nicht mehr teilnimmt. Einen Teil der Daten hat das Jugendamt dem Rechnungshof mitgeteilt.

¹³⁴ Angaben vor 2017 aus Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen, Profil für das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz, Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und ausgewählten sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren für das Jahr 2016 des ism; Angaben für 2017 berechnet aus Meldungen der Jugend- und Sozialämter an das ism, unter Schätzung einzelner fehlender Angaben. Es ist jeweils die Jahresfallzahl (Summe aus am 31. Dezember laufenden und im Laufe des Jahres beendeten Fällen) zugrunde gelegt.

2.2 Interkommunaler Vergleich - Verwaltungspraxis hat spürbaren Einfluss auf Ausgaben und Fallzahlen

Die Jugendämter bewilligten zwischen 1,4 und 9,5 Integrationshilfen (durchschnittlich 4,7) je 1.000 junge Menschen zwischen sechs und unter 15 Jahren; bei den Sozialämtern reichten die Werte (ohne die Stadt Mainz¹³⁵) von 1,3 bis 6,6 (durchschnittlich 3,6¹³⁶)¹³⁷. Die Unterschiede haben verschiedene Ursachen, u. a. die Bewilligungspraxis (vgl. nachfolgend Tz. 3.4, 3.5, 6 und 7). Insbesondere Jugend- und Sozialämter mit überdurchschnittlichem Bewilligungsumfang sollten diese daher - anhand der Ausführungen in diesem Beitrag - kritisch hinterfragen. Das folgende Diagramm¹³⁸ macht die Unterschiede deutlich:

¹³⁵ Hier lag der Wert bei 16,5.

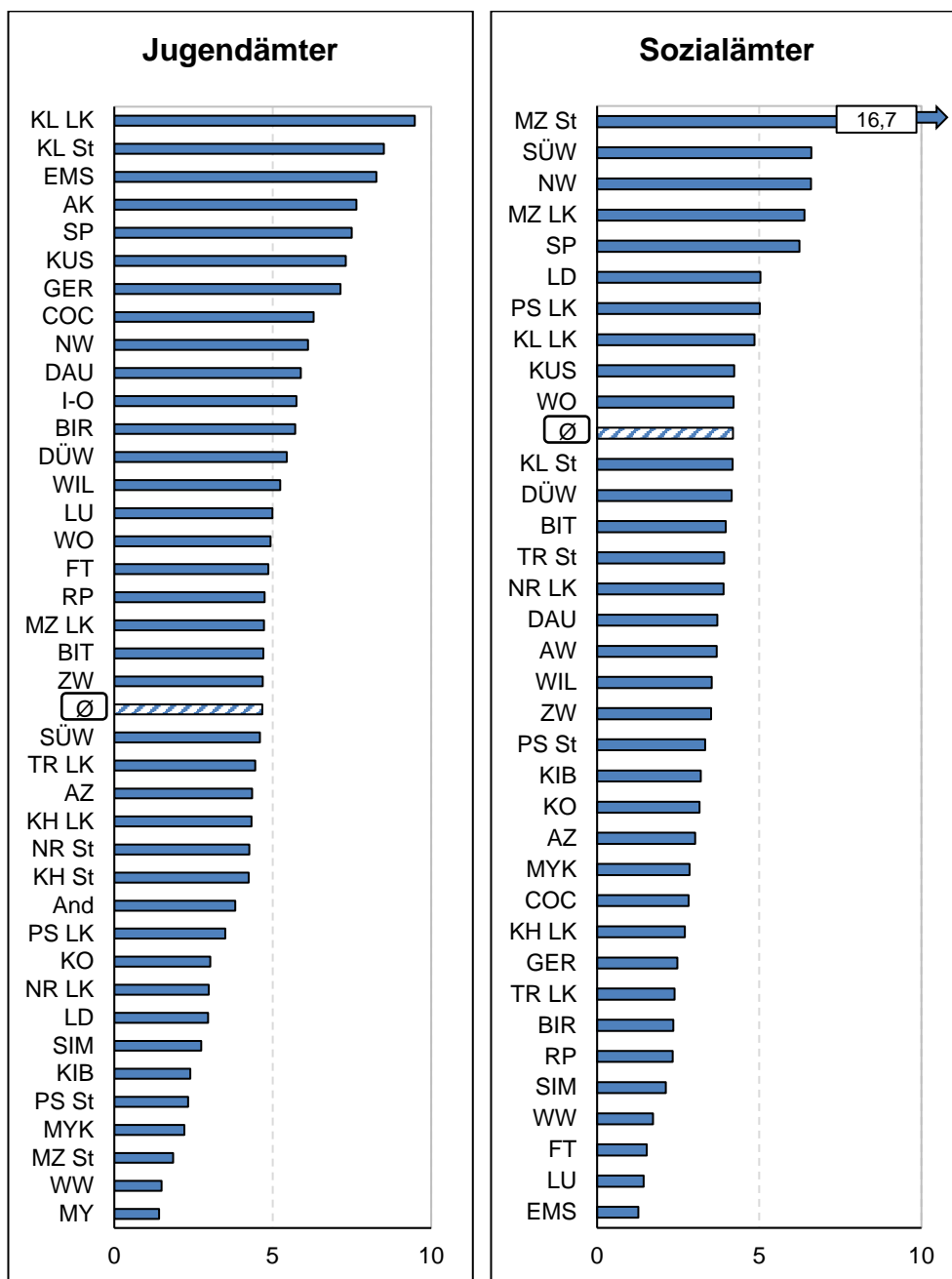
¹³⁶ Bei Berücksichtigung des Mainzer Werts liegt der Durchschnitt bei 4,2.

¹³⁷ Auswertungen auf Basis der Meldungen an das ism und ohne Jugend- und Sozialämter, bei denen Angaben fehlten sowie ohne erkennbar unplausible Daten.

¹³⁸ Für die Kommunen sind ihre Kfz-Kennzeichen angegeben, bei Bedarf ergänzt um „LK“ für Landkreis oder „St“ für Stadt (And = Andernach, I-O = Idar-Oberstein, Ø = Durchschnitt).

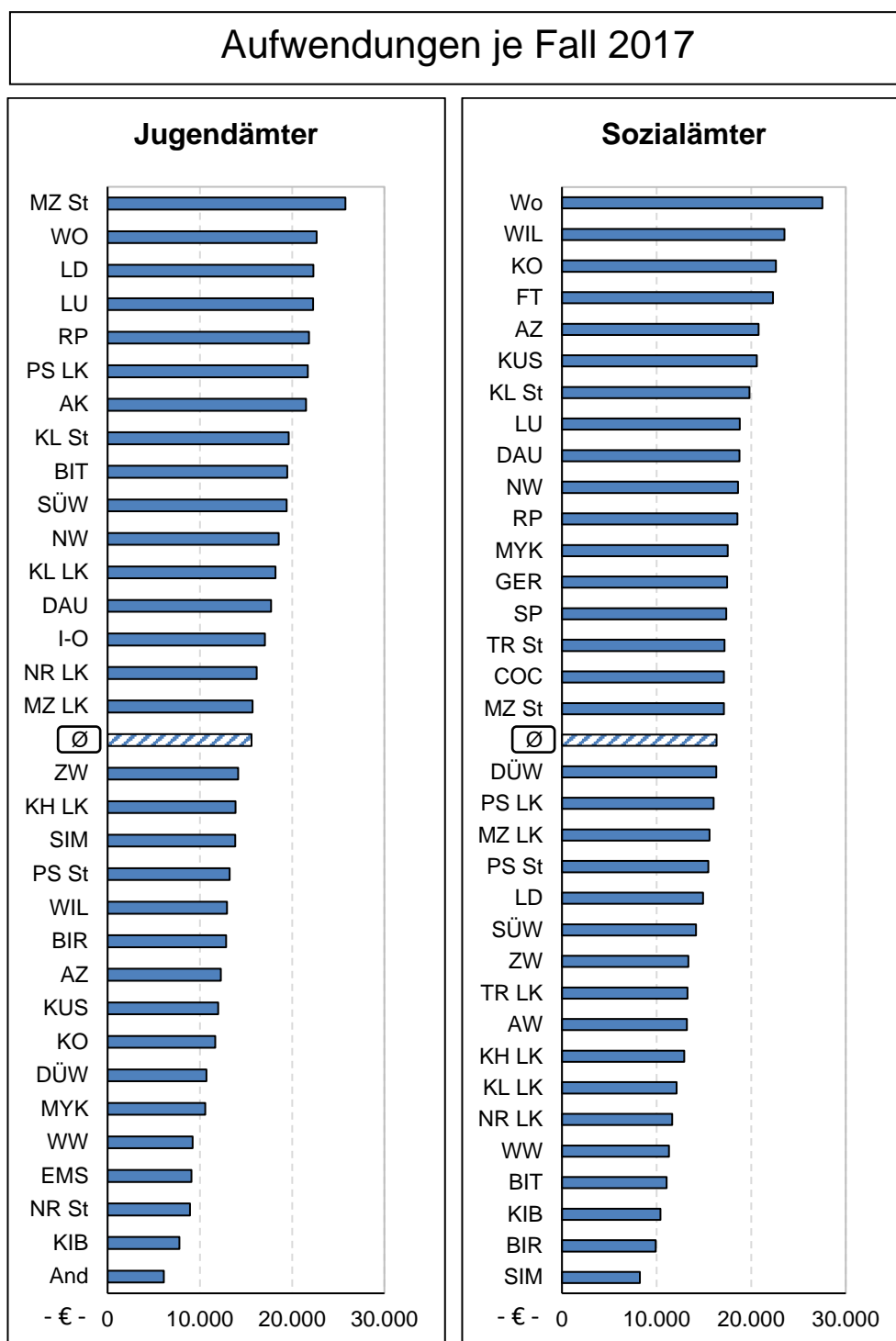
Integrationshilfen an Schulen 2017

pro 1.000 junge Menschen zwischen 6 und unter 15 Jahren



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede in der Häufigkeit der Bewilligung von Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter dar.

Im Jahr 2017 lagen die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall bei 16.000 €. Die Spannweite reichte von 6.100 € bis 27.500 €. Die Unterschiede erklären sich überwiegend durch die Höhe der gezahlten Entgelte (Tz. 4) und den in der Hilfeplanung festgelegten zeitlichen und qualitativen Leistungsumfang (Tz. 5).



Das Diagramm veranschaulicht die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Aufwendungen je Fall für Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter.

3 Verfahren, insbesondere Hilfeplanung

3.1 Interne Zusammenarbeit - verbesserungsbedürftig

Überwiegend stimmten sich Jugend- und Sozialamt zu entscheidungsrelevanten Fragen bei der Gewährung von Integrationshilfen nicht ab. Dies betraf die sachliche Zuständigkeit, den Einsatz von Fach- oder Nichtfachkräften, die Vergütung von Leistungen und die Abgrenzung zum Aufgabenbereich der Schulen. Teilweise zahlten sie denselben Leistungsanbietern unterschiedliche Entgelte für vergleichbare Leistungen. Es war nicht bekannt, an welchen Schulen und in welchen Klassen das jeweils andere Amt Integrationshelfer eingesetzt hatte. Mangels gegenseitiger Kenntnis der Bewilligungen wurde nicht geprüft, ob gegebenenfalls mehrere Kinder gemeinsam betreut werden können.

Eine enge Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfe fördert die sachgerechte Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie eine einheitliche und wirtschaftliche Vorgehensweise. Es ist daher erforderlich, dass sich Jugend- und Sozialämter mehr als bisher abstimmen. Dazu bietet es sich an, gemeinsame Verfahrensbestimmungen und Standards zu erarbeiten.

Auch innerhalb der Ämter gab es Mängel im Informationsaustausch. So leiteten beispielsweise Verwaltungskräfte monatliche Rechnungen mit den Stundenaufstellungen der mit der Leistungserbringung beauftragten Fachdienste nicht an die fallverantwortlichen sozialpädagogischen Fachkräfte weiter.

Die Fachkräfte müssen über sämtliche relevanten Informationen verfügen. Hierzu gehören zum Beispiel Angaben über die tatsächlichen Zeiten der Leistungserbringung¹³⁹ und sämtliche Unterlagen, die insbesondere für die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit (Geburtsurkunden, Urkunden zur Feststellung der Vaterschaft, Scheidungsurteile, Sorgeerklärungen usw.) oder für die Prüfung vorrangiger Ansprüche (beispielsweise Opferentschädigung in Missbrauchsfällen) relevant sein können.

