



Inklusions-Enquete – ein Grundriß

Inhalt

Das Inklusionsziel der Bundesregierung im NAP 2.0	1
Inklusions-Enquete – ein Grundriß	2
Enqueten des Bundestages: Orientierungen für eine Inklusions-Enquete	2
Die Bedeutung der Enquete „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“	4
Inklusionsziele im Gesetz zum UNO-Übereinkommen von 2008	6
Zwei Kernthemen einer Inklusions-Enquete: Bewußtsein und Sprache	8
Die Bedeutung von Bildung und Wissen in einer Inklusions-Enquete	10
Erwerbsarbeit: zentrales Kriterium in einer Inklusions-Enquete	11
Anti-inklusive Sonderwelten: Merkmale in der Enquete von 1997	12
Aufgabenstellung einer Inklusions-Enquete	15

Das Inklusionsziel der Bundesregierung im NAP 2.0

Ziel der Bundesregierung ist es, „dass Inklusion als universelles Prinzip in allen Lebensbereichen Einzug hält“. Unter Inklusion i. S. des GESETZES ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN von 2008 versteht die Bundesregierung, „gesellschaftliche Teilhabe für alle Menschen in allen Lebensbereichen auf der Basis gleicher Rechte zu ermöglichen. Für Menschen mit Beeinträchtigungen bedeutet Inklusion vor allem, Bedingungen vorzufinden, damit sie ihren Aufenthaltsort wählen und entscheiden können, wo und mit wem sie leben, ihre Begabungen und Fähigkeiten ein Leben lang voll zur Entfaltung bringen können und ihren Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit verdienen können. Inklusion gewinnt ihre Qualität dadurch, dass sie Raum und Rückhalt für persönliche Lebensgestaltung bietet“. Die Bundesregierung will der Bevölkerung vermitteln, „Behinderung als negative Folge einer nicht hinreichend inklusiven Gesellschaft und Inklusion als handlungsleitendes Motiv gesellschaftspolitischer Prozesse zu verstehen [...]. Vor dem Hintergrund, dass Inklusion insbesondere die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt durch frei gewählte Arbeit verdienen zu können, ist es konsequent, dass die Bundesregierung [...] einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt legt“ (NAP 2.0, BT-Drs. 18/9000, 29.06.2016, S. 3, 6).

In der VDW arbeiten u. a. mit

Prof. Dr. Heinrich Greving (Münster) · Rainer Knapp (Herrenberg) · Bernhard Sackarendt (Spelle)
Ulrich Scheibner (Winsen a. d. Aller) · Norbert Spiegl (Geretsried) · Wilfried Windmüller (Osnabrück)

Kontakt: VDW · c/o Ulrich Scheibner · Wickers Imberg 24 · 29308 Winsen a. d. Aller · E-Mail: scheibner@winsen-al.de



Inklusions-Enquete – ein Grundriß

– Gedanken zu einer Inklusions-Enquete des Deutschen Bundestages –

Enqueten des Bundestages: Orientierungen für eine Inklusions-Enquete

1. Enqueten sind Ergebnisberichte der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommissionen. Das Recht dazu wurde 1969 in der Geschäftsordnung des Bundestages festgeschrieben (§ 56 GOBT). Im § 56 Abs. 1 heißt es:

*„Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann der Bundestag eine Enquete-Kommission einsetzen. **Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet.** Der Antrag muß den Auftrag der Kommission bezeichnen.“*

2. In offiziellen Dokumenten wird angegeben, daß der Bundestag bislang 30 Enquete-Kommissionen eingesetzt hat.¹ Die einzige, die sich explizit mit der gesellschaftlichen Situation beeinträchtigter Menschen befaßt hatte, ist die sog. *Psychiatrie-Enquete* von 1975.²

3. Seit der Antwort der Bundesregierung vom 16.10.1978 auf die Große Anfrage der CDU/CSU zur „Lage der Behinderten und Weiterentwicklung der Rehabilitation“ (BT-Drs. 08/2190) berichtet die Regierung regelmäßig über die Lebenssituation der Menschen mit Beeinträchtigungen. Der regierungsseits vor fast 45 Jahren selbst gestellte politische Auftrag ist nach wie vor aktuell:

„Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß mit den bereits erlassenen rehabilitationspolitischen Gesetzen kein Schlußpunkt gesetzt ist, sondern daß Legislative und Exekutive sich dem permanenten Auftrag stellen müssen, das Recht der Behinderten

1 Je nach den verschiedenen Bundestagsdokumenten betrug die Zahl der eingesetzten Enquete-Kommissionen 1969 bis 1997 insgesamt 26 Kommissionen (siehe [Datenhandbuch](#) zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999). Eine Gesamtübersicht bis 2021 findet sich bei [DHB](#) vom 13.11.2020 und mit kleinen Unterschieden bei [Wikipedia](#).

2 Der genaue Titel lautet: „Bericht über die Lage der Psychiatrie in der Bundesrepublik Deutschland“, Beschluß vom 23. Juni 1971 – Drucksache 06/2322. Der Endbericht der Kommission erfolgte 1975, die Unterrichtung der Bundesregierung an den Bundestag erst 1979 (siehe BT-Drs. 07/4200 und „40 Jahre Psychiatrie-Enquete. Wo stehen wir, wie geht es weiter?“ Hrsg. LVR-Dezernat Klinikverbund und Verbund Heilpädagogischer Hilfen, Köln 2016.

Erwähnt werden Menschen mit Beeinträchtigungen und die „Werkstätten“ u. a. auch im Schlußbericht der Enquete-Kommission „Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung“ von 1990 (BT-Drs. 11/6380) sowie im Zweiten Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen [...]“ von 1998 (BT-Drs. 13/11460, 05.10.1998); Thema: „Älterwerden von jung an Behinderten“.

Siehe auch [Datenhandbuch](#) des Deutschen Bundestages, S. 2282 und BT-Drs. [12/3717](#), [13/1532](#), [14/8800](#)



weiter zu entwickeln, um die Situation der Behinderten – wo immer möglich – zu verbessern“ (ebd. S. 7)³

4. Der **Schlußbericht** der Enquete-Kommission „*Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt* [...]“ von 2013 geht nicht auf Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen ein. Er berücksichtigt nicht die ethische, politische und gesetzliche Inklusionsverpflichtung. Das grundgesetzliche Benachteiligungsverbot im Artikel 3 GG wird nicht erwähnt, auch nicht das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz* oder das *Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen*. Selbst das vier Jahre zuvor in Kraft getretene *Gesetz zum UNO-Übereinkommen von 2008* bleibt unberücksichtigt. Und doch beschreibt die Kommission Sachverhalte, die die Bevölkerungsteile mit Beeinträchtigungen ganz besonders betreffen. Daraus ist dringend die Notwendigkeit von **Inklusionsfortschritten** abzuleiten:

- ➔ 1. Es ist die zeit- und demokratiegemäße „gesellschaftspolitische Aufgabe, die Lebensumstände des einzelnen Menschen so zu gestalten, dass die autonome Wahl eines selbstbestimmten Lebenswegs gemäß eigener Neigungen und Fähigkeiten möglich wird“ (Schlußbericht Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität ...“, BT-Drs. 17/13300, S. 57).
- ➔ 2. Eine Wirtschafts- und Sozialpolitik i. S. einer „*Vitalpolitik*“ (ebd. S. 52) stellt daher darauf ab, daß das ‘Sichfühlen des Menschen in seiner Lebenslage [...] von ökonomischen [...], aber in weit höherem Maße von überökonomischen Dingen’ abhängt und daher das Individuum mit seinen spezifischen Bedürfnissen im Mittelpunkt steht“ (ebd.).
- ➔ 3. „Eine solche Politik ermöglicht über soziale Inklusion und Chancengleichheit ein selbstbestimmtes, lebenswertes Leben des einzelnen Menschen“ (ebd.).
- ➔ 4. „Um die soziale Einbettung des einzelnen Menschen bei Wahrung von Eigenverantwortlichkeit zu erzielen, sieht sich Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem den Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Gesundheits- sowie Bildungsbereich gegenüber“ (ebd.).

3 Die Entschließungen des Bundestages über die Berichtspflicht der Bundesregierung spielen wegen ihrer andauernden Aktualität eine besondere Rolle: BT-Drs. 09/1753, 09/2260. Eine der Kernaussagen der Bundesregierung findet sich unter der Überschrift „‘Soziales Recht’ auf Hilfen zur Eingliederung“ im ersten „Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation“ von 1984 (BT-Drs. 10/1233, S. 2). Die Berichte der Bundesregierung zur Lebenssituation behinderter Menschen finden sich u. a. in den Antworten auf parlamentarische Anfragen, Regierungsberichten und seit 1984 in den vom Bundestag verlangten Berichten „über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation“. Der Berichtsauftrag ist einmal in jeder Wahlperiode zu erfüllen (ebd. S. 2).



- ➔ 5. „Ökonomische Inklusion über Erwerbstätigkeit ist dabei Voraussetzung dafür, Teil des öffentlichen Lebens zu sein. In einer solchen Ermöglichung der Teilhabe an wirtschaftlichem Wachstum und Ermöglichung des sozialen Lebens liegt die Herausforderung der heutigen Gesellschaftspolitik und damit der Schlüssel zur Verbindung von Wirtschaftswachstum und den [...] gesellschaftlichen Entwicklungen“ (ebd.).
- ➔ 6. Die Kommission bilanziert: „Der Erhalt von Freiheit und Demokratie, soziale Inklusion durch einen guten Bildungsabschluss und Arbeit für möglichst viele sowie Gesundheit spielen künftig eine Rolle, wenn die Gesellschaft prüft, wie es um den eigenen Wohlstand steht“ (ebd. S. 25). **Dabei kommt der Erwerbsarbeit eine herausragende Rolle zu:** „Erwerbsarbeit ist in unserer Gesellschaft zentral, denn sie bietet über die eigenständige Sicherung des materiellen Lebensstandards hinaus wichtige Grundlagen für soziale Inklusion, kulturelle Teilhabe und Sicherheit“ (ebd. S. 161).

Die Bedeutung der Enquete „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“

Die Erkenntnis in der Enquete der „Wohlstands-Kommission“ ist für breite Bevölkerungsteile noch längst nicht realisiert: Erwerbsarbeit, Bildung und Gesundheit sind grundlegende Faktoren „für die Befähigung zur Wahrnehmung von *Verwirklichungschancen*“. Ohne die behinderten Menschen zu erwähnen, stellt die Kommission fest, daß einem großen Bevölkerungsteil diese *Verwirklichungschancen* „durch den Staat entweder eingeschränkt – z. B. durch ungleiche Bildungschancen und Diskriminierungen aller Art – oder erweitert“ werden (ebd. S. 445). In der „Wohlstands- und Lebensqualität-Enquete“ wird hervorgehoben:

„Für diese Form der ‘Teilhabe’ ist [...] die ‘ökonomische Inklusion’ eine grundlegende Voraussetzung für die soziale Inklusion. [...] Inklusion in das ökonomische System (bedeutet) zugleich Inklusion in die Gesellschaft und Mitglied der Gesellschaft zu sein, was auch gleichzeitig bedeutet, Teil des Marktes zu sein“ (ebd.).⁴

Ohne auf das GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 und die damit verbundenen politischen Ziele der ökonomischen und sozialen Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen einzugehen, beschreibt der Enquetebericht der „Wohlstandskom-

4 Für eine Inklusions-Enquete sind die Darlegungen im Schlußbericht der zitierten „Wohlstands-Kommission“ von 2013 fundamental, die sich mit dem „Wandel der Arbeitswelt: organisatorische Revolution und Entgrenzung“ und den Folgekapiteln über Arbeit und Einkommen befassen: Kap. 3.2.1 (S. 676) bis 3.4.3.10 (S. 701).



mission“ die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, die das GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN durch einen umfangreichen Maßnahmenkatalog verändern will. Dabei kommt der gleichberechtigten Teilhabe bislang behinderter Menschen am gemeinsamen marktwirtschaftlichen Erwerbsleben eine herausragende Bedeutung zu. Sonderwelten, zu denen auch die „Werkstätten“ gehören, stimmen mit den Erkenntnissen dieser Enquete-Kommission ebenso wenig überein wie mit den grundlegenden Verpflichtungen im GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN:

1. Inklusion – ökonomische wie soziale – schließt solche Einrichtungen und Maßnahmen ausdrücklich aus, die nicht „zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen“ beitragen (Artikel 5 Abs. 4 G-UNÜRMB⁵).
2. Die Grundlagen für den ökonomischen und sozialen Ausschluß von beeinträchtigten Menschen, besonders mit erschwerenden Beeinträchtigungen, werden im Verlauf der Sozialisation in den vorangegangenen gesellschaftlichen Bereichen geschaffen, vor allem durch Erziehung und Bildung. Dahinter steht ein gesellschaftlich und staatlich legitimiertes Menschenbild, geprägt u. a. von einer fehlenden Verantwortungsethik (s. u.).
3. Die Enquete-Kommission von 2013 verpflichtete sich ausdrücklich zu einer „**neuen Verantwortungsethik**“, um vorurteilsfrei zu „untersuchen, wie die soziale Schwelle⁶ für nachhaltige Lebensstile gesenkt werden kann und entsprechende Verhaltensänderungen durch politische und rechtliche Rahmenbedingungen begünstigt werden können“ (Kommissionsbericht S. 667). Zu einer „neuen Verantwortungsethik“ ist eine Inklusions-Enquete-Kommission in besonderem Maße verpflichtet, die dem Bundestag sowohl wissenschaftliche Grundlagen darlegen als auch politische und rechtliche Maßnahmen empfehlen soll.

Eine *neue Verantwortungsethik* ist eine der Bedingungen, die für einen weitreichenden Paradigmen- und Politikwechsel notwendig sind, um Inklusion als menschenrechtliches Grundanliegen zu erkennen und zu verwirklichen. Ihr Inhalt ist durch die ethische Substanz in den Grund- und Menschenrechten sowie im GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 skizziert. Sie müssen durch eine Inklusions-

5 G-UNÜRMB = Gesetz zum UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; BGBl. 2008, Teil II, Nr. 35, 21.12.2008. Die Abkürzung G-UNÜRMB übersetzt die englischsprachige des UNO-Übereinkommens – CRPD: Convention on the Rights of Persons with Disabilities – ins Deutsche: ÜRMB. Das „G“ steht für Gesetz, die Buchstaben „UN“ für die UNO.

6 Zum Thema „soziale Schwellen“ nimmt die Enquete-Kommission in ihrem Schlußbericht von 2013 an mehreren Stellen ihrer über 800-seitigen Denkschrift Stellung.



Enquete konkret auf die überaus heterogene Bevölkerung mit Beeinträchtigungen übertragen werden. Daraus sind die zeitgemäßen sozialen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und rechtlichen Verpflichtungen zu entwickeln.⁷ Der dringende Appell der Kommissionsfachleute bezüglich der Bildung (siehe FN 7!) – von frühkindlicher bis zur Fort- und Weiterbildung – findet seine Entsprechung in der Forderung nach einem zugänglichen Arbeitsmarkt: „Daneben muss es gelingen, dass in Zukunft mehr Menschen, vor allem am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen [...], an sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit teilhaben“ (ebd. S. 188).

Die drei wichtigsten sozialen Maßstäbe, die die Enquete-Kommission 2013 vorschlägt, um die „Dimensionen des Wohlstands und der Lebensqualität“ inhaltlich neu zu definieren und zu beurteilen, sind *materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe* sowie *Ökologie* (ebd. S. 236 ff.). Zur Beurteilung einer demokratischen und inklusionsverpflichteten Gesellschaft hat mit Blick auf die behinderten Menschen das Kapitel 3.3 des Enquete-Berichts von 2013 – „Soziales und Teilhabe“ – herausragende Bedeutung für eine Inklusions-Enquete (s. S. 251 ff.):

„Was wirklich zählt, sind die Lebenschancen der Menschen, also der Umfang der ihnen offenstehenden Möglichkeiten und Chancen, und ihre Freiheit, daraus die geeigneten Möglichkeiten zu wählen, um das Leben zu führen, das sie anstreben.“

Inklusionsziele im Gesetz zum UNO-Übereinkommen von 2008

Wesentliche Inklusionsziele im „GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN“ sind noch nicht erreicht. Die Ursachen und deren Behebung sollen näher untersucht und in der Inklusions-Enquete dargelegt werden. Neun bekannte Inklusionshemmnisse bestehen weitgehend unverändert:

1. An den Klischees, Vorurteilen, Zuschreibungen und pauschalen Abwertungen gegenüber Menschen mit Beeinträchtigungen – besonders denen in separierenden Einrichtungen – hat sich nichts folgenreich verändert.

⁷ Im Schlußbericht der Enquete-Kommission werden die Begriffe *Nachhaltigkeit, Vielfalt und Innovation, Ausweitung von Demokratie, Verantwortungsbewusstsein und Teilhabe* verwendet (ebd. 115): Für „das Individuum, für ein gegliücktes Leben, für die Entwicklung der Persönlichkeit, für die Teilhabe an der Gesellschaft und für die Beschäftigungsfähigkeit spielt Bildung eine große Rolle. Für jede Gesellschaft ist Stabilität, Entwicklungsfreiheit und der gesellschaftliche Zusammenhalt eng mit Bildungsniveau, Bildungschancen und -inhalten verknüpft. [...] Bildung sollte als Persönlichkeitsentwicklung und als Kompetenzförderung verstanden werden. [...] Bisher wird unser Bildungssystem diesem Anspruch nicht gerecht“ (ebd. S. 182).



2. Die Anzahl funktionaler Analphabeten auch unter Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen, vor allem in besonderen Einrichtungen und Arbeitsstätten, hat sich nicht deutlich und nachhaltig verringert.
3. Die Chancen auf einen qualifizierten Ausbildungsplatz in der Erwerbswirtschaft haben sich für schulentlassene junge Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen nicht wesentlich erhöht.
4. Die Aussichten arbeitsuchender Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen auf einen angemessenen, individuell angepaßten und regulär bezahlten Arbeitsplatz (gem. §§ 155 und 164 Abs. 4 SGB IX) haben sich nicht verbessert.
5. Die Bedingungen für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, einen angepaßten Ausbildungsplatz und einen entsprechenden Erwerbsarbeitsplatz zu finden (§ 155 SGB IX), haben sich nicht verbessert.
6. Die Chancen für die sog. besonderen Gruppen beeinträchtigter Menschen (s. § 155 SGB IX), einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden, sind unverändert gering. Zudem sind Menschen mit autistischen, choreatischen, dystonischen, hyperkinetischen,⁸ kognitiven oder psychischen Syndromen nach wie vor besonders benachteiligt.
7. Der reguläre Arbeitsmarkt hat sich nicht für arbeitsbereite Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen geöffnet, insbesondere nicht für die zuvor erwähnten. Die Erwerbswirtschaft erfüllt ihre Verpflichtungen nach § 155 SGB IX zur Einstellung „besonderer Gruppen schwerbehinderter Menschen“ nicht.
8. Die Bildungs- und Ausbildungssituation in den „Werkstätten“ ist grundsätzlich nicht besser geworden: Ihrer Beschäftigten können nach wie vor nicht in den Wettbewerb um Ausbildungsplätze nach dem BBiG treten.
9. Noch immer ist keine deutlich höhere Quote von „Werkstatt“-Beschäftigten chancenreicher geworden, um einen angemessenen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in der Erwerbswirtschaft zu finden (s. dazu §§ 164 Abs. 3 ff., 185 SGB IX).

⁸ Eine *choreatische Erkrankung* ist eine Hirnschädigung. Sie provoziert u. a. unwillkürliche, unkoordinierte Bewegungen und führt i. d. R. zur Demenz. *Dystonische Beeinträchtigungen* sind neurologischen Ursprungs. Sie äußern sich in Verkrampfungen und körperlichen Fehlhaltungen. Hyperkinetische Beeinträchtigungen entstehen im Zentralnervensystem und äußern sich in einer Vielzahl ungewollter, nicht steuerbarer Spontانبewegungen.



Zwei Kernthemen einer Inklusions-Enquete: Bewußtsein und Sprache

Zu den gewichtigen Themen, die in einer Inklusions-Enquete bearbeitet und mit *Maßnahmevorschlägen* konkretisiert werden sollen, gehören unbedingt auch:

1. *Bewußtseinsbildung*. Der Begriff *Bewußtsein* ist im Schlußbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“ (BT-Drs. 17/13300, 03.05.2013) ein zentraler Schlüsselbegriff. *Bewußtseinsbildung* gehört nach dem GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 zu den vorrangigen Aufgaben des Staates und seiner Institutionen (s. Art. 8 G-UNÜRMB). Gerade bezüglich der Menschen mit speziellen und erschwerenden Beeinträchtigungen trifft das zu, was die Enquete-Kommission 2013 für das Umweltbewußtsein konstatiert: *ein unterdurchschnittlich ausgeprägtes Bewußtsein*. Hier ist es das ungenügende Inklusionsbewußtsein in Gesellschaft und Politik und eine tiefgehende „*Bewußtseins-Verhaltens-Lücke*“ (ebd. S. 27, 662, 737).

Für eine Inklusions-Enquete bieten die Enquete von 2013 und das GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 hilfreiche Ansätze, um die staatliche Verpflichtung zu Maßnahmen für eine inklusionsbezogene Bewußtseinsbildung zu konkretisieren, der Politik handlungsorientierte Empfehlungen zu erarbeiten und die bisherigen Ansätze in den Enqueten des Bundestages weiterzuentwickeln.

2. *Sprache und Begriffe*. In zahlreichen Bundestagsdokumenten wird der enge Zusammenhang zwischen Behinderung und Sprache als gesellschaftliches Problem verdeutlicht. Trotz der zahlreichen Bemühungen, – auch der Bundesregierung z. B. in ihren Teilhabeberichten⁹ – die Unterschiede zwischen Behinderung und Beeinträchtigung zu erklären und eine eindeutige, nicht diskriminierende Sprache zu befördern, werden diese Begriffe selbst in Bundestags- und Regierungsdokumenten immer noch falsch und herabsetzend verwandt. Eine solche Praxis legitimiert und zementiert die weit verbreiteten Klischees, Pauschalierungen und Vorurteile. Die staatlichen Instanzen werden so zu Mitverantwortlichen einer diskriminierenden Sprache, die entsprechende Verhaltensweisen rechtfertigt. Im Regierungsdokument von 2017 heißt es deswegen: „*Pragmatisch wünschte man sich hingegen mehr Klarheit bei Definitionen und Begriffen, denn dies fördert Verständigung*“ (BT-Drs. 18/10940, S. 24 [Blatt 34]).

⁹ siehe Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen „Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung“, BT-Drs. 17/14476, 31.07.2013 und Teilhabebericht 2016 der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, BT-Drs. 18/10940, 20.01.2017.



In ihrem Teilhabebericht von 2013 definiert die Bundesregierung die Begriffe „Beeinträchtigung“ und „Behinderung“ an mehreren Stellen und stützt sich dabei auf das UNO-Übereinkommen von 2006 und die ICF, z. B.:

„Entscheidend (für Behinderung, d. Verf.) ist die Dimension der Folgen und nicht die Tatsache einer – wie immer auch gearteten – Störung oder Schädigung körperlicher, psychischer oder kognitiver Funktionen oder Strukturen.

Behinderung entsteht durch die negative Wechselwirkung zwischen den Gegebenheiten einer Person auf der einen und den Kontexten auf der anderen Seite. [...] Erst wenn Menschen im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen bei Aktivitäten oder bei der Teilhabe durch ungünstige Kontextbedingungen dauerhaft eingeschränkt werden, wird [...] von Behinderung gesprochen“ (BT-Drs. 17/14476, S. 18, 19).

Eine inklusionsverpflichtete Politik auf dem Feld der *Sprache* muß die Anforderungen und Maßnahme-Vorschriften im GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 aufgreifen, konkretisieren und umsetzen. Dafür soll eine Inklusions-Enquete entsprechende Begründungen erarbeiten und – für die unterschiedlichen Adressaten angemessene – Vorschläge erarbeiten. Das betrifft u. a.

1. das Wissen und das daraus folgende Denken, Handeln und Verhalten, daß Sprache nicht nur ein Kommunikationsmittel ist, sondern auch ein Macht- und Herrschaftsinstrument, häufig sogar ein Unterdrückungswerkzeug;¹⁰
2. die Bereitschaft, sich mit beeinträchtigten Menschen aller Altersgruppen und Beeinträchtigungsarten „in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln“ auszutauschen, „die für den Einzelnen am besten geeignet sind“ (vgl. Artikel 24 Abs. 3 lit. c G-UNÜRMB);
3. die Erkenntnis, daß dazu die notwendigen personenbezogenen Mittel und Methoden bereitgestellt oder kurzfristig entwickelt werden müssen (vgl. Artikel 2 G-UNÜRMB);
4. die Verpflichtung gerade von Leistungsanbietern und -erbringern, von Ämtern und Behörden, personbezogen in methodisch geeigneter Weise in verständlicher Sprache zu kommunizieren, die dafür erforderlichen Techniken zu beherrschen sowie die Mittel und Methoden auf dem neuesten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse anzuwenden.

¹⁰ siehe dazu u. a. Pierre Bourdieu. 2017. Sprache. Schriften zur Kulturosoziologie 1; Hrsg. F. Schultheis, St. Egger, Suhrkamp, Berlin.



Die Bedeutung von Bildung und Wissen für eine Inklusions-Enquete

Die Rolle von Bildung und die Wirkung von Wissen kann für ein demokratisches Staatswesen nicht hoch genug bewertet werden. Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“ betont:

„Der Erhalt von Freiheit und Demokratie, soziale Inklusion durch einen guten Bildungsabschluss und Arbeit für möglichst viele [...], spielen künftig eine Rolle, wenn die Gesellschaft prüft, wie es um den eigenen Wohlstand steht“ (BT-Drs. 17/13300, S. 25).

Bildung, Weiterbildung und Wissen sind zentrale Wohlstands- und Fortschrittsindikatoren.¹¹ Sie sind die Grundbedingungen für den gesellschaftlichen und individuellen Lernprozeß, um menschliche Vielfalt und Lebensweisen zu akzeptieren. Gleichzeitig sind sie die Voraussetzung, damit sich Diversität und unterschiedliche Lebensstile etablieren und ungehindert entwickeln, die mit menschenrechtlichen Grundsätzen vereinbar sind (vgl. ebd. S. 27).

Bildungskompetenzen gehören in jeder Hinsicht zu den Schlüsselqualifikationen sowohl bei den Lehrenden als auch bei den Lernenden. Menschenrechtsgestützte Bildung und inklusionsverpflichtete Kompetenzen müssen in besonderem Maße das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in Sondereinrichtungen für behinderte Menschen prägen. Das GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN von 2008 verpflichtet die Bundesregierung ausdrücklich dazu (vgl. Artikel 4 Abs. 1 lit. i; Artikel 20 lit. c; Artikel 24 Abs. 4; Artikel 26 Abs. 2 G-UNÜRMB).

In Sondereinrichtungen wie den „Werkstätten“ ist die Situation von Bildung, Fort- und Weiterbildung deshalb inakzeptabel, weil sie nicht auf Kompetenzvermittlung für die Einbeziehung und Teilhabe am üblichen gesellschaftlichen Leben und Erwerbsleben ausgerichtet ist.¹² Hinzu kommt ein Qualifikationsniveau der „Werkstatt“-Angestellten, das nicht der staatlichen Fachkräfte-Verordnung von 2016 entspricht. Nach Schätzungen und Befragungen verfügen rd. 90 % der Angestellten **nicht** über einen solchen Abschluß als *staatlich geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung*.¹³

11 Die Enquete-Kommission „Wachstum Wohlstand, Lebensqualität [...]“ formuliert drei Hauptindikatoren, die sog. W³-Wohlstandsindikatoren: Materieller Wohlstand, Soziales/Teilhabe und Ökologie. Diese drei wiederum setzten sich „aus zehn zentralen Variablen“ zusammen (ebd. S. 28). Beim Wohlstandsindikator „Freiheit“ wäre als Ergänzung ein „Inklusionsindikator“ sinnvoll gewesen.

12 Das meiste, das die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“ zur Bildung aussagt, kann nach entsprechender Anpassung auf die „Werkstätten“ bezogen werden.

13 Die staatliche Prüfungsverordnung zur Qualifizierung der „Werkstatt“-Fachkräfte ist zur amtlichen Anerkennung der „Werkstätten“ nicht verpflichtend. Diese Verordnung trägt den Namen „Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung (Arbeits- und Berufsförderungsfortbildungsprüfungsverordnung - GFABPrV)“. Sie ist mit Stand vom 13.12.2016 im Internet zu finden.



Eine Inklusions-Enquete soll Maßstäbe und Ziele zur Inklusion sowohl für die frühkindliche als auch die schulische Bildung entwickeln. Dabei muß sie die Lehrenden ebenso einschließen wie die Lernenden und deren Heterogenität beachten. Grundlagenbildung, berufliche Bildung, Aus-, Fort- und Weiterbildung müssen unter dem Aspekt des lebenslangen Lernens für alle Einrichtungen in angemessener Weise verpflichtend werden. Solange Sondereinrichtungen existieren, müssen sie die durch die Inklusions-Enquete noch zu entwickelnden Maßstäbe und Ziele (s. o.) übernehmen.

Erwerbsarbeit: zentrales Kriterium in einer Inklusions-Enquete

Trotz unterschiedlicher Auffassungen über Erwerbsarbeit, mit denen sich 2013 auch die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“ auseinandergesetzt hatte, sind folgende Aspekte unbestritten:

1. Erwerbsarbeit in ihrer gesellschaftlich organisierten, staatlich legitimierten, strukturierten und rechtlich normierten Form ist letztlich die entscheidende Quelle der gesellschaftlichen Reproduktion und des gesellschaftlichen Reichtums wie auch des individuellen Wohlstands.
2. Erwerbsarbeit ist jenseits jeglicher Romantisierungen die Basis für die gesellschaftliche und staatliche Existenz. Sie ist der Ausgangspunkt für die überlieferten, vorhandenen und zu schaffenden gesellschaftlichen Werte.
3. Erwerbsarbeit hat sich in ihrer Erscheinungsform als abhängige Beschäftigung und Lohnarbeit über Jahrhunderte entwickelt, ist historisch bedingt und deshalb entwicklungsfähig und veränderbar.
4. Trotz der vielfältigen Formen von Arbeit außerhalb der Erwerbsarbeit (s. [Heinze / Keupp 1997](#))¹⁴ ist sie nach wie vor zentraler Modus gesellschaftlicher Integration. Das Deutungsmuster, nach dem eine vollwertige gesellschaftliche Teilhabe an die Voraussetzung von Erwerbsarbeit geknüpft ist, hat nichts an seiner Hegemonie verloren (vgl. Englert, Grimm, Sondermann, 2012).
5. Allen konkreten Widersprüchen, Mißverhältnissen und Unzulänglichkeiten zum Trotz gilt Erwerbstätigkeit als „Wert für sich: Durch sie wird es Menschen ermöglicht, eine als mehr oder minder sinnvoll und interessant empfundene Arbeit zu verrichten, Kontakte mit anderen Menschen herzustellen und zu pflegen oder [...] den Tag sinnvoll zu strukturieren. Das individuelle Selbstwertgefühl ist mit

¹⁴ Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Prof. Dr. Heiner Keupp (1997): Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen“ der Freistaaten Bayern und Sachsen, Bochum/München.



dem erlernten bzw. ausgeübten Beruf [...] ebenso verbunden wie der soziale Status und das gesellschaftliche Ansehen des Einzelnen“ (Mayerhofer 2012).¹⁵

6. Erwerbsarbeit ist für die abhängig Beschäftigten i. d. R. die einzige Einkommensquelle. Diese Form der Arbeit ist wegen der Fixierung unserer Gesellschaft auf die Erwerbsarbeit die wesentliche Grundlage für soziale Anerkennung und den jeweiligen Sozialstatus. Von daher hat sie eine machtvolle und disziplinierende Funktion, aber auch eine Identität stiftende, soziale Anerkennung bietende und Solidarität schaffende Rolle.
7. Man muß nicht jeder Darlegung über die *Arbeit* bzw. *Erwerbsarbeit* im Teil F, Kapitel 3 des Schlußberichts der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität [...]“ zustimmen. Doch unumstritten sind u. a. deren folgende Gedanken über *Arbeit und Erwerbsarbeit*¹⁶
 - *Erwerbsarbeit* ist abhängig geleistete entlohnte Arbeit (Lohnarbeit);
 - sie ist für die Bevölkerungsmehrheit der entscheidende Arbeitstypus;
 - sie ist gesellschaftlich und sozial bestimmt;
 - sie ist das entscheidende Kriterium für soziale Teilhabe und Integration;
 - sie formt sozial akzeptierte Gemeinschaften und Dazugehörigkeit;
 - sie prägt wesentlich die Identität des arbeitenden Menschen;
 - sie bestimmt seine Stellung in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung;
 - sie konstituiert den Platz in der gesellschaftlichen Hierarchie und
 - sie bestimmt essentiell die Lebenschancen und Lebensqualität.

Anti-inklusive Sonderwelten: Merkmale in der Enquete von 1997

Sonderarbeitswelten können oder wollen die seit der Industrialisierung durchgesetzten Errungenschaften und Fortschritte der Arbeitenden im Erwerbsleben ihres jeweiligen Wirtschaftssystems nicht realisieren. Sonderwelten unterliegen eigenen, von der Gesellschaft unterschiedenen Gesetzmäßigkeiten. Einige Grundzüge wurden dem Bundestag 1997 im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „*Sogenannte Sekten und Psychogruppen*“ beschrieben.

Sonderwelten sind danach u. a. charakterisiert durch

¹⁵ Siehe Mayerhofer, Wolfgang Ludwig (2012): Die Bedeutung von Erwerbsarbeit. In: bpb 31.05.2012.

¹⁶ s. S. 671 ff.



1. eine „mehr oder minder vollständige **Selbstreferenz**,¹⁷ das was als ‘Isolation’ und ‘Insulation’ bezeichnet wurde“; ein „exklusives *Wissensmonopol*: Die Organisationsgrenzen sind Wahrheitsgrenzen [...] bzw. deren Leitung sind die einzige Quelle aller Wahrheit und Lebenswissens. Pluralität [...] wird ausgeschlossen“;¹⁸
2. eine „**Lebensweltreduktion**: Die Organisationsgrenzen sind nicht nur Wahrheitsgrenzen, sie trennen auch die allein wahre Welt von der nur bösen Welt, durch Interpretation oder dadurch, daß das gesamte Leben innerhalb der Gruppe stattfindet“;
3. eine „**Sondermoral**: Die Lösung von der Außenwelt kann mit Formen einer Sondermoral verbunden sein, wonach die Leitung darüber befindet, was gut und was böse ist“ und nicht zuletzt
4. durch ein „**exklusives Leitungsmonopol**: Alle Leitungskompetenz ist in der Spitze konzentriert, und sie wird einlinig von oben nach unten ausgeübt“, die Leitungen „sind die einzige Quelle aller Wahrheit und allen Lebenswissens. Pluralität [...] wird ausgeschlossen“ (s. o).

Die Enquete-Kommission bilanzierte 1997:

„Abgeschlossenheit nach außen und exklusive Binnenorientierung geben einzelnen konfliktbezogenen Merkmalen die charakteristische Zuspitzung, führen [...] zur Ausbildung einer nach außen möglichst isolierten, nach innen möglichst kompletten, ‚totalen‘ Sonderwelt, einer Insel. Dies bezieht sich tendenziell auf alle Lebensbereiche [...]“

Die gesetzlich als „Werkstätten für behinderte Menschen“ bezeichneten Arbeitsstätten nach §§ 56 ff. und 219 ff. SGB IX (hier kurz: „Werkstätten“) sind im Gesetz **nicht** als Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation aufgelistet (s. § 51 SGB IX). Der Gesetzgeber hat die „Werkstätten“ auch **nicht** mit den für Rehabilitationseinrichtungen typischen Merkmalen ausgestattet:

1. „Werkstätten“ halten im sog. Arbeitsbereich i. d. R. Dauerarbeitsplätze vor und keine zeitlich befristeten Rehabilitationsplätze.
2. „Werkstätten“ unterliegen nicht wie Rehabilitationseinrichtungen der Rechtsvorschrift, „eine erfolgreiche Ausführung“ ihrer Leistungen sicherzustellen (s. § 51 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX).
3. „Werkstätten“ fehlt die rechtliche Verpflichtung, Leistungen auch durch Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes erbringen zu lassen (ebd. Abs. 2).

¹⁷ Unter Selbstreferenz wird die beständige Rückbeziehung auf sich selbst und eine stets nur selbstbezogene Reflexion verstanden.

¹⁸ Quelle aller Zitate über die Definition von Sonderwelten: BT-Drs. 13/8170, 07.07.1997, S. 71.



4. „Werkstätten“ müssen erwerbswirtschaftliche Arbeitgeber nicht bei deren beruflichen Förderleistungen für Rehabilitand·inn·en unterstützen.
5. „Werkstätten“ sind gesetzlich nicht verpflichtet, ihre Leistungen darauf auszurichten, daß die Beschäftigten grundsätzlich und ihren individuellen Möglichkeiten entsprechend auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln können.

Die von der Enquete-Kommission 1997 beschriebenen Sonderweltmerkmale treffen – angemessen modifiziert – auf die „Werkstätten“ und durch das Bundesteilhabegesetz von 2016 z. T. auf die sog. anderen Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX zu:

1. Sondereinrichtungen dieser Art und mit dieser rechtlichen Ausstattung sind *selbstreferential* (s. o.); sie sind sich selbst Bezugspunkt und Bezugszentrum. Ihre Organisationsgrenzen gelten als Wahrheitsgrenzen (s. o.).
2. „Werkstätten“ u. ä. Sondersysteme unterliegen einer Lebensweltreduktion (s. o.), die ihnen z. T. von außen aufgezwungen wird – z. B. durch entsprechende Rechtsnormen –, die sie aber auch selbst entwickeln und fördern („Werkstatt ist Heimat“, Lebenshilfe Hammelburg). Unter diesen Bedingungen ist die Außenwelt „böse“, resp. die Erwerbswirtschaft, und sind die „Werkstätten“ „gut“ (s. o.).
3. „Werkstätten“, ihre Träger und Leitungen haben eine Sondermoral entwickelt, halten an tradierten Klischees, Vorurteilen und Zuschreibungen fest, „modernisieren“ sie und wenden sie pauschal auf ihre heterogenen Belegschaften an, z. B.:
 - alle „Werkstatt“-Beschäftigten wären wenig leistungsfähig;
 - alle „Werkstatt“-Beschäftigten wären a priori voll erwerbsgemindert;
 - alle „Werkstatt“-Beschäftigten wären keine Arbeitnehmer·innen;
 - alle „Werkstatt“-Beschäftigten verdienten durchaus einen angemessenen Lohn;
 - alle „Werkstatt“-Beschäftigten benötigten ein geschütztes Arbeitsleben.
4. Die aktuelle Statistik des BMAS verdeutlicht für **2019**, einem Jahr ohne Corona-Krise, daß die Anzahl der „Werkstatt“-Plätze erneut auf Rekordhöhe stieg;
> 2017: **289.326** Plätze; 2018: **289.587** Plätze und 2019: **297.219** Plätze.
Darin nicht enthalten sind die Plätze im Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich (rd. 30.000) und die sozialversicherungslosen Personen (rd. 25.000).
5. Bei den „Werkstatt“-**Löhnen** weist die BMAS-Statistik dagegen einen Rückgang aus, der nicht mit Corona-Einflüssen begründet werden kann. Aus ihrem wirtschaftlichen Ergebnis haben die „Werkstätten“-Träger im Bundesdurchschnitt monatlich wiederum Niedrigstlöhne ausgezahlt:
> 2017: 158 €; 2018: 162 €; **2019: 155 €.**



Den höchsten Lohndurchschnitt erhielten 2019 „Werkstatt“-Beschäftigte in **Bayern** mit **204 €** monatlich, den niedrigsten die in **Sachsen** mit **64 €**.

6. Um die eigene Existenz zu sichern, können „Werkstatt“-Träger nicht an einer hohen Fluktuation durch den Wechsel ihrer Beschäftigten ins Erwerbsleben interessiert sein. Diese Haltung verbindet sich mit der fehlenden Bereitschaft der Erwerbswirtschaft, entgegen geltendem Recht Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen einzustellen. Ihnen schreibt der Gesetzgeber im **§ 155 SGB IX** zwar ausdrücklich vor, diesen Personenkreis „im Rahmen der Erfüllung der Beschäftigungspflicht [...] in angemessenem Umfang zu beschäftigen“, darunter auch jene, die einer Hilfskraft bedürfen, eine verminderte Arbeitsleistung erbringen oder kognitiv beeinträchtigt sind. Doch diese Vorschrift ist bislang Papier geblieben.

Fazit: Entgegen allen Bemühungen um tatsächliche Einbeziehung behinderter Menschen ins üblichen Erwerbsleben und ihre gleichberechtigte Teilhabe daran, hat sich die Situation für Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen nicht geändert. Sie sind – trotz der Budgetmöglichkeiten für Ausbildung und Arbeit – nach wie vor vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Sie werden auf das Sondersystem der „Werkstätten“ bzw. auf die ebenso aussondernden sog. anderen Leistungsanbieter nach **§ 60 SGB IX** verwiesen.

Aufgabenstellung einer Inklusions-Enquete

Das derzeitige „Werkstätten“-System und vergleichbar aussondernde Einrichtungstypen sind in hohem Maße anti-inklusiv, sammeln ausgegliederte erwerbswillige Menschen mit Beeinträchtigungen auf und unterwerfen sie Bedingungen, die weit ungünstiger sind als die in der Erwerbsarbeitswelt. Das gilt u. a. für ihren Rechtsstatus, ihr Einkommen, ihren sozialen Status und ihr soziales Fortkommen. Eine Inklusions-Enquete des Deutschen Bundestages, die auf vorausgegangene Enquete-Berichte zurückgreifen kann, soll u. a. folgende Aspekte untersuchen:

1. den Inhalt von Inklusion anhand deutscher, europäischer und internationaler (Rechts-)Normen;
2. den Stellenwert von Inklusion in der deutschen Gesellschaft, in Wirtschaft und Politik;
3. den derzeitigen Stand der Umsetzung inklusionsverpflichtender Rechtsnormen wie dem Grundgesetz, dem AGG, BGG, SGB IX und dem GESETZ ZUM UNO-ÜBEREINKOMMEN VON 2008 sowie die Umsetzungshindernisse und deren Gründe;



4. die Ursachen für die unterentwickelte Inklusionsbereitschaft der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche, insbesondere des Bildungs-, Wirtschafts-, Kultur- und Freizeitbereichs, aber auch in der öffentlichen Präsenz und auf dem Gebiet des Wohnens;
5. die Gründe für die unterentwickelte gesellschaftliche (ökonomische und soziale) Inklusion und das wenig ausgeprägte gesellschaftliche Inklusionsbedürfnis;
6. die Ursachen für die Ablehnung von Menschen mit besonderen Beeinträchtigungen durch die Wirtschaft, nicht zuletzt der Personen mit autistischen, kognitiven, hyperkinetischen und psychischen Syndromen;
7. die Wege und Maßnahmen zur Beschleunigung der vorschulischen und schulischen Inklusion und die dafür notwendigen Voraussetzungen;
8. die Möglichkeiten und Wege zur Umsetzung der Rechtsnormen für die sog. Inklusionsbetriebe (§§ 215 ff. SGB IX) speziell in der Erwerbswirtschaft, z. B. als unternehmensinterne Betriebe oder Abteilungen;
9. die inhaltliche, rechtliche – auch steuerrechtliche –, strukturelle und finanzielle Weiterentwicklung von Erwerbsbetrieben mit hohem Anteil beeinträchtigter Menschen (u. a. sog. Inklusionsbetriebe);
10. die Ausbau- und Fördermöglichkeiten eines breiten Sektors sozialverpflichteter (gemeinnütziger) Betriebe mit einem hohen Anteil behinderter Menschen nach den Empfehlungen und Vorschriften der EU und einer zeitgemäßen inhaltlichen – nicht nur steuerrechtlichen! – Definition von Gemeinnützigkeit;
11. die notwendigen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen für eine nachhaltig gestaltete Inklusionspolitik sowie
12. die Entwicklung eines ganzheitlichen gesellschaftlichen Inklusionskonzepts mit den entsprechenden, noch zu entwickelnden Inklusionsindikatoren.


Prof. Dr. Heinrich Greving


Rainer Knapp


Bernhard Sackarendt


Ulrich Scheibner


Norbert Spiegl


Wilfried Windmüller