

Persönliche Budgets für Menschen mit einer geistigen Behinderung?

Möglichkeiten und Grenzen nach der Neufassung des § 17 SGB IX

von Klaus Lachwitz

Der Gesetzgeber hat im Dezember 2003 nach Abschluß umfangreicher Beratungen im Vermittlungsausschuß das am 01. Januar 2005 in Kraft tretende Gesetz zur Reform der Sozialhilfe (SGB XII) verabschiedet und im Bundesgesetzblatt verkündet. Teil des Gesetzes ist die Neufassung des bereits ab 01.07.2004 geltenden § 17 SGB IX, mit der das ehrgeizige Ziel verfolgt wird, persönliche Budgets im Teilhabe- und Rehabilitationsrecht unter Einbeziehung der Pflegekassen (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 2 SGB IX) als leistungsträgerübergreifende Komplexleistungen einzuführen. In Zukunft sollen behinderte Menschen auf diese Weise in die Lage versetzt werden, Dienstleistungen, die sie zu ihrer Rehabilitation und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft benötigen, direkt bei den Leistungserbringern (Träger von ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen) einzukaufen.

Einzelheiten zu den Leistungsvoraussetzungen und zur Ausgestaltung persönlicher Budgets sollen in einer Budgetverordnung (vgl. § 21 a SGB IX) geregelt werden. Dazu hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung den Entwurf einer Verordnung vorgelegt, die möglichst noch vor dem 01.07.2004 mit Zustimmung des Bundesrates wirksam werden soll.

Kein Schnellschuß!

Bis zum 31.12.2007 ist das persönliche Budget lediglich eine *Ermessensleistung* der Rehabilitationsträger. Dies zeigt, daß der Gesetzgeber persönliche Budgets nicht im Schnellverfahren einführen will. Statt dessen setzt er darauf, daß bis 2007 persönliche Budgets in *Modellvorhaben* erprobt werden, die sich vor allem darauf konzentrieren sollen, Instrumentarien dafür zu entwickeln, wie bedarfsdeckende persönliche Budgets zu bemessen (kalkulieren) sind und wie eine Angebotsstruktur geschaffen werden kann, die dem Budgetnehmer Auswahlmöglichkeiten unter verschiedenen ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen eröffnet.

Der nachfolgende Beitrag stellt die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen persönliche Budgets auch Menschen mit geistiger Behinderung zur Verfügung stehen.ⁱ

Anforderungen an persönliche Budgets für von Menschen mit geistiger Behinderung

- a) Das Persönliche Budget soll von einem *Antrag* abhängen. Nach herrschender Meinung knüpft die Fähigkeit, im Verwaltungs- und Sozialrecht Verfahrenshandlungen vornehmen zu können, an die Geschäftsfähigkeit i.S.d. bürgerlichen Rechts an (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VwVfG, § 11 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 SGB X). Damit kann eine nach Bürgerlichem Recht geschäftsunfähige Person zwar Sozialleistungen entgegennehmen, nicht aber entsprechende Anträge stellen (*M. Probst, B. Knittel, Gesetzliche Vertretung durch Angehörige – Alternative zur Betreuung?* in ZRP 2001, S. 55 ff., 56).

Bei einer geistigen Behinderung erstreckt sich die Anordnung einer gesetzlichen Betreuung häufig auch auf die Erledigung von Behördenangelegenheiten und umfaßt damit auch die Stellung von Anträgen. Ist kein gesetzlicher Betreuer bestellt worden, übernehmen oft nahe Angehörige die Funktion einer Vertretung, ohne offiziell vertretungsbefugt zu sein (vgl. die entsprechenden Hinweise in der Mitgliederinformation Nr. 21/2002 der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe vom 28.2.2002: „Mitwirkung von nicht (mehr) handlungsfähigen Personen im Sozialverwaltungsrecht“). Soweit es zum Wohl der antragstellenden geistig behinderten Person notwendig erscheint, kann der Antrag zum Anlaß genommen werden, von Amts wegen die erforderlichen Schritte zur Anordnung einer gesetzlichen Betreuung einzuleiten.