3.2 Akten - häufig unvollständig

Leistungsakten waren oft unvollständig. Dies betraf insbesondere nachfolgende Unterlagen:

Auflistung gegebenenfalls erforderlicher Unterlagen	
Dokumente	Relevanz
Aktuelle fachärztliche Gutachten und Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf	Prüfung der Leistungsvoraussetzungen und des Hilfebedarfs
Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK)	Prüfung des Hilfebedarfs und Einstufung in einen Pflegegrad
Zuweisungsentscheidungen der Schulaufsichtsbehörde	Prüfung der Leistungsvoraussetzungen
Halbjahres- und Jahreszeugnisse	Hinweise zur Teilhabe von Schülern anhand Verbalbeurteilungen; Abgleich von Stundenabrechnungen der Leistungsanbieter mit Angaben zu Fehltagen
Stundenpläne und Förderpläne	Unterrichtsdauer, Fächer in Randzeiten, ggf. Inhalte der Nachmittagsbetreuung und Einzel- oder Gruppenförderungen inner- oder außerhalb des Klassenverbands ¹⁴⁰

¹³⁹ Zur Weiterleitung von Informationen durch die Sozialen Dienste an die Verwaltungskräfte vgl. Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 6.1.

¹⁴⁰ Sofern beispielsweise Sportunterricht oder Förderstunden für beeinträchtigte Kinder in kleinen Lerngruppen in Randzeiten gelegt werden, kann dies im Einzelfall den Stundenbedarf für den Einsatz eines Integrationshelfers reduzieren.

Auflistung gegebenenfalls erforderlicher Unterlagen	
Dokumente	Relevanz
Gliederungspläne (zumindest auszugsweise) und Inklusionskonzepte der Schulen	Zugewiesene Förderlehrerwochenstunden und Angaben zu Schülern mit Förderbedarf (ggf. unabhängig von einem sonderpädagogischen Gutachten)
Schulberichte ¹⁴¹	Weitere in der Schule, Klasse eingesetzte Integrationshilfen, schulinterne Fördermaßnahmen und Umfang der Teilnahme

Die Akten müssen eine möglichst umfassende Beurteilung des Hilfebedarfs und eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung ermöglichen. Dies erfordert eine vollständige Dokumentation des entscheidungserheblichen Sachverhalts.

3.3 Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung - Dokumentation fehlte

Jugendämter dokumentierten häufig nicht oder nur bei Erstbewilligungen, ob und wie sie die Teilhabebeeinträchtigung¹⁴² geprüft hatten.

Die Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung (sozialpädagogische Diagnostik)¹⁴³ ist eine der Voraussetzungen für die Leistungsgewährung. Sofern keine selbst erstellten Diagnosebögen genutzt werden, sollten die Fachkräfte des Sozialen Dienstes die Teilhabebeeinträchtigung grundsätzlich nach dem vom ism empfohlenen Schema¹⁴⁴ prüfen und ihre Prüfungsergebnisse festhalten.

3.4 Behinderung - unzureichende Prüfung der Voraussetzungen

Ein Sozialamt bewilligte Integrationshilfen für Kinder mit einem Intelligenzquotienten (IQ) zwischen 70 und 84. Ärztliche Atteste über das Vorliegen anderer Beeinträchtigungen fehlten. Die Wesentlichkeit der Behinderung im Sinne des § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII war nicht festgestellt¹⁴⁵.

Ein IQ in der vorstehenden Spanne reicht allein nicht aus für die Annahme einer wesentlichen geistigen Behinderung im Sinne des Sozialhilferechts¹⁴⁶. Liegt eine solche nicht vor, kommen keine Leistungen in Betracht. Daher war es nicht sachgerecht, die Integrationshilfen einzig auf den jeweiligen IQ-Wert zu stützen.

¹⁴¹ Als Muster vgl. Anlage 2 der „Handreichung zum Einsatz von Integrationshilfen im schulischen Bereich“, (https://inklusion.bildung-rp.de/fileadmin/user_upload/inklusion.bildung-rp.de/Download/Final_Handreichung_zum_Einsatz_von_Integrationshilfen_im_schulischen_Bereich.pdf), veröffentlicht u. a. vom Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 864/2017, im Folgenden: Handreichung Integrationshilfen.

¹⁴² Von einer solchen kann ausgegangen werden, wenn Kinder und Jugendliche zum Beispiel keine altersgerechte Selbstständigkeit entwickelt haben, merkliche Ausschlüsse bezüglich altersgemäßer Kontakte und Beteiligungschancen erleben oder in ihren persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt sind.

¹⁴³ § 35a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VIII.

¹⁴⁴ Einführung und Arbeitshilfe zur Eingliederung nach § 35a SGB VIII (https://www.ism-mz.de/fileadmin/uploads/Downloads/Arbeitshilfe_35a.pdf).

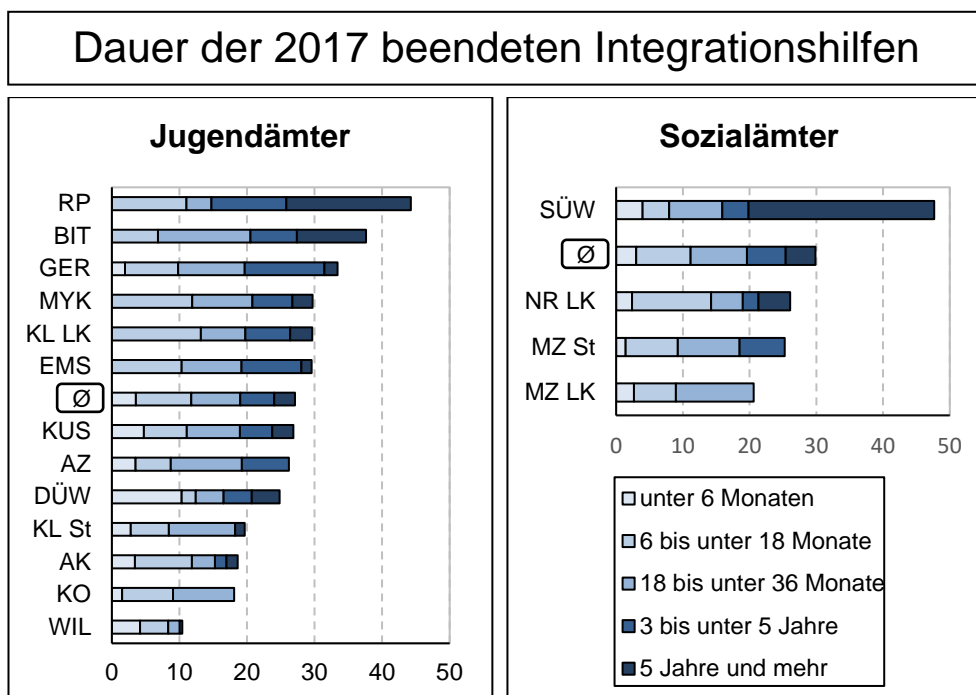
¹⁴⁵ Geistig wesentlich behindert sind Personen, die infolge einer Schwäche ihrer geistigen Kräfte in erheblichem Umfang in ihrer Fähigkeit zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft eingeschränkt sind (§ 2 Eingliederungshilfe-Verordnung)

¹⁴⁶ Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 15. Januar 2018 - L 8 SO 249/17 B ER, juris Rn. 23.

Die Feststellung der wesentlichen geistigen Behinderung sollte anhand der Orientierungshilfe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)¹⁴⁷ vorgenommen werden.

3.5 Mängel in der Hilfeplanung - Auswirkungen auf die Hilfedauer

Die Hilfedauer betrug bei den Jugendämtern durchschnittlich 27,1 Monate und bei den Sozialämtern 29,9 Monate¹⁴⁸. Im Vergleich der Jugend- und Sozialämter gab es zum Teil erhebliche Unterschiede:



Die Grafik zeigt die erheblichen Unterschiede in der Dauer der beendeten Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter mit wenigstens zehn im Jahr 2017 beendeten Hilfen.

Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und die Gesamtplanung nach § 141 ff. SGB XII¹⁴⁹ dienen der Steuerung, Dokumentation und Wirkungskontrolle des Teilhabeprozesses. Die Regelungen unterscheiden sich teilweise hinsichtlich des Verfahrens, der Inhalte und des zu beteiligenden Personenkreises. In beiden Rechtskreisen ist sie das zentrale Instrument zur Feststellung der geeigneten und notwendigen Hilfen. Durch sie wird unter anderem die notwendige Qualifikation der einzusetzenden Kraft (Tz. 4.4.1), der Umfang der zu gewährenden Hilfen (Tz. 5) und deren Dauer maßgeblich bestimmt. Eine sachgerechte Hilfeplanung kann maßgeblich zur Vermeidung unnötig langer Leistungszeiträume und damit in der Folge zu einer Fallzahlenminderung beitragen.

Nachfolgend dargestellte Mängel bei der Hilfeplanung beeinflussten die Hilfedauer.

¹⁴⁷ 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 i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung (EHVO) vom 24. November 2009, Nr. 5.2, im Internet abrufbar unter https://www.bages.de/spur-download/bag/orientierungshilfe_behinderungsbegriffendf_24112009.pdf.

¹⁴⁸ Diesbezügliche Differenzen erklären sich zum Beispiel aus den unterschiedlichen Behinderungsformen.

¹⁴⁹ Ab 2020 § 117 ff. SGB IX, bei Beteiligung weiterer Rehabilitationsträger zudem § 19 ff. SGB IX. Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag einheitlich der Begriff der Hilfeplanung verwendet.

3.5.1 Beteiligung der Leistungsanbieter - eigene Planung vielfach nicht gewährleistet

Bei der Hilfeplanung wurden eigene Kräfte oft nicht oder nicht im gebotenen Umfang eingesetzt:

- Ein Sozialamt mit überdurchschnittlichen Fallzahlen an Integrationshilfen verfügte bis Oktober 2017 über keine sozialpädagogischen Fachkräfte für diese Hilfen. Teilweise gab es keine Teilhabepläne oder die Leistungsanbieter hatten diese erstellt.
- Vielfach hatten Fachkräfte der Sozialen Dienste im Vorfeld von Hilfeplankonferenzen keinen Kontakt zu den Familien. Leistungsanbieter reichten von den Eltern unterschriebene Erstanträge und Anträge auf Weitergewährung von Leistungen ein. Sie schlugen den Umfang der Betreuungsstunden vor.
- Leistungsanbietern oblag die Dokumentation der Hilfeplangespräche und die Hilfeplanerstellung.
- Bei einem Jugendamt waren Anamnese, Diagnostik und Begutachtung der Kinder sowie die Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs einem Leistungsanbieter übertragen.
- Häufig schrieben Leistungserbringer die Teilhabepläne fort. Verschiedentlich sah der Soziale Dienst davon ab, wenigstens die Plausibilität der Fortschreibungen zu prüfen.
- Ein Jugendamt beauftragte - aus Kapazitätsgründen - Leistungserbringer mit einem „Clearing“, um abzuklären, welche Hilfen künftig erbracht werden sollen. Es beauftragte dieselben Leistungserbringer anschließend mit der Durchführung der Hilfen.

Zugangssteuerung und Bedarfsprüfungen für Neu- und Bestandsfälle waren durch die praktizierten Verfahrensweisen deutlich eingeschränkt. Letztlich bewilligten diese Jugend- und Sozialämter die Leistungen regelmäßig entsprechend den Vorschlägen der Leistungsanbieter. Dies birgt die Gefahr, dass deren wirtschaftliches Interesse die Empfehlung und letztlich die Hilfestellung beeinflussen kann.

Die Hilfeplanung dient einer möglichst zielgerichteten Hilfestellung. Hierfür müssen sich die sozialpädagogischen Fachkräfte der Jugend- und Sozialämter ein eigenes Bild verschaffen und die Hilfen, einschließlich deren Umsetzung durch die freien Träger¹⁵⁰, regelmäßig evaluieren. Bewilligungen dürfen sich nicht nur auf Stellungnahmen der Beteiligten gründen, die in der Regel Interesse an einer möglichst umfangreichen Leistungsgewährung haben. Insbesondere muss einer Beeinflussung der Entscheidung durch wirtschaftliche Interessen der Leistungserbringer entgegen gewirkt werden. Dies betrifft sowohl die Einrichtung, Fortführung und Beendigung als auch den zeitlichen und qualitativen Umfang der Hilfen.

Es sollten daher Verfahren angewendet werden, die zu einer Objektivierung der Planung beitragen. Bei bereits laufenden Hilfen stellen die Entwicklungsberichte der Leistungserbringer nur eine von mehreren einzubeziehenden Erkenntnisquellen dar. Es sollte sichergestellt werden, dass die Jugend- und Sozialämter

- die Anträge selbst prüfen und gegebenenfalls ihr Beratungsangebot entsprechend ausweiten,
- Bedarfsprüfungen durch eigene Kräfte mit dem Ziel einer effektiven Fallsteuerung durchführen,
- sämtliche Hilfepläne durch eigene Fachkräfte erstellen und fortschreiben sowie

¹⁵⁰ Sog. Träger der freien Jugendhilfe nach § 3 SGB VIII sowie Einrichtungen und Dienste im Sinne von § 75 SGB XII bzw. § 36 SGB IX.

