

Überlegungen und Einschätzungen zum Inklusionsbegriff und zur UN-Behindertenrechtskonvention

Johannes Schädler

Beeindruckend ist die außerordentlich hohe Bedeutung, die der Begriff Inklusion im gesellschafts- und sozialpolitischen Diskurs in den vergangenen Jahren gewonnen hat. Der Inklusionsbegriff wird auf allen politischen Ebenen als normative Leitidee gebraucht, die für die volle Einbeziehung und uneingeschränkte Teilhabe aller Bewohner/innen eines politisch definierten Territoriums am gesellschaftlichen Leben steht. International und national wurde der Begriff der Inklusion durch die Rezeption der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) noch weiter aufgewertet. Inklusion wurde zu einem regelrechten Programmbegriff, dessen Bedeutung darin liegt, dass Bedingungen sozialgeographischer Räume, politische Handlungsstrategien und die Praxis des sozialen Zusammenlebens darin einfließen können. Es ist ein Begriff mit Hoffnungskonnotationen in einer globalisierten Welt, in der Menschen die Erfahrung von Ausgrenzung, sozialer Fragmentierung, Entsolidarisierung, Vereinzelung, erhöhter Verwundbarkeit und massiver gesellschaftlicher Ungleichheit und Ungerechtigkeit machen. Der Begriff Inklusion steht hier für eine Vorstellung des gerechteren gesellschaftlichen Zusammenlebens in Verschiedenheit und eröffnet gleichzeitig Chancen für eine Mobilisierung zu politischem Handeln. Dies macht Inklusion dem Grunde nach zu einem programmatisch wertvollen politischen Begriff, aus dem sich vielversprechende Handlungsansätze für Akteure ableiten lassen, die sich den Werten der Menschenrechte verpflichtet sehen. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass eine solche Ausbreitung des Begriffs der Inklusion, diesen auch der Gefahr der ideologischen Überhöhung aussetzt bzw. des interessengetriebenen Missbrauchs. Dies soll im Folgenden an drei Aspekten skizziert werden.

Gefahr der »Halbierung« des Inklusionsbegriffs

Der Begriff »Inklusion« hat seine Wurzeln in sehr unterschiedlichen soziologischen und sozialphilosophischen Schulen. In einer Studie im Auftrag der Gesellschaft für Integrierte Entwicklungszusammenarbeit (GIZ) hat das OIKOS-Institut die Begriffsgeschichte des Inklusionsbegriffs systematisch aufgearbeitet (OIKOS 2013). Hintergrund waren die zuletzt erfolgreichen Bemühungen der GIZ und anderer Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit, den Themenbereich Inklusion von Menschen mit Behinderung im Rahmen eines Sektorvorhabens zu bearbeiten. Damit wird auch Bezug genommen auf Artikel 32 der UN-BRK »Internationale Zusammenarbeit«, aus dem die Verpflichtung hervorgeht, Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsprogramme einzubeziehen und Entwicklungspolitik also inklusiv zu gestalten.

