

Abhandlungen zum deutschen und  
internationalen Arbeits- und Sozialrecht

---

Band 31

**Partizipation  
von Leistungsberechtigten  
im Teilhabeplanverfahren**

Von

**Alexander Tietz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ALEXANDER TIETZ

Partizipation von Leistungsberechtigten  
im Teilhabeplanverfahren

Abhandlungen zum deutschen und  
internationalen Arbeits- und Sozialrecht

Band 31

# Partizipation von Leistungsberechtigten im Teilhabeplanverfahren

Von

Alexander Tietz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 2747-9021  
ISBN 978-3-428-19456-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-59456-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2024 von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Es handelt sich um die stellenweise überarbeitete und aktualisierte Fassung der 2023 eingereichten Arbeit. Im Rahmen der Schlussredaktion konnten dementsprechend einzelne Entwicklungen in der Literatur und Rechtsprechung berücksichtigt werden.

Zunächst geht mein Dank an Prof. Dr. Katja Nebe, die das Vorhaben als Erstgutachterin begleitet und immer wieder wertvolle Hinweise und Impulse geliefert hat. Prof. Dr. Winfried Kluth danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Prof. Dr. Armin Höland gebührt mein Dank für die Leitung der mündlichen Prüfung und den darüber hinausgehenden Austausch.

Die Realisierung eines solchen Vorhabens ist ohne die tatkräftige Unterstützung von Familie und Freunden nicht denkbar. Auch ihnen möchte ich an dieser Stelle meinen Dank aussprechen.

Besonders hervorzuheben sind dabei auch die Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl von Prof. Dr. Katja Nebe, welche über die Jahre stets beratend zur Seite standen und die Arbeit durch viele Diskussionen vorangebracht haben.

Berlin, im Januar 2025

*Alexander Tietz*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
I. Die Wahlrechtsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts .....	18
1. Beschluss des BVerfG vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14 .....	18
a) Sachverhalt .....	18
b) Entscheidung des Gerichts .....	19
2. Urteil des BVerfG vom 15.04.2019, 2 BvQ 22/19 .....	21
a) Sachverhalt .....	21
b) Entscheidung des Gerichts .....	22
II. Zusammenfassende Einschätzung .....	23
III. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung .....	23
<b>A. Theoretische Rahmenbedingungen</b> .....	27
I. Begriff und Konzept von Partizipation .....	27
II. Partizipation im juristischen Verständnis .....	28
1. Völkerrechtliches Verständnis partizipatorischer Beteiligung .....	28
a) Die UN-BRK .....	28
b) Auslegung von Art. 3 lit. c) UN-BRK .....	29
aa) Auslegung der Norm am Wortlaut .....	30
bb) Historische Auslegung .....	30
cc) Systematische Auslegung und Sinn der UN-BRK .....	32
2. Zwischenergebnis der Auslegung .....	37
III. Sozialrechtliche Diskussion .....	37
IV. Zwischenergebnis .....	39
V. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zu partizipatorischer Beteiligung von Menschen .....	41
1. Partizipatorische Theorieansätze .....	43
2. Empirische Befunde .....	45
3. Zusammenfassung .....	46
VI. Partizipation in der Soziologie .....	47
1. Soziales Kapital bei Pierre Bourdieu .....	48
2. Soziales Kapital bei Robert Putnam .....	49
3. Zusammenfassung .....	50