- wenn dennoch freie Träger mit Clearing-Aufgaben betraut werden, diese grundsätzlich nicht mit der Leistungserbringung beauftragen.

3.5.2 Dokumentation der Fallbesprechungen - zum Teil unzureichend

Bei einem Jugendamt enthielten die Akten keine Protokolle zu den Fallkonferenzen. Die Leitung des Sozialen Dienstes erfasste die Ergebnisse lediglich in einer Tabelle, auf die die Kräfte der wirtschaftlichen Jugendhilfe keinen Zugriff hatten. Damit fehlten der wirtschaftlichen Jugendhilfe teilweise für die Leistungsgewährung wesentliche Angaben, zum Beispiel zum beschlossenen Hilfebeginn.

Die Beschlüsse des Fachteams sind Grundlage für die Hilfestellung. Sie müssen insbesondere unter Angabe der bisherigen Hilfen, des Hilfebeginns, der betreuenden Einrichtung, des Betreuungsumfanges, der voraussichtlich anfallenden Kosten und des Hilfezeitraums dokumentiert werden. Üblicherweise fertigt die fallverantwortliche Fachkraft ein entsprechendes Protokoll auf einem Formblatt, das zu den Fallakten genommen wird.

Teilweise fehlten Aufgabenbeschreibungen der Schulbegleiter. Ihre Tätigkeitsfelder waren im Hilfeplan nicht festgelegt und in den Beschreibungen der Leistungserbringer nicht dargestellt.

Im Rahmen der Hilfeplanung ist unter anderem über die Aufgaben der Integrationshilfen und die Ziele (Meilensteine) zu entscheiden. Ohne solche Festlegungen ist beispielsweise eine Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben und eine Abgrenzung zum Kernbereich der pädagogischen Arbeit nicht möglich.

3.5.3 Hospitationen - regelmäßiger nutzen

Die fallverantwortlichen Fachkräfte mehrerer Jugend- und Sozialämter führten keine oder nur vereinzelt Unterrichtsbesuche zur individuellen Beobachtung des Leistungs- und Sozialverhaltens der Leistungsberechtigten durch. Zum Teil fanden sie nur anlässlich der erstmaligen Bewilligung oder bei einem anstehenden Schulwechsel in der abgebenden Schule statt.

Solche Hospitationen sind ein wichtiges Instrument, um Teilhabebeeinträchtigungen festzustellen und zu beurteilen¹⁵¹. Der von den Leistungserbringern oder schulischer Seite beschriebene Teilhabebedarf kann so vor Ort überprüft werden. Eigene Beobachtungen durch die sozialpädagogischen Fachkräfte im Unterricht, grundsätzlich ohne gleichzeitigen Einsatz eines Schulbegleiters, ermöglichen eine umfassendere und verlässlichere Einschätzung. Durch ein- bis zweitägige Hospitationen lässt sich der konkrete Hilfe- und Unterstützungsbedarf eines Schulkinds im Umfeld Schule grundsätzlich wesentlich besser bewerten als durch reines Aktenstudium. Dies betrifft auch den erforderlichen Stundenumfang der Schulbegleitung und deren Qualifikation. Da in den ersten beiden Wochen nach Schuljahresbeginn erfahrungsgemäß die Stoffvermittlung noch nicht in normalem Umfang stattfindet, ist diese Zeit zur Bedarfsklärung besonders geeignet¹⁵².

3.5.4 Planungsintervalle und Befristung von Hilfen - Zeiträume zu großzügig

Einzelne Jugendämter schrieben ihre Hilfeplanung grundsätzlich nur jährlich fort oder befristeten die Hilfen nicht.

Die Hilfen sollen regelmäßig auf ihre Eignung und Notwendigkeit überprüft werden. Dies geschieht im Rahmen einer kontinuierlichen Fortschreibung des Hilfeplans. Bei Jugendämtern ist diese grundsätzlich in Halbjahresabständen geboten, um flexibel

¹⁵¹ Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 2018 - 3 EO 192/18, juris Rn. 39, 40.

¹⁵² Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 1. September 2016 - M 18 E 16.3474, juris Rn. 52.

auf Veränderungsbedarfe reagieren zu können. Zu Beginn der Hilfe bis zu ihrer Stabilisierung sowie nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls können auch wesentlich kürzere Fortschreibungsintervalle angezeigt sein¹⁵³. Längere Intervalle von bis zu einem Jahr kommen allein bei auf Dauer angelegten Hilfen und geringem Veränderungspotenzial in Betracht. So erscheint bei einem Teil der körperlich und geistig behinderten Leistungsberechtigten in Zuständigkeit der Sozialämter eine jährliche Fortschreibung der Hilfeplanung vertretbar. Damit der Fortschreibungszeitpunkt auch eingehalten wird, empfiehlt es sich, die Bewilligungen zu befristen.

3.5.5 Bewilligungszeitraum von Hilfen - vor Schuleintritt eng begrenzen

Ein Sozialamt bewilligte - einschließlich Stundenumfang und Qualifikation - Integrationshilfen vor Schuleintritt oder vor einem Schulwechsel jeweils für ein komplettes Schuljahr.

Dies mag ausnahmsweise sachgerecht sein, wenn der Hilfebedarf schon vor Beginn der Maßnahmen zuverlässig eingeschätzt werden kann. Davon abgesehen wird eine solch dauerhafte Beurteilung des Leistungs- und Sozialverhaltens in der jeweiligen Schule nicht möglich sein, bevor diese überhaupt durch den Leistungsberechtigten besucht wird. Entsprechende prognostische Einschätzungen sind vor einer Bewilligung dauerhafter Leistungen zu überprüfen. Daraus folgt, dass Leistungen im Zusammenhang mit dem Schuleintritt oder Schulwechseln zunächst auf einen enger gefassten Zeitraum zu begrenzen sind.

Einige Jugend- und Sozialämter gewährten bei unklarem notwendigem Betreuungsumfang Integrationshilfe zunächst für die gesamte Unterrichtszeit. Sie beabsichtigten, den Leistungsumfang in der Folge zu prüfen. Verschiedentlich unterblieb dies jedoch.

Der bewilligte Stundenumfang (vgl. Tz. 5) hat maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der Kosten. Er muss möglichst zeitnah nach Beginn der Leistungen überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt werden.

3.6 Stundenverteilung - hinterfragen

Bei den Sozialämtern hatten 17 % und bei den Jugendämtern 26 % der bewilligten Hilfen einen Umfang von unter 15 Wochenstunden¹⁵⁴. Die Sozialen Dienste dokumentierten und begründeten oft nicht, welche Zeiteinteilung bei der Leistungserbringung als sachgerecht anzusehen war. Selbst wenn hierzu - ausweislich der Akten - der Bedarf feststand (zum Beispiel Betreuungszeiten von zwei Stunden täglich), enthielten die Bewilligungsbescheide häufig keine Festlegungen.

Die Verteilung der bewilligten Wochenstunden war zumeist den Leistungsanbietern überlassen. Die eingesetzten Kräfte erbrachten die Stunden häufig an zwei oder drei Wochentagen, sodass an den übrigen Tagen keine Schulbegleitung zur Verfügung stand. Rückfragen bei den Leistungsanbietern und den eigenen Sozialen Diensten hierzu unterblieben.

Im Einzelfall kann eine solche Stundenverteilung sinnvoll sein, etwa wenn die Hilfe beendet werden soll und für einen Übergangszeitraum an einigen Tagen der Schulbesuch ohne Integrationshilfe erprobt wird. Davon abgesehen erscheint es meist sinnvoll, die Wochenstunden auf alle Schultage zu verteilen, um eine kontinuierliche Begleitung und Unterstützung der Schüler zu erreichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bemessung der im Laufe des Unterrichts nachlassenden Konzentrationsfähigkeit des Kindes folgt. Persönliche Präferenzen der meist teilzeitbeschäftigten

¹⁵³ Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung: Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 2. Juli 2007. Die Empfehlungen können im Internet unter www.lsjv.rlp.de abgerufen werden.

¹⁵⁴ Die Anteile beziehen sich auf diejenigen Fälle, bei denen Daten zum Stundenumfang vorlagen.

Integrationshilfen in Bezug auf ihre Arbeitszeiteinteilung dürfen bei der Stundenverteilung nur bedingt Berücksichtigung finden. Ansonsten besteht das Risiko, dass Umfang und Verteilung der Betreuungszeiten zu stark von bedarfsunabhängigen Faktoren beeinflusst werden. Zumindest muss in solchen Fällen geprüft werden, wie der Schulbesuch an Tagen ohne Schulbegleitung möglich ist. Die Gründe für die Stundenbemessung und deren Verteilung sind im Rahmen der Hilfeplanung zu dokumentieren.

4 Vereinbarungen mit Leistungsanbietern - Regelungsdefizite vorhanden und Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht genutzt

4.1 Allgemeines

Die Jugend- und Sozialämter erbrachten die Leistungen nur zum geringen Teil mit eigenem Personal oder durch von ihnen beauftragte Honorarkräfte. Auch die Gewährung persönlicher Budgets, mit denen die Personensorgeberechtigten selbst als Arbeitgeber der Integrationshilfe fungieren oder Leistungsanbieter beauftragen, war vergleichsweise selten. Überwiegend beauftragten die Jugend- und Sozialämter Leistungsanbieter. Zu Inhalt, Umfang, Qualität und Vergütung der Leistungsangebote schlossen sie mit den Leistungsanbietern Vereinbarungen¹⁵⁵. Den Umfang der Hilfen im Einzelfall setzten sie durch Bescheid fest.

Zumeist rechneten die Leistungserbringer auf der Basis von Stundensätzen ab. In der Regel bewilligten die Jugend- und Sozialämter ein Wochenstundenkontingent. Die Leistungserbringer schöpften das Kontingent - aus unterschiedlichen Gründen - meist nicht in sämtlichen Wochen aus.

4.2 Verhandlungen mit freien Trägern - fehlende Abstimmung zwischen Jugend- und Sozialämtern

Jugend- und Sozialämter derselben Träger stimmten sich bei ihren jeweiligen Entgeltverhandlungen mit den Leistungsanbietern nicht ab. Das hatte zur Folge, dass dieselben Leistungsanbieter oftmals unterschiedliche Entgelte für vergleichbare Leistungen erhielten. Auch Regelungen zur Vergütung von indirekten Leistungen¹⁵⁶ und Ausfalltagen wichen voneinander ab.

Jugend- und Sozialamt sollten die Verhandlungen mit freien Trägern gemeinsam führen.

4.3 Schriftform - bei öffentlich-rechtlichen Verträgen vorgeschrieben

Mehrere Jugend- und Sozialämter hatten mit Leistungsanbietern keine schriftlichen Vereinbarungen geschlossen.

Solche Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von § 53 SGB X¹⁵⁷. Sie sind nach § 56 SGB X schriftlich zu schließen¹⁵⁸. Außerdem bedürfen Erklärungen, durch die die Stadt oder der Landkreis verpflichtet werden sollen, der

¹⁵⁵ Vom Jugendamt sind für solche ambulanten Hilfen Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern anzustreben (§ 77 Satz 1 SGB VIII). Das Sozialamt schließt Vereinbarungen nach § 75 ff. SGB XII bzw. § 123 ff. SGB IX.

¹⁵⁶ Zum Beispiel fachliche Anleitung der Schulbegleiter durch die Leistungserbringer, Hilfeplan- und Elterngespräche sowie deren Vor- und Nachbereitung.

¹⁵⁷ Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch - SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, K 77, Rn. 13, Münder/Armborst u. a. Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe - Lehr- und Praxiskommentar, 8. Auflage, § 75 Rn. 30.

¹⁵⁸ Für die Eingliederungshilfe nach SGB IX wird sich ab 2020 die Pflicht zum Abschluss schriftlicher Vereinbarungen aus § 123 Abs. 1 Satz 1 SGB IX ergeben.

Schriftform¹⁵⁹. Ohne schriftliche Vereinbarung lässt sich auch nicht nachvollziehen, ob Zahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu Recht geleistet werden¹⁶⁰.

Die fehlende Schriftform führt bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zu deren Nichtigkeit¹⁶¹.

4.4 Unklare und fehlende Regelungen - überhöhte Kosten nicht ausgeschlossen

In vielen Vereinbarungen fehlten Festlegungen zu den abrechnungsfähigen Zeiten oder es war unklar, welche indirekten Leistungen gesondert berechnet werden durften. Regelungen zu Ausfallzeiten fehlten ebenfalls häufiger.