In der Begriffsanalyse auf internationaler Ebene wird gezeigt, dass der Inklusionsdiskurs sich aus dem Begriff der »soziale Exklusion« heraus entwickeln konnte und »soziale Inklusion« zunächst dessen Komplementärbegriff darstellte. Mit sozialer Exklusion war damit die völlige oder tendenzielle Ausgrenzung aus dem regulären gesellschaftlichen Zusammenleben in der Folge sozialer Ungleichheit gemeint. Die OIKOS-Gruppe beschreibt dann, wie sich im internationalen Diskurs das Begriffspaar der Exklusion und Inklusion sowohl durch internationale Organisationen wie IWF, Weltbank, WHO oder UNESCO, aber auch durch neoliberal ausgerichtete nationale Regierungsprogramme wie das der »New Labour – Regierung« unter Tony Blair Anfang der 1990er Jahre allmählich programmatisch durchsetzte. Immer mehr wurden die bis dahin dominierenden Leitbegriffe der Bekämpfung Sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit durch vagere Konzeptionen verdrängt, die materielle Aspekte und politische Teilhabe weniger thematisierten. Herausgebildet hat sich so mit hegemonialer Wirkung der hochgradig ideologiefähige Begriff der Inklusion. Problematisch wird der Inklusionsbegriff vor allem – so kann man die Argumentation der OIKOS-Autoren zusammenfassen –, wenn er in verkürzender gemeinschaftsbezogener Weise verwendet wird, um soziale Einbezogenheit und bürgerschaftliches Engagement einzufordern, ohne staatliche Verantwortung für die soziale Sicherheit insbesondere vulnerabler Bevölkerungsgruppen zu einzufordern. Ein solches Verständnis des Begriffs könnte man mit »halbierter Inklusion« bezeichnen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Kritik dem Inhalt und der Struktur der UN-Behindertenrechtskonvention nicht gerecht wird. Diese Konvention steht deutlich in einer Menschenrechtstradition, die von einer unauflösbaren Zusammengehörigkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mit den Freiheitsrechten ausgeht. In einem richtungsweisenden Aufsatz hat der britische Soziologe Thomas S. Marshall (1992) bereits Mitte des letzten Jahrhunderts dargelegt, dass die staatlich garantierte Zuerkennung von gleichen zivilen und juristischen Rechten an Personengruppen, die aufgrund von Merkmalen wie Geschlecht, Rasse, sozialem Status oder Behinderung lange Zeit davon ausgeschlossen waren, nur dann wirksam wird, wenn zugleich die erforderlichen sozialen Voraussetzungen gegeben sind, damit diese Rechte von den betreffenden Personen auch wahrgenommen werden können. Dies gilt sowohl für die bürgerlichen Rechte, die sich auf die persönliche Freiheit und Vertragsfähigkeit beziehen, als auch auf die politischen Rechte auf gleiche Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen. Die formale Zuerkennung von Rechten ist ein wichtiger Schritt zu gleichberechtigten Lebensverhältnissen in einer Gesellschaft. Dies kann aber zur Farce werden, wenn einzelnen Personen oder ganzen Gruppen die Inanspruchnahme dieser Rechte aufgrund von gesellschaftlichen Barrieren verwehrt ist. Die Parallele zum oben dargestellten Begriffsdiskurs liegt auf der Hand. Will man nicht einer halbierter Inklusion das Wort reden, bedeutet das auch, dass die durch Leistungsgesetze geregelten sozialen Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen nicht hoch genug geschätzt werden können. Der Zusammenhang zwischen formalen Rechten und den erforderlichen Vorkehrungen zu ihrer Verwirklichung ist in allen relevanten Artikeln der UN-Behindertenrechtskonvention ausdrücklich und durchgängig hergestellt. Die Reali-

sierung dieses Zusammenhangs im konkreten gesellschaftlichen Alltag wird damit eine der zentralen Herausforderungen, deren schrittweise Realisierung oft wohl nur im Konflikt mit anderen Interessen und nicht ohne intensives zivilgesellschaftliches Engagement erreicht werden kann. Der Begriff der Inklusion muss daher verbunden werden mit dem Begriff der (politischen) Partizipation. Diese Verbindung ist ein Kern der UN-BRK, sowohl was ihre Entstehung als auch was ihre Rezeption anbelangt. Diese Verbindung erklärt auch ihre weltweite Aufnahme. Dies steht quer zu neoliberalen Entwicklungslinien in der Entwicklungszusammenarbeit, z.B. Dienstleistungsorientierung, die von einem apolitischen Verständnis ihrer Arbeit als »taken for granted assumption« ausgehen. Gefordert ist eine politische Vorgehensweise, die konfliktfähig, lernorientiert, mittelfristig angelegt und sensibel für örtliche Lösungen ist.

Schattenbericht zur UN-BRK und die Balken im Auge der Zivilgesellschaft

Die UN-BRK adressiert die staatlichen Ebenen in den Unterzeichnerstaaten, betont aber auch die Verantwortung der Zivilgesellschaft. So verlangt Art. 33, Abs.3 UN-BRK unter der Überschrift »Innerstaatliche Überwachung und Durchführung«, dass die Zivilgesellschaft - insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen - in den Überwachungsprozess einbezogen und in vollem Umfang daran teilnehmen soll.