- b) Geht der Antrag ein, muß im nächsten Schritt geprüft werden, ob das Persönliche Budget den Leistungsberechtigten in die Lage versetzen kann, *„in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben“* zu führen (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 SGB IX). Der Begriff *„in eigener Verantwortung“* ist auslegungsbedürftig. Würde er dahin interpretiert, daß der Antragsteller befähigt sein muß, mit dem Persönlichen Budget eigenverantwortlich zu agieren, muß damit gerechnet werden, daß der Antrag abgelehnt wird, wenn die den Antrag entgegennehmende Behörde aufgrund der geistigen Behinderung des Antragstellers daran zweifelt, daß der Antragsteller mit Geld umgehen kann und dieses dazu verwenden wird, *„Leistungen zur Teilhabe“* einzukaufen. Für diese Auslegung spricht, daß das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung im Diskussionsentwurf eine Budgetverordnung gem. § 21 a SGB IX vorgesehen hat, daß ein Bescheid, mit dem eine Sozialleistung in der Form eines persönlichen Budgets gewährt wird, zurückgenommen werden kann, wenn der/die Budgetnehmer/in mit der Verwendung des Budgets *überfordert* ist.

Damit wären zahlreiche Menschen mit geistiger Behinderung von der Inanspruchnahme Persönlicher Budgets ausgeschlossen!

Dies wäre schon deshalb zu beanstanden, weil unklar bleibt, nach welchen Kriterien entschieden werden soll, wann und unter welchen Voraussetzungen *eigenverantwortliches Handeln* vorliegt. Außerdem würde sich die Frage stellen, warum der Gesetzgeber neben dem im bürgerlichen Recht seit mehr als einem Jahrhundert geltenden Merkmal: geschäftsfähig/geschäftsunfähig ein neues – bisher nicht präziertes – Kriterium einführt, das Personen nach ihrer Fähigkeit bzw. Unfähigkeit zu eigenverantwortlichem Handeln unterscheiden will.

Der in der Begründung des Diskussionsentwurfs der Budgetverordnung verwendete Begriff der *„Überforderung“* macht deutlich, daß *„Eigenverantwortlichkeit“* erreicht werden kann, indem der Budgetnehmer bei der Verwaltung seines Budgets entsprechend *beraten* und *unterstützt* wird. § 17 Abs. 3 Satz 2 SGB IX sieht ausdrücklich vor und geht davon aus, daß die erforderlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Bemessung des Budgets berücksichtigt werden.

Das Vorliegen einer geistigen Behinderung ist deshalb kein Merkmal, das die Geltendmachung und Verwendung eines persönlichen Budgets von vorneherein ausschließt.

- c) Gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 SGB IX-E hängt die Ausführung des Persönlichen Budgets davon ab, daß der individuelle Bedarf des Leistungsberechtigten unter Beteiligung der in Betracht kommenden Rehabilitationsträger festgestellt wird.

Die Feststellung des Bedarfs erfolgt, soweit die Einbeziehung mehrerer Rehabilitationsträger erforderlich ist, nach Maßgabe des § 10 SGB IX. Danach ist der nach § 14 erstangegangene Leistungsträger (vgl. § 17 Abs. 4 SGB IX-E) dafür verantwortlich, „daß die beteiligten Rehabilitationsträger im Benehmen miteinander und *in Abstimmung* mit den Leistungsberechtigten die nach dem individuellen Bedarf voraussichtlich erforderlichen Leistungen funktionsbezogen feststellen und schriftlich so zusammenstellen, daß sie nahtlos ineinander greifen.“

Liegt eine geistige Behinderung vor, kann sich im Rahmen der Bedarfsfeststellung die Frage stellen, ob der Antragsteller in der Lage ist, an der in § 10 SGB IX geforderten „Abstimmung“ der erforderlichen Leistungen mitzuwirken. Sind z.B. Leistungen der Pflegekasse mit Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen „abzustimmen“, so setzt dies ein gewisses Verständnis für die mit den jeweiligen Leistungen verfolgten (unterschiedlichen) Ziele voraus. Liegt keine gesetzliche Betreuung vor, kann deshalb auch das Verfahren nach § 10 SGB IX zur Folge haben, daß von Amts wegen ermittelt wird, ob die Anordnung einer gesetzlichen Betreuung erforderlich ist.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß nach § 1896 Abs. 2 BGB eine Betreuung nicht erforderlich ist, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch *andere Hilfen*, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.

Ist ein naher Verwandter des geistig behinderten Menschen oder ein Sozialarbeiter, der ihm gegenüber die Stellung einer Vertrauensperson innehat, in der Lage, dem Antragsteller zu erklären, welchen Zwecken die Feststellung des Bedarfs durch mehrere Leistungsträger dient, kann im Einzelfall auf die Anordnung einer gesetzlichen Betreuung aus Anlaß des Feststellungsverfahrens verzichtet werden.