Die Jugend- und Sozialämter müssen mit den Leistungsanbietern eindeutig regeln, welche Stunden abrechnungsfähig sind. Dabei ist auch festzulegen, ob indirekte Leistungen in den Stundensatz¹⁶² für direkte Leistungen einzubeziehen oder separat abzurechnen sind. Das betrifft insbesondere Zeiten für die Erstellung von Berichten, Hilfeplangespräche, Fahrzeiten, Vor- und Nachbereitung und Elterngespräche. Außerdem sollten Regelungen zu Ausfallzeiten getroffen werden. Weitere indirekte Leistungen, wie trägerinterne Gespräche, die fachliche Anleitung der Integrationshilfen und Verwaltungsaufgaben, werden üblicherweise mit dem Stundensatz für direkte Leistungen abgegolten und nicht gesondert abgerechnet. Möglichst einheitliche Vereinbarungen erleichtern die Bearbeitung.

4.5 Stundensätze - Unterschiede häufig nicht plausibel

Die Höhe der von den Jugend- und Sozialämtern an freie Träger gezahlten Stundensätze war sehr unterschiedlich:

Durchschnittlich gezahlte Stundensätze (€) ¹⁶³				
	Jugendamt		Sozialamt	
	Fachkräfte	Nichtfachkräfte	Fachkräfte	Nichtfachkräfte
Landkreis 1	-	21,50	-	19,12
Landkreis 2	k. A.	k. A.	-	21,27
Landkreis 3	23,27		23,07	
Landkreis 4	26,26	24,43	27,00	23,50
Landkreis 5	52,00	-	47,15	-
Kreisfreie Stadt 1	42,11	-	-	20,12
Kreisfreie Stadt 2	40,88		42,78	25,48
Kreisfreie Stadt 3	57,76	35,62	45,98	33,75

In der Regel wussten die Jugend- und Sozialämter nicht, wie die freien Träger die Integrationshilfen vergüteten. Nachweise verlangten sie nicht.

¹⁵⁹ § 49 GemO, § 43 LKO.

¹⁶⁰ § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

¹⁶¹ § 58 Abs. 1 SGB X i. V. m. § 125 Satz 1 BGB.

¹⁶² Die prozentualen Aufschläge können auf den Stundensatz oder die Stundenzahl gerechnet sein. Bei entsprechender Kalkulation und Abrechnung macht dies keinen monetären Unterschied.

¹⁶³ Berechnungen anhand von Angaben der Verwaltungen. Nicht einbezogen sind Pauschalen, Stundensätze für Honorarkräfte sowie nur selten vorkommende Fallkonstellationen. Soweit Angaben zur Qualifikation der Kräfte fehlten, wurden Durchschnittswerte ausgewiesen. Vergütungen für 45 Minuten sind auf volle Stunden umgerechnet.

Die Höhe der Stundensätze wird im Wesentlichen davon bestimmt,

- ob für Fach- oder Nichtfachkräfte und
- ob für Honorar- oder Tarifkräfte gezahlt wird sowie
- in welcher Höhe Zuschläge für indirekte Leistungen vereinbart sind.

Die Stundensätze sind ein maßgeblicher Faktor für die Höhe der Gesamtkosten. Allein für den Landkreis 5 hätte sich bei einer durchschnittlichen Vergütung von 25 € je Stunde ein Einsparpotenzial von über 400.000 € jährlich errechnet.

Um die Angemessenheit der zu zahlenden Vergütungen beurteilen zu können, müssen die Kostenträger wissen, wie sich diese aufseiten der Leistungserbringer zusammensetzen. Vergütungsverhandlungen erfordern daher die Vorlage geeigneter Nachweise durch die Leistungserbringer¹⁶⁴.

4.5.1 Qualifikation der Schulbegleiter - oftmals kein Bedarf für Fachkräfte

Die Sozialämter vergüteten nach ihren Angaben zu 38 % und die Jugendämter zu 75 % Fachkräfte¹⁶⁵. Einige Jugendämter vertraten die Auffassung, dass Nichtfachkräfte generell nicht als Schulbegleiter geeignet seien.

Auch in der Jugendhilfe sind Fachkräfte nur notwendig, soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert¹⁶⁶. Grundsätzlich können als Integrationshilfe Personen ohne eine spezielle Ausbildung¹⁶⁷ tätig werden. Sie sollten über Einfühlungsvermögen und soziale Kompetenz verfügen. Im Optimalfall haben sie bereits Erfahrung mit behinderten jungen Menschen. Eine regelmäßige fachliche Anleitung ist sicherzustellen. Im Einzelfall kann eine bestimmte, insbesondere pflegerische oder pädagogische Qualifikation erforderlich sein¹⁶⁸. Maßgeblich ist die Art der Behinderung und der Bedarf des Kindes¹⁶⁹. Die Gründe für die geforderte Qualifikation sind zu dokumentieren.

Für Hilfestellungen, wie zur Orientierung in der Schule, beim Toilettengang, bei der Einnahme von Mahlzeiten, als Unterstützung und Motivation bei Konzentration und Arbeitshaltung, der Bereitstellung und Verwendung der Arbeitsmittel sowie dem Ermöglichen von Ruhepausen und zur Vermeidung von Gefahrensituationen, sind regelmäßig keine Fachkräfte erforderlich¹⁷⁰. Deren Einsatz kann beispielsweise bei Kindern mit Störungen im Autismus-Spektrum, mit Mehrfachbehinderungen, stark herausfordernden Verhaltensweisen oder einem hohen Bedarf an Kommunikationsunterstützung erforderlich sein. So können bei autistischen Kindern höhere Anforderungen zu stellen sein, insbesondere hinsichtlich Beziehungsaufbau und Erfahrungen im Umgang mit fremd- oder autoaggressivem Verhalten. Nichtfachkräfte können

¹⁶⁴ Darauf hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011 (Nr. 3 Tz. 4.1.1) hingewiesen.

¹⁶⁵ Die Stichprobe ist nicht als ausreichend repräsentativ einzuschätzen, spiegelt aber die unterschiedlichen Tendenzen der Jugend- und Sozialämter wider.

¹⁶⁶ § 72 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII. Nach ihrem Wortlaut gilt die Bestimmung nur für Personal der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, wirkt aber - insbesondere über § 75 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII - mittelbar auch für die freien Träger der Jugendhilfe (vgl. zum Beispiel Wiesner, SGB VIII, 4. Auflage 2011, § 72 Rn 15).

¹⁶⁷ Beispielsweise Personen, die den Bundesfreiwilligendienst oder ein freiwilliges soziales Jahr ableisten sowie Anerkennungspraktikanten oder Studierende.

¹⁶⁸ Handreichung Integrationshilfen, Anlage 6 und Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 51 ff.

¹⁶⁹ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2014 - L 9 SO 382/14 B ER und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Mai 2014 - 12 B 344/14 m. w. N.

¹⁷⁰ Sozialgericht Aachen, Urteil vom 1. Juni 2010 - S 20 SO 84/09, juris Rn. 20.

die Betreuung solcher Kinder ggf. übernehmen, wenn sie ein speziell hierauf ausgerichtetes Seminar besucht haben und beim Träger fachkundige Ansprechpartner zur Verfügung stehen¹⁷¹. Der Einsatz einer pädagogischen Fachkraft kann auch sinnvoll sein, wenn das Schulkind in seinen Kompetenzen hin zu einer Verselbstständigung gestärkt und dadurch die Hilfe zeitnah reduziert oder beendet werden soll.

4.5.2 Nachweis der Qualifikation - fehlende Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen Vereinbarungen

Belege zur Qualifikation der eingesetzten Integrationshilfen lagen überwiegend nicht vor. Nachweise hierzu verlangten die Jugend- und Sozialämter nicht.

Mangels entsprechender Sanktionsregelungen war nicht auszuschließen, dass Stundensätze für Fachkräfte gezahlt wurden, Leistungserbringer aber Nichtfachkräfte einsetzten. Daher ist die Vorlage entsprechender Nachweise durch die Leistungserbringer zu verlangen.

Wenige Vereinbarungen mit freien Trägern differenzierten nach der Art der Qualifikation der Integrationshilfen. Nach diesen waren beispielsweise für den Einsatz von Sozialpädagogen höhere Sätze zu zahlen als für Erzieher. Das erscheint sachgerecht, wenn im Rahmen der Hilfeplanung die Notwendigkeit der Qualifikation entsprechend differenziert beurteilt wird. Mit freien Trägern, die unterschiedlich qualifiziertes Personal einsetzen, sollte der Abschluss differenzierterer Entgeltvereinbarungen angestrebt werden.

4.5.3 Honorar- oder Tarifkräfte - Kostenvorteile nicht genutzt und Einhaltung der Vereinbarungen nicht überprüft

Die Vereinbarungen mit den freien Trägern enthielten zumeist keine Festlegungen, ob die Schulbegleiter tariflich oder als Honorarkräfte vergütet werden. Sofern bestimmt war, dass nur tariflich Beschäftigte eingesetzt werden sollten, war überwiegend nicht belegt, dass die Träger dem nachkamen. Dies galt beispielsweise für die Entgeltvereinbarungen im Landkreis 5, der den freien Trägern überdurchschnittlich hohe Stundensätze zahlte. Die Jugend- und Sozialämter verlangten solche Nachweise auch nicht. Dadurch konnte nicht überprüft werden, ob Entgelte an freie Träger zur Beschäftigung nach Tarif gezahlt wurden, diese tatsächlich aber Honorarkräfte einsetzten. Zudem gab es in den Vereinbarungen keine Sanktionsregelungen für den Fall des Einsatzes von Honorarkräften entgegen der vertraglichen Vereinbarung sowie bei vertragsabweichender Vergütung der Schulbegleiter.

Der Einsatz von Honorarkräften als Integrationshilfen ist nicht unumstritten, nach der überwiegenden Rechtsprechung aber zulässig¹⁷². Er hat gegenüber dem Einsatz

¹⁷¹ Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht Stuttgart, Beschluss vom 18. Oktober 2013 - 7 K 3048/13, juris Rn. 9, Sozialgericht Karlsruhe, Urteil vom 22. Juli 2011 - S 1 SO 4882/09, juris Rn. 25 und DIJuF-Rechtsgutachten vom 26. November 2013 - JAmt 2014, 18.

¹⁷² Vgl. zu Integrationshilfen: Landesarbeitsgericht Niedersachsen, Urteil vom 3. März 2011 - 7 Sa 1370/10, Bayerisches Landessozialgericht, Urteil vom 29. April 2015 - L 16 R 935/13 und Landessozialgericht Baden-Württemberg (4. Senat), Urteil vom 27. März 2015 - L 4 R 574/14. Für die mit der Schulbegleitung vergleichbare Tätigkeit eines sog. Einzelfallhelfers in der Eingliederungshilfe hat das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg mit Urteilen vom 17. Januar 2014 - L 1 KR 137/13 und 1 KR 175/12, entschieden, dass Honorarvereinbarungen zulässig sind. Anderer Ansicht: Landessozialgericht Baden-Württemberg (5. Senat), Urteile vom 22. April 2015 - L 5 R 3908/14 und vom 27. Juli 2016 - L 5 R 606/14. Die Argumentation, die unter anderem ausführt, die Träger dürften sich ihrer Verantwortung für die sachgerechte Erbringung der Leistung nicht gänzlich entledigen, überzeugt nicht. Steuerungsverantwortung und Einwirkungsmöglichkeiten (zum Beispiel durch Entzug des Auftrags) verbleiben beim Jugend- oder Sozialamt, unabhängig von der Beschäftigungsform.

von tariflich Beschäftigten erhebliche Kostenvorteile¹⁷³. Die Jugend- und Sozialämter sollten mit freien Trägern grundsätzlich Stundensätze vereinbaren, die auf der Zahlung angemessener Honorare beruhen. Im Übrigen sollten sie Nachweise über die Höhe der gezahlten Vergütungen verlangen. Für den Fall, dass abweichend von den Vereinbarungen niedrigere Zahlungen erfolgen, sollten Rückforderungsmöglichkeiten ausbedungen werden.

4.5.4 Eingruppierung von Tarifkräften - Angemessenheit nicht nachgewiesen

Ein freier Träger hatte im Rahmen von Entgeltverhandlungen Kalkulationen unter Angabe von Personalkosten tariflich beschäftigter Integrationshilfen vorgelegt. Demnach waren beispielsweise folgende Entgeltgruppen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)¹⁷⁴ vorgesehen:

- Sozialarbeiter/-pädagoge S 11b und S 12
- Fachkraft ohne Diplom¹⁷⁵ S 8b
- Nichtfachkraft S 4

Ob diese Entgeltgruppen angemessen waren, hatte die Verwaltung nicht geprüft. Ergänzende Erläuterungen des freien Trägers lagen nicht vor. Eine abschließende Beurteilung der Eingruppierungen war nicht möglich. Nach Aktenlage erschienen sie - und damit auch die an den freien Träger zu zahlenden Entgelte - überhöht.

