

Eingliederungshilfeleistungen in Form eines Persönlichen Budgets und deren rechtliche Begrenzungsmöglichkeiten im Kontext von Art. 19 UN-BRK

Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22.02.2018, Az. L 7 SO 3516/14 – Teil I von 3

<https://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-a25-2018/>

Von Ass. iur. Arne Frankenstein, Bremen

I. Thesen des Autors

1. Die Entscheidung darüber, ob Art. 19 UN-BRK einen subjektiv-rechtlichen Anspruch eines behinderten Menschen auf Gewährung von Sozialleistungen enthält, muss im konkreten Einzelfall und für die unterschiedlichen Pflichtendimensionen der Vorschrift gesondert geprüft werden. Die hierzu erforderliche Auslegung hat unter Zugrundelegung der Wiener Vertragsrechtskonvention umfassend den Bedeutungsgehalt und die Justiziabilität der Vorschrift zu ermitteln.
2. Die Mehrkostenvorbehalte des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII und § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII sind geeignet, den Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen in Form eines Persönlichen Budgets zu begrenzen. Die Auslegung des Tatbestands und die Ausübung von Ermessen hat jedoch im Sinne einer völkerrechtskonformen Auslegung den Bedeutungsgehalt von Art. 19 UN-BRK zu berücksichtigen.
3. **Die schlichte Begrenzung des Leistungsanspruchs auf ein Persönliches Budget auf die Kosten einer stationären Unterbringung ist materiell rechtswidrig.**
4. Die einfachgesetzlichen und höherrangigen Regelungen, die in Hinblick auf die Bewilligung eines Persönlichen Budgets regelmäßig einschlägig sind, sind derart gewichtig, dass auch **bei sehr hohen zur Bedarfsdeckung erforderlichen Kosten die Schwelle der Unverhältnismäßigkeit der Mehrkostenvorbehalte als Ausprägung des Übermaßverbots nur im Ausnahmefall erreicht werden** dürfte.
5. Führt der Vorbehalt der Budgetneutralität nach § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F. zur Begrenzung des Anspruchs auf ein Persönliches Budget, obwohl eine solche nach Prüfung der Mehrkostenvorbehalte nicht in Betracht kommt, ist dies im Rahmen der Ermessensausübung **besonders begründungsbedürftig**.

II. Wesentliche Aussagen der Entscheidung

1. Der budgetverantwortliche Träger hat in Hinblick auf die Mehrkostenvorbehalte aus § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII und § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII **darzulegen, dass eine andere als die begehrte ambulante Leistung nicht nur geeignet und zumutbar ist, sondern auch tatsächlich zur Verfügung steht. Hierüber hat er den behinderten Menschen aufzuklären.** Ein pauschales Vorbringen reicht insoweit nicht aus, um das Vorhandensein einer geeigneten und zumutbaren Leistungsalternative zu belegen.
2. Der Mehrkostenvorbehalt des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII greift bei allen Leistungsformen ein und gilt nicht nur im Verhältnis ambulanter zu stationären Leistungen.

3. Art. 19 UN-BRK begründet keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch des behinderten Menschen auf die Gewährung von Sozialleistungen.
4. Art. 19 UN-BRK dispensiert weder den Mehrkostenvorbehalt des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII noch den des § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII.

Im ersten Teil dieses Beitrags wurde das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 22.02.2018, Az. L 7 SO 3516/14 vorgestellt. Insbesondere die **unzureichende Differenzierung der unterschiedlichen Mehrkostenvorbehalte im Verhältnis zum Wunsch- und Wahlrecht** scheint hierbei kritikwürdig.

Inwieweit darüber hinaus das übrige Sozial-, Verfassungs- und Völkerrecht die Auslegung der streitentscheidenden Normen beeinflusst, wird nachfolgend mit Schwerpunkt auf Art. 19 UN-BRK erörtert.

–Teil II von 3

Grundrechtliche und völkerrechtliche Anforderungen an die Begrenzung eines Persönlichen Budgets

Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22.02.2018, Az. L 7 SO 3516/14
<https://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-a26-2018/>

Im zweiten Teil des Beitrags wurde dargelegt, dass sich die leistungsbegrenzenden Regelungen der Mehrkostenvorbehalte in §§ 9 Abs. 2 Satz 3 und 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII auch an der Verfassung, namentlich am Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 11 GG und am Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, sowie an der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) (hier konkret am Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft aus Art. 19) messen lassen müssen. Im Rahmen der Ermittlung des Bedeutungsgehalts der UN-BRK sind dabei neben der Entstehungsgeschichte der Vorschrift insbesondere die Äußerungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung heranzuziehen.

– Teil III

Das Verhältnis zwischen dem Vorbehalt der Budgetneutralität und den Mehrkostenvorbehalten der Sozialhilfe¹

Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22.02.2018, Az. L 7 SO 3516/14
<https://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-a27-2018/>

Im vorliegenden dritten Teil des Beitrags wird das bislang wenig beachtete Verhältnis zwischen **Mehrkostenvorbehalt und Vorbehalt der Budgetneutralität** angesprochen.

...