In der Folge der Ratifizierung der UN-BRK 2009 hat die Bundesregierung – wie in der Konvention vorgegeben - im August 2011 einen ersten Staatenbericht zur Umsetzung der UN-BRK veröffentlicht und dem nach Art. 34, Abs. 1 neu geschaffenen Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Prüfung zugeleitet. Um die Staatenberichtsprüfung für Deutschland zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu kritisch begleiten, gründete sich die sogenannte »BRK-Allianz« mit dem Ziel, aus der Zivilgesellschaft heraus einen Parallelbericht zu verfassen. In der BRK-Allianz haben sich fast 80 Organisationen zusammengeschlossen, die den Anspruch haben, »im Wesentlichen das Spektrum der behindertenpolitisch arbeitenden Verbände in Deutschland repräsentieren« (1). Zu Beginn des Jahres 2013 hat die BRK-ALLIANZ ihren gemeinsamen Bericht zur Umsetzung der UN-BRK veröffentlicht und diesen ebenfalls dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zugereicht. Bei der Texterstellung – so heißt es im Vorwort des Berichts – war es den Verbänden wichtig, »übergreifend im Sinne aller betroffenen Menschen mit Behinderungen zu argumentieren und die Problembeschreibungen bei der gleichberechtigten Teilhabe möglichst ausgewogen darzulegen« (2). Ohne Zweifel kann der zugrunde liegende duale Berichtsmechanismus nach Art. 35 der UN-BRK, der neben den Staaten auch die Zivilgesellschaft explizit zur Stellungnahme auffordert, als großer Fortschritt in der Menschenrechtsentwicklung gesehen werden. Das zivilgesellschaftliche Korrektiv hat das Potential, die staatliche Deutungshoheit über den Verwirklichungsstand der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen in einem Unterzeichnerstaat zu durchbrechen bzw. zu relativieren.

Andererseits ist in der Anlage der UN-BRK auch ein etatistischer Duktus angelegt, der – wenn auch in gewisser Hinsicht nachvollziehbar – zu sehr auf die Durchsetzungsmacht staatlicher Politik setzt und Politikverflechtungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu wenig wahrnimmt. Zumindest für Deutschland ist aufgrund gegebener Traditionen in vielerlei Hinsicht im Feld der Behindertenhilfe und Behindertenpolitik von einem korporatistischen Arrangement auszugehen. Dieses korporatistische Arrangement ist dadurch gekennzeichnet, dass verbrieft Autonomieansprüche der Freien Wohlfahrtspflege und gesetzlich geregelte staatliche Kostenträgerschaften zu fest institutionalisierten Unterstützungssystemen geführt haben, die ausgrenzenden Charakter haben. Diese durch die Dominanz stationärer Hilfen gekennzeichneten Unterstützungssysteme weisen nicht nur ein erhebliches Maß an Veränderungsresistenz auf, sie widersprechen auch wesentlichen Grundsätzen der UN-BRK. Diese Feststellung, die sich sprachlich mit der Formel der »Diskriminierung durch Hilfe« zusammenfassen lässt, ist im Übrigen kein Geheimnis, sondern findet sich in zahllosen selbstkritischen Papieren auch aus den Reihen der Wohlfahrtsverbände wieder (3). Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse die Darstellung zivilgesellschaftlicher Einschätzungen auch daraufhin zu betrachten, inwieweit Veränderungsnotwendigkeiten auch bei relevanten Teilen der Zivilgesellschaft selbst thematisiert werden.

Der Schattenbericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention« wurde von der BRK-Allianz im Rahmen eines von der Aktion Mensch finanzierten Projektes erstellt. Der Schattenbericht sieht für Deutschland einen großen Handlungsbedarf, da die konsequent menschenrechtliche Perspektive in der deutschen Behindertenpolitik und der Gesetzgebung noch nicht ausreichend umgesetzt sei. Gut nachvollziehbar wird entlang der zentralen Artikel der UN-BRK auf Defizite verwiesen: So wird etwa deutlich gemacht, dass der Staat seiner Garantenpflicht für »angemessene Vorkehrungen« nicht hinreichend nachkommt. Festgestellt wird: »Im deutschen Recht sind »angemessene Vorkehrungen« nur vereinzelt vorgesehen, ohne jedoch als solche bezeichnet zu werden (z.B. in § 81 SGB IX) - zum Teil sind sie unzureichend oder ohne gesicherte Finanzierung. Eine prinzipielle rechtliche Verankerung gibt es nicht. Das deutsche Recht sieht bislang keine Folgen dafür vor, wenn »angemessene Vorkehrungen« versagt werden« (4). Es wird auf die großen Defizite verwiesen, die sich aus den Vorgaben zur Barrierefreiheit des öffentlichen Raums nach Art. 9 der UN-BRK ergeben, oder etwa auf Defizite bezogen auf die Gleichheit vor der Justiz (Art. 13) oder den Schutz von Freiheit und Privatsphäre (Art. 17) anbelangt, u.a.m.. Ausführlich wird auf die Umsetzungsdefizite im Bereich inklusiver Erziehung eingegangen. Diese ergeben sich vor allem aus der Tradition des Sonderschulsystems in Deutschland, das zu einem - in Umfang und Ausgestaltung - international nahezu einmaligen Ausgrenzungstatbestand bei Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Förderbedarf führt. Der Schattenbericht macht an dieser Stelle die Inkonsistenz der Politik, die Widerständigkeit und Zögerlichkeit der staatlich Verantwortlichen auf Bundes- und Länderebene schmerzhaft deutlich. Die Position des UN-Sonderbeauftragten Vernon Munro, der 2006 insbesondere im sonderpädagogischen Teil des deutschen Schulsystems Menschenrechtsprobleme erkannte, wird