Werden den Stundensätzen Vergütungen für tariflich beschäftigte Integrationshilfen zugrunde gelegt, dürfen nur sachgerechte Eingruppierungen berücksichtigt werden. Dies setzt voraus, dass sich die Jugend- und Sozialämter im Rahmen der Entgeltverhandlungen Kalkulationen sowie Nachweise¹⁷⁶ vorlegen lassen, mit denen die Angemessenheit der Vergütung von Integrationshilfen beurteilt werden kann.

4.5.5 Zuschläge für indirekte Leistungen und Vergütung von Ausfallzeiten - Zahlungen zum Teil überhöht

Die Entgelte der freien Träger enthielten regelmäßig prozentuale Aufschläge, entweder auf den Stundensatz oder die Stundenzahl. Die Aufschläge lagen zumeist zwischen 20 % und 33 %. Mit ihnen sollten indirekte Leistungen¹⁷⁷, üblicherweise zumindest die Anleitung der Integrationshelfer, der Verwaltungsaufwand sowie Vor- und Nacharbeiten abgedeckt werden. Weitere Leistungen, wie die Erstellung von Berichten, Hilfeplangespräche, Fahrzeiten und Elterngespräche, waren teilweise ebenfalls mit den Aufschlägen abgegolten oder wurden gesondert vergütet. Soweit Vereinbarungen vorlagen, enthielten diese hierzu unterschiedliche Festlegungen, zum Teil fehlten diese und es blieb häufig unklar, ob ein Teil dieser Leistungen gesondert abgerechnet werden durfte.

Die Prüfung zeigte insbesondere folgende Mängel:

- Zum Teil hatten Jugend- und Sozialamt desselben Trägers unterschiedliche Regelungen vereinbart. So vergütete beispielsweise ein Sozialamt einem freien Träger nur die Stunden für direkte Leistungen. Die Vereinbarung mit dem Jugendamt sah darüber hinaus die Bedarfsermittlung und die Erstellung eines Hilfeplans,

¹⁷³ Die hierzu für Musikschullehrer vom Rechnungshof im Kommunalbericht 2017 (Nr. 3, Tz. 6.4) veröffentlichten Hinweise lassen sich auf als Honorarkräfte eingesetzte Integrationshilfen übertragen.

¹⁷⁴ Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst.

¹⁷⁵ Größtenteils handelte es sich dabei um Erzieher.

¹⁷⁶ Zum Beispiel Gehaltsabrechnungen und Qualifikationsnachweise.

¹⁷⁷ Teilweise wird auch der Begriff mittelbare Leistungen verwandt. Üblicherweise ist damit eine Teilmenge der indirekten Leistungen, nämlich trägerinterner Overhead- und Verwaltungsaufwand, gemeint.

sog. pädagogische Basisleistungen¹⁷⁸ und Sonderleistungen als vergütungsfähig vor.

Nach den unterschiedlichen Vereinbarungen durfte der freie Träger mit dem Jugendamt deutlich mehr Stunden abrechnen als mit dem Sozialamt. Sachliche Gründe hierfür waren nicht erkennbar.

- Ein anderes Jugendamt zahlte mehreren freien Trägern mit dem Stundensatz Aufschläge von 25 % für nicht näher definierte indirekte Leistungen. Zusätzlich zu den Stunden für die Integrationshilfen vergütete es Stunden für Coaching, Anleitung, Synchronisation und Konzeptarbeit.

Üblicherweise sind diese Leistungen mit dem Zuschlag auf die direkten Stunden abgegolten. In Anbetracht der Höhe des prozentualen Zuschlags erschienen die zusätzlichen Zahlungen unangebracht.

- Ein Jugendamt wandte Vereinbarungen für ambulante Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 SGB VIII auf die Integrationshilfen an.

Die Vereinbarungen erfassen die Integrationshilfen nicht, da diese als Leistung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII nicht zu den Hilfen zur Erziehung gehören. Vor dem Hintergrund ggf. unterschiedlicher Qualifikationen des eingesetzten Personals und eines unterschiedlichen Aufwands der Leistungserbringer hinsichtlich der indirekten Leistungen, war die Ausdehnung der Vereinbarungen auf die Integrationshilfen nicht sachgerecht. Für Integrationshilfen sollten gesonderte Vereinbarungen geschlossen werden.

- Einige Vereinbarungen enthielten keine Regelungen zur Vergütung von Ausfallzeiten. Es war dann nicht immer erkennbar, ob und in welchem Umfang Leistungserbringer Ausfallzeiten abrechneten.

Die Vereinbarungen sollten auch Regelungen über die Vergütung von Ausfallzeiten enthalten. Zumeist war vereinbart, dass bei kurzfristigen Ausfällen vonseiten des Leistungsberechtigten der erste Ausfalltag vergütet wird. Das erscheint sachgerecht.

Es muss vertraglich konkret geregelt sein, welche Zeiten abrechnungsfähig sind. Erfahrungsgemäß ist der Zeitaufwand für Vor- und Nacharbeiten und interne Overhead-Leistungen der Anbieter - im Verhältnis zur bewilligten Stundenzahl - bei Integrationshilfen geringer als bei Hilfen zur Erziehung, auch wenn bei Nicht-Fachkräften ggf. ein höheres Stundenkontingent für die fachliche Anleitung zu berücksichtigen ist¹⁷⁹. Ein Zuschlag von bis zu 25 % erscheint sachgerecht, wenn damit sämtliche indirekten Leistungen abgegolten sind. Möglichst einheitliche Vereinbarungen erleichtern die Bearbeitung.

4.5.6 Stundennachweise - auf vollständige Angaben achten

Die meisten Leistungserbringer rechneten ihre Leistungen unter namentlicher Angabe des Schulbegleiters sowie der Tage und Uhrzeiten des jeweiligen Einsatzes ab. Insbesondere bei außerhalb des Unterrichts erbrachten Leistungen führten sie teilweise - zumindest stichwortartig - Inhalte der Leistungen auf. Vertreter der Schule zeichneten die Stundenzettel ab. Insoweit entsprachen diese Abrechnungen den im Kommunalbericht 2011¹⁸⁰ getroffenen Empfehlungen.

¹⁷⁸ Förderung des Kindes in der pädagogischen Regeleinrichtung, die Beratung von deren Fachkräften sowie von Erziehungsberechtigten und sonstigen Familienangehörigen (zuzüglich einer Stunde pro Kind und Woche Vor- und Nachbereitung sowie 15 Minuten Fahrzeit je Fall und Tag).

¹⁷⁹ Vgl. auch Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.1.

¹⁸⁰ Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.4.

Davon abweichend fehlten von einigen Anbietern Einzelnachweise über die erbrachten Stunden. Verschiedentlich waren die Angaben unvollständig. Jugend- und Sozialämter zahlten die Rechnungen ohne weitere Nachfragen. Ihnen war nicht bekannt, an welchen Tagen und in welchem Umfang die Schulkinder tatsächlich betreut wurden und ob beispielsweise an einzelnen Unterrichtstagen gar keine Schulbegleitung stattfand.

Überprüfungen, ob die in Rechnung gestellten Leistungen erbracht worden waren, sind ohne detaillierte Nachweise nicht möglich. Häufig blieben die erbrachten Stunden hinter den bewilligten Stunden zurück. Auch sollte eine Bestätigung vonseiten der Schule über die Leistungserbringung verlangt werden. Die Jugend- und Sozialämter sind verpflichtet, Auszahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen und festzustellen¹⁸¹. Dies setzt ein Mindestmaß an prüffähigen Informationen voraus. Zudem erschweren fehlende Angaben den Sozialen Diensten die Beurteilung der Fallentwicklung und die Fallsteuerung.

4.5.7 Vergütung abweichend von Vereinbarungen - nur ausnahmsweise angebracht

Leistungsanbieter bezogen in ihre Rechnungen

- über den bewilligten Betreuungsumfang hinausgehende Zeiten (zum Beispiel vor Unterrichtsbeginn oder nachmittags),
- krankheitsbedingte Ausfallzeiten (in größerem Umfang als vereinbart),
- doppelt abgerechnete Stunden¹⁸²,
- Ferienzeiten,
- nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Schulbesuch stehende Leistungen und
- gesondert abgerechnete Stunden ein, obwohl die Leistungen vereinbarungsgemäß mit dem Stundensatz kalkuliert worden waren¹⁸³.

Erläuterungen der Leistungserbringer lagen meist nicht vor.

Eine Kontrolle der berechneten Stunden hinsichtlich des Umfangs und des zeitlichen Rahmens ist unerlässlich.

Soweit der bewilligte Leistungsumfang aufgrund eines einmaligen oder kurzfristigen Bedarfs vorübergehend überschritten werden soll, sollten Leistungen nur vergütet werden, wenn das der Leistungserbringer zuvor mit der fallverantwortlichen Kraft abgesprochen hat. Dies ist in der Akte zu notieren und der Anbieter zu detaillierten Angaben im Leistungsnachweis zu verpflichten.

4.6 Andere Formen der Vergütung - Angemessenheit überprüfen

4.6.1 Pauschalen - mit Nachteilen verbunden

Einige Jugend- und Sozialämter zahlten Leistungserbringern monatliche Pauschalbeträge, beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt zwischen 2.900 € und 4.500 € je Kind. Nachweise über die erbrachten Stunden lagen nicht vor. Den Verwaltungen war nicht bekannt, an welchen Tagen und in welchem Umfang die Schulkinder tat-

¹⁸¹ § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

¹⁸² Beispielsweise wenn eine Integrationshilfe zwei Kinder betreute und sich die Abrechnungszeiträume überschneiden.

¹⁸³ Nach vielen Vereinbarungen waren indirekte Leistungen mit der Vergütung der direkten Stunden abgegolten und daher nicht gesondert abrechnungsfähig. Einige Leistungserbringer rechneten dennoch indirekte Leistungen ab, beispielsweise Zeiten für die Erstellung von Teilhabeplänen, die Teilnahme am Hilfeplangespräch, interne Besprechungen und Coaching der Integrationshilfe.

sächlich begleitet wurden. Teilweise ging aus Entwicklungsberichten der Leistungserbringer hervor, dass diese auch Leistungen erbrachten, die über die Bewilligung einer Integrationshilfe hinausgingen, beispielsweise soziale Gruppenarbeit, Hausaufgabenbetreuung, Nachhilfe und Reittherapie.

Diese Abrechnungsform ist weder transparent noch sachgerecht¹⁸⁴. Pauschalen führen dazu, dass auch sämtliche Ausfallzeiten und je nach Berechnung sogar Ferien vergütet werden. Dagegen bleiben bei Spitzabrechnungen die tatsächlich erbrachten Stunden zumeist hinter den bewilligten Stunden zurück. Vergleichsberechnungen zwischen den gezahlten Pauschalen und Beträgen, die bei den jeweiligen Ämtern bei Spitzabrechnungen üblicherweise gezahlt worden wären, zeigten, dass die Pauschalen regelmäßig teurer waren. Ein Sozialamt zahlte infolge der Umstellung von Spitz- auf Pauschalabrechnung in zwei Fällen bei unverändertem Umfang der bewilligten Leistungen monatlich zusammen etwa 1.400 € mehr. Bei einem Jugendamt führte die pauschale Abrechnung zu Mehraufwendungen von überschlägig insgesamt 100.000 € im Prüfungszeitraum.

Ein Jugendamt vergütete einen Leistungserbringer pauschal unter Vereinbarung eines „Rabattabzugs“ von 5 %. Unabhängig davon, dass die Pauschalen auch nach dem Abzug höher gewesen wären als die demselben Leistungserbringer vom Sozialamt gezahlte Vergütung, prüfte das Jugendamt nicht, ob der Rabatt an den Rechnungen tatsächlich abgezogen war. Nach Aktenlage war dies unterblieben.

Auf die Nachteile von Pauschalen hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011¹⁸⁵ hingewiesen. Bewilligungen in pauschalierter Form sollten unterbleiben.

4.6.2 Vergütung von Gesamtförderstunden - kann zu nicht bedarfsgerechten Leistungen führen

Ein Jugendamt vereinbarte mit einem Leistungserbringer - auf Grundlage einer Bemessung in Wochenstunden - regelmäßig Stunden für Halbjahres- oder Jahreszeiträume (Gesamtförderstunden)¹⁸⁶. Ausfallzeiten, die sich unter anderem aus Abwesenheitstagen der zu betreuenden Kinder ergaben, konnten nachgeleistet werden. Der Leistungserbringer rechnete in einigen Wochen weniger Stunden und in anderen mehr ab als die Hilfeplanung vorsah.