VII.	Partizipation in der sozialen Arbeit .....	51
	1. Theoretische Grundlagen partizipatorischer Beteiligung in der Sozialen Arbeit .....	51
	2. Praktische Erfahrungen partizipatorischer Entscheidungsfindung als wichtige Ergänzung sozialwissenschaftlicher Empirie .....	53
	3. Zwischenergebnis .....	54
VIII.	Disability Studies .....	54
	1. Grundlagen .....	55
	2. Das soziale Modell von Behinderung .....	56
	3. Das kulturelle Modell von Behinderung .....	58
	4. Das menschenrechtliche Modell .....	58
	5. Partizipation aus Sicht der Disability Studies .....	59
IX.	Abgrenzung zur Nicht-Partizipation – Die „Participation Ladder“ von Arnstein	60
X.	Schlussfolgerungen für das Begriffsverständnis im Rehabilitationsrecht .....	61
XI.	Das Rehabilitationsrecht in Deutschland .....	63
	1. Historische Genese des Rehabilitationsrechts .....	63
	a) Anfänge des Rehabilitationsrechts .....	64
	b) Sozialgesetzgebung der Weimarer Republik .....	64
	c) Die systematische Ermordung von kognitiv beeinträchtigten und körperlich behinderten Menschen im Nationalsozialismus .....	66
	d) Wiederaufbau und sozialpolitischer Aufbruch .....	66
	e) Kodifikation bei begrenzter Sachreform .....	69
	f) Gleichstellung und Entstehung des SGB IX .....	70
	g) Internationalisierung des Rehabilitationsrechts .....	71
	h) Reformprozess durch das Bundesteilhabegesetz .....	72
	2. Zwischenergebnis .....	74
XII.	Das Teilhabeplanverfahren als Sonderverwaltungsverfahren im Rehabilitationsrecht .....	74
	1. Bedeutung des Verwaltungsverfahrens im Rehabilitationsrecht .....	75
	a) Wirksamer Rechtsschutz für Menschen mit Behinderungen im Verwaltungsverfahren .....	75
	b) Schlussfolgerung für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens im Rehabilitationsrecht .....	78
	c) Zwischenergebnis .....	80
	2. Grundsätzliche Ausgestaltung rehabilitationsrechtlicher Verfahren .....	80
	a) Die Zuständigkeitsregelungen der §§ 14 ff. SGB IX im Kontext des Teilhabeplanverfahrens .....	81
	b) Grundsätzliche Zuständigkeitsfeststellung nach § 14 Abs. 1 SGB IX ...	82
	c) Regelungsgehalt von § 14 Abs. 2 SGB IX .....	86
	d) Die Weiterleitung des Antrags .....	86
	e) Nochmalige Weiterleitung nach § 14 Abs. 3 SGB IX .....	88

f) Antragssplitting nach § 15 SGB IX .....	88
aa) Splitting nach § 15 Abs. 1 SGB IX .....	89
bb) Splitting nach § 15 Abs. 2 SGB IX .....	91
cc) Unechtes Antrags-Splitting .....	92
g) Zwischenergebnis .....	93
3. Konkretisierung mittels untergesetzlicher Normen – Die Gemeinsamen Empfehlungen als wichtige Ergänzung im Bereich des Verwaltungsverfah- rensrechts .....	93
a) Die Gemeinsamen Empfehlungen im Überblick .....	94
aa) Relevante Empfehlungen für das Teilhabeplanverfahren .....	94
(1) Erarbeitung und Entstehung der Gemeinsamen Empfehlungen	95
(2) Rechtlicher Charakter der Gemeinsamen Empfehlungen .....	96
(a) Rechtliche Bindung in Bezug auf die Leistungsberechtigten	96
(b) Rechtliche Bindung der Rehabilitationsträger untereinander	99
bb) Zwischenergebnis .....	101
b) Die BAR als institutionelle Besonderheit des Rehabilitationsrechts – Exkurs zur kollektiven Partizipation .....	101
aa) Grundsätzliche Aufgaben der BAR und Mitgliederstruktur .....	102
bb) Kollektive Partizipation im Rahmen der BAR .....	103
(1) Gelingensfaktoren kollektiver Partizipation – Richtungsweisende Rahmenbedingungen individueller Beteiligung von Menschen mit Behinderungen .....	105
(2) Schlussfolgerungen für die individuelle Partizipation leistungs- berechtigter Personen .....	108
(3) Zwischenergebnis .....	108
4. Zwischenergebnis .....	108
XIII. Gesetzliche Ausgestaltung des Teilhabeplanverfahrens nach §§ 19 ff. SGB IX	109
1. Ziele und Wirkungen des Verfahrens .....	110
2. Systematisierung des Verfahrens .....	111
a) Gesetzliche Funktionsweise von § 19 SGB IX .....	112
b) Aufteilung des Verfahrens nach den Vorschriften der Gemeinsamen Empfehlung-Rehaprozess .....	113
aa) Einleitung des Teilhabeplanverfahrens, §§ 51, 52, 53 Abs. 1 GE- Rehaprozess .....	114
bb) Gemeinsame Feststellung des Rehabilitationsbedarfs, § 53 Abs. 2–4, 54, 29–31 GE-Rehaprozess .....	115
cc) Teilhabeplankonferenz, §§ 58 ff. GE-Rehaprozess .....	117
dd) Dokumentation der Erkenntnisse und inhaltliche Erstellung des Plans, §§ 55 f. GE-Rehaprozess .....	117
ee) Ende der Teilhabeplanung, § 65 GE-Rehaprozess .....	117
ff) Besondere Anforderungen an das Verfahren, § 56 GE-Rehaprozess	118
3. Zwischenergebnis .....	119