- d) Inzwischen hat die Rehabilitationsabteilung des BMGS den Entwurf einer Verordnung zur Ausführung von Leistungen zur Teilhabe durch ein Persönliches Budget (*Budgetverordnung-BudgetV*) vorgelegt. Ausgehend von diesem Text schließt sich an die Bedarfsfeststellung ein sogenanntes *Konferenzverfahren (Einschätzungsverfahren)* an, in dem die beteiligten Leistungsträger die Ergebnisse der von ihnen getroffenen Bedarfsfeststellungen beraten und gegenüber dem nach § 10 SGB IX für die Koordinierung zuständigen Leistungsträger eine Stellungnahme abgeben

- zu dem Bedarf, der durch budgetfähige Leistungen erbracht werden kann,
- zur Höhe des Persönlichen Budgets in Geld,
- zum Inhalt einer mit dem Antragsteller (Budgetnehmer) abzuschließenden Zielvereinbarung (vgl. dazu unten Ziffer e).

An diesem Verfahren sollen nach Maßgabe des Verordnungstextes „der Antragsteller und auf sein Verlangen eine Person seiner Wahl, auch der gesetzliche Betreuer, beteiligt“ werden.

Auf der Grundlage dieses Formulierungsvorschlags wird sich auch hier die Frage stellen, ob z. B. ein geschäftsunfähiger Mensch mit geistiger Behinderung, der noch über keinen gesetzlichen Betreuer verfügt, im Konferenzverfahren (Einschätzungsverfahren) auf eine Person seines Vertrauens zurückgreifen kann, die nicht zu seiner gesetzlichen Vertretung befugt ist, oder ob von Amts wegen ein Verfahren zur Anordnung der gesetzlichen Betreuung eingeleitet werden muß.

Das Konferenzverfahren hat insofern große praktische Bedeutung, weil es die Weiche dafür stellt, wie das Persönliche Budget konkret zu bemessen ist, d. h. welcher Geldbetrag dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden soll, um seinen festgestellten Bedarf zu decken. Die Beteiligung des Antragstellers an diesem Verfahren setzt allerdings nicht voraus, daß dieser rechtsverbindliche Willenserklärungen abgibt. Er kann vielmehr Wünsche äußern, Fragen stellen, Einwände vorbringen usw. Kann dies ein geistig behinderter Antragsteller mit der Unterstützung einer von ihm ausgewählten Vertrauensperson leisten, ist die Hinzuziehung eines gesetzlichen Betreuers in diesem Stadium des Verfahrens oft nicht notwendig.

- e) Der Entwurf der Budgetverordnung sieht vor, daß nach Abschluß des Einschätzungsverfahrens durch *Verwaltungsakt* entschieden wird, ob die Leistung zu bewilligen ist. Der Verwaltungsakt darf allerdings nur unter der Bedingung erlassen werden, daß eine *Zielvereinbarung* zwischen dem Antragsteller (Budgetnehmer) und dem Leistungsträger abgeschlossen wird, der nach § 10 SGB IX als erstangegangener Leistungsträger für den Erlaß des Verwaltungsakts zuständig ist. Diese Zielvereinbarung muß – so der Verordnungs-Entwurf – mindestens den Inhalt des individuellen Förder- und Hilfeplans, die Erforderlichkeit eines Nachweises für eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung sowie die Maßstäbe für die Qualitätssicherung der Leistungen regeln.

Eine Zielvereinbarung ist ein *Vertrag*. Spätestens an dieser Stelle wird sich die Frage stellen, ob ein geistig behinderter Antragsteller in der Lage ist, eine rechtswirksame Zielvereinbarung abzuschließen. Keine Probleme treten auf, wenn der Antragsteller bereits über einen gesetzlichen Betreuer verfügt, der zur Regelung seiner Vermögensangelegenheiten berechtigt ist.

Ist bislang keine gesetzliche Betreuung angeordnet worden oder umfaßt sie nicht die Befugnis zur Regelung von Vermögensangelegenheiten des Betreuten, so stellt sich die Frage, ob die Leistungsvereinbarung wegen Geschäftsunfähigkeit des Antragstellers nach § 105 BGB nichtig ist. Dem steht nicht entgegen, daß der Gesetzgeber mit dem *Oberlandesgerichts-Vertretungs-Änderungsgesetz* vom 23.07.2002 die Regelung der Geschäftsfähigkeit im § 105 BGB durch einen § 105a BGB ergänzt hat, wonach ein Vertrag auch bei Geschäftsunfähigkeit eines Vertragspartners in Ansehung von Leistung und, soweit vereinbart, Gegenleistung als rechtswirksam anzusehen ist, sobald Leistung und Gegenleistung bewirkt sind: Diese Regelung bezieht sich lediglich auf Geschäfte des täglichen Lebens, die „mit geringwertigen Mitteln bewirkt werden“ können. Da die Zielvereinbarung zum Persönlichen Budget eine Geldleistung regeln soll, die den Antragsteller in die Lage versetzt, seinen gesamten individuellen Bedarf an Eingliederungshilfe, Pflege u. a. zu decken, liegt kein Vertrag vor, der mit geringwertigen Mitteln erfüllt werden kann, sondern eine Vereinbarung, die sich im Regelfall auf einen erheblichen Geldbetrag, der monatlich 1.000 Euro übersteigen dürfte, bezieht.

