

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe – Diskussionsbeitrag Nr. 4/2013 –

05.04.2013

Rehabilitations- und Teilhabeleistungen durch einstweiligen Rechtsschutz

Von Daniel Hlava, Sozialjurist (LL.M.), Universität Kassel

- I. Thesen des Autors
- Leistungen zur Teilhabe und Rehabilitation k\u00f6nnen im Eilverfahren geltend gemacht werden, wenn ein Abwarten das Rehabilitations- und Teilhabeziel gef\u00e4hrdet.
- 2. Die Gerichte müssen bei ihrer Abwägungsentscheidung über einen Eilantrag die Grundrechte berücksichtigen und für deren Auslegung auch die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) heranziehen.

II. Einführung

Entscheidet ein Rehabilitationsträger durch Verwaltungsakt z. B. über die Gewährung eines Hilfsmittels oder die Aufhebung einer Erwerbsminderungsrente, so wird diese Regelung unmittelbar für oder gegen den Bürger wirksam (§ 39 Abs. 1 und 2 SGB X). Ist der betroffene Mensch mit der Entscheidung der Verwaltung nicht einverstanden, kann er sie durch unabhängige Gerichte überprüfen lassen (Rechtsweggarantie nach Art. 19

Abs. 4 GG¹ sowie Artt. 92 ff. GG).

In einigen Fällen wäre es jedoch nicht ausreichend, wenn gegebenenfalls erst Jahre später gerichtlich festgestellt wird, dass die ursprüngliche Entscheidung der Verwaltung rechtswidrig war (wie z. B. bei der Ablehnung einer lebensnotwendigen Behandlung). Um auch in solchen Fällen einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, soll nach Verfahrensgrundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG verhindert werden, dass "durch die sofortige Vollziehung einer hoheitlichen Maßnahme [...] Tatsachen geschaffen werden, die auch dann, wenn sie sich bei richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können"2. Dieser Gefahr soll durch ein zweispuriges Schutzsystem vorgebeugt werden: Zunächst kommt Widersprüchen und Klagen grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung zu (sogenannter Suspensiveffekt, § 86a Abs. 1 SGG³). Weiter kann ein gesondertes gerichtliches Eilverfahren in den Fällen ein-

¹ GG steht für Grundgesetz.

² BVerfG, Beschl. v. 24.04.1974 – 2 BvR 236/74 – Rn. 9 (juris) = BVerfGE 37, S. 150; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 13.06.1979 – 1 BvR 699/77 – Rn. 53 (juris) = BVerfGE 51, S. 268.

SGG steht für Sozialgerichtsgesetz.

geleitet werden, in denen die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen ausnahmsweise nicht greift (§ 86b Abs. 1 SGG, insbesondere in den Fällen nach § 86a Abs. 2 SGG)⁴. So hat eine Klage gegen die Entziehung einer Erwerbsminderungsrente zwar nach § 86a Abs. 2 Nr. 3 SGG keine aufschiebende Wirkung. Der Rentenempfänger hat jedoch die Möglichkeit, neben der Klage durch einen Antrag beim selben Gericht (§ 86b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 SGG) ein eigenständiges⁵ Verfahren mit dem Ziel einzuleiten, dass die sofortige Vollziehung der Rentenaufhebung bis zum Abschluss des Klageverfahrens (Hauptsacheverfahren) ausgesetzt wird.

Die Gefahr von irreparablen Folgen einer Entscheidung besteht jedoch nicht nur bei einem Eingriff in ein bestehendes Rechtsverhältnis. Ebenso kommt ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren in der Leistungsverwaltung in Betracht, wenn ohne eine vorläufige Regelung "schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Beeinträchtigungen entstehen können, die durch das Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären" (einfachgesetzliche Ausformung in § 86b Abs. 2 SGG).

Besondere Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang die *Regelungsanordnung* nach § 86b Abs. 2 S. 2 SGG. Mittels dieser einstweiligen Anordnung kann ein Gericht zur Abwendung wesentlicher Nachteile eine vorläufige Entscheidung über ein streitiges Rechtsverhältnis treffen⁷. Steht zum Beispiel die Zahlung von Grundsicherungsleistungen im Streit, kann durch das Gericht die vorläufige Gewährung dieser Leistungen angeordnet werden, um den Lebensunterhalt des Hilfebedürftigen bis zur endgültigen Entschei-

dung über seinen Antrag sicherzustellen. Wird der Anspruch im Hauptsacheverfahren schließlich verneint, sind die einstweilig gewährten Leistungen zu erstatten⁸.

III. Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung

Damit eine einstweilige Anordnung erlassen werden kann, müssen sowohl ein Anordnungsgrund als auch ein Anordnungsanspruch vorhanden sein. Der Anordnungsgrund stellt auf die Eilbedürftigkeit einer sofortigen Entscheidung ab. Es muss eine dringliche Notlage vorliegen, die bei einem Abwarten bis zur Entscheidung in der Hauptsache (dem parallel durchzuführenden Klageverfahren) zu wesentlichen Nachteilen führen würde⁹. Dies ist jedoch dann nicht der Fall, wenn zumutbare Selbsthilfemöglichkeiten - wie ausreichendes (Schon-) Vermögen¹⁰ – vorhanden sind. Der *Anordnungsan*spruch bezieht sich dagegen auf den im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Rechtsanspruch. Unter diesem Aspekt ist zu prüfen, welche Erfolgsaussichten Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache hat¹¹. Es reicht aus, wenn Anordnungsgrund und -anspruch vom Antragsteller glaubhaft gemacht werden (§ 86b Abs. 2 S. 4 SGG i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO¹²). Der geltend gemachte Anspruch muss demnach (lediglich) mit einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit bestehen¹³.

Das Gericht hat grundsätzlich die Möglichkeit seine Entscheidungen auf eine Folgenabwägung und auf eine knappe (summari-

⁴ Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 63. EGL 2011, Art. 19 Abs. 4 Rn. 274.

⁵ Siehe hierzu auch BT-Drs. 16/3660, S. 10.

⁶ BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05 – Rn. 24 (juris) = NVwZ 2005, S. 927.

⁷ Näheres u. a. bei *Binder*, in: Lüdtke (Hrsg.), HK-SGG, 3. Aufl. 2008, § 86b Rn. 33.

⁸ Vgl. *Spellbrink*, SRa 1/2007, S. 1 (4).

⁹ LSG Hessen, Beschl. v. 18.03.2011 – L 7 AS 687/10 B ER – Rn. 19 (juris).

LSG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 28.03.2011
 L 5 KR 20/11 B ER - Rn. 10 f. (juris) = NZS 2012, S. 39.

¹¹ Krodel, Das sozialgerichtliche Eilverfahren, 2012, S. 159 m. w. N.

¹² ZPO steht für Zivilprozessordnung.

¹³ Krodel, NZS 1/2009, S. 18, S. 21.

sche) Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu stützen¹⁴. Bei der Wahl des Prüfungsmaßstabes ist das Gericht jedoch nicht völlig frei. Die Folgen sind erst dann abzuwägen, wenn es wegen der Komplexität der Sach- und Rechtslage aus dringenden zeitlichen Gründen nicht mehr möglich ist, die Erfolgsaussichten eingehend zu prüfen¹⁵. Bei dieser sind sodann die Vor- und Nachteile eines Erfolges oder Misserfolges im Eilverfahren abzuwägen und hierbei ist auch der Grundrechtsschutz des Bürgers umfassend in die Überlegungen mit einzubeziehen¹⁶.

IV. Rehabilitations- und Teilhabeleistungen im Eilverfahren

1. Eilbedürftigkeit von Rehabilitationsleistungen

Das Vorliegen eines Anordnungsgrundes, also die Eilbedürftigkeit, ist in Verfahren über Grundsicherungsleistungen, in denen es konkret um existentielle Belange der Betroffenen geht, in der Regel unproblematisch. Doch auch das Rehabilitationsrecht ist von der Notwendigkeit zügiger und frühestmöglicher Leistungen geprägt¹⁷. Dieses Prinzip findet sich sowohl in verschiedenen internationalen Abkommen als auch in nationalen Gesetzen wieder.

Zu nennen ist an dieser Stelle die Empfehlung 168 der Internationalen Arbeitsorgani-

sation (ILO) aus dem Jahr 1983 betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten¹⁸. Unter Nummer 6 dieser Empfehlung wird ausgeführt, dass berufliche Rehabilitation (§§ 33 ff. SGB IX) "so früh wie möglich einsetzen [sollte]". Zudem können lange Wartezeiten auf einen Platz zur beruflichen Rehabilitation oftmals zu Demotivation und (altersbedingt) zu einer zusätzlichen Verschlechterung der Teilhabechancen führen¹⁹. Insbesondere die **UN-Behindertenrechts**fordert auch konvention, dass Rehabilitationsleistungen "im frühestmöglichen Stadium einsetzen" (Art. 26 Abs. 1 lit. a UN-BRK).

