

Dr. h.c. Peter Masuch
Präsident des Bundessozialgerichts

Was hat die UN-BRK für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben gebracht? ¹

Werkstätten:Tag 2016

21. September 2016, Chemnitz

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, dass Sie sich angesichts der Vielzahl der angebotenen Workshops und zu dieser frühen Stunde für diese Veranstaltung entschieden haben. Mein Thema, die UN-Behindertenrechtskonvention, knüpft nahtlos an die Beiträge der gestrigen Eröffnungsveranstaltung an. Ich erwähne an dieser Stelle nur die abschließende Diskussionsrunde mit dem Thema „Arbeitswelt 2030 – Von der Notwendigkeit, sich zu verändern“.

Meine Überlegungen zu der Fragestellung dieses Workshops „Was hat die UN-BRK für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben gebracht?“, möchte ich mit einem gedanklichen Experiment einleiten.

Art. 3 Absatz 3 Satz 2 unseres Grundgesetzes lautet:

"Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden."

¹ Für die wertvolle Mitwirkung bei der Ausarbeitung des Manuskripts bin ich Herrn Norbert Schumacher, Lebenshilfe Bundesvereinigung, Berlin, sehr dankbar.

Stellen Sie sich nun einmal vor, dieses Grundrecht wird - in Umsetzung des Arbeit und Beschäftigung regelnden Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention - ergänzt durch den Satz: "Insbesondere haben Menschen mit Behinderungen das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, ihnen zugänglichen Arbeitsmarkt frei gewählt wird."

Stellen Sie sich nun bitte weiter vor, der Bundesgesetzgeber erlässt neben der eben genannten Ergänzung unserer Verfassung ein Bundesleistungsgesetz zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. In dem er u.a. die Teilhabe am Arbeitsleben näher konkretisiert, insbesondere die Arbeitgeberpflichten, das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung im Zusammenhang mit Beschäftigung, den Zugang zu Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung sowie Aus- und Weiterbildung.

Vielleicht erscheint ihnen das Gedankenspiel wenig überraschend. Versteckt sich dahinter doch die Diskussion um das geplante Bundesteilhabegesetz. Eine Verfassungsergänzung wird aktuell nicht diskutiert, aber die intensiv geführte Diskussion um das Bundesteilhabegesetz zeigt in aller Deutlichkeit, dass tiefgreifende Neuerungen keineswegs als überflüssig angesehen werden. Deutschland hat sich durch das Inkraftsetzen der UN-Behindertenrechtskonvention zu angemessenen Maßnahmen, mithin auch neuen gesetzlichen Vorschriften verpflichtet.

Ich werde der Frage nach einer besseren Teilhabe am Arbeitsleben als Folge der UN-BRK in drei Schritten nachgehen. Zunächst geht es um Bedeutung und Anwendung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)

in der deutschen Rechtsordnung. Erst nach Klärung der rechtlichen Bedeutung der UN-BRK können inhaltliche Ausführungen zu besseren Teilhabeleistungen als Folge der UN-BRK gemacht werden.

Im zweiten Schritt soll der konkrete Anpassungsbedarf im Hinblick auf Art. 27 BRK, der Handlungsdirektive für Arbeit und Beschäftigung, im Vordergrund stehen.

Schließlich soll anhand konkreter Beispiele der Prozess hin zu einer besseren Teilhabe am Arbeitsleben aufgezeigt werden.

I. Grundsätzliche Bemerkungen zur rechtlichen Bedeutung der BRK und ihrer Umsetzung in Deutschland

1. Die am 13. Dezember 2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedete BRK wurde von Deutschland im März 2007 unterzeichnet und durch das Ratifizierungsgesetz vom 21. Dezember 2008 ab dem 26. März 2009 innerstaatliches deutsches Recht im Range eines einfachen Bundesgesetzes.