Bei Abschluß der Zielvereinbarung wird der zuständige Leistungsträger, der aufgrund der geistigen Behinderung des Antragstellers Zweifel daran hat, daß dieser geschäftsfähig ist, deshalb häufig von Amts wegen das Vormundschaftsgericht einschalten mit der Bitte um Prüfung, ob die Bestellung eines gesetzlichen Betreuers notwendig ist.

- f) Akzeptiert der Leistungsträger trotz seiner Zweifel an der Geschäftsfähigkeit des Antragstellers dessen Unterschrift unter die Zielvereinbarung und bewilligt er die begehrte Geldleistung als Persönliches Budget, so kann der geistig behinderte Antragsteller auch bei Geschäftsunfähigkeit die bewilligte Sozialleistung entgegen nehmen (*Probst/Knittel* a. a. O. Seite 56). Will er einen Teil des Geldes jedoch dazu verwenden, mit einem ambulanten Dienst einen Vertrag über die Erbringung von Pflege-, Betreuungs- und/oder Förderleistungen abzuschließen, stellt sich in der Praxis erneut die Frage, ob die Bestellung eines gesetzlichen Betreuers erforderlich ist. Dies dürfte häufig zu bejahen sein, weil der auf die Erbringung einer ambulanten Dienstleistung gerichtete Vertrag bei Geschäftsunfähigkeit des Budgetnehmers gemäß § 105 BGB nichtig ist und die Vorschrift des § 105a BGB keine Anwendung findet: Die begehrte ambulante Dienstleistung läßt sich nicht mit „geringwertigen Mitteln“ einkaufen!

Bei der zweckentsprechenden Verwendung des Persönlichen Budgets wird sich somit in einer Reihe von Fällen die Frage stellen, ob der geistig behinderte Budgetnehmer rechtswirksame Verträge abschließen kann. Ist dies nicht der Fall, wird die Bestellung eines gesetzlichen Betreuers notwendig sein.

Schlußbemerkung

Auch Menschen mit geistiger Behinderung sollten grundsätzlich zur Verwirklichung ihrer Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten Persönliche Budgets nutzen können. Bei Geschäftsunfähigkeit oder Zweifeln an der Geschäftsfähigkeit des Antragstellers stellen sich jedoch zahlreiche Rechtsfragen, die geklärt werden müssen und in das Betreuungsrecht und das Recht der Geschäftsfähigkeit hineinreichen.

Bei der Anwendung dieser Rechte ist Behutsamkeit gefragt: Wird der geistig behinderte Mensch, dem ein persönliches Budget gewährt wird, bei der Verwaltung des Budgets von seinem gesetzlichen Betreuer „beiseite geschoben“ so wird das Ziel des § 17 SGB IX, mit Hilfe des Budgets die Selbstbestimmungsmöglichkeiten behinderter Menschen zu stärken, konterkariert.

Persönliche Budgets für Menschen mit geistiger Behinderung sollten deshalb in Anlehnung an die in § 17 SGB IX genannten Modellvorhaben zunächst nach Maßgabe des § 17 Abs. 6 SGB IX in der Zeit zwischen dem 01.07.2004 bis 31.12.2007 *erprobt* werden. Zwischenergebnisse sollten der Bundesregierung zügig mitgeteilt werden, denn diese ist nach § 66 Abs. 3 SGB IX i. d. F. des SGB XII verpflichtet, bis zum 31.12.2006 zu prüfen und zu berichten, ob Handlungsbedarf besteht, die gesetzliche Vorschriften zum persönlichen Budget zu verändern, z. B. zur Klärung und Absicherung des Rechtsanspruchs geistig behinderter Menschen.

ⁱ Ausführlich zur Gesetzesfassung des § 17 SGB IX: Klaus Lachwitz, Persönliche Budgets gem. § 17 SGB IX i. d. F. des SGB XII-Entwurfs auch für Menschen mit geistiger Behinderung? In RdLh 4/2003, S. 149 f.