4. Das Teilhabeplanverfahren in der Systematik des Sozialverwaltungsverfahrensrechts	119
a) Integration des Teilhabeplanverfahrens in ein bestehendes Verwaltungsverfahren	120
b) Durchführungsanspruch als subjektiv-öffentliches Recht	122
aa) Rechtspflicht der öffentlichen Verwaltung aus § 19 Abs. 1 SGB IX	124
bb) Schutz subjektiver Interessen	124
c) Zwischenergebnis	125
5. Rechtliche Einordnung des Teilhabepplans	126
a) Notwendigkeit der rechtssicheren Einordnung	128
aa) Die Handlungsformenlehre der Verwaltung als Ausgangspunkt der Bestimmung	128
bb) Wirksamer Rechtsschutz gegen staatliche Handlungen abhängig von gewählter Rechtsform	129
cc) Zwischenergebnis	130
b) Koordinierungsverantwortlicher Träger als plangebende Stelle	131
c) Wortlaut der Gesetzesbegründung – Der Teilhabepplan als regulärer Teil der Aktenführung	132
d) Vertragliche Ausgestaltung des Teilhabepplans als naheliegende Alternative zum Verwaltungsakt	133
e) Falsifizierung der Gesetzesbegründung – Der Teilhabepplan als Verwaltungsakt i. S. d. § 31 SGB X?	135
f) Der Teilhabepplan als Nebenbestimmung, § 32 SGB X	136
aa) Abgrenzung zur bloßen Inhaltsbestimmung	137
bb) Zulässigkeit von Nebenbestimmungen im Rehabilitationsrecht	137
cc) Materiell-rechtliche Einordnung als Nebenbestimmung sui generis	140
dd) Verfahrensrechtliche Einordnung und der notwendige Blick auf die rechtliche Handhabung des Haupt-VA	141
g) Zwischenergebnis und praktische Überlegungen vor dem Hintergrund von § 9 S. 2 SGB X – Die Zusicherung als passendere Alternative?	146
aa) Einordnung des Teilhabepplans als Instrument informell-kooperativen Verwaltungshandelns	151
bb) Teilformalisierung schlichten Verwaltungshandelns durch die Normen des SGB und der GE-Rehaprozess	153
h) Zwischenergebnis	155
XIV. Ergebnis zu Kapitel A.	156
<b>B. Rechtliche Ausgestaltung von Partizipation de lege lata</b>	<b>158</b>
I. Rechtliche Implementierung von Partizipation im Sozialrecht	158
1. Transformation sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse im Bereich des Rehabilitationsrechts	158