Da Ausfallzeiten durchaus üblich sind, führt diese Bewilligungspraxis dazu, dass Schulbegleitungen über den festgestellten Betreuungsbedarf hinaus geleistet werden. Eine Erhöhung der Betreuungskapazität allein zum Ausgleich ausgefallener Stunden ist weder wirtschaftlich noch erforderlich.

Die Begleitung von Schülern sollte nur bis zu einer maximalen Wochenstundenzahl bewilligt werden.

4.6.3 Persönliches Budget - Verwendung muss überprüft werden

Vereinzelt waren Integrationshilfen in Form eines persönlichen Budgets¹⁸⁷ bewilligt. So zahlte beispielsweise ein Sozialamt für 36 Wochenstunden Schulbegleitung

¹⁸⁴ In einigen Schulen erbrachten eingetragene Vereine (Freundeskreis oder Förderverein der Schule) Inklusionshilfen als freie Träger. Deren Vergütung war - obwohl nicht als Pauschale vereinbart - ebenfalls vergleichsweise intransparent, da Nachweise fehlten.

¹⁸⁵ Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.4.

¹⁸⁶ Beispiel: Zehn Fachleistungsstunden wöchentlich nach der Hilfeplanung; Bewilligung von insgesamt 286 Förderstunden vom 1. Dezember eines Jahres bis zum Beginn der Sommerferien im nächsten Jahr.

¹⁸⁷ Zur Definition siehe Tz. 4.1.

2.188 € monatlich. Die Mutter des leistungsberechtigten Kindes schloss mit zwei Integrationshilfen Verträge als geringfügig Beschäftigte über eine Bruttovergütung von jeweils 450 € monatlich ab. Daneben fielen Kosten für Beratung und Unterstützung durch einen freien Träger an.

Solche Budgets müssen sachgerecht entsprechend dem individuellen Bedarf bemessen und hinsichtlich ihrer Verwendung geprüft werden. Hieran mangelte es vorliegend. So war nicht geprüft, ob die Aufschläge für Leistungen des freien Trägers angemessen waren. Ebenso wenig wurde die Verwendung belegt; es war nicht nachvollziehbar, wie die vereinbarten Wochenstunden mit zwei geringfügig Beschäftigten abgedeckt werden konnten.

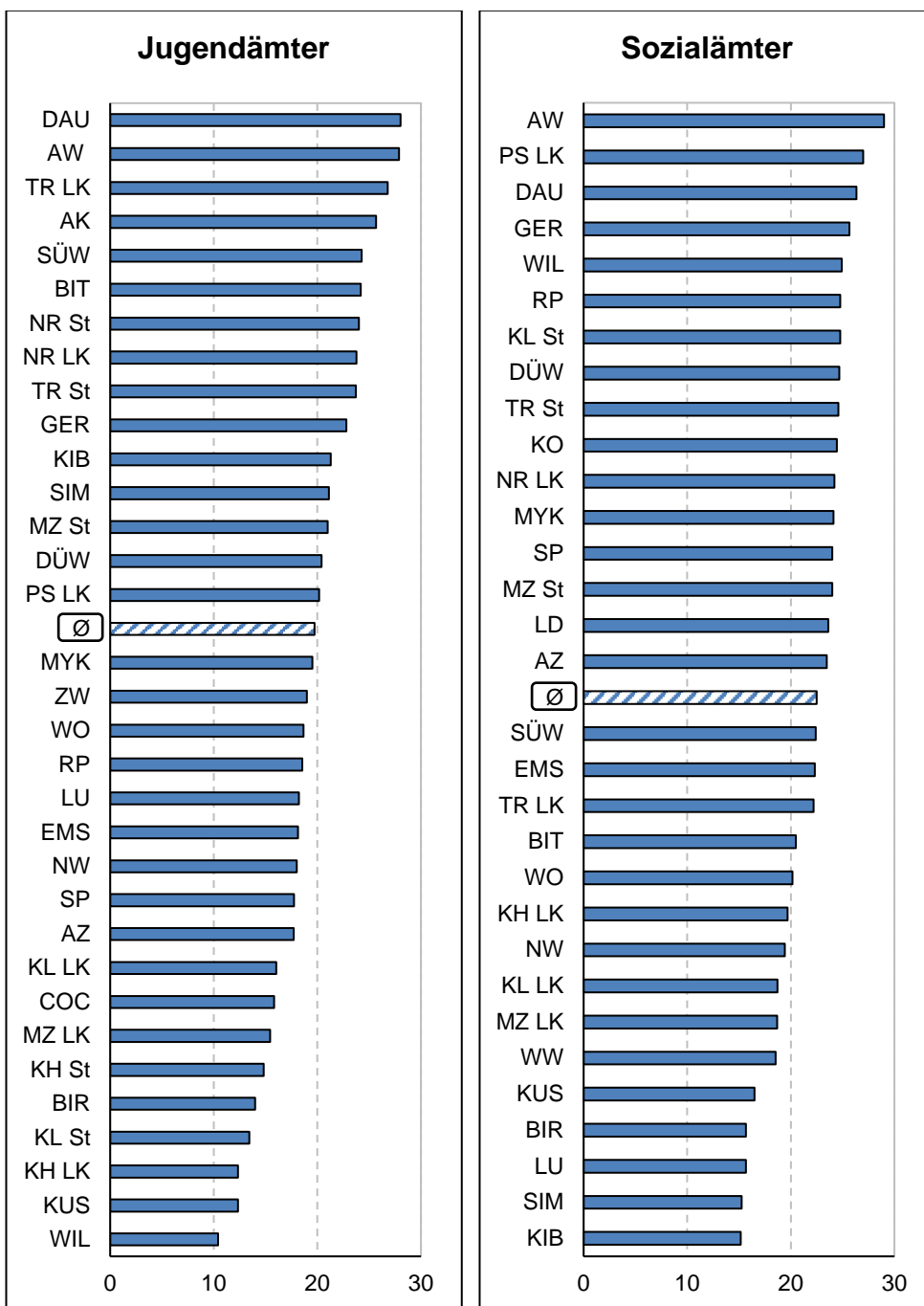
5 Umfang und Gegenstand der Förderung - teilweise zu großzügige Bewilligungen

Die Jugendämter bewilligten jeweils durchschnittlich zwischen 10,4 und 28,0 Wochenstunden je Fall (Gesamtdurchschnitt 19,7 Wochenstunden), die Sozialämter zwischen 15,2 und 29,0 Wochenstunden (Gesamtdurchschnitt 22,5 Wochenstunden)¹⁸⁸. Das folgende Diagramm¹⁸⁹ macht die Unterschiede deutlich.

¹⁸⁸ Auswertungen auf Basis der Meldungen an das ism. Die dort angegebenen Spannen sind mit angenommenen Durchschnittswerten gerechnet, unter 15 Stunden mit neun Stunden, 15 bis unter 25 Stunden mit 19 Stunden, 25 bis unter 35 Stunden mit 29 Stunden sowie 35 und mehr Stunden mit 39 Stunden.

¹⁸⁹ Kommunen, die über nicht ausreichend differenzierte Angaben zu den Förderstunden verfügten, sowie Jugend- und Sozialämter mit weniger als zehn laufenden Fällen, sind in der Darstellung nicht berücksichtigt. Für die Kommunen sind ihre Kfz-Kennzeichen angegeben, bei Bedarf ergänzt um LK für Landkreis oder St für Stadt. Ø = Durchschnitt.

Durchschnittlich bewilligte Wochenstunden je Fall



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede im durchschnittlichen Bewilligungsumfang (Wochenstunden) im Vergleich der Jugend- und Sozialämter dar.

Die Unterschiede können mehrere Gründe haben. Die Prüfung ergab, dass neben der Fallstruktur (Art und Schwere der Behinderung) die Bewilligungspraxis von wesentlicher Bedeutung war. Insbesondere Jugend- und Sozialämter mit überdurchschnittlichem Bewilligungsumfang sollten daher ihre Praxis kritisch hinterfragen. Die nachfolgenden Feststellungen enthalten hierzu Hinweise.

5.1 Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte - Auswirkungen auf Hilfebedarf oftmals nicht geprüft

In einem großen Teil der Fälle bewilligten die Jugend- und Sozialämter Förderstunden für die gesamte Unterrichtszeit. Sie ermittelten nicht oder nur ansatzweise, ob und in welchem Umfang insbesondere in den Schwerpunktschulen Förderschullehrer und pädagogische Fachkräfte¹⁹⁰ Unterstützungsleistungen erbrachten, die ggf. den Bedarf für Integrationshilfen verringerten. Förderlehrerwochenstunden (FÖLWS) sowie Stunden pädagogischer Fachkräfte (PFWS)¹⁹¹ und weiterer bei den Schulen vorhandener Kräfte wurden selbst dann nicht berücksichtigt, wenn die Akten Hinweise auf etwaige Bedarfsdeckungen enthielten. Beispiele:

- Ein Sozialamt gewährte für ein Kind wöchentlich 25 Förderstunden, mit denen die Unterrichtszeit und die Teilnahme an der Mittagsverpflegung abgedeckt waren. Auf die Klasse, in der das Kind unterrichtet wurde, entfielen nach Aktenlage elf FÖLWS.
- Ein Jugendamt bewilligte einem Kind eine 1:1-Schulbegleitung für die gesamte Unterrichtszeit. Einen möglichen Einsatz schulischer Ressourcen prüfte es nicht. In der Klasse waren häufig zusätzlich eine Förderschullehrkraft, eine pädagogische Fachkraft oder eine sonstige Kraft anwesend, allein die Förderschullehrkraft an fünf Unterrichtsstunden pro Woche. Insgesamt verfügte die Schule bei elf Kindern mit Förderbedarf über 32 FÖLWS und zwei Kräfte, die ein freiwilliges soziales Jahr absolvierten.

FÖLWS können sich deutlich auf den Leistungsumfang auswirken. Jugend- und Sozialämter, die das prüften und Abzüge vornahmen, bewilligten im Durchschnitt weniger Wochenstunden.

In Förderschulen sind auch das Einüben lebenspraktischer Fähigkeiten wie zum Beispiel Essen, Toilettengang oder An- und Auskleiden, als Lernziele im Lehrplan festgeschrieben. Dabei kann dieselbe Tätigkeit je nach Jahrgangsstufe und Behinderung des Kindes oder Jugendlichen zum Erreichen der individuellen Lernziele gehören und damit Aufgabe der Schule sein oder in den Bereich der Eingliederungshilfe fallen¹⁹².

Unterrichtszeiten (zum Beispiel in kleinen Lerngruppen, lebenspraktischer Unterricht, Praxistage), die durch FÖLWS und PFWS abgedeckt werden, reduzieren grundsätzlich die durch Integrationshelfer zu erbringenden Betreuungszeiten für die zu begleitenden Kinder¹⁹³.

Die Schulen können Anzahl und Einsatz der zusätzlich bewilligten Förderkräfte sowie der zu fördernden Kinder (mit und ohne Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf) angeben. Die wesentlichen Angaben sind vollständig ausgefüllten Schulberichten und Gliederungsplänen zu entnehmen¹⁹⁴.

Im Landesdurchschnitt entfielen im Schuljahr 2014/2015 auf einen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer Schwerpunktschule rechnerisch

¹⁹⁰ § 14 a Abs. 1 Satz 3 SchulG.

¹⁹¹ Das Land rechnet die PFWS mit dem Faktor 1,2 in FÖLWS um.

¹⁹² Nr. 4.2 Orientierungshilfe zur Schulbegleitung unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Schulbegleiterpools (Stand Juni 2019), veröffentlicht vom Landkreistag Rheinland-Pfalz im Sonderurschreiben S 549/2019.

¹⁹³ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 42.

¹⁹⁴ Regelungen zur Zuweisung von Förderlehrerwochenstunden an Schwerpunktschulen sollen nach deren Überarbeitung im Amtsblatt des Ministeriums für Bildung veröffentlicht werden.

5,3 FÖLWS in der Primarstufe und 3,4 FÖLWS in der Sekundarstufe I¹⁹⁵. Auch wenn es sich nicht um individuelle Zuweisungen für einzelne Schüler handelt, ist es sachgerecht, grundsätzlich die anteilig durch die schulische Förderung abgedeckten Betreuungsstunden bei der Bedarfsermittlung der Integrationshilfen anzurechnen. Alternativ zu dieser vereinfachten Betrachtung kann für jedes Kind individuell geprüft werden, zu welchen konkreten Zeiten aufgrund des Einsatzes von Förderlehrern und pädagogischen Fachkräften im Klassenverband, in Kleingruppen und im Einzelunterricht sein Betreuungsbedarf gedeckt ist.

Regelschulen waren oft keine FÖLWS zugewiesen, auch wenn behinderte Kinder die Schule besuchten und Integrationshilfen eingesetzt wurden. Ob die Schulen Anträge auf Zuweisung solcher pädagogischen Kräfte bei der Schulaufsichtsbehörde gestellt hatten, war den Jugend- und Sozialämtern häufig nicht bekannt.

Regelschulen können ebenfalls zusätzliches Personal zur sozialpädagogischen Förderung ihrer Schüler erhalten. Im Schuljahr 2015/2016 setzte das Land hierfür im Durchschnitt 1,7 FÖLWS je beeinträchtigtem Schüler ein¹⁹⁶. Unabhängig von einer möglichen Reduzierung der Integrationshilfen geht es auch darum, diesen Kindern eine gebotene sozialpädagogische Förderung nicht vorzuenthalten, da dies negative Auswirkungen auf ihren Bildungserfolg haben kann.

Solche Schulen sollten aufgefordert werden, sich um eine Zuweisung zu bemühen.

5.2 Zusammenfassung von Betreuungsleistungen und Integrationshelfer-Pool - Beiträge zu einer wirtschaftlichen Hilfeleistung

Ein Sozialamt und vier Jugendämter bewilligten die Integrationshilfen ausschließlich für jedes Kind gesondert (1:1-Betreuung). Auch bei den anderen Jugend- und Sozialämtern betreuten Integrationshilfen nur in wenigen Fällen gleichzeitig mehrere Kinder. Lediglich bei einem Sozialamt waren 21 % der Kinder gemeinsam mit anderen in Betreuung durch einen Schulbegleiter.

Den Jugend- und Sozialämtern waren die Anzahl der jeweils vom anderen Amt eingesetzten Integrationshilfen an den Schulen meist ebenso wenig bekannt, wie diejenige der von anderen Städten und Landkreisen beauftragten Kräfte. Daher konnten sie nicht prüfen, ob die Zusammenlegung von Hilfen innerhalb einer Klassenstufe wirtschaftlich und pädagogisch vertretbar gewesen wäre. Selbst wenn hierzu Kenntnisse vorlagen, wurden daraus keine Folgerungen gezogen. So hatte zum Beispiel eine Schule das zuständige Sozialamt darauf hingewiesen, dass für ein körperbehindertes Kind¹⁹⁷ eine Maßnahmenkombination mit der Integrationskraft eines anderen Schülers sinnvoll sei. Der Hinweis blieb unbeachtet. Stattdessen bewilligte das Amt bis zu 37,5 Betreuungsstunden wöchentlich. Einige Ämter verwiesen als Begründung für unterbliebene Prüfungen und Zusammenlegungen von Hilfen auf das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und den individuellen Hilfebedarf der Eingliederungshilfe.

Grundsätzlich können mehrere Schüler gemeinsam von einer Integrationshilfe betreut und begleitet werden. Das gilt insbesondere für Kinder, die dieselbe Klasse besuchen, auch wenn ihre Integrationshilfen von unterschiedlichen Leistungsträgern zu finanzieren sind.

¹⁹⁵ Landtagsdrucksache 16/4978, Antwort des damaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU - Umsetzung der Inklusion in Rheinland-Pfalz -, Antwort zu Frage 19.

¹⁹⁶ Landtagsdrucksache 17/944, Antwort des Ministeriums für Bildung auf eine Kleine Anfrage. Auf 1.560 sonderpädagogisch geförderte Schüler entfielen 2.603 FÖLWS.

¹⁹⁷ Außer beim Sport gab es im Wesentlichen keinen Unterstützungsbedarf im Unterricht, sondern vor allem bei Raumwechseln sowie der Organisation der Arbeitsmaterialien.

Weder das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten noch der individuelle Hilfebedarf der Eingliederungshilfe führen zu einem Anspruch auf eine 1:1-Betreuung¹⁹⁸. Sofern in Einzelfällen aufgrund der Art der Behinderung oder der Intensität des Betreuungsbedarfs ausnahmsweise 1:1-Betreuungen für erforderlich gehalten werden, ist dies entsprechend zu begründen.

In geeigneten Fällen sollten mehrere beeinträchtigte Schüler durch eine Schulbegleitung gemeinsam betreut werden. Dazu müssen sich Jugend- und Sozialamt untereinander und mit umliegenden öffentlichen Trägern abstimmen.

Eine weitere Möglichkeit sind sog. Pool-Lösungen. Nach Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.¹⁹⁹ handelt es sich dabei um „in der Regel pauschal finanzierte Hilfeangebote, die die Verantwortlichkeit der Akteure auf die Bedarfe von mehreren Schüler/innen einer Lerngruppe, einer Klasse oder einer gesamten Schule zielgerichtet erweitern“. Dadurch wird den Schulen ein flexiblerer Personaleinsatz ermöglicht. Sie können Klassenzusammensetzungen und Betreuungszeiten der Integrationshilfen so gestalten, dass deren Anwesenheit optimal genutzt und diese trotzdem individuell bedarfsdeckend eingesetzt werden. Pool-Modelle gelten zudem als geeignet, der Entwicklung von zu starken Abhängigkeiten zwischen Schulbegleitung und Kind entgegenzuwirken. Die Wirtschaftlichkeit hängt davon ab, in welchem Umfang Einzelintegrationshilfen durch die Pool-Organisation vermieden werden.

Es wird empfohlen, an Schulen mit vergleichsweise vielen Integrationshilfen Pool-Lösungen zu erproben.

5.3 Aufgaben der Schulbegleiter - Abgrenzung zu pädagogischen Aufgaben der Schulen erforderlich

Viele Akten und Hilfepläne enthielten keine Angaben zu den Aufgaben der Integrationshilfen. In anderen Fällen führten Leistungsanbieter in ihren Berichten Tätigkeiten auf, die grundsätzlich nicht zum Aufgabenspektrum einer Integrationshilfe gehören. So oblag es zum Beispiel einem Schulbegleiter, das Rechenvermögen eines Schülers durch Wiederholungen der vorhandenen Rechenkenntnisse zu festigen. In anderen Fällen dienten Sprach- und Schreibübungen dem Erlernen neuer Wörter. Weitere Maßnahmen bezogen sich darauf, Lernanforderungen anzupassen oder enthielten logopädische und ergotherapeutische Leistungen. Häufig übernahmen Integrationshilfen den lebenspraktischen Unterricht, wie beispielsweise Kochen und Einkaufen.

Die Tätigkeiten einer Integrationshilfe sind in jedem Einzelfall festzulegen, die Aufgaben zu beschreiben²⁰⁰ und deren Einhaltung zu überprüfen.

Der Einsatz von Integrationshilfen ist nicht auf die Vermittlung von Lerninhalten ausgerichtet, sondern darauf, dass dem Leistungsberechtigten die Teilnahme am Unterricht ermöglicht wird. Der Kernbereich der pädagogischen Arbeit, also Wissensvermittlung durch Unterricht, ist der elementare Auftrag der Schule. Außerschulisches Personal, das im Rahmen von Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII oder SGB XII Schüler beim Schulbesuch unterstützt, darf keine unterrichtlichen Tätigkeiten ausüben²⁰¹. Hierzu zählen beispielsweise das Erlernen neuer

¹⁹⁸ § 112 Abs. 4 SGB IX in der Fassung ab 1. Januar 2020 sieht die gemeinsame Erbringung von Leistungen an mehrere Leistungsberechtigte ausdrücklich vor. Daraus ist allerdings nicht zu schließen, dass dies vor Inkrafttreten dieser Regelung unzulässig wäre.

¹⁹⁹ NDV 2017, 59: Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenten in einem inklusiven Schulsystem.

²⁰⁰ Vgl. Handreichung Integrationshilfen, Anlage 5 - Muster einer Aufgabenbeschreibung für eine I-Hilfe im Rahmen von schulischen Veranstaltungen pro Schuljahr.

²⁰¹ § 25 Abs. 8 Satz 4 SchulG.

Wörter und des Schreibens sowie die Verfestigung des Rechenvermögens, in Förderschulen auch der lebenspraktische Unterricht. Faktische „Bedarfsdeckungslücken“ wären bei einer unzureichenden Versorgung der Schulen mit Lehrkräften denkbar. Für diese hat das Jugend- oder Sozialamt Leistungen auch nicht nachrangig zu erbringen²⁰². Den Kernbereich nicht berührende integrierende, beaufsichtigende und fördernde Assistenzdienste. Hierzu kann es auch gehören, eine von der Lehrkraft gestellte Aufgabe nochmals in einer für den Schüler besser verständlichen Art und Weise zu erklären²⁰³. Logopädie und Ergotherapie sind vorrangig Leistungen der Krankenversicherung.

Vereinzelt nahmen Integrationshilfen regelmäßig an monatlichen Besprechungen bzw. Lehrerkonferenzen in der Schule teil. Jugend- oder Sozialamt vergüteten den Zeitaufwand.

Da Integrationshilfen nicht für pädagogische Inhalte zuständig sind, dürfte sich der Abstimmungsbedarf vorwiegend auf organisatorische Rahmenbedingungen beschränken²⁰⁴. Die Teilnahme sollte anlass- und zeitbezogen auf Einzelfälle begrenzt werden, in denen konkreter Gesprächs- bzw. Informationsbedarf besteht²⁰⁵. Nur dann kommt eine Vergütung solcher Zeiten, wenn dies die jeweilige Entgeltvereinbarung vorsieht, in Betracht.

5.4 Integrationshilfen zum Besuch eines Hortes - Einkommen und Vermögen überprüfen

Ein Sozialamt gewährte Integrationshilfen zum Hortbesuch²⁰⁶ als Hilfe zur angemessenen Schulbildung und damit einkommens- und vermögensunabhängig²⁰⁷.

Die dort erbrachten Hilfen sind keine in diesem Sinn privilegierten Leistungen²⁰⁸. Der Einkommens- und Vermögenseinsatz, insbesondere der Eltern, ist daher in solchen Fällen zu prüfen.

6 Integrationshilfe mit Separationswirkung - Einstellung geboten

Einige massiv beeinträchtigte Kinder mussten überwiegend außerhalb der Klasse beschult werden. Sie konnten auch mit Begleitung dem regulären Unterricht dauerhaft nicht folgen oder waren so verhaltensauffällig, dass sie in ihren Klassen zu sehr störten. Den Kindern waren Integrationshilfen für 1:1-Betreuungen während der gesamten Unterrichtszeit gewährt²⁰⁹. Sie waren nicht in die Klassen integriert und hatten auch in Pausen keinen Kontakt zu Mitschülern, sondern blieben in der Nähe ihrer Schulbegleiter. Teilweise waren selbst in Kleingruppen soziale Kontakte zu anderen

²⁰² Bundessozialgericht, Urteile vom 22. März 2012 - B 8 SO 30/10 R, vom 15. November 2012 - B 8 SO 10/11 R und vom 9. Dezember 2016 - B 8 SO 8/15 R, juris Rn. 29.

²⁰³ Vgl. Orientierungshilfe zur Schulbegleitung unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Schulbegleiterpools, Nr. 4, a. a. O. und Handreichung Integrationshilfen, Anlage 4 - Beispiele für die Tätigkeiten einer I-Hilfe.

²⁰⁴ Verwaltungsgericht Darmstadt, Beschluss vom 28. Februar 2016 - 5 L 652/15.DA.

²⁰⁵ Das bezieht sich auf die derzeitige Realität weitgehender 1:1-Begleitung und die gebotene Aufgabentrennung von Schule und Integrationshilfe. In einem weiterentwickelten kooperativen Unterstützungssystem, das sich weitgehend hiervon gelöst hat, kann das anders beurteilt werden.

²⁰⁶ Horte sind Kindertagesstätten, in denen Schulkinder vor und nach dem Unterricht sowie während der Ferien betreut werden.

²⁰⁷ § 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII und § 12 Nr. 1 Eingliederungshilfe-Verordnung.

²⁰⁸ § 53 Abs. 3 SGB XII.

²⁰⁹ Diese übernahmen, sofern Unterricht überhaupt stattfand, zwangsläufig Tätigkeiten aus dem Kernbereich der pädagogischen Arbeit, vgl. Tz. 5.3.

beeinträchtigten Kindern nur unter intensiver Anleitung möglich. Das änderte sich über Jahre nicht²¹⁰. Aus einzelnen Akten ergab sich sogar, dass die Integration in den Klassenverband durch die ständige 1:1-Betreuung rückläufig war.

Eine dauerhafte Trennung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf von anderen Kindern in Kleingruppen (Parallelunterricht) oder Einzelbeschulung ist mit den grundlegenden Prinzipien des inklusiven Unterrichts und § 14 a Schulgesetz nicht vereinbar²¹¹. Die ständige 1:1-Betreuung kann auch Nachteile mit sich bringen (zum Beispiel Gewöhnung, Sonderstellung, Außenseiterposition, Hänseleien, Gefährdung der Entwicklung der Selbstständigkeit)²¹². Es besteht die Gefahr, dass die Kinder ein geduldetes Randdasein führen. Mit den Inklusionsmaßnahmen sollen Kinder eingegliedert und ihre Gruppenfähigkeit sichergestellt werden. Führt die Hilfe zur Abhängigkeit von der Integrationshilfe und/oder Isolation im schulischen Kontext, erweist sie sich als eher kontraproduktiv²¹³.

Der vorstehende Befund ist möglicherweise zum Teil auch auf das uneingeschränkte Elternwahlrecht in Rheinland-Pfalz (Tz. 1) zurückzuführen. Die Schulgesetze der anderen Länder stellen das Wahlrecht mehrheitlich unter pädagogische und/oder Ressourcenvorbehalte. Die UN-Behindertenrechtskonvention lässt es zu, Kinder speziellen Schulen zuzuweisen, wenn dort eine der Behinderung angemessene Förderung besser möglich ist²¹⁴.

Steht fest, dass mit einer Integrationshilfe keine Teilhabe erreicht werden kann, ist die Hilfgewährung aus Rechtsgründen einzustellen²¹⁵.

7 Nachrang der Sozial- und Jugendhilfe - nicht immer beachtet

7.1 Krankenversicherung

Mehrere Sozialämter bewilligten Integrationshilfen, ohne vorrangige Ansprüche auf Leistungen der Krankenversicherung zu prüfen. Soweit solche Ansprüche als möglich erkannt wurden, scheiterte deren Realisierung häufig an fehlerhafter Antragstellung²¹⁶, unzureichenden ärztlichen Verordnungen²¹⁷, Verfahrensfehlern²¹⁸ oder Unkenntnis bei den Sachbearbeitern der Krankenversicherungen über die einschlägige Rechtsprechung.

So hatten zum Beispiel die Eltern eines an Diabetes erkrankten Schulkindes bei ihrer Krankenversicherung „Kostenübernahme für eine Eingliederungshilfe nach SGB XII“

²¹⁰ Die Feststellung bezieht sich nicht auf behinderungsbedingte, zeitlich begrenzte Herausnahmen aus der Klassengemeinschaft oder die Notwendigkeit, die nur für wenige Stunden ausreichende Konzentrationsspanne von Kindern aufzufangen, wenn die Teilnahme am normalen Klassenunterricht ausgeweitet wird oder dies absehbar ist.

²¹¹ Antwort des Ministeriums für Bildung vom 31. Januar 2017 (Landtagsdrucksache 17/2157) auf eine Kleine Anfrage.

²¹² Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 23. Januar 2014 - AN 6 K 13.00994.

²¹³ In solchen Fällen stellt sich zudem die Frage, inwieweit ein eventuelles elterliches Festhalten an der Schulwahl möglicherweise dem Kindeswohl nicht entspricht.

²¹⁴ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 24. Januar 2019 - 2282/17.

²¹⁵ Handreichung Integrationshilfen, Nr. V.

²¹⁶ Krankenkassen bewilligen keine Integrationshilfe, sondern Behandlungssicherungspflege.

²¹⁷ Die Verordnungen müssen die Behandlungssicherungspflege für den Besuch der Schule und Ausführungen zu den Gesundheitsgefahren für die Patienten enthalten.

²¹⁸ Insbesondere bei unterbliebener Weiterleitung von Anträgen als erstangegangener Träger nach § 14 SGB IX.

beantragt²¹⁹. Ärztliche Bescheinigungen hatten sie dem Antrag nicht beigefügt. Dies führte zur Ablehnung durch die Krankenkasse. Das Sozialamt bewilligte den Einsatz einer Integrationshilfe mit der Folge von Leistungsaufwendungen von überschlägig 35.000 € in zwei Jahren.

Häusliche Krankenpflege²²⁰ hat Vorrang vor Leistungen der Eingliederungshilfe nach §§ 53, 54 SGB XII²²¹. Zum häuslichen Bereich gehört auch die Schule²²².

Die sog. Behandlungssicherungspflege²²³ umfasst auch die ständige Beobachtung des Versicherten, wenn dies wegen der Gefahr lebensbedrohlicher Komplikationen erforderlich ist. Unerheblich ist, dass die Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Verordnung „häuslicher Krankenpflege“ (HKP-Richtlinien) eine dauernde Krankenbeobachtung nicht erfassen²²⁴. Ein entsprechender Sachleistungsanspruch gegen die Krankenkasse kann beispielsweise bei Schülern bestehen, die an Diabetes mellitus Typ 1 oder Epilepsie leiden.

In einigen Fällen vergüteten Krankenkassen nur einzelne Leistungen (beispielsweise Blutzuckermessung und Insulingabe) und erstatteten dann nur einen Teil der Kosten²²⁵. Besteht keine Gefahr entsprechend schwerwiegender Komplikationen, ist das aus Sicht der Krankenkasse stimmig. Allerdings stellt sich dann die Frage, wieso vom Sozialamt eine Integrationshilfe gezahlt wird.

Die Sozialämter müssen zur Sicherstellung des Nachrangs darauf hinwirken, dass bei den Krankenkassen sachgerechte Anträge gestellt werden.

7.2 Pflegeversicherung

Zum Teil deckten Schulbegleiter den Bedarf an Grundpflege²²⁶ mit ab. Prüfungen, ob hierfür Kosten von den Pflegekassen zu tragen waren, unterblieben.

Für pflegerische Verrichtungen sind Leistungen der Pflegekasse denkbar. Leistungen der Eingliederungshilfe sind im Verhältnis zu diesen nicht nachrangig²²⁷. Decken Integrationshilfen während des Schulbesuchs auch Bedarfe an Grundpflege

²¹⁹ Das Kind benötigte in der Schule u. a. Unterstützung bei der Blutzuckermessung sowie bei der Verabreichung von Insulin.

²²⁰ § 37 Abs. 2 SGB V.

²²¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 21. November 2002 - B 3 KR 13/02 R, Thüringer Landessozialgericht, Beschluss vom 16. Mai 2017 - L 6 KR 1571/15 B ER, juris Rn. 26 und Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 29. Juni 2011 - L 6 SO 57/11 B ER, juris Rn. 10.

²²² Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. August 2007 - L 16 B 43/07 KR ER, juris Rn. 33.

²²³ Zur Behandlungssicherungspflege gehören alle Pflegemaßnahmen, die durch eine bestimmte Krankheit verursacht wurden, speziell auf den Krankheitszustand des Versicherten ausgerichtet sind und dazu beitragen, die Krankheit zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Krankheitsbeschwerden zu verhindern oder zu lindern. Diese Maßnahmen werden typischerweise nicht von einem Arzt, sondern von Vertretern medizinischer Hilfsberufe oder von Laien erbracht (sog. krankheitsspezifische Pflegemaßnahmen). Die Hilfeleistungen umfassen zum Beispiel Injektionen, Verbandwechsel, Katheterisierung, Einläufe, Spülungen, Einreibungen, Dekubitusversorgung, Krisenintervention, Feststellung und Beobachtung des jeweiligen Krankenstandes und der Krankheitsentwicklung, Sicherung notwendiger Arztbesuche, Medikamentengabe sowie Kontrolle der Wirkungen und Nebenwirkungen von Medikamenten.

²²⁴ Bundessozialgericht, Urteil vom 10. November 2005 - B 3 KR 38/04 R.

²²⁵ Solche Fälle sind auch bei anderen Erkrankungen (beispielsweise Mukoviszidose) möglich.

²²⁶ Damit werden die grundlegenden Maßnahmen in den Bereichen der Körperpflege, der Ernährung und der Mobilität bezeichnet.

²²⁷ § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI.

mit ab, hat der Träger der Eingliederungshilfe die Leistungen zu erbringen und die Pflegekasse von ihr zu tragende Leistungen zu erstatten.

In Betracht kommen insbesondere solche der Verhinderungs- und der Kurzzeitpflege²²⁸, soweit diese nicht von den Leistungsberechtigten selbst in Anspruch genommen werden.

Zur Realisierung der Ansprüche sind, mit Zustimmung der Leistungsberechtigten, die Pflegekassen zu informieren²²⁹, am Gesamtplan-/Teilhabepflanverfahren beratend zu beteiligen und mit ihnen Vereinbarungen zu schließen, in der u. a. Erstattungen durch die Pflegekassen zu regeln sind²³⁰. Zu den Modalitäten haben der GKV-Spitzenverband und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gemeinsame Empfehlungen veröffentlicht²³¹.

Erstattungen aus solchen Leistungen konnten einzelne Sozialhilfeträger bereits vor Veröffentlichung der Empfehlungen erzielen. Auf den Abschluss der Vereinbarungen nach § 13 Abs. 4 SGB XI ist hinzuwirken.

7.3 Opferentschädigung

Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz prüften die Jugend- und Sozialämter nicht immer.

Sind Misshandlungen oder Missbrauch junger Menschen Anlass der Hilfestellung, können gegebenenfalls Ansprüche auf Versorgung in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes bestehen. Jugend- und Sozialämter können Anträge selbst stellen²³².

8 Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe - Unterscheidung hat finanzielle Auswirkungen

Die Abgrenzung richtet sich nach § 10 Abs. 4 Satz 1 und 2 SGB VIII. Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für junge Menschen, die körperlich oder geistig behindert sind oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, gehen den Leistungen nach dem SGB VIII vor. Bei seelisch behinderten jungen Menschen ist dagegen die Jugendhilfe vorrangig.

Zwischen Jugend- und Sozialämtern gab es häufiger unterschiedliche Auffassungen zur Zuständigkeit, insbesondere bei sog. Mehrfachbehinderungen. Der Vorrang der sozialhilferechtlichen Eingliederungshilfe gegenüber der Jugendhilfe setzt in diesen Fällen nicht voraus, dass der Anspruch auf Eingliederungshilfe gerade wegen der körperlichen oder geistigen Behinderung besteht. Ebenso wenig ist es erforderlich,

²²⁸ Verhinderungspflege nach § 39 SGB XI ist nicht auf den Haushalt des Pflegebedürftigen beschränkt und kann auch in Kindergärten und Schulen durchgeführt werden. Für pflegebedürftige Schüler, die mindestens in Pflegegrad 2 eingestuft sind, übernimmt die Pflegekasse ggf. im Kalenderjahr nachgewiesene Kosten bis zum Jahreshöchstbetrag von 1.612 € (unter Anrechnung nicht ausgeschöpfter Kurzzeitpflege ggf. bis zu 2.418 €).

²²⁹ § 141 Abs. 3 SGB XII bzw. § 117 Abs. 3 SGB IX (ab 2020).

²³⁰ § 13 Abs. 4 SGB XI.

²³¹ Empfehlung des GKV-Spitzenverbandes und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gemäß § 13 Abs. 4 Satz 5 SGB XI zu den Modalitäten der Übernahme und der Durchführung der Leistungen der Pflegeversicherung durch einen Träger der Eingliederungshilfe sowie der Erstattung der Kosten für diese Leistungen (§ 13 Abs. 4 Satz 1 SGB XI) und zu der Beteiligung des für die Hilfe zur Pflege zuständigen Trägers vom 10. April 2018.

²³² Vgl. Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 6.4.1.

dass der Schwerpunkt des Hilfebedarfs bzw. -zwecks im Bereich einer dieser Behinderungen liegt oder eine von ihnen für die konkrete Maßnahme ursächlich ist²³³.

Bei einem Landkreis und einer kreisfreien Stadt waren mehrere Fälle der Sozialhilfe der Jugendhilfe zuzuordnen, bei zwei weiteren örtlichen Trägern war es umgekehrt.

Die korrekte Unterscheidung zwischen Jugend- und Sozialhilfe hat für die öffentlichen Träger finanzielle Auswirkungen. Bei Leistungen nach dem SGB XII erhalten sie höhere Erstattungen vom Land (Schlüsselzuweisung C 1) als bei Leistungen nach dem SGB VIII. Zudem gibt es Einzelfälle, in denen die örtliche Zuständigkeit in der Jugendhilfe eine andere als in der Sozialhilfe ist.

²³³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Februar 2012 - 5 C 3.11 und Bayerischer Verwaltungsgewichtshof, Beschluss vom 24. Februar 2014 - 12 ZB 12.715.