

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 13/2012 –

15.05.2012

Persönliches Budget auch ohne Abschluss einer Zielvereinbarung? Anmerkung zu LSG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 31.05.2011, Az.: L 8 SO 29/10 B ER

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

Das Landessozialgericht (LSG) Sachsen-Anhalt hat in einem Eilverfahren über den Antrag eines schwerbehinderten Mannes entschieden, der die Weitergewährung seines Persönlichen Budgets begehrte, ohne zuvor eine neue Zielvereinbarung nach § 4 Budgetverordnung (BudgetV) abzuschließen.

I. Thesen des Autors

1. § 21a SGB IX umfasst nicht die Möglichkeit, weitere Voraussetzungen für den Anspruch auf ein Persönliches Budget mittels Rechtsverordnung zu regeln.
2. Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist nicht Voraussetzung für die Gewährung eines Persönlichen Budgets.
3. Das bisherige Verfahren der Budgetgewährung könnte unter Bezugnahme auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten und Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt weitgehend erhalten bleiben.

II. Wesentliche Aussagen des Beschlusses

1. Leistungen der Eingliederungshilfe muss ein konkreter, nicht geschätzter Bedarf zugrunde liegen.
2. Die größere Autonomie im Rahmen des Persönlichen Budgets bezieht sich im Wesentlichen auf den Beschaffungsweg und die Verwaltung der Mittel.
3. Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist Voraussetzung für den Bewilligungsbescheid.
4. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung lässt sich nur durch den Abschluss einer Zielvereinbarung sicherstellen beziehungsweise fördern.

III. Sachverhalt

Der Antragsteller ist von Geburt an gehörlos, bei ihm wurden ein Grad der Behinderung von 100 festgestellt sowie die Merkzeichen „RF“¹ und „GL“² zuerkannt. Seit dem 1. April 2008 erhielt er Leistungen in Form eines Persönlichen Budgets. Im August 2009 trat der junge Mann eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme an und wohnte während dieser Zeit im örtlichen Jugendwohnheim. Da sein dortiger Aufenthalt mit höheren Kosten verbunden war (insbesondere für die Inanspruchnahme eines Gebärdensprachdolmetschers) machte er gegenüber dem zuständigen Sozialhilfeträger eine Anpassung seines Persönlichen Budgets an die veränderte Situation geltend. Der Landkreis Saalekreis sah hingegen keine Notwendigkeit, die bisherigen Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft in Höhe von 107,50 Euro anzuheben.

Im April 2010 beantragte der gehörlose Mann schließlich die Weitergewährung des Persönlichen Budgets. Der Landkreis sandte ihm daraufhin eine Zielvereinbarung mit dem gleichen Inhalt, den bereits die vorangegangene Vereinbarung aufwies, zu. Der Antragsteller lehnte deren Unterzeichnung ab, da er befürchtete, hiermit die nach seiner Ansicht zu geringen Leistungen zu bestätigen. Daraufhin lehnte der Landkreis die Bewilligung des Persönlichen Budgets mit der Begründung ab, dass der Abschluss der Zielvereinbarung Voraussetzung für einen Bewilligungsbescheid sei.

Hiergegen legte der junge Mann Widerspruch ein und beantragte zudem im Juli 2010 beim Sozialgericht Halle den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der der Sozialhilfeträger verpflichtet werden sollte, vorläufig das Persönliche Budget zumindest in der bisherigen Höhe weiterzuzahlen. Das

Sozialgericht lehnte den Antrag mit Beschluss vom 14. Oktober 2010 ab, da der gehörlose Mann seine Bedürfnisse auf Information und Teilhabe am sozialen Leben durch die Unterstützung im Wohnheim und die Nutzung von Internet und Handy erfüllen und zudem die nötigen Ausgaben übergangsweise (bis zur Entscheidung in der Hauptsache) selbst tragen könne.

In seiner an das Landessozialgericht Sachsen-Anhalt (LSG) gerichteten Beschwerde führte der Antragsteller aus, dass er grundsätzlich dazu bereit sei, eine Zielvereinbarung abzuschließen. Jedoch befürchte er hieraus Nachteile in einem späteren Widerspruchs- beziehungsweise Klageverfahren. Hätte er die vom Landkreis zugesandte Zielvereinbarung unterzeichnet, so hätte er diese gemäß § 4 Abs. 2 Budgetverordnung sofort wieder kündigen müssen, da sein Bedarf nicht zutreffend festgestellt wurde.

IV. Die Entscheidung

Die Beschwerde des gehörlosen Mannes blieb ohne Erfolg. Das LSG bestätigte im Ergebnis die Entscheidung der Vorinstanz und lehnte den Erlass einer einstweiligen Anordnung ab.