2. Rechtsdogmatische Einordnung von Partizipation in die Systematik des SGB .....	160
II. Systematisierung der rechtlichen Ausgestaltung in personeller Hinsicht .....	162
1. Die Rolle der Leistungsberechtigten im Sozialrecht .....	163
a) Die Leistungsberechtigten als Beteiligte nach § 12 Abs. 1 SGB X .....	163
b) Einbeziehung anderer Beteiligter in das Verfahren über § 13 SGB X .....	164
aa) Die gewillkürte Stellvertretung im Teilhabeplanverfahren als wichtiges Element .....	164
bb) Unterstützung der Leistungsberechtigten durch Beistände .....	166
cc) § 22 SGB IX als lex specialis im Teilhabeplanverfahren? .....	167
dd) Zurückweisung von Bevollmächtigten und Beiständen .....	168
ee) Zwischenergebnis .....	168
2. Handlungsfähigkeit beschränkt geschäftsfähiger und betreuter Personen im Teilhabeplanverfahren – Die gesetzliche Stellvertretung .....	169
3. Zwischenergebnis .....	172
III. Systematisierung der rechtlichen Ausgestaltung in sachlicher Hinsicht .....	172
1. Übergreifende rechtliche Regelungen und Instrumente .....	173
a) Das Wunsch- und Wahlrecht als zentrales Partizipationsinstrument .....	173
aa) Das Wunsch- und Wahlrecht aus § 8 SGB IX .....	174
bb) Das Wunsch- und Wahlrecht aus § 33 SGB I .....	176
cc) Anwendbarkeit des Wunsch- und Wahlrechts auf Verfahrensregelungen im Teilhabeplanverfahren .....	177
dd) Grenzen des Wunsch- und Wahlrechts – Die Geltung des Wirtschaftlichkeitsgebots abseits des Leistungsrechts .....	180
ee) Zwischenergebnis .....	182
b) Verständliche Informationen als Basis von Partizipation – Etablierung passiver Partizipationsrechte .....	182
aa) Die allgemeinen behördlichen Informations- und Beratungspflichten aus §§ 13 ff. SGB I .....	184
(1) Aufklärungspflicht aus § 13 SGB I .....	184
(2) Beratungsanspruch aus § 14 SGB I .....	185
(3) Weitergehende Hinwirkungspflichten der Rehabilitationsträger aus § 16 Abs. 3 SGB I .....	189
(4) Allgemeiner Auskunftsanspruch aus § 15 SGB I .....	190
bb) Besondere behördliche Informations- und Aufklärungspflichten .....	192
(1) Pflichten aus dem SGB II und SGB III – Insbesondere der Grundsatz des Förderns .....	192
(2) Beratungspflichten im Kinder- und Jugendhilferecht .....	194
(3) Informations- und Aufklärungspflichten im Bereich der rehabilitationsrechtlichen Eingliederungshilfe .....	196
(4) Beratungs- und Informationspflichten im sozialen Entschädigungsrecht .....	196

(5) Informations- und Aufklärungspflichten im Hinblick auf pflegerischen Bedarf	197
(6) Informations- und Aufklärungspflichten aus dem SGB V	200
(7) Rentenversicherungsrechtliche Besonderheiten der Informations- und Aufklärungspflichten	201
(8) Beratungspflichten aus dem SGB XII	201
cc) Zwischenergebnis	202
dd) Trägerunabhängige Beratung und Information der Leistungsberechtigten	204
(1) Anspruch auf Beratung aus § 32 SGB IX	205
(2) Anspruch auf Beratung nach dem Beratungshilfegesetz	207
(3) Unabhängige Verbraucher- und Patientenberatung i. S. v. § 65b SGB V	207
(4) Beratungsangebote durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege	208
ee) Zwischenergebnis	209
c) Recht auf Akteneinsicht	209
aa) Regelungen des SGB X	210
bb) Regelungen des IFG	214
d) Zwischenergebnis	214
e) Anhörungsrecht der Leistungsberechtigten aus § 24 SGB X	215
f) Kommunikationsbarrieren als übergeordnetes Hindernis im Rahmen der Partizipation und deren rechtliche Handhabung	216
aa) Verständnisbarrieren als Folge einer Behinderung	217
bb) Verständnisbarrieren als Folge nicht ausreichender Sprachkenntnisse	219
g) Barrierefreiheit des Verfahrens und angemessene Vorkehrungen als Gelingensfaktoren	224
2. Zwischenergebnis	227
3. Rechtliche Möglichkeiten von Partizipation im Rahmen des Teilhabeplanverfahrens	228
a) Einleitung des Teilhabeplanverfahrens	229
aa) Einleitung von Amts wegen nach § 18 S. 2 Nr. 1 Alt. 1 SGB X	230
bb) Einleitung auf Antrag der leistungsberechtigten Person nach § 18 S. 2 Nr. 1 Alt. 2 SGB X	231
b) Gemeinsame Feststellung des Rehabilitationsbedarfs	234
c) Die Teilhabeplankonferenz als optionaler Bestandteil	239
aa) Zustimmungsvorbehalt der leistungsberechtigten Personen	240
bb) Durchführung der Teilhabeplankonferenz auf Vorschlag oder Anregung	242
(1) Das Vorschlagsrecht als erster Anlaufpunkt	242
(2) Die Möglichkeit der Anregung einer Teilhabeplankonferenz	244
(3) Auswahl der Beteiligten	246