Ebenso kommt dieses Grundprinzip in unterschiedlichen Normen des SGB IX zum Ausdruck. Der Vorrang der Prävention (§ 3 SGB IX) erfordert eine frühestmögliche Intervention²⁰. Des Weiteren obliegt den Rehabilitationsträgern nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX die Verantwortung für eine zügige Leistungserbringung²¹. Ferner sieht auch § 14 SGB IX eine unverzügliche Zuständigkeitsklärung und Bedarfsfeststellung vor.

All diese Regelwerke haben die Intention gemeinsam, dass Rehabilitation stets zum frühestmöglichen Zeitpunkt beginnen sollte und das Verwaltungsverfahren zügig sein soll. Dies impliziert, dass Rehabilitationsund Teilhabeleistungen regelmäßig eilbedürftig sind. In einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren sollte diese gesetzgeberische Intention daher ein Argument dafür sein, dass ein Anordnungsgrund besteht, der hieraus allein jedoch noch nicht hergeleitet

BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05 – Rn. 23 f. (juris) = NVwZ 2005, S. 927 mit Bezug auf den Beschluss des BVerfG vom 27.05.1998 – 2 BvR 378/98 – Rn. 17 (juris) = NVwZ-RR 1999, S. 217.

S. 217.

¹⁵ Mit Bezug auf BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 –

1 BvR 569/05 – in: NVwZ 2005, 927 vgl. Wündrich, SGb 5/09, S. 267 (268 f.); sowie Spellbrink, SRa 2007, S. 1, S. 2; a. A. dagegen Hannappell, SGb 2/08, S. 85, S. 88.

¹⁶ Wündrich, SGb 5/09, S. 267, S.269; BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05 – Rn. 26 (juris).

⁷ Ebenso *Lode*, SGb 4/09, S. 211, S. 213.

Nachzulesen unter: http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/recdisp1.ht m; siehe auch *Lode*, SGb 4/09, S. 211, S. 213. ¹⁹ *Unger*, SGb 6/85, S. 226, S. 227.

²⁰ Welti, in: Lachwitz/Schellhorn/Welti (Hrsg.), HK-SGB IX, 3. Aufl. 2010, § 3 Rn. 11.

²¹ Hierzu auch § 6 der Gemeinsamen Empfehlung "Einheitlichkeit/Nahtlosigkeit" der BAR, in der die Bedeutung einer "zügigen" bzw. "unverzüglichen" Leistungserbringung hervorgehoben wird, nachzulesen in der Infothek (www.reharecht.de) oder unter: http://www.barfrankfurt.de/46.html.

werden kann. Es ist stets im Einzelfall zu prüfen, ob eine Leistung dringend und umgehend gewährt werden muss oder ob sie auch zu einem späteren Zeitpunkt noch ohne wesentliche Nachteile durchgeführt werden kann beziehungsweise ob Selbsthilfemöglichkeiten (insbesondere Vermögen) zur Verfügung stehen.

2. Folgenabwägung unter Berücksichtigung der UN-BRK

Mit dem Erfordernis einer zügigen Entscheidung geht im Rehabilitationsrecht ein weiteres Problem einher: Die regelmäßig äußerst komplexen sozialmedizinischen oder psychologischen Sachverhalte. Im Hauptsacheverfahren erfolgt die gerichtliche Entscheidung über den Rehabilitationsanspruch oftmals auf der Grundlage von Sachverständigengutachten. Diese langwierige Sachverhaltsermittlung ist in einem Eilverfahren jedoch meist nicht möglich. Folglich wird eine Prüfung der Erfolgsaussicht in Angelegenheiten des SGB IX häufig nicht in Frage kommen. Stattdessen müssen die Gerichte in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts²² bei dringenden zeitlichen Gründen die Folgen abwägen.