Zur Begründung führte das LSG zunächst aus, dass bereits Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags nach § 86b Sozialgerichtsgesetz (SGG) bestünden. Der **maßgebliche Zeitraum**, für den die Gewährung des Persönlichen Budgets streitig war (April 2010 bis März 2011), sei **bereits abgelaufen** und die besondere Ausbildungs- und Wohnsituation des schwerbehinderten Mannes ebenfalls zwischenzeitlich beendet.

Zum anderen bestehe auch kein Anordnungsanspruch in Bezug auf das Persönliche Budget. Der Senat legte dar, dass für die begehrten Teilhabeleistungen ein **konkreter sozialhilferechtlicher Bedarf** bestehen müsse. Dieser dürfe nicht geschätzt und dem behinderten Menschen sodann Geld-

¹ Das Merkzeichen „RF“ steht für Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht.

² Das Merkzeichen „GL“ steht für Gehörlos.

mittel zur freien Verwendung zur Verfügung gestellt werden. **Die mit dem Persönlichen Budget beabsichtigte größere Autonomie des Berechtigten beziehe sich nur auf den Beschaffungsweg und die Verwaltung der Mittel** zur Deckung des festgestellten Bedarfs. Inwieweit die nach § 17 Abs. 3 S. 3 SGB IX zu berücksichtigenden Leistungen tatsächlich erforderlich seien, vermochte der Senat im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht zu erkennen. Des Weiteren kam eine Bewilligung nach Auffassung des Senats nicht in Betracht, da der Antragsteller sich endgültig geweigert habe, eine Zielvereinbarung zu unterzeichnen. **Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist nach § 3 Abs. 5 Budgetverordnung jedoch Voraussetzung für den Erlass des Bewilligungsbescheides.** Zudem ist diese ein wesentlicher Bestandteil der Bewilligungsentscheidung über das Persönliche Budget. Eine Mittelverwendung durch den Leistungsempfänger nach den Grundsätzen der **Wirtschaftlichkeit lasse sich nur mittels dieser Vereinbarung sicherstellen beziehungsweise fördern.**

V. Würdigung/Kritik

1. Zulässigkeit des Eilverfahrens

Hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit der Beschwerde ist dem Beschluss des LSG zuzustimmen.

Für die Beurteilung, ob das Gericht eine Regelungsanordnung erlässt, kommt es stets auf die Sach- und Rechtslage zu dem Zeitpunkt an, in dem das Gericht seine Entscheidung trifft³. Der Nachteil, den jemand durch eine behördliche Entscheidung erleidet (wie hier die Ablehnung über die Weitergewährung des Persönlichen Budgets), muss noch in der Zukunft liegen und darf

³ Keller, in: Mayer-Ladewig/Keller/Leitherer (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 9. Aufl. 2008, § 86b SGG, Rn. 42.

nicht bereits eingetreten sein⁴. Für in der Vergangenheit liegende Zeiträume kann somit keine gerichtliche Anordnung getroffen werden. Da das LSG seine Entscheidung erst am 31. Mai 2011 gefällt hat, war der maßgebliche Zeitraum, für den der schwerbehinderte Mann die Leistungen begehrte (April 2010 bis März 2011) bereits abgelaufen. Somit konnte er nur noch auf das Hauptsacheverfahren (reguläres Widerspruchs- und Klageverfahren) verwiesen werden, um gegebenenfalls höhere Leistungen zu erlangen⁵.

Betrachtet man ferner die überlange Verfahrensdauer bis zur unanfechtbaren Entscheidung des LSG (der schwerbehinderte Antragsteller wandte sich bereits am 22. Juli 2010 an das Sozialgericht), so stellt sich die Frage, ob man vorliegend noch von effektivem Rechtsschutz sprechen kann. Zukünftig wird man in solchen Fällen auch den am 3. Dezember 2011 in Kraft getretenen neuen § 198 GVG⁶ beachten müssen, der dem **Schutz des Betroffenen gegen überlange Verfahrensdauer** dienen soll.

2. Zielvereinbarung

a) Rechtswidrigkeit des § 3 Abs. 5 BudgetV

Die Entscheidung des LSG gibt jedoch Anlass, die Rolle der Zielvereinbarung als notwendige Voraussetzung für die Gewährung eines Persönlichen Budgets näher zu betrachten. Es stellt sich die Frage, ob der Nicht-Abschluss einer solchen Zielvereinbarung als Ausschlussstatbestand für den An-

⁴ Krodel, in: Rolfs/Gießen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, § 86b SGG, Rn. 63.

⁵ Ein Fortsetzungsfeststellungsantrag ist dagegen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht zulässig; hierzu Keller, a. a. O., Rn. 9b.

⁶ Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 24.11.2011, BGBl. I S. 2302, Art. 1; näheres hierzu in BT-Drucks. 17/3802, S. 18 ff.

spruch gewertet werden kann.