2. Da die UN-BRK zwar Individualbeschwerden an den gemäß Art. 34 BRK zuständigen Ausschuss im Falle von Rechtsverletzungen vorsieht, jedoch - anders als die Europäische Menschenrechtskonvention mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte - kein internationales Gericht für die Verfolgung von Rechtsverletzungen eingerichtet wurde, kommt der Geltung und Anwendbarkeit der UN-BRK durch Verwaltung und Gerichte in Deutschland, die an Recht und Gesetz gebunden sind

(Art. 20 GG), besondere Bedeutung zu.

Hier fragt es sich insbesondere, welche Bindungswirkung die in der BRK den behinderten Menschen versprochenen Rechte in der Rechtsanwendung durch die Gerichte entfalten.

Die Differenzierung zwischen sofort anwendbarem Völkerrecht und erst noch zu schaffenden subjektiven Ansprüchen verlangt, jede der Gewährleistungen der BRK darauf zu untersuchen, ob sie nicht auch ohne einen weiteren progressiven innerstaatlichen Umsetzungsakt bereits jetzt verwirklicht werden kann. Die Bestimmung muss nach Wortlaut, Zweck und Inhalt wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen vermögen. Einklagbar ist ein Anspruch nur, wenn die Norm als "anwendungswillig" bzw. "self executing" gelten kann.

3. Auf dieser Grundlage hatte der 1. Senat des Bundessozialgerichts am 6. März 2012 (B 1 KR 10/11 R) höchstrichterlich zur UN-BRK als normativer Handlungsdirektive Stellung genommen. Das Urteil erging zur Versorgung eines behinderten Menschen mit einem Arzneimittel (Cialis). Dieses Urteil hat auch für die übrigen in der BRK verankerten Rechte, also auch für das Recht auf Arbeit, weitreichende Bedeutung. Deshalb möchte ich Ihnen grundlegende Leitlinien aus diesem Urteil vorstellen, die die Relevanz verdeutlichen:

- Die BRK bindet als Bundesgesetz die deutschen Gerichte; diese haben die BRK im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden

- Jede einzelne Regelung der BRK ist mit Hilfe völkerrechtlich anerkannter Auslegungsmethoden daraufhin zu überprüfen, ob sie unmittelbar anwendbar ist und subjektive (einklagbare) Rechte des Einzelnen enthält
- Das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 BRK ist unmittelbar anwendbar. Es entspricht dem Regelungsgehalt des Benachteiligungsverbots in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Das Verbot erschöpft sich nicht in der Anordnung, behinderte und nicht behinderte Menschen gleich zu behandeln
- Besonders bedeutsam ist, dass die BRK nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts generell als Auslegungshilfe für Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann

Soweit einführend zur Bedeutung der Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung. Die Ergänzung von Art. 3 GG um ein soziales Grundrecht würde der Regelung einen Anwendungsvorrang verschaffen. Sie würde zudem zu einer verfassungskonformen Weiterentwicklung des einfachen Gesetzesrechts durch Gesetzgeber und Rechtsprechung in Richtung auf bessere Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen zwingen.

Ich komme nun zum zweiten Schritt, den Anpassungsbedarfen bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Hinblick auf Art. 27 UN-BRK.

II. Teilhabe am Arbeitsleben nach Maßgabe von Art 27 UN-BRK

1. Die BRK befasst sich in ihrem Art. 27 näher mit Arbeit und Beschäftigung. In dessen Absatz 1 Satz 2 entwickelt es dazu einen spezifizierten Katalog konkreter Ziele.

Die Grundaussage in Absatz 1 Satz 1, mit dem die Vertragsstaaten das Recht auf Arbeit anerkennen, lautet:

"Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird."

Eines möchte ich gleich vorweg nehmen. Art. 27 UN-BRK gewährt keinen Anspruch im Sinne eines subjektiven einklagbaren Rechts eines Menschen mit Behinderung auf einen konkreten Arbeitsplatz. Die Norm ist im Sinne des zuvor Gesagten nicht unmittelbar anwendbar. Das bedeutet: Kein Mensch mit Behinderung erhält einen bestimmten Arbeitsplatz, weil es diese Norm gibt oder weil er sich auf Art. 27 UN-BRK beruft. Art. 27 UN-BRK bestimmt vielmehr den Rahmen, den der Gesetzgeber einzuhalten hat.