bestätigt (5). Der Bundesregierung wird wohl zu recht vorgehalten, sich dem Auftrag ein Gesamtkonzept zur Umsetzung der Vorgaben von Art. 24 der UN-BRK für inklusive Erziehung zu entwerfen, zu verweigern (6).

Der kritische Blick des Schattenberichts auf die Verwirklichung der UN-BRK wird allerdings nicht durchgehalten bzw. erscheint recht einseitig auf Defizite des staatlichen Handlungsvollzugs gerichtet. Vor allem an den Stellen, an denen die Interessen der etablierten Träger von Einrichtungen der Behindertenhilfe selbst berührt werden, werden die harten Formulierungen schwächer und problematische Tatbestände bleiben unbenannt. Deutlich wird dies u.a. an den Ausführungen des Schattenberichts zu Artikel 19 der UN-BRK (»Selbstbestimmt Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft«), der für die Konzeption und die leistungsrechtliche Ausgestaltung des professionellen bzw. sozialrechtlichen Hilfesystems von zentraler Bedeutung ist. Dort heißt es, dass die Vertragsstaaten das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen anerkennen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben und wirksame und geeignete Maßnahmen dafür treffen. Konkret ist zu gewährleisten, dass »Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben« (7). Die Kommentierungen der BRK-Allianz dazu bleiben vage und weichen den offensichtlichen Problemstellungen aus. Mit keinem Wort erwähnt werden die vielen Hunderttausende an Menschen mit Behinderungen, die z.T. in Mehrbettzimmern in Behindertenheimen der Freien Wohlfahrtspflege leben, deren Träger sich oft staatlichen Modernisierungsforderungen entziehen wollen. Die Größe, Platzzahlen und Lage nicht weniger Einrichtungen wären in anderen Unterzeichnerstaaten wohl Gegenstand staatsanwaltlicher Ermittlungen. Die Problematik von institutionellen Gewaltstrukturen in Behindertenheimen wird nicht thematisiert bzw. wird dem Bereich der Pflege zugewiesen, als wäre dies nicht auch ein zentrales Argument für das dringliche Ersetzen stationärer Behinderteneinrichtungen durch ambulante Dienste und anderer offener Arrangements. Kein Hinweis findet sich auf die Notwendigkeit der mit einer inklusionsorientierten Umsteuerung des (teil-)stationären Modells verbundenen Re-Allokation von Finanzmitteln.

Auch die Auseinandersetzung mit der Ambivalenz der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) als weitere großer Bereich von Sondereinrichtungen vor dem Hintergrund von Art 27 UN-BRK wird im Wesentlichen reduziert auf die niedrige Höhe der Werkstättentgelte. Jeglicher Verweis auf Modernisierungsnotwendigkeiten im Sinne von Konzepten wie »virtueller Werkstatt« (Zink) oder weitergehende konzeptionelle Infragestellungen unterbleibt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die zivilgesellschaftliche Stellungnahme zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland zumindest in Teilen ebenfalls an dem leidet, was sie der staatlichen Seite vorwirft. Getreu dem Motto; »Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren!« werden Veränderungen jeweils von der

Gegenseite eingefordert. Die Bereitschaft, sich den menschenrechtlich begründeten Vorgaben der UN-BRK tatsächlich zu stellen und Strukturveränderungen anzugehen, ist auch in der Zivilgesellschaft derzeit wohl noch nur in unterschiedlichem Maße gegeben.

Wir lassen sich nun die beiden Argumentationsgänge zusammenbringen? Mit einer gewissen Nüchternheit plädieren die Autoren der OIKOS-Gruppe dafür, die programmatische Unschärfe des Inklusionsansatzes dadurch zu kompensieren, dass Umsetzungsprogramme durch Zielsetzung und Wirkungskontrollen messbar gemacht werden. Dies erscheint auch für Umsetzungsprogramme etwa in Form von Aktionsplänen zur UN-BRK im nationalen, länderbezogenen und kommunalen Rahmen grundsätzlich bedenkenswert. Es könnte darin eine Möglichkeit bestehen, die Rückbindung des politischen Umsetzungs Handelns an den kritischen Gehalt der UN-BRK zu sichern und halbiertes Umgehen mit dem Inklusionsbegriff zu vermeiden. Denn die Tendenz von Organisationen in der Behindertenhilfe, die UN-BRK zeremoniell zu nutzen, ohne ihre normativen Inhalte ernst zu nehmen, erscheint nicht selten gegeben. Allerdings ist auch Skepsis gegenüber mechanistischen Vorstellungen angezeigt, wonach in politischen Feldern über das Setzen von Zielen und Durchführen von Prüfverfahren wirksame Veränderungen erreicht werden können. Es könnten sich daraus aber wichtige Informationen für Planungsprozesse ergeben, die auf die Verbesserung bestehender sozialräumlicher Situationen für die Personen in einem Territorium abzielt, die von Diskriminierung bedroht oder betroffen sind. (8) Aus der Veränderungsfor- schung (9) ist bekannt, dass bestimmte Akteurskonstellationen in einem Feld die Durchsetzung von Innovationen (in diesem Falle der UN-Behindertenrechtskonvention) begünstigen. Vorteilhaft für Veränderungsprozesse sind demnach Konstellationen auf der Seite der »Veränderungspromotoren«, die Macht, Sachwissen und Kommunikationskompetenz (Public-Relations) umfassen. (10) Es empfiehlt sich also, sich zu bemühen, entsprechende »fachpolitische Modernisierungskoalitionen« aus der Zivilgesellschaft und dem staatlichen Bereich heraus zu bilden (11), die die Durchsetzung von inklusiven Ideen unterstützen.

Anmerkungen

(1) BRK-Allianz 2013: 3

(2) ebd.: 3

(3) vgl. u.a. BEB 2011

(4) BRK-Allianz 2013: 7f.

(5) ebd.: 42

(6) ebd. 46

(7) vgl Art. 19a UN-BRK

(8) Lampke u.a. 2012

(9) Kristof 2010

(10) Kristof 2010: 521 ff.

(11) Kuhlmann u.a. 2011: S. 63

Literatur

BRK-Allianz (Hg.) (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.brk-allianz.de/>, zuletzt geprüft am 28.03.2013.

Bundesverband Evangelische Behindertenhilfe e.V. (BeB) (Hg.) (2010): Selbstbestimmte Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft. Ein Positionspapier des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe e.V. zu Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Online verfügbar unter http://www.beb-ev.de/files/pdf/stellungnahmen/2010-08_positionspapier_art_19_brk.pdf

Kristof, Kora (2010): Models of Change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive. Zürich.

Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Grohs, Stephan; Reiter, Renate (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden.

Lampke, Dorothea, Rohrman, Albrecht und Schädler, Johannes (Hg.) (2011): Theorie und Praxis örtlicher Teilhabepflege mit und für Menschen mit Behinderungen. Wiesbaden.

Marshall, T. H., (1992): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In: Elmar Rieger (Hg.) (1992), Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main: Campus, S. 33-9.

OIKOS-Human Settlement Research Group (Heine, Peter / Nowy, Johannes) (2012): Social Inclusion – A new paradigm for urban government and development policy. A literature based study on the current state of debate. GIZ-Studie, Bonn/Kleinmachnow

Autor

Dr. phil. Johannes Schädler ist Geschäftsführer des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen und Dozent in den Studiengängen der Sozialen Arbeit der Universität Siegen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Modernisierung der Behindertenhilfe, Kommunale Teilhabeplanung, Europäische Entwicklungen in Behindertenpolitik und Behindertenhilfe.

Kontakt

Dr. phil. Johannes Schädler
Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE)
Universität Siegen
Adolf-Reichwein-Str. 2
57076 Siegen
Tel: (02 71) 740-22 28
E-Mail: schaedler@zpe.uni-siegen.de
Internet: www.uni-siegen.de/zpe/

Redaktion

Stiftung MITARBEIT
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de