Mit der Ermächtigung in § 21a SGB IX ermöglichte es der Gesetzgeber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit Zustimmung des Bundesrates nähere Einzelheiten bezüglich des Persönlichen Budgets in einer Verordnung zu regeln. Auf dieser Grundlage wurde die Budgetverordnung erlassen, in deren § 3 Abs. 5 normiert wurde, dass der beauftragte Leistungsträger den Verwaltungsakt erlässt, „wenn eine Zielvereinbarung nach § 4 (BudgetV) abgeschlossen ist“. Hierbei war es der ausdrückliche Wille des Ordnungsgebers (BMAS), dass der **Abschluss einer Zielvereinbarung eine weitere Voraussetzung für den Erlass des bewilligenden Verwaltungsaktes** wird⁷. Ziel dieser Regelung ist es, „die Voraussetzungen des Verwaltungsaktes abzusichern und der Zielvereinbarung Bedeutung beizumessen“⁸.

Noch deutlicher kommt dies in den Handlungsempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation zum Ausdruck. Nach diesen führt das Fehlen einer Zielvereinbarung auch in einem Ausnahmefall dazu, dass „es sich um einen rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakt (handelt) (...), der nach Maßgabe der Vorschriften des § 45 SGB X zurückzunehmen ist“⁹. Demnach würde eine **Bewilligung ohne vorangegangene Zielvereinbarung unweigerlich zur Rechtswidrigkeit** des Bescheides führen.

Betrachtet man jedoch die Kompetenznorm des § 21a SGB IX etwas genauer, so erscheint fraglich, ob sich die Ermächtigung des BMAS auch auf den Erlass zusätzlicher Voraussetzungen für die Budgetbewilligung erstreckt. Die Verordnungsermächtigung be-

zieht sich wörtlich darauf, „Näheres zum Inhalt und Ausführung des Persönlichen Budgets, zum Verfahren sowie zur Zuständigkeit bei Beteiligung mehrerer Leistungsträger zu regeln“. **Die Festlegung von weiteren Voraussetzungen wird hingegen nicht erwähnt**. Ebenso lassen sich den einschlägigen Gesetzesmaterialien keine näheren Anhaltspunkte bezüglich der Intention des Gesetzgebers entnehmen, da hier lediglich der Wortlaut der Norm als Ergänzung zu § 17 Abs. 2 bis 4 SGB IX wiedergegeben wird¹⁰. Da Bundesgesetze systematisch im Rang über Rechtsverordnungen stehen, kann es zur Auslegung von § 21a SGB IX auch nicht darauf ankommen, welches Ziel das BMAS bei der **schlichten Anwendung** dieser Verordnungsermächtigung verfolgt.

Weiter kann auch die Ermächtigung zur näheren Regelung des Verfahrens in § 21a SGB IX nicht mit einer näheren Regelung der Voraussetzungen gleichgesetzt werden. Dies folgt daraus, dass an anderen Stellen des SGB IX dies der Bundesregierung explizit zugestanden wird (so z. B. in den §§ 59, 108 SGB IX). Man wird daher auch im vorliegenden Fall eine solche explizite Ermächtigung verlangen müssen.

Folglich umfasst § 21a SGB IX nicht die Ermächtigung des BMAS, den Abschluss einer Zielvereinbarung als Voraussetzung für die Gewährung eines Persönlichen Budgets anzuordnen. **Demzufolge verstößt § 3 Abs. 5 S. 1 BudgetV gegen höherrangiges Recht**. Unzutreffend erscheint auch die Auffassung des LSG, dass nur durch die Zielvereinbarung, welche zu einem wesentlichen Bestandteil des nachfolgenden Bescheides wird, „das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei der Verwendung öffentlicher Mittel wenn nicht sichergestellt, so doch zumindest gefördert wird“¹¹. **Die Inhalte der Zielvereinbarung könnten** vielmehr „auch als Auflage zum Persönlichen Budget und damit **als Neben-**

⁷ BR-Drucks. 262/04, S. 7.

⁸ BR-Drucks. 262/04, S. 7.

⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation, Handlungsempfehlungen „Trägerübergreifende Aspekte bei der Ausführung von Leistungen durch ein Persönliches Budget“, Frankfurt am Main April 2009, S. 51.

¹⁰ BT-Drucks. 15/1514, S. 73.

¹¹ Rn. 31 der Entscheidung.

bestimmung zum Verwaltungsakt im Sinne von § 32 Abs. 2 Nr. 4 SGB X **erlassen werden** [Hervorhebungen nicht im Original, Anm. des Verfassers]¹².