Hier stellt sich nun die Frage:

2. Was muss sich ändern, was kann bleiben?

Art. 27 Absatz 1 Satz 1 BRK betont "das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit" mit der Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch

Arbeit auf einem offenen zugänglichen Arbeitsmarkt zu verdienen. Ebenso bedeutsam ist hier aber ein weiterer Gedanke. Wir müssen uns fragen, von welcher "Arbeit" die Rede ist, auf die das Teilhaberecht des behinderten Menschen abzielt. Die BRK liefert uns keine Definition, also ist das nationale Recht gefragt, welchen Begriff von Arbeit es bei der vollen Verwirklichung der Rechte wirklich ins Auge fasst.

Hier muss man nachfragen: Warum rückt eigentlich die Behindertenrechtskonvention das Thema Arbeit so in den Vordergrund? Natürlich gehören Arbeit und Beschäftigung zu den Lebensfeldern, wie sie sich in den einzelnen Artikeln der BRK spiegeln. Es kommt aber hinzu, dass die BRK mit dem Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die besondere Bedeutung der Arbeit auch für behinderte Menschen herausstellt. Arbeit wird durch Art. 27 BRK in seiner zentralen menschenrechtlichen Dimension erfasst: In der Möglichkeit, selbst für den Unterhalt zu sorgen, tritt uns der Zusammenhang von Würde des Menschen und für sich selbst zu sorgen vor Augen. Ein sehr ambivalentes Thema, wenn wir uns die gegenwärtige Situation der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen vor Augen halten: Für ihren Lebensunterhalt wird durch Leistungen der Grundsicherung oder eine Rente gesorgt, das Entlohnungssystem in den Werkstätten gibt ihnen aber nicht die Möglichkeit, selbst ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Der Ausschluss von der Teilhabe am Arbeitsleben ist für jeden Menschen, auch für einen Menschen ohne Behinderung, ein Angriff auf seine individuelle Würde.

Während aber der Mensch ohne Behinderung sich wegen des Nachrangs

der Sozialhilfe selber helfen kann und muss, bedarf der Mensch mit Behinderung der Unterstützung durch Mitmenschen und Gesellschaft. Für seine Teilhabe am Arbeitsleben sind besondere Maßnahmen und Vorkehrungen erforderlich, um den Zugang zu ermöglichen.

Art. 27 BRK zielt darauf ab, dass jedem Menschen mit Behinderung eine Chance gegeben werden muss, einen persönlichen Beitrag dazu leisten zu können, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Darauf, dass dieser Mensch für den Unterhalt vollständig selbst aufkommen kann, kommt es nicht an. Wer es also nicht vermag, durch seinen Beitrag am Arbeitsprozess seinen Lebensunterhalt vollständig selbst zu sichern, darf nicht allein deshalb schon von Arbeit ausgeschlossen werden. Anderenfalls läge ein Fall von Diskriminierung eines Menschen mit Behinderung vor, eine Diskriminierung, die wie wir wissen, unabhängig von der weiteren Entwicklung des Rechts bereits jetzt verboten ist.

3. Eine weitere Folgerung ergibt sich: Wenn es nicht auf eine generelle Arbeitsmarktfähigkeit ankommen darf, dann ist die untere Begrenzung für die Teilhabe am Arbeitsleben offen. Auch die (untere) Grenze der Werkstattfähigkeit schließt von alternativen Angeboten der Teilhabe am Arbeitsleben nicht aus.

Die Möglichkeit zu einem noch so kleinen Beitrag zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts verschafft Selbstbewusstsein, Stolz und Kraft für weitere Leistungen.