Nach den im Gesetzgebungsverfahren unwidersprochenen Ausführungen der Bundesregierung dient die Norm dazu, „grundsätzlich eine Obergrenze des Gesamtbudgets“ festzulegen, „um Leistungsausweitungen und damit unkalkulierbare Mehrkosten für die Leistungsträger zu vermeiden.“⁴ Damit ist als Wille des Gesetzgebers festzuhalten, **dass unkalkulierbare Mehrkosten verhindert werden sollen, Mehrkosten im Übrigen aber für möglich erachtet werden** und nicht in Gänze ausgeschlossen sind. Zum anderen wird

sowohl aus der Gesetzesbegründung als auch aus dem Wortlaut der Norm deutlich, dass als Vergleichsmaßstab die Höhe der bisher individuell festgestellten Leistungen dient. Mithin ist die Budgetobergrenze dann nicht anzuwenden, wenn es sich um sog. „Neufälle“ handelt, in denen noch keine Bedarfsfeststellung erfolgt ist.⁵

Das Bundessozialgericht (BSG) hat zur Rechtsnatur von § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F. ausgeführt, dass es entsprechend der Konzeption als Soll-Vorschrift zudem geboten erscheint, **von der Budgetobergrenze selbst dann Ausnahmen zuzulassen, wenn es sich um „Altfälle“ handelt.** Eine solche Ausnahme soll **insbesondere möglich sein, wenn eine für die Lebensqualität wesentliche und vorübergehende Änderung im Hilfebedarf vorliegt und vorübergehende Zusatzaufwendungen für die Beratung und Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets selbst erforderlich sind.**⁶

...

Diese Einschätzung lässt es geboten erscheinen, die Umstände des Einzelfalls beim Ermessen umfassend zu ermitteln und zu würdigen.

...

Grundsätzlich gilt, dass Mehrkosten- und Budgetneutralitätsvorbehalt getrennt voneinander zu prüfen sind. Denklogisch nicht ausgeschlossen ist also, dass die Mehrkostenvorbehalte nicht als Begrenzung durchgreifen, während der Vorbehalt der Budgetneutralität zu einer Begrenzung führt und andersherum. In Hinblick auf die Ermessensvorschriften § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII und § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F., ist eine solche Begrenzung aber nur ermessensfehlerfrei, wenn deren Verhältnis zueinander rechtlich gewichtet wird. So ist vor dem Hintergrund des verfassungs- und menschenrechtlich gebotenen Prüfprogramms erforderlich, dass die sich aus den Mehrkostenvorbehalten ergebenden Anforderungen nicht ausgehebelt werden. **Wenn der Anspruch auf das Persönliche Budget begrenzt wird, obwohl die Kosten hierfür nicht unverhältnismäßig hoch sind, ist dies bei der Ermessensausübung gesondert rechtlich zu begründen.** Es dürfte daher aufgrund der dargestellten Rechtslage die Ausnahme sein, dass § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F. zu einer Begrenzung führt, wenn zuvor festgestellt worden ist, dass die Mehrkostenvorbehalte keine Begrenzungswirkung entfalten.

III. Fazit und Ausblick

Überzeugend sind die Schlussfolgerungen des Gerichts zum Erfordernis, die **tatsächlichen Grundlagen für eine Entscheidung über die rechtlichen Begrenzungen in Gestalt der Mehrkostenvorbehalte und des Vorbehalts der Budgetneutralität vor einer Entscheidung umfassend zu ermitteln und der Leistungsberechtigten mitzuteilen.** Nur hierdurch kann den verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine Entscheidung über eine ausnahmsweise Begrenzung des sozialhilferechtlichen Anspruchs auf ein Persönliches Budget im Spannungsfeld anderer rechtlicher Regelungen genüge getan werden.

Neben dieser formellen Ebene des Prüfprogramms sind materielle Erwägungen für die Entscheidungsfindung über die Begrenzungen eines Persönlichen Budgets zwingend und über diesen Einzelfall hinaus bedeutsam. Die Frage, inwieweit der Anspruch auf ein Persönliches Budget rechtlich begrenzt werden kann, hat die rechtlichen Kontextfaktoren umfassend zu würdigen und deren Wirkungen auf den **Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung und auf die Voraussetzungen der Budgetneutralität zwingend zu beachten.** Aus diesen ergibt sich, dass das **Selbstbestimmungsrecht und die Vermeidung von Benachteiligungen sowie sein Wunsch- und Wahlrecht von elementarer Bedeutung sind.** Diese rechtlichen Anforderungen spiegeln sich in nationalen und völkerrechtlichen Vorschriften und sind auf allen normhierarchischen Ebenen, insbesondere des Verfassungsrechts und des einfachen Rechts, von Bedeutung.

...

Gerade im Kontext der dargestellten gesetzgeberischen Ungleichgewichte zwischen dem Eingliederungshilferecht im SGB XII (künftig: SGB IX) und der UN-BRK wird es deshalb auch weiterhin entscheidend darauf ankommen, wie die Rechtsprechung die Verpflichtungen aus der UN-BRK behandelt. Sie war und ist gefordert: zum einen, den Bedeutungsgehalt einschlägiger Vorschriften der UN-BRK konkret zu ermitteln und zum anderen, die Anschlussstellen für den ermittelten Bedeutungsgehalt im deutschen Recht zu finden.

Anmerkung M. Becker:

Beispiel aus dem Bereich Arbeit: Für „Andere Leistungsanbieter“, die WfbM-Eingliederungshilfe-Leistungen im Arbeitsbereich nicht direkt über den § 60 SGB IX in Anspruch nehmen wollen oder können, kann hier abgeleitet werden, dass insbes. eine Kostenbegrenzung einer detaillierten Begründung des Kostenträgers bedarf – ebenso wie eine generelle Ablehnung (Bedeutung des Wunsch- und Wahl-Rechts wird herausgearbeitet).