Auch das LSG Sachsen scheint im Übrigen die Ansicht zu vertreten, dass ein Budgetnehmer „auch ohne den Abschluss einer Zielvereinbarung im Sinne des § 4 BudgetV zum Nachweis der Bedarfsdeckung und zur Qualitätssicherung verpflichtet ist“¹³. Eine nähere Begründung dieser Ansicht erfolgt jedoch nicht.

b) Reformvorschläge

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses drängt sich die Frage auf, ob auf Grund der Rechtswidrigkeit des § 3 Abs. 5 S. 1 BudgetV der Abschluss einer Zielvereinbarung vollkommen ins Belieben der Beteiligten gestellt wird. Hierbei ist zu bedenken, dass die Zielvereinbarung eine für das Verwaltungsverfahren hilfreiche Grundlage bietet. In ihr werden insbesondere die Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele, die Art des Verwendungsnachweises sowie die Qualitätssicherung geregelt (§ 4 Abs. 1 BudgetV)¹⁴. Insofern sollte an diesem Rechtsinstitut auch weiterhin festgehalten werden.

Wie bereits ausgeführt wurde, ist das BMAS berechtigt nähere Verfahrensvorschriften für das Persönliche Budget zu erlassen. Es wäre daher grundsätzlich denkbar, die **Zielvereinbarung parallel zum Hilfeplan in § 36**

¹² *Welti/Rummel*, Rechtsfragen des Persönlichen Budgets nach § 17 SGB IX, Juni 2007, S. 25; aufrufbar unter: <http://www.reha-recht.de/infothek/veroeffentlichungen/rechtsgutachten/#c177>.

¹³ Sächsisches LSG, Beschl. v. 28.08.2008 – L 3 B 613/07 SO–ER, Rn. 36 (juris); eine Besprechung der Entscheidung findet sich bei *Ramm/Welti*, „Assistenzleistungen durch persönliches Budget – Selbstbestimmung und Bedarfsfeststellung“ in Diskussionsforum A, Beitrag 01/2010 auf www.reha-recht.de.

¹⁴ Hinsichtlich Bedeutung und Regelungsinhalt der Zielvereinbarung eingehend: *Welti/Rummel*, a. a. O., S. 25 ff.

SGB VIII auszugestalten. Der Hilfeplan des SGB VIII hat ebenfalls die Aufgabe „die Entscheidung über die zu gewährende Hilfe (...) (zu konkretisieren), indem er Angaben über die einzelnen pädagogischen und therapeutischen Leistungen enthält“¹⁵. Wird ein solcher Hilfeplan nicht aufgestellt, so berührt dies nicht die Wirksamkeit der bewilligten Leistung, sondern ist lediglich als ein verfahrensrechtlicher Verstoß zu werten¹⁶.

Da der Hilfeplan im Gegensatz zur Zielvereinbarung nicht als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne von § 53 SGB X angesehen werden kann, ist er für die Beteiligten für sich genommen auch nicht verbindlich¹⁷. Dies widerspricht einer Anlehnung der Zielvereinbarung an den Hilfeplan jedoch nicht. Nimmt man die in der Zielvereinbarung getroffenen Regelungen in den Bewilligungsbescheid mit auf – was beispielsweise in Form von **Nebenbestimmung** rechtlich möglich wäre¹⁸ – so entfalten auch diese eine **Bindungswirkung**.

Eine derartige **Ausgestaltung der Zielvereinbarung als echte Verfahrensvorschrift** (denkbar wäre auch die Formulierung als sogenannte „Soll-Vorschrift“) könnte zudem durch die **allgemeinen Mitwirkungspflichten** nach den §§ 60 ff. SGB I flankiert werden. Eine Weigerung, diese Vereinbarung abzuschließen, würde so ebenfalls dazu führen, dass der Betroffene die begehrten Leistungen nicht erhält. Die Leistungen wären gemäß § 66 SGB I jedoch lediglich zu versagen, bis die Vereinbarung nachgeholt wurde (§ 67 SGB I). Die Ablehnung eines Antrags auf Eingliederungsleistungen hätte es hingegen nicht zur Folge¹⁹.

Auf diese Weise ließe sich das Erfordernis

¹⁵ *Schmidt-Obkirchner*, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 36 Rn. 77.

¹⁶ *Schmidt-Obkirchner*, a. a. O., Rn. 78.

¹⁷ Siehe hierzu *Welti/Rummel*, a. a. O., S. 29.

¹⁸ *Welti/Rummel*, a. a. O., S. 25 f.

¹⁹ Zur Unterscheidung von Versagung und Ablehnung siehe *Seewald*, in: Kasseler Kommentar, SGB I, § 66 Rn. 24–25a.

der Zielvereinbarung weitgehend aufrechterhalten, ohne dass es zu einem Verstoß gegen höherrangiges Recht kommen würde. Der Abschluss der Vereinbarung wäre über die Mitwirkungspflichten des SGB I und die Bindungswirkung durch die Aufnahme in den Bewilligungsbescheid abgesichert.

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