

Roland Rosenow

Überlegungen zum langen Weg vom Postulat der Inklusion zu sozialer Realität

Vortrag im Rahmen der Erziehung und Teilhabe – vom politischen Willen zur Theorie und Praxis in der Erziehungshilfe

Düsseldorf, 24.11.2016

Fachtagung der Diakonie Düsseldorf

I. Inklusion - eine Utopie?

Die Formulierung, es sei ein „langer Weg“ bis zu einer inklusiven Gesellschaft nimmt Bezug auf die Formel, auf die ein Teil der 68er-Bewegung ihre Strategie zur Veränderung der Gesellschaft schließlich brachte: Die Formel vom langen Marsch durch die Institutionen. Diese Formel zitiert den langen Marsch der Armee Maos, der für die kommunistische Armee zwar sehr verlustreich war, ihrer Sache aber schließlich zum Erfolg verhalf. Allerdings mündete die Revolution – wenn man sie so nennen möchte – nicht in die kommunistische Utopie, sondern in die chinesische Variante der Diktatur einer kommunistischen Partei.

Die Diskreditierung der Utopien, die vor allem von der französischen Philosophie der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts betrieben wurde, war Anfang der 70er Jahre in Deutschland noch weit weg. Die Utopie einer kommunistischen Gesellschaft war durch den Stalinismus schwer beschädigt, hatte aber immer noch eine gewisse Strahlkraft. Die Formel vom langen Marsch durch die Institutionen hielt an der Utopie des Kommunismus fest, erteilte aber gleichzeitig der Revolution und dem bewaffneten Kampf gegen den Staat eine verbindliche Absage. Später, in den 80er und 90er Jahren, gerieten Utopien immer stärker in Misskredit, weil sie unentwirrbar mit einem autoritären Anspruch auf Deutungshoheit verwebt schienen, der in der Praxis stets zur zentralen Legitimationsstrategie totalitärer Regime geriet. Mit anderen Worten: Wo eine Utopie ist, sind Jakobiner nicht weit.

Ich möchte in diesem ersten Teil der Frage nachgehen, inwieweit der Begriff der Inklusion für eine Utopie steht. Der kurze Exkurs zu Eingang soll daran erinnern, dass das Anlass zur Besorgnis gegen müsste.

Ein kurzer Rückblick auf die Geschichte der Modernisierungs- und Vergesellschaftungsprozesse der vergangenen zweihundert Jahre legt den Gedanken nahe, dass die Idee einer Gesellschaft, die niemanden exkludiert, utopisch ist. Die gemeinschaftlichen Formen des Zusammenlebens der vorindustriellen Zeit waren mit

Beschränkungen der individuellen Freiheiten verbunden, die aus unserer heutigen Sicht vollkommen inakzeptabel erscheinen. Aber sie hatten auch eine Stärke: Sie stellten eine relativ sichere Zugehörigkeit zur Verfügung. Die Vergesellschaftungsprozesse, die in Deutschland spät an Fahrt aufnahmen, führten und führen noch zu einem Zugewinn an Freiheiten. Auf der anderen Seite gehen sie mit immer neuen Verlusten von Gewissheiten und Zugehörigkeiten einher.

Der Prozess der Vergesellschaftung ist nicht abgeschlossen. Er findet nicht einmalig im Epochenbruch von Feudalismus zum Kapitalismus statt, sondern, wie der Soziologe Willisch formuliert, „stets“. Vergesellschaftungsprozesse gehen mit Exklusionsprozessen einher. Willisch formuliert: „Exklusion gehört zum Kerninventar gesellschaftlicher Entwicklungen.“¹ Er beschreibt Exklusion als einen „fortwährend Ungleichheit generierenden Prozess“. Gesellschaften begegnen diesem Prozess durch Integrationsbemühungen, die Willisch einen „zivilisatorischen Kampf“ nennt, der den Exklusionsprozess „einhegt und dessen Folgen mindert“.² Integrationsbemühungen werden dabei als Reaktion verstanden. Sie *reagieren* auf den gesellschaftlichen Prozess der Exklusion und laufen ihm damit hinterher. Es ist wie in der Geschichte von Hase und Igel: Wenn die Integrationsbemühungen glauben, am Ziel zu sein, stoßen sie auf exkludierende Verhältnisse, die ungerührt lächelnd sagen zu scheinen: Ich bin schon da. Integration scheint ein notwendiges, aber frustrierendes Geschäft zu sein. Ein Glück, dass wir uns damit nicht mehr aufhalten müssen: Jetzt kommt die Inklusion.

Der Begriff der Inklusion fand vor Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention nur innerhalb einer kleinen Fachöffentlichkeit Verwendung. Seither ist er „in der politischen Diskussion in Deutschland angekommen“.³ In der ersten Phase nach Inkrafttreten der Konvention wurde besonders heftig kritisiert, dass der Begriff in der amtlichen deutschen Übersetzung keine Verwendung fand. Die Übersetzung konnte aber nichts daran ändern, dass der Begriff der Inklusion zu der Formel wurde, die für die UN-Behindertenrechtskonvention steht. Gleichzeitig wurde der Begriff der Integration immer mehr diskreditiert und dort, wo er zuvor für die Überwindung von Exklusion Verwendung gefunden hatte, durch den Begriff der Inklusion ersetzt.

Im Sprachgebrauch von Gesetzen wurden und werden die Begriffe einfach ausgetauscht. Die Integrationsrichtlinie, die in Niedersachsen Ende der 90er Jahre erlassen wurde, könnte heute nicht mehr so heißen. Sie wäre von vorneherein diskreditiert. Mit der Richtlinie wurden die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt, um Koedukation von Kindern mit und ohne Behinderung im Kindergarten zu ermöglichen. Sieben Jahre nach Inkrafttreten der

¹ Willisch, Andreas: Die paradoxen Folgen mechanischer Integration, in: Bude, Heinz / Willisch, Andreas: Exklusion. Die Debatte über die „Überflüssigen“, Frankfurt/M 2008, 309-331, S. 310

² aaO S. 311

³ Rudolf, Beate: Editorial, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3/2013, S. 1

Konvention hieße eine solche Richtlinie Inklusions-Richtlinie, ohne dass ihr Inhalt sich deshalb ändern müsste.

Ein aktuelles Beispiel ist das Bundesteilhabegesetz. Die Integrationsprojekte gemäß § 132 SGB IX werden in Inklusionsprojekte umbenannt. Materiell ändert sich ansonsten kaum etwas. Die Bundesregierung begründet die Umbenennung mit den Worten: „Die Integrationsprojekte werden nunmehr in Inklusionsbetriebe umbenannt. Damit spiegelt sich der Paradigmenwechsel von der Integration hin zur Inklusion auch in den Begriffen wider“.⁴

Genauso wird aus dem Integrationsbeauftragte der Inklusionsbeauftragte und aus der Integrationsvereinbarung die Inklusionsvereinbarung. Das ganze Bundesteilhabegesetz steht, so die Bundesregierung, „unter der Maxime des Inklusionsbegriffs der UN-BRK“.⁵

Auf der einen Seite wurde um den Begriff der Inklusion hart gerungen. Er wird als ein Paradigma apostrophiert und gar zum „menschenrechtlichen Prinzip“⁶ erhoben. Auf der anderen Seite lässt sich der Begriff der Integration in Gesetzestexten offenbar unproblematisch durch den Begriff der Inklusion ersetzen, ohne die Normen im Übrigen zu verändern. So ergibt sich ein seltsames Bild: Auf der einen Seite steht die Leichtfüßigkeit, mit der der Gesetzgeber den Integrationsbegriff durch den Inklusionsbegriff ersetzt. Auf der anderen Seite stehen die Leidenschaft und die Heftigkeit, mit der nach Inkrafttreten der Konvention um den Inklusionsbegriff gekämpft wurde. Ich interpretiere diesen Widerspruch als Zeichen dafür, dass dem Begriff einerseits große Bedeutung zukommt, diese Bedeutung aber andererseits so wolkig ist, dass ungewiss bleibt, ob der Begriff in einem Gesetzestext eine konkrete Wirkung zeitigen kann.

Ich habe den Eindruck, dass der Widerspruch zwischen der *Größe* und der *Verschwommenheit* der Bedeutung des Inklusionsbegriffs seine Ursache in der utopischen Dimension des Begriffs hat. Inklusion erscheint als ein Prinzip, das auf die offene Wunde der Vergesellschaftungsprozesse reagiert: auf Exklusion. In der Mühle fortschreitender Vergesellschaftungsprozesse wird das Prinzip der Inklusion als ein Lichtstreif am Horizont wahrgenommen, der uns daran erinnert, wie dunkel es – noch – ist, und eine bessere Zukunft verheißt. In einer solchen utopischen Dimension liegen sowohl Chancen, als auch Gefahren. Ich möchte zunächst zwei Gefahren benennen.

Eine Gefahr sehe ich darin, dass der Begriff der Inklusion gebraucht wird wie die Möhre, die man dem Esel an einer Rute vor die Nase hält, während man auf seinem Rücken reitet. Mit jedem Schritt, den der Esel auf die Möhre zugeht, entfernt sich die Möhre. Das Ziel ist so groß, dass man leicht erklären kann, dass wir es nicht so bald erreichen.

⁴ Bundestag Drucksache 18/9522, S. 310

⁵ Bundestag Drucksache 18/9522, S. 207

⁶ Aichele, Valentin: Inklusion als menschenrechtliches Prinzip der internationale Diskurs um die UN-Behindertenrechtskonvention, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2013, 28-36, S. 34

Die zweite Gefahr sehe ich darin, dass die utopische Dimension des Begriffes als Rechtfertigung für eine jakobinische Radikalität Verwendung findet. Eine solche Radikalität sehe ich z. B. in der Auffassung, Art. 12 der UN-BRK verbiete jedwede gesetzliche Vertretungsmacht für Volljährige. Das deutsche Betreuungsrecht wäre danach konventionswidrig, weil es Volljährigen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst regeln können, einen gesetzlichen Vertreter zur Seite stellt, der in ihren Angelegenheiten für sie wirksam Willenserklärungen abgeben kann.

Auf der anderen Seite kann eine utopische Dimension des Inklusionsbegriffes Kräfte entfalten, die für den „zivilisatorischen Kampf um Integration“ fruchtbar gemacht werden können. Der Begriff der Inklusion ist die Formel, auf die die UN-Behindertenrechtskonvention gebracht wird. Der Begriff ist damit untrennbar mit der erstaunlichen Erfolgsgeschichte verbunden, die die Konvention seit ihrer Ratifikation in Deutschland geschrieben hat.

Ich hege eine tiefe Skepsis gegen Utopien, weil ich den Eindruck habe, dass sie sich ihrer Tendenz zum Totalitarismus nicht entledigen können. Dennoch will ich mich nicht zu dem Versuch hinreißen lassen, dem Inklusionsbegriff mit den Mitteln des juristischen Handwerkszeugs seine utopische Dimension auszutreiben. Vielleicht ist die utopische Dimension so etwas wie der Eros des Inklusionsbegriffes: Eine wilde und unberechenbare, aber unverzichtbare Kraft, Raum zur Entfaltung braucht, aber auch destruktive Kräfte entfalten kann, die gebändigt werden müssen.

II. Konkretisierung

Um den Inklusionsbegriff zu operationalisieren, genügt es nicht, ihn als Gegenmodell zu den Exklusionskräften einer modernen Gesellschaft auf den Sockel zu stellen. Er muss konkretisiert werden. Diese Konkretisierung ist keineswegs exklusiver Gegenstand der Rechtswissenschaft, sondern muss Gegenstand eines offenen gesellschaftlichen Diskurses sein. Ich möchte anhand der Wirkungsgeschichte der UN-Behindertenrechtskonvention zeigen, dass diese Konkretisierung auf mehreren Ebenen stattfindet. Die rechtswissenschaftliche ist nur eine dieser Ebenen. Auch für diese in einem engen Sinn normative Ebene gilt jedoch, dass die Konkretisierung in einem gesellschaftlichen Diskurs und nicht allein in einem Fachdiskurs der Rechtswissenschaft stattfinden muss.

Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention lässt sich anhand dreier Ebenen beschreiben:

Zum ersten verlangt die Konvention nicht nur von den Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu treffen, sondern sie hat sich in Deutschland selbst ein Mittel der Bewusstseinsbildung erwiesen.

Zum zweiten wird sie als normatives Postulat wahrgenommen, das die bestehende Praxis der Systeme der Behindertenhilfe zwar nicht rechtswidrig erscheinen lässt, aber dennoch verbindlich fordert, dass die Praxis geändert wird.

Zum dritten wird sie innerhalb des Rechtssystems als Rechtsquelle rezipiert, die mit den Mitteln der juristischen Methodik auszulegen und für konkrete Entscheidungen zu berücksichtigen ist.

Auf allen drei Ebenen hat die Konvention sich als sehr wirksam erwiesen. Dabei stehen die Ebenen nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, sondern bedingen und befruchten einander wechselseitig.

1. Ein Mittel der Bewusstseinsbildung ist die Konvention bereits dadurch geworden, dass sie innerhalb sehr kurzer Zeit einen enormen Bekanntheitsgrad erreicht hat. Rund ein Viertel der Bevölkerung hat schon einmal davon gehört, dass es die Konvention gibt. Mehr als drei Viertel der Bevölkerung haben die Diskussion und die Inklusion in Schulen mindestens am Rande registriert.⁷

2. Im Bereich der schulischen Bildung wird die Formel Inklusion, auf die die Konvention gebracht wird, als Forderung nach Koedukation von Minderjährigen mit und ohne Behinderung interpretiert. Dabei dürften nur wenige die Auffassung vertreten, dass die derzeitige Praxis durch die Konvention rechtswidrig geworden sei. Das Postulat der Inklusion wird jedoch sehr wohl als verbindliche normative Vorgabe verstanden, die Koedukation nicht nur als naheliegende Option vorschlägt, sondern definitiv fordert. Das Postulat der Inklusion wurde hier *als Forderung nach Koedukation konkretisiert*. Die praktische Umsetzung erfordert weitere Konkretisierungen. Zunächst müssen die allgemeinbildenden Schulen Kinder und Jugendliche mit Behinderung aufnehmen. Dann ist zu klären, welche Unterstützung behinderte Schülerinnen und Schüler benötigen. Dies ist möglicherweise in jedem Fall anders. Schließlich ist zu entscheiden, gegen wen sich der Anspruch auf Unterstützung richtet. Muss die Schule die erforderlichen Unterstützungsleistungen vorhalten, oder haben behinderte Schülerinnen und Schüler einen Anspruch auf entsprechende Leistungen gegen das Sozialamt? Oder gegen das Jugendamt? Diese Fragen sind in einer großen Zahl von einzelnen Fällen beantwortet worden. Die Formel der Inklusion dient als Argument dafür, dass auf die im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen ein Anspruch besteht.

3. Auf juristischer Ebene schließlich können wir beobachten, wie die Konvention in großen Schritten Rechtsgeschichte schreibt. In Deutschland wurde kein anderer menschenrechtlicher Vertrag in so kurzer Zeit in so großem Umfang Gegenstand der Befassung der Gerichte. Nicht zuletzt liegen siebeneinhalb Jahre nach Inkrafttreten bereits einige Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vor, die sich mit Inhalt und Reichweite der Konvention auseinandersetzen.

⁷ Institut für Demoskopie Allensbach: Gesellschaftliche Teilhabesituation von Menschen mit Behinderung. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V., 2014, <https://www.lebenshilfe.de/wData/downloads/presse/Allensbach-Studie-Internet.pdf>, Abfrage am 22.8.2016

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist das Meinungsspektrum in Bezug auf Wirkung und Reichweite der Konvention weit. Die Meinungen reichen von der Auffassung, die normative Bedeutung der Konvention sei marginal, bis zu der Auffassung, die Vorschriften der Konvention seien im Verhältnis zu anderen Vorschriften des einfachgesetzlichen Rechtes vorrangig zu berücksichtigen. Auch die Fachgerichtsbarkeiten haben bislang keine einheitliche Linie gefunden. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes wurden von einzelnen Gerichten berücksichtigt, haben sich aber noch nicht in der Breite der Rechtsprechung durchgesetzt. Alleine die breite Auseinandersetzung mit der BRK in Urteilsbegründungen ist jedoch ein Erfolg, der kaum überschätzt werden kann. Die Konvention wird in der Entscheidungsarbeit der Gerichte als möglicherweise relevante Rechtsquelle rezipiert. Damit besteht aller Anlass zu der Erwartung, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nach und nach auch in der Fachgerichtsbarkeit Berücksichtigung finden werden.

Die drei Wirkungsebenen, die ich hier beschrieben habe, stehen nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Vielmehr beeinflussen sie einander wechselseitig. Der hohe Bekanntheitsgrad der Konvention ist Voraussetzung dafür, dass Klägerinnen und Kläger sich vor Gerichten auf Vorschriften aus der Behindertenrechtskonvention beziehen. Sie ist auch Voraussetzung dafür, dass Gerichte die Konvention anwenden. Vor allem die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes wiederum machen die Konventionen bekannter und unterstreichen zugleich, dass sie als verbindliche gesetzliche Vorgabe zu berücksichtigen ist. Die breite Rezeption der Konvention als Imperativ, der die Koedukation von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung vorschreibt, bleibt wiederum nicht ohne Einfluss auf die Rechtsprechung. Gleichzeitig ist die sogenannte schulische Inklusion ein Faktor, der maßgeblich zur hohen Bekanntheit der Konvention beigetragen hat.

Die Konkretisierung abstrakter Vorgaben zu konkreten gerichtlichen Entscheidungen findet nicht in einem abgeschotteten Raum statt, sondern steht im Kontext gesellschaftlicher Anschauungen. Umgekehrt regeln gerichtliche Entscheidungen nicht nur Einzelfälle, sondern beeinflussen auch normative Diskurse in der Gesellschaft.

Warum sind diese Zusammenhänge so wichtig?

Ich möchte sichtbar machen, dass die Konkretisierung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention keine exklusive Aufgabe der Rechtswissenschaft ist. Die Konkretisierung findet statt in einem offenen Diskurs, in dem die Rechtswissenschaft eine wichtige, aber keine exklusive Rolle spielt. Die Offenheit des Diskurses um die Konkretisierung der Vorgaben der Konvention ist keine Besonderheit der UN-Behindertenrechtskonvention. Auch die in Deutschland wichtigste Kodifikation von Menschenrechten – das Grundgesetz – wird nicht exklusiv von Juristinnen und Juristen konkretisiert, sondern ist Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses, der in

Wechselwirkung mit der Entscheidungsarbeit der Gerichte steht. Für diese Wechselwirkung steht der in der deutschen Rechtswissenschaft schon 1975 formulierte Ansatz der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“.⁸

Die Behindertenrechtskonvention hat in kurzer Zeit eine herausragende Wirkung erzielt. Eine Ursache sehe ich darin, dass sie auf ein Schlagwort gebracht wurde, das mit dem Eros einer utopischen Dimension ausgestattet ist.

Eine weitere Ursache scheint mir darin zu liegen, dass sich eine „offene Gesellschaft der Inklusionsinterpreten“ gefunden hat, die leidenschaftlich darum streitet, was aus der Konvention folgt und was nicht. Es lohnt sich also, sich in diesen Streit einzumischen.

⁸ Häberle, Peter: Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, 297-305