

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 57/001/2016

öffentlich

Fachbereich: Amt für Menschen mit Behinderung Bearbeiter/in: Herr Schäfer, Herr Hirsens, Frau Kraschinski	Datum: 07.01.2016 Az.: 57-12
--	---------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Gesundheitsausschuss	15.02.2016	Kenntnisnahme

Eingliederungshilfe im OGATA-Schulbereich

- Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen

Der Gesundheitsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zum Thema „Eingliederungshilfe im OGATA-Schulbereich“ zur Kenntnis.

Fachbereich: Amt für Menschen mit Behinderung Bearbeiter/in: Herr Schäfer, Herr Hirsens, Frau Kraschinski	Datum: 07.01.2016 Az.: 57-12
--	---------------------------------

Eingliederungshilfe im OGATA-Schulbereich

Anlass der Vorlage:

Vor dem Hintergrund aktueller Fragestellungen über das Verfahren bei der Prüfung und Bewilligung von Schulbegleitungen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, die an Veranstaltungen des Offenen Ganztags teilnehmen möchten, werden die Rechtslage und die hiesige Verwaltungspraxis aufgrund des Verweisungsbeschlusses des Kreistages vom 17.12.2015 über den Veränderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 14.12.2015 zum Haushaltsentwurf 2016 (TOP 15), Produkt 05.01.01, nachfolgend zur Beratung vorgestellt.

Sachverhaltsdarstellung:

Rechtslage

Die Anspruchsvoraussetzungen der Eingliederungshilfe für eine Schulbegleitung richten sich nach den §§ 53 ff SGB XII. Der Katalog notwendiger Hilfen zur Teilhabe ist offen, nach dem Zweck besondere Leistungen sind bereits in § 54 Abs. 1 SGB XII gelistet. Darunter fallen u.a. auch die „Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung...“.

Da Sozialhilfe eine nachrangige Leistung ist (§ 2 SGB XII), wird sie nur dann und nur in dem Umfang gewährt, in dem sie in der Sache und nach den wirtschaftlichen Verhältnissen notwendig ist, um den Hilfebedarf zu decken. Auch bei minderjährigen Kindern ist daher zu prüfen, ob ihnen und ihren Eltern die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen zuzumuten ist (§ 19 Abs. 3 SGB XII).

Von diesem Grundsatz der Nachrangigkeit, der sich in quasi allen Hilfearten des SGB XII wiederfindet, hat der Gesetzgeber jedoch einige Ausnahmen vorgesehen. So ist u.a. in § 92 Abs. 2, Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 SGB XII bestimmt, dass die notwendige Eingliederungshilfe zu einer angemessenen Schulbildung unabhängig vom vorhandenen Vermögen geleistet wird und das Einkommen nur für Kosten des Lebensunterhalts zu berücksichtigen ist.

Die Anwendung dieser dem SGB XII – wie erläutert – wesensfremden Privilegierung hängt hier also davon ab, ob die Veranstaltungen und Angebote des Offenen Ganztags zu diesen besonderen „Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung“ zählen.

Diese Rechtsfrage wird in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung in NRW seit Geltung der VN-Behindertenrechtskonvention, vermehrt seit dem Ausbau schulischer OGS/OGATA-Angebote und insbesondere seit Geltung des zum Schuljahr 2014/2015 inklusiv reformierten Landesschulgesetzes (Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen vom 05. November 2013, 9. Schulrechtsänderungsgesetz, GV NRW 2013, 618) nicht einheitlich beantwortet:

Erstinstanzlich wurde in diversen sozialgerichtlichen Verfahren das Vorliegen der Voraussetzungen dieser Privilegierung bejaht, obwohl im Unterschied zum sog. gebundenen Ganztags die Teilnahme an den Veranstaltungen des Offenen Ganztags freiwillig ist (Differenzierungen gemäß Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010, ABl. NRW. 1/11 S. 38).

Die zuständigen Senate des Landessozialgerichts haben solche Beschlüsse allerdings aufgehoben und eine individuelle Prüfung bevorzugt und gefordert. Ein kurzer Auszug aus der rechtskräftigen Entscheidung des LSG NRW vom 01.06.2015, L 9 SO 89/15 B ER verdeutlicht die tragenden Gründe:

„Insoweit hat eine individuelle Betrachtung im konkreten Einzelfall zu erfolgen; allgemein gehaltene Bewertungen der Maßnahme und ihrer Ziele ... genügen nicht. Nach diesen Grundsätzen können die pauschalen und im Wesentlichen gesellschaftspolitischen Erwägungen des SG zum "gewandelten Schulverständnis" schon im Ansatz nicht überzeugen. Die Teilnahme an der OGS ist freiwillig. Die OGS weist nach diesen Vorgaben gerade nicht zwingend einen direkten Bezug zum schulischen Unterricht und damit zur eigentlichen Schulbildung auf...“

In der danach für jeden Einzelfall recht aufwändigen und komplizierten Prüfung ist für das Ergebnis u.a. maßgeblich, ob ein OGATA-Angebot einen spezifischen, sog. finalen Bezug zum Bildungsziel der jeweiligen Klassenstufe hat. Eine lediglich mittelbare Förderlichkeit für die Schulausbildung reicht dagegen nicht aus, da die Teilnahme an den Pflichtunterrichtsstunden ausreiche, um das Bildungsziel erreichen zu können.

Für die verwandte Problematik im Jugendhilferecht für Schulbegleitungen von Kindern mit einer seelischen Behinderung gem. § 35a SGB VIII liegt die Zuständigkeit nicht bei den Sozialgerichten, sondern bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auch diese hatte sich zuletzt obergerichtlich einer solchen, individuellen Prüfung des Bedarfs ausdrücklich angeschlossen. Die Entscheidungen deuten dafür lediglich einen im Detail etwas weniger strengen Maßstab an (OVG NRW, Beschluss vom 23.09.2015, 12 A 2357/14 bestätigend zu VG Aachen, Urteil vom 03.06.2014, 2 K 2045/12: *„Die offene Ganztagschule kann nach den rechtlichen Vorgaben in Nordrhein-Westfalen und ihrer konkreten Ausgestaltung Teil der schulischen Bildung sein.“*).

Klarstellend sei an dieser Stelle jedoch ausdrücklich angemerkt, dass auch sozialhilfe-rechtlich für Einkommen und Vermögen nicht privilegierte OGATA-Veranstaltungen unter dem übergeordneten Ziel der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ebenso als Bedarf der Eingliederungshilfe bewilligungsfähig sind, allerdings auf Grund der dafür fehlenden gesetzlichen Ausnahme eben nur insoweit wie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Familie eine Be-zuschussung dieser Kosten der Schulbegleitung erforderlich machen.

Verwaltungspraxis

Das zuständige Sachgebiet des Amtes für Menschen mit Behinderung ist angewiesen, entsprechende Anträge nach den vorstehenden Vorgaben des LSG NRW zu prüfen und zu be-scheiden.

Zur differenzierenden Beurteilung wird eine Stellungnahme der Schule zu den unterschiedli-chen OGATA-Angeboten/-Veranstaltungen und zu ihrem jeweiligen Bezug zum Bildungsziel der Klassenstufe angefordert und ausgewertet. Diese OGATA-Angebote sind vielfältig, bei-spielhaft seien genannt: Freispiel, Freizeit- und Sportaktivitäten, gemeinsames Mittagessen, AGs, Hausaufgabenbetreuung, unterrichtsbezogene Inhalte. Dies gilt sowohl für OGATA-Angebote, die als Block an den Pflichtunterricht angehängt werden, als auch für den sog. rhythmisierten Offenen Ganztags an Grundschulen, bei dem Pflichtunterricht und OGATA-Veranstaltungen über den Schultag verteilt sind, um Phasen der Konzentration und Entspan-nung im Wechsel zu staffeln.

Zudem wird vom zuständigen Sachgebiet nachgefragt, wie viele Schüler des Jahrgangs im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl des Jahrgangs an den Angeboten teilnehmen.

Für die nach SGB XII nicht privilegierten Angebote/Stunden werden sodann Einkommens- und Vermögensunterlagen von den Erziehungsberechtigten angefordert (ein Teil der Antragsteller nimmt daraufhin bereits den Antrag auf Schulbegleitung für diesen Stundenanteil zurück). Ergibt die Prüfung kein hinreichendes Einkommen wird die Schulbegleitung für die gesamte OGATA-Teilnahme als Zuschuss bewilligt, liegen die wirtschaftlichen Verhältnisse über den maßgeblichen Grenzen, wird ein um den Eigenanteil verminderter Zuschuss festgesetzt. Die Differenz rechnen die Leistungsanbieter dann unmittelbar mit den Erziehungsberechtigten ab.

Verweigern Erziehungsberechtigte die Vorlage der Einkommensnachweise, was leider regelmäßig vorkommt, wird nach vorheriger Belehrung über die Folgen und ergebnisloser Fristsetzung der Antrag wegen fehlender Mitwirkung für diesen Teil der beantragten Schulbegleitung abgelehnt.

Gegen diese Verfahrenspraxis und Entscheidungen sind Beschwerden und mehrere Widersprüche anhängig, die aller Wahrscheinlichkeit nach in sozialgerichtliche Klageverfahren münden werden, falls ihnen nicht abgeholfen wird.

Aus hiesiger Sicht stehen einer pauschal freiwilligen Finanzierung der zusätzlichen OGATA-Stunden für die Schulbegleitungen ohne Einkommens- und Vermögensprüfung die ohnehin erheblich steigenden Kosten der schulischen Eingliederungshilfe entgegen, die wiederum in der Kreisumlage ihren Niederschlag finden.

Aufwendungen im Produkt 05.01.01 für individuelle Schulbegleitungen insgesamt:

Rechnungsergebnis 2013: 2.512.768 €

Rechnungsergebnis 2014: 2.817.967 €

Rechnungsergebnis 2015: 3.400.685 €

OGS/OGATA-Angebote werden von Jahr zu Jahr weiter ausgebaut, so dass die Kosten schon ohne diese zusätzliche Leistung bzw. Begünstigung weiter wachsen werden. Eine Entlastung oder Refinanzierung des Landes dafür ist ausgeschlossen (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014, GV NRW 2014, S. 404).

Parallel dazu wäre zu erwarten, dass die Fallzahlen mit OGATA-Schulbegleitungen von zuletzt ca. 50 Anträgen im Schuljahr massiv ansteigen, sobald die wirtschaftlichen Verhältnisse zur Erlangung der Sozialhilfe hierfür nicht offengelegt werden müssen, und sich ggf. im Anschluss sogar auf mittelbar durchaus ebenso sinnvolle und vermehrt angebotene Ferienveranstaltungen der Schulen ausweiten. Insgesamt müsste mit Mehrbelastungen im höheren sechsstelligen Bereich gerechnet werden.

Auf der fachlichen Seite ist wiederum zu berücksichtigen, dass diese individuelle Prüfung zwar für alle Beteiligten sehr aufwändig und teils schwer verständlich und vermittelbar ist, auf der anderen Seite aber nur so sicherstellt bleibt, dass sowohl dem Grundsatz der Nachrangigkeit als auch dem der individuellen Bedarfsdeckung Rechnung getragen wird (zudem auch einer restriktiven Auslegung von Ausnahmeregelungen). Wenn eine Teilnahme an den OGATA-Angeboten im Einzelfall für die Bildungsziele der Klassenstufe zwingend erforderlich ist, wird sie den Pflichtstunden gleichgestellt. Aus diesem Grunde ist der sehr häufig erhobene Vorwurf der Diskriminierung, also einer willkürlichen Ungleichbehandlung, aus hiesiger Sicht nicht berechtigt.

Eine Umfrage bei anderen Sozialhilfeträgern ergab, dass auch sie die dargestellte Rechtsprechung des Landessozialgerichts bei ihrer Prüfung anwenden (z.B. Kreis Bergheim, Kreis Düren, Rhein-Bergischer Kreis, Rhein-Erft Kreis, Kreis Heinsberg, Kreis Siegburg, Bochum, Bonn, Wuppertal). Soweit bekannt, hat sich in näherer Nachbarschaft lediglich die Stadt Düsseldorf jüngst zu einer zukünftig großzügigen Privilegierungspraxis unter Einschluss aller OGATA-Angebote entschlossen.

Vor diesem Hintergrund wurde die mehrheitliche Forderung der Schuldezernenten im Kreis Mettmann im September 2015 auf eine sozialhilferechtliche Privilegierung des OGATA-Bereichs insgesamt in der Verwaltungskonferenz beraten und unter dem 30.11.2015 abschlägig beantwortet. Zugleich wurde jedoch versichert, dass auch der Kreis am weiteren Ausbau von Poollösungen interessiert sei, ggf. auch für Schulangebote außerhalb des Pflichtunterrichts, und dies über das hiesige Amt für Schule und Kultur auch an die Schulleitungen kommuniziere.