Bei dieser Abwägung muss den Grundrechten der Betroffenen hinreichend Geltung verschafft werden²³. Die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) ist hierbei ganz besonders von den Gerichten zu schützen. Sie haben "eine Verletzung dieser grundgesetzlichen Gewährleistung, auch wenn sie nur möglich erscheint oder nur zeitweilig andauert [...] zu verhindern"²⁴. So kam das Bundesverfas-

sungsgericht (BVerfG) in seinem Beschluss vom 25. Februar 2009 zu dem Ergebnis, dass die völlige Immobilität eines behinderten Menschen, die zum zwangsläufigen Verharren in einer Situation der Hilflosigkeit führt, seine Persönlichkeitsrechte berührt²⁵. Die vorläufige Leistung eines speziellen Rollstuhls, der ein gewisses Maß an Bewegungsfreiheit wiederherstellen kann, dürfe daher nicht mit der Begründung abgelehnt näherer werden, dass es erst Sachverhaltsfeststellungen bedarf. Dies werde den Grundrechten des behinderten Menschen nicht gerecht.²⁶

Die UN-BRK kann "als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden"²⁷. Aus diesem Grund hat die UN-BRK auch im einstweiligen Rechtsschutz besondere Bedeutung. Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Förderung der Grundfreiheiten von behinderten Menschen, insbesondere die Achtung der ihnen innewohnenden Würde, eine wesentliche Zielsetzung der Konvention ist (Art. 1 S. 1 UN-BRK). Diese Weichenstellungen für das Behindertenrecht sind von den Gerichten bei ihrer Abwägungsentscheidung zu beachten und zu gewährleisten.

Im obigen Beispiel interpretierte das Bundesverfassungsgericht die betroffenen Grundrechte im Geist der UN-BRK²⁸. Als Interpretationshilfe kann hier konkret auf Art. 20 lit. b der UN-BRK Bezug genommen werden, nach dem der Zugang behinderter

²² Siehe oben, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05 – Rn. 26 (juris) = NVwZ 2005, S. 927.

²³ BVerfG, Beschl. v. 22.11.2002 – 1 BvR 1586/02 – Rn. 9 (juris) = NZS 2003, S. 253; sowie BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05 – Rn. 26 (juris).

Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 25.02.2009 – 1
 BvR 120/09 – Rn. 11 (juris) = NZS 2009, S. 674;
 dazu Wendt, Beitrag A15-2009 unter www.reharecht.de.

²⁵ BVerfG, Beschl. v. 25.02.2009, a. a. O., Rn. 15 (juris).

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 25.02.2009, a. a. O., Rn. 14-16 (juris).

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 23.03.2011 – 2 BvR 882/09 – Rn. 52 (juris) = BVerfGE 128, 282; siehe ebenso *Aichele*, Zur Rezeption der UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, Forum D, Beitrag D12-2011, S. 3 unter www.reharecht.de.

²⁸ Wendt, Versagung von Eilrechtsschutz für Anschaffung eines mundgesteuerten Elektrorollstuhls ist Grundrechtsverletzung, Forum A, Beitrag A15-2009, S. 6 unter www.reha-recht.de.

Menschen zu hochwertigen Mobilitätshilfen erleichtert werden soll. Ferner können zusätzlich auch die Vorschriften zur Stärkung der Selbstbestimmung (zum Beispiel die Art. 12, 19, 23 und 26 der UN-BRK) zur Grundrechtsauslegung herangezogen werden.²⁹

V. Fazit

Das einstweilige Rechtsschutzverfahren bietet gerade bei langen Verfahren eine effektive Möglichkeit, dringend benötigte Leistungen kurzfristig zu erhalten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass gerade auch bei Rehabilitations- und Teilhabeleistungen regelmäßig zügige Entscheidungen nötig sind,

um das Rehabilitationsziel nicht zu gefährden. Letztlich ist aber auch hier der jeweilige Einzelfall in den Blick zu nehmen. Der Ausgang eines Hauptsacheverfahrens ist nicht selten von einer umfangreichen sozialmedizinischen Sachverhaltsermittlung abhängig. Daher ist zumindest zu Beginn eines (Klage-) Verfahrens eine Prüfung der Erfolgsaussichten im Eilverfahren oft nicht möglich. Infolgedessen müssen die Gerichte die Folgen unter Berücksichtigung der UNBRK abwägen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

_

²⁹ Näheres siehe *Wendt*, Beitrag A15-2009, S. 6 unter www.reha-recht.de.