(4) Durchführung der Teilhabekonferenz .....	247
d) Dokumentation der Erkenntnisse und inhaltliche Erstellung des Plans .....	248
e) Ende des Teilhabeverfahrens .....	251
f) Zeitliche Komponenten bei der Beanspruchung aktiver Partizipationsrechte .....	251
g) Zwischenergebnis .....	253
4. Die Berücksichtigung anderer planerischer Instrumente des SGB bei der Durchführung des Teilhabeverfahrens .....	254
a) Das Gesamtplanverfahren im Recht der Eingliederungshilfe nach §§ 117 ff. SGB IX .....	255
aa) Regelungsgegenstand .....	256
bb) Voraussetzungen und Ablauf des Verfahrens .....	256
(1) Bedarfsermittlung .....	258
(2) Gesamtkonferenz .....	259
(3) Feststellung der Leistungen und Aufstellung des Gesamtplans .....	260
cc) Rechtsnatur des Gesamtplans .....	260
dd) Inhalte des Gesamtplans .....	261
ee) Handhabung von Verfahren nach §§ 58, 141 ff. SGB XII a. F. ....	262
ff) Verhältnis zum Teilhabeverfahren .....	262
b) Hilfeplanverfahren nach § 36 Abs. 2 SGB VIII .....	264
aa) Regelungsgegenstand .....	264
bb) Voraussetzungen und Ablauf der Hilfeplanung .....	265
cc) Rechtsnatur des Hilfeplans .....	266
dd) Verzahnung von SGB VIII und Eingliederungshilfe .....	267
ee) Verhältnis zum Teilhabeverfahren .....	268
c) Berücksichtigung der Eingliederungsvereinbarung, § 37 SGB III, § 15 SGB II .....	269
aa) Regelungsgegenstand .....	269
bb) Zuständigkeitsregelungen zwischen BA und Jobcenter .....	270
cc) Voraussetzungen und Ablauf der Verfahren .....	271
(1) Verfahren nach § 15 Abs. 2 SGB II .....	271
(2) Verfahren nach §§ 15, 15a SGB II ab dem 01.07.2023 .....	273
(3) Verfahren nach § 37 Abs. 2 SGB III .....	274
dd) Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarungen bzw. des Kooperationsplans .....	274
ee) Verhältnis zum Teilhabeverfahren .....	275
d) Bezug zum Fallmanagement nach § 30 SGB XIV .....	276
aa) Regelungsgegenstand .....	276
bb) Ablauf des Verfahrens .....	276
cc) Rechtliche Einordnung des Fallmanagements .....	279
dd) Verhältnis zum Teilhabeverfahren .....	279

e) Differenzierte Berücksichtigung der verschiedenen rechtlichen Instrumente .....	280
f) Zwischenergebnis .....	284
5. Rechtsschutz .....	287
a) Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Rehabilitationsrecht .....	287
aa) Das förmliche Rechtsschutzverfahren .....	287
bb) Formlose Rechtsbehelfe .....	290
b) Kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten im Rehabilitationsrecht .....	290
aa) Die Prozesstandschaft im Rehabilitationsrecht .....	290
bb) Die echte Verbandsklage nach § 15 BGG .....	293
cc) Zwischenergebnis .....	294
c) Aktivierung der Rechtsschutzmöglichkeiten am Beispiel verschiedener Fallgruppen .....	294
aa) Nichteinleitung eines Teilhabeplanverfahrens .....	295
bb) Missachtung von Partizipationsrechten während des Teilhabeplanverfahrens – Sperre durch §§ 56a SGG, 44a VwGO? .....	295
(1) Die ergänzende Auslegung von § 56a S. 2 SGG und § 44a S. 2 VwGO vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG .....	297
(2) Prognostizierte Nichtigkeit des VA als Faktor der ergänzenden Auslegung .....	298
(3) Zwischenergebnis und Blick ins Umweltrecht – die Partizipationserzwingungsklage als Vorbild? .....	301
(4) Einstweiliger Rechtsschutz als ergänzende Maßnahme .....	304
cc) Rechtsschutzmöglichkeiten nach Abschluss des Verfahrens .....	305
(1) Justiziabilität des Teilhabeplans .....	305
(2) Rechtsbehelfe gegen den abschließenden Leistungsbescheid ..	308
(3) Durchführung des Vorverfahrens .....	309
dd) Überprüfung des Leistungsbescheids im Hauptsacheverfahren .....	311
ee) Vorläufiger Rechtsschutz .....	312
(1) Grundsätzliche Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes	312
(2) Prüfungsmaßstab der einstweiligen Anordnung in Vornahmesachen .....	314
ff) Die Einbeziehung Dritter in das Klageverfahren .....	315
(1) Die objektive Klagehäufung .....	316
(2) Die Streitgenossenschaft im Bereich des (Sozial)verwaltungsrechts .....	317
(3) Die verschiedenen Arten der Beiladung in VwGO und SGG ..	319
(4) Zwischenergebnis und mögliche Folgen der gerichtlichen Entscheidung .....	321
gg) Antrag auf Überprüfung nach § 44 SGB X .....	323
hh) Rechtsmittel im Verwaltungs- und Sozialgerichtsverfahren .....	326

d) Durchsetzung von Beratungs-, Informations- und Aufklärungspflichten	327
aa) Grundsätzlicher Anspruch auf Beratung	327
bb) Haftungsrechtliche Folgen beim Verstoß gegen die Informations- und Aufklärungspflichten der Träger	328
cc) Rechtliche Durchsetzung des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs	332
dd) Haftungsregelungen bei trägerunabhängigen Beratungen	332
ee) Rechtliche Durchsetzung trägerunabhängiger Pflichten	335
e) Zwischenergebnis	335
IV. Ergebnis zu Kapitel B.	336
<b>C. Empirische Erkenntnisse zum Teilhabeplanverfahren</b>	338
I. Erster Teilhabeverfahrensbericht	339
II. Zweiter Teilhabeverfahrensbericht	339
III. Dritter Teilhabeverfahrensbericht	342
IV. Vierter Teilhabeverfahrensbericht	343
V. Zwischenergebnis – Abgleich mit den theoretischen Erkenntnissen	344
<b>D. Abschließendes Fazit und Zusammenführung der Ergebnisse</b>	347
<b>Thesen der Arbeit</b>	353
I. Kapitel A.	353
II. Kapitel B.	354
III. Kapitel C.	356
<b>Literaturverzeichnis</b>	357
<b>Stichwortverzeichnis</b>	375





## Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sorgte 2019 mit zwei Entscheidungen<sup>1</sup> zum Ausschluss des Wahlrechts in § 13 BWahlG für Aufsehen. Abseits verschiedener Wortmeldungen<sup>2</sup> wurde schnell deutlich, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am öffentlichen Leben offensichtlich noch keine Normalität darstellt. So existierten die Wahlrechtsausschlüsse (für Menschen mit Behinderungen) seit Jahrzehnten, ohne dass ihre Wirkung vor dem Hintergrund der Bedeutung des Wahlrechts in Frage gestellt wurde.

Das ist gerade deshalb irritierend, da die Möglichkeit an politischen Wahlen uneingeschränkt teilnehmen zu können ein wichtiges demokratisches Beteiligungsrecht darstellt. Zudem widerspricht diese Praxis dem eigenen Anspruch von einer inklusiven Gesellschaft.

Es wirft auch gleichzeitig die Frage auf, wie es um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen bestellt ist, soweit es sich nicht um eine politische Wahl handelt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte über diese Frage nicht zu entscheiden. Gleichwohl haben die Judikate dazu geführt, dass die Diskussion darüber wieder entfacht worden ist.

Auch die vorliegende Arbeit kann sich den Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen nicht in jeder erdenklichen gesellschaftlichen Interaktion widmen. Es ist jedoch wichtig, Beteiligungsmöglichkeiten an solchen Stellen zu garantieren, die nachhaltigen Einfluss auf die Lebensrealität der Menschen haben. Anknüpfungspunkt ist dabei zunächst § 1 S. 1 SGB IX. Danach erhalten Menschen mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Menschen Leistungen nach SGB IX und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken.

Die selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft soll dementsprechend primär von staatlichen Teilhabeleistungen gefördert und unterstützt werden. Oftmals entscheiden also auch die Art und der Umfang der gewährten Leistungen über den Grad an gesellschaftlicher Teilhabe und damit auch über die Frage, ob das Versprechen einer inklusiven Gesellschaft haltbar ist.

---

<sup>1</sup> Beschluss v. 29.01.2019, BvC 62/14; Urteil v. 15.04.2019, 2 BvQ 22/19, beide juris.

<sup>2</sup> Vgl. *Sachs*, JuS 5/2019, S. 506–509; *Schmalenbach*, JZ 11/2019, S. 567–569; *Welke*, RdLH 2019, S. 1–3.

Ob und welche Leistungen den Menschen mit Behinderungen jeweils zustehen, entscheidet sich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens. Dieses Verwaltungsverfahren ist enorm wichtig und stellt eine Schlüsselsituation für Menschen mit Behinderungen dar. Gerade hier ist es wichtig, Partizipationsmöglichkeiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu erörtern.

Mit der Verabschiedung der UN-BRK und dem darauf folgenden Bundesteilhabegesetz (BTHG) wurde mit dem Teilhabeplanverfahren ein Instrument zur Koordination und Kooperation in des SGB IX eingefügt (§§ 19 ff. SGB IX). Es eignet sich gut, um Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb des tradierten Verwaltungsverfahrens neu zu denken und die Modernisierungstendenzen des Gesetzgebers aufzugreifen.<sup>3</sup> Insoweit soll diese Arbeit die Partizipationsmöglichkeiten von Leistungsberechtigten im Sozialverwaltungsverfahren in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht untersuchen, ausgehend vom neu eingeführten Teilhabeplanverfahren.

## **I. Die Wahlrechtsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts**

### **1. Beschluss des BVerfG vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14**

#### *a) Sachverhalt*

Der zweite Senat entschied am 29.01.2019 in einem Verfahren über die Wahlprüfungsbeschwerde von insgesamt acht Antragsteller\*innen. Diese rügten mit ihrer Beschwerde einen Verstoß von § 13 Nr. 2, 3 BWahlG gegen die Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und das Benachteiligungsverbot aus in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. § 13 Nr. 2 BWahlG normierte einen Wahlrechtsausschluss von Personen, für die ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt ist. § 13 Nr. 3 BWahlG schloss Personen aus, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Tat in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind. Moniert wurde seitens der Beschwerdeführer\*innen unter anderem, dass die Wahlrechtsausschlüsse einer juristischen Wertung vor dem Hintergrund von Art. 14 EMRK, Art. 3 EMRKZusProt und Art. 29 UN-BRK nicht standhalten würden. Eine effektive und vollständige Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am öffentlichen und politischen Leben sei nicht gewährleistet. Folglich seien die Ausschlüsse nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.<sup>4</sup>

Ein vor diesem Verfahren angestrebter Wahleinspruch der Beschwerdeführer vom 22.11.2013 führte nicht zum Erfolg. Der Bundestag folgte in der Sache den Ausführungen des Wahlprüfungsausschusses und wies den Einspruch zurück. Die Begründung zeichnete dabei jedoch den weiteren Weg schon vor. So seien weder der Bundestag noch der Wahlprüfungsausschuss befugt, die Verfassungsmäßigkeit

---

<sup>3</sup> Vgl. BT-Drucks. 18/9522, S. 1 ff.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 84, juris.

einzelner Normen zu überprüfen. Eine solche Kompetenz besäße lediglich das Bundesverfassungsgericht.

*b) Entscheidung des Gerichts*

Der zweite Senat des BVerfG kam in seinem Beschluss zu dem Ergebnis, dass sowohl § 13 Nr. 2 BWahlG als auch § 13 Nr. 3 BWahlG nicht mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen aus § 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG vereinbar sind, erachteten die angestregte Beschwerde demnach für zulässig und begründet.<sup>5</sup> Dabei wurde dem Gesetzgeber durchaus zugestanden, die Allgemeinheit der Wahl in Art. 38 Abs. 1 GG einzuschränken. Dies habe jedoch innerhalb eines eng bemessenen Spielraums zu geschehen.<sup>6</sup> Auch grundsätzlich generalisierende oder typisierende Ausschlüsse seien in engen Grenzen zulässig.<sup>7</sup> Ähnlich sei die Situation im Hinblick auf das Benachteiligungsverbot in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Ein Differenzierungsverbot gäbe es nicht, jedoch müsse eine Einschränkung und dessen Rechtfertigung einem strengen Maßstab unterliegen.<sup>8</sup> Das Gericht zieht zur Bewertung der Wahlrechtsausschlüsse verschiedene völkerrechtliche Normen heran. Die Beachtung des Völkerrechts ergebe sich aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Eine Verschärfung, über die Normen des Grundgesetzes hinaus würde sich aus Art. 25 IPBPR, Art. 12, 29 UN-BRK und Art. 3 EMRKZusProt jedoch nicht ergeben.<sup>9</sup>

Alle Normen gehen davon aus, dass eine Beschränkung des Wahlrechts nicht pauschal auszuschließen sei. Jede Maßnahme in dieser Hinsicht müsse sich dabei aber am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren. Intensiver setzt sich das Gericht dabei mit Art. 12 UN-BRK auseinander: Das Zusammenspiel aus Art. 12 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 4 UN-BRK zielen nicht auf einen absoluten Schutz der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ab, sondern stelle umfangreiche Anforderungen an die Vertragsstaaten, sofern eine staatliche Maßnahme die Rechts- und Handlungsfähigkeit einschränkt. Dabei wird auch die entgegenstehende Auffassung des UN-BRK Ausschusses<sup>10</sup> angesprochen, letztlich aber als nicht überzeugend abgelehnt.<sup>11</sup>

Im Anschluss an die Ausführungen zum Prüfungsmaßstab stellt das Gericht ohne Umwege einen Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG durch die Regelung in § 13 Nr. 2 BWahlG fest.<sup>12</sup> Dieser sei auch nicht gerechtfertigt. So seien die vorgetragenen

---

<sup>5</sup> Ebd., Rn. 39.

<sup>6</sup> Ebd., Rn. 43 ff.

<sup>7</sup> Ebd., Rn. 47 f.

<sup>8</sup> Ebd., Rn. 57.

<sup>9</sup> Ebd., Rn. 66.

<sup>10</sup> *BRK-Ausschuss*, Communication 4/2011, CRPD/C/10/D/4/2011, Rn. 9.4.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 75 ff., juris.

<sup>12</sup> Ebd., Rn. 86.