Auf das Kriterium „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeit“ verzichten

Das für alle Lebensbereiche geltende unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbot zwingt uns zur Prüfung, ob wir noch auf das "Mindestmaß wirtschaftlich verwertbare Arbeitsleistung" im Sinne von § 136 Absatz 2 SGB IX als Zugangskriterium für einen Werkstattplatz abstellen dürfen.

Durchaus kontrovers wird in Folge der Geltung und Umsetzung der UN-BRK in Deutschland diskutiert, ob die Möglichkeit, am Arbeitsleben teilzuhaben, auf bestimmte - nach üblichem Sprachgebrauch arbeitsfähige - Personen beschränkt ist oder ob eine individuell mögliche Teilhabe am Arbeitsleben *allen* Menschen unabhängig vom Schweregrad ihrer Behinderung offenstehen soll.

Nach derzeitiger Rechtslage gilt: Wer die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, hat einen Anspruch auf Beschäftigung in einer WfbM, sozusagen ein Recht auf Arbeit.

Dies kann als Besonderheit betrachtet werden, weil das deutsche Recht einen einklagbaren Anspruch auf Arbeit bzw. auf einen Arbeitsplatz an sich nicht kennt. Das einschlägige Grundrecht, der Art. 12 Grundgesetz, regelt nur die Berufsfreiheit und das Verbot von Zwangsarbeit. „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen“, heißt es dort.

Das für Werkstätten geltende Recht (§§ 41 Abs. 1, 136 Abs. 2 SGB IX) bestimmt: Der Anspruch auf Aufnahme in eine WfbM ist auf behinderte Menschen beschränkt, die behinderungsbedingt nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Eine weitere Norm (§ 137 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB IX) regelt, dass die Aufnahme unabhängig von der Schwere der Behinderung, der Minderung der Leistungsfähigkeit und einem besonderen Bedarf an begleitender Betreuung oder Pflege erfolgt.

Gleichzeitig jedoch setzt der Anspruch auf Beschäftigung in einer WfbM voraus, dass die dort beschäftigten behinderten Menschen in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.

Nicht nur Außenstehende mag dieser Widerspruch, der in den genannten gesetzlichen Formulierungen offensichtlich zu Tage tritt, überraschen: Einerseits soll eine Werkstatt gerade der Ort sein, an dem Menschen mit Behinderung ihren Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben verwirklichen dürfen und können, die behinderungsbedingt und mit dem Status einer vollen Erwerbsminderung versehen keine Aussicht oder Möglichkeit haben, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auszuüben. Andererseits formuliert das Gesetz konkrete (Mindest-)Anforderungen an die Leistungsfähigkeit dieser Menschen, wenn sie in einer WfbM tätig werden möchten.

Unter den in Werkstätten betreuten behinderten Menschen besteht eine Zweiklassengesellschaft

Erschwerend kommt hinzu: Die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung, ob ein voll erwerbsgeminderter behinderter Mensch in der Lage ist, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeit erbringen zu können, führt in der Praxis zu einer Zweiklassengesellschaft der in Werkstätten betreuten behinderten Menschen mit erheblichen Rechtsfolgen. Sie hat im Fall der Verneinung dieser Fähigkeit nicht nur den weitgehenden Ausschluss von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zur Folge, sondern hat auch erhebliche sozialversicherungsrechtliche Nachteile.

Die „werkstattfähigen“ Menschen, die das sog. Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können, sind im Arbeitsbereich einer WfbM beschäftigt und durch das „Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter in geschützten Einrichtungen“ von 1975 seit über 40 Jahren umfassend in die Sozialversicherung einbezogen. Sie sind aufgrund ihrer Beschäftigung in einer WfbM in der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung versichert. Besonders gravierend sind die *rentenversicherungsrechtlichen* Unterschiede:

Für die im Arbeitsbereich beschäftigten behinderten Menschen werden kontinuierlich Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt. Sie erhalten nach 20jähriger Beschäftigungsdauer eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, die einer weiteren Beschäftigung in der Werkstatt nicht entgegensteht.

Die in den an Werkstätten angegliederten Förderstätten oder Gