

– Fachbeitrag A27-2018 –

18.12.2018

## **Das Verhältnis zwischen dem Vorbehalt der Budgetneutralität und den Mehrkostenvorbehalten der Sozialhilfe<sup>1</sup>**

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

*Von Ass. iur. Arne Frankenstein, Bremen*

### **I. Einleitung**

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.

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

### **II. Vorbehalt der Budgetneutralität**

Mit der Einführung des persönlichen Budgets ging die Erwartung einher, dass die Verlagerung der Koordination der Hilfe auf den Leistungsberechtigten zu einer finanziellen Entlastung der Leistungsträger führt.<sup>2</sup> Rechtlich fußt diese Erwartung auf der Vorschrift des § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F. (ab 01.01.2018: § 29 Abs. 2 Satz 5 SGB IX), der eine Obergrenze für den Geldwert eines Persönlichen Budgets formuliert, um die

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag A27-2018 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Frankenstein: Das Verhältnis zwischen dem Vorbehalt der Budgetneutralität und den Mehrkostenvorbehalten der Sozialhilfe – Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22.02.2018, Az. L 7 SO 3516/14 – Teil III; Beitrag A27-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 18.12.2018

<sup>2</sup> Siefert, SGB 2015, S. 18.

Budgetneutralität zu sichern.<sup>3</sup> Damit ist erst einmal nichts über eine Kostenreduzierung gesagt, sondern lediglich eine Grenze für Kostensteigerungen eingezogen, die darauf gerichtet ist, dass die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten soll.

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.“<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

Das BSG unterstreicht damit, dass es Fallgestaltungen geben kann, die aufgrund der persönlichen Lebensumstände eine Abweichung von der gesetzlichen Budgetobergrenze erforderlich machen. Offen gelassen hat es, in welchen anderen Konstellationen solche Ausnahmefälle ohne gesetzliche Änderung anzunehmen sein dürften. Es betont lediglich, dass vom besonders wichtigen Grundsatz der Kostenneutralität dann abgewichen werden darf, wenn dieser in einen Zielkonflikt mit gesetzlich gleich oder höher zu bewerteten Zielen gerät. Diese Einschätzung lässt es geboten erscheinen, die Umstände des Einzelfalls beim Ermessen umfassend zu ermitteln und zu würdigen.

Wertentscheidungen des Gesetzgebers, die sich auf die Ermessensausübung wesentlich auswirken können, sind das unmittelbar geltende soziale Recht auf Teilhabe aus § 10 SGB I, das in § 10 Nr. 4 SGB I kodifizierte Recht auf Förderung der Selbstbestimmung und auf die notwendige Hilfe, das Individualisierungsprinzip des § 33 SGB I sowie das in § 9 SGB IX (seit 01.01.2018: § 8 SGB IX) niedergelegte Wunsch- und Wahlrecht. Zu beachten ist aber auch § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB I, wonach aus den sozialen Rechten

---

<sup>3</sup> Vgl. von der Heide, in: Kossens/von der Heide/Maaß, Kommentar SGB IX, § 17 Rn. 17.

<sup>4</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache. 15/1514, S. 72.

<sup>5</sup> Welti, in: Stichwortkommentar Behindertenrecht, § 111 Rn. 13.

<sup>6</sup> BSG, Urteil vom 31.01.2012, B 2 U 1/11 R – SozR 4-3250 § 17 Nr. 3.

Ansprüche nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden können, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die besonderen Teile dieses Gesetzbuchs „im Einzelnen bestimmt“ sind. Diese Vorschrift schützt jeweils in Verbindung mit dem ebenfalls direkt anzuwendenden Totalvorbehalt des Gesetzes aus § 31 SGB I die Gesetzgebungs- und Haushaltshoheit des Deutschen Bundestages und verbietet, dass sich die Gerichte zur anspruchsschaffenden Instanz erheben.<sup>7</sup>

In diesem Spannungsfeld bewegt sich die Ermessensentscheidung. Über die genannten Vorschriften hinaus sind allen voran die verfassungsrechtlichen und menschenrechtlichen Vorgaben als ermessensleitend zu beachten. In Hinblick auf die vorliegende Streit-sache hätten insoweit die bereits erwähnten Gewährleistungen aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 11 GG und Art. 19 UN-BRK in die Prüfung einbezogen werden müssen<sup>8</sup>.

Von besonderem Interesse ist dabei, in welchem Verhältnis die den Anspruch begrenzenden Mehrkostenvorbehalte aus § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII und § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII zum ebenfalls anspruchsbegrenzenden Vorbehalt der Budgetneutralität aus § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX a. F. stehen.

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

---

<sup>7</sup> BSG, Urteil vom 31.01.2012, B 2 U 1/11 R – SozR 4-3250 § 17 Nr. 3.

<sup>8</sup> Siehe Frankenstein: 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 – Teil II; Beitrag A26-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 13.12.2018.

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.

Für die UN-BRK genügt es nicht, die Rangstellung als einfaches Bundesrecht und die unmittelbare Anwendbarkeit einer konkreten Vertragsvorschrift zu klären. Die rechtliche Qualität der UN-BRK erschöpft sich nicht in diesen Fragen; für die unmittelbare Anwendbarkeit geht ihre Behandlung mitunter sogar fehl.<sup>9</sup> Vielmehr scheint es vor dem Hintergrund der gebotenen konventionsgemäßen Auslegung deutschen Rechts erforderlich, den Bedeutungsgehalt einer Vorschrift, also die konkreten materiellen Inhalte, durch Auslegung zu ermitteln. Diese hat substantiiert anhand der Vorschriften der Wiener Vertragsrechtskonvention zu erfolgen und als eigener Prüfungsschritt alle maßgeblichen Erkenntnisquellen zu nutzen, insbesondere die Äußerungen des Fachausschusses, die dazu dienen, die Anwendung der Konventionsrechte zu harmonisieren und auch in Abgrenzung zu anderen Konventionsvorschriften zu einer konsistenten Anwendung zu gelangen. Erst auf Grundlage dieser vertieften völkerrechtlichen Untersuchung wird die Prüfung eines sozialhilferechtlichen Einzelfalls umfassend gelingen.

Die Zurückhaltung der Rechtsprechung, den Bedeutungsgehalt der UN-BRK im Rahmen der Auslegung fruchtbar zu machen, kann vielfältig erklärt werden.<sup>10</sup> Solange die Rezeption der UN-BRK jedoch die an sie gestellten Anforderungen nicht erfüllt, drohen sich überholte rechtliche Argumentationsmuster festzusetzen. Soweit die hier besprochene Entscheidung in Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des Mehrkostenvorbehalts die Vorgängerregelung des Bundessozialhilfegesetzes zur Entscheidungsfindung heranzieht, mag dies vor dem Hintergrund der Ausschöpfung von Erkenntnisquellen in Bezug

---

<sup>9</sup> Soweit die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Vorschrift streitentscheidend ist, wird diese gleichwohl nicht abstrakt, sondern nur unter Zugrundelegung der völkerrechtlichen Gehalte einer Vorschrift im konkreten Einzelfall zu beantworten sein. Hieran fehlt es in der gerichtlichen Praxis bislang weitgehend, in diese Richtung jedoch BSG, Urteil vom 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R (Cialis).

<sup>10</sup> Welti, Potential und Grenzen menschenrechtskonformer Auslegung am Beispiel der UN-BRK, S. 635 ff.

auf die historische Auslegungskomponente zutreffend sein. In Hinblick auf die Bedeutung dieses Arguments werden jedoch Abstufungen insoweit angezeigt sein, als gerade das Recht der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen stetiger Fortentwicklung unterworfen ist. In Anbetracht der Tatsache, dass der UN-BRK der Rechtsanwendungsbefehl im deutschen Recht bereits im Jahr 2009 erteilt worden ist, greift es insoweit zu kurz, den konkreten rechtlichen Gehalt von Art. 19 UN-BRK nicht umfassend zu ermitteln, zur Analyse heranzuziehen und mit anderen rechtlichen Gewährleistungen in Beziehung zu setzen. Während der im BSHG dominierende Fürsorgegedanke spätestens seit Inkrafttreten des SGB IX und der UN-BRK als abgelöst gelten muss, was auch der Gesetzgeber klargestellt hat,<sup>11</sup> ist heutzutage eine teilhabeorientierte Auslegung des deutschen Sozialhilferechts geboten. Dieser zur Geltung zu verhelfen, ist nicht nur Aufgabe der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, sondern sollte auch im anwaltlichen Vortrag und in gerichtlichen Entscheidungen Niederschlag finden.

Der Gesetzgeber hat sich mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) auf die Fahnen geschrieben, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen.<sup>12</sup> Ausweislich der Gesetzesbegründung ist das BTHG auch eine Reaktion auf die Empfehlungen des Fachausschusses im Rahmen der Staatenberichtsprüfung.<sup>13</sup> Ausdrücklich äußerte dieser Bedenken gegen den Mehrkostenvorbehalt aus § 13 Abs. 1 SGB XII.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass vonseiten des Gesetzgebers mit § 104 SGB IX n. F. zum 01.01.2020 keine grundsätzliche Abkehr von der Konstruktion des Mehrkostenvorbehalts vollzogen worden ist.

Inwieweit die Neuregelung im Kontext von Art. 19 UN-BRK zu bewerten sein wird, ist weiterer rechtswissenschaftlicher und rechtspraktischer Auseinandersetzung anheimgestellt. Dass der Gesetzgeber keine grundlegende Änderung vollzogen hat, führt jedoch dazu, dass diese Nichtänderung als Argument Eingang in die sozialgerichtliche Entscheidungspraxis findet. So argumentiert das Landessozialgericht (LSG) Baden-Württemberg in der hier besprochenen Entscheidung in Hinblick auf die Wirkung der UN-BRK damit, dass auch parlamentarischen Bemühungen auf Streichung des Mehrkostenvorbehalts<sup>15</sup> die Überzeugung zugrunde gelegen hätte, Mehrkostenvorbehalte würden durch die UN-BRK aufgehoben. Da der Gesetzgeber dem diese Überlegung zugrundeliegenden Antrag nicht gefolgt sei, nehme auch dieser – gemeint ist: rechtlich – an, dass keine Aufhebung erzielt werden könne. Diese (Wert-)Entscheidung sei von der Rechtsprechung zu akzeptieren. Richtig an dieser Überlegung ist, dass die UN-BRK stets innerhalb der rechtlichen Kontextfaktoren des nationalen Rechts auszulegen ist, sie verkennt jedoch, dass es verfassungsgerichtlich und völkerrechtlich gefestigte Regeln gibt, wie die UN-BRK zu behandeln ist und dass diese jedenfalls nicht durch einen abgelehnt

---

<sup>11</sup> Bundestags-Drucksache 18/19522, S. 2.

<sup>12</sup> Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 3.

<sup>13</sup> Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 191.

<sup>14</sup> CRPD/C/DEU/CO/1, Nr. 41 lit. f.

<sup>15</sup> Vgl. Antrag der Fraktion Die Linke vom 24. Februar 2011, Bundestags-Drucksache 17/4911.

ten Antrag einer Oppositionspartei im Rahmen der Änderung eines Bundesgesetzes außer Geltung gesetzt werden können. Zutreffend erschiene es vielmehr, bis zur Grenze der methodischen Vertretbarkeit die Konvention zur Auslegung der einschlägigen unbestimmten Rechtsbegriffe heranzuziehen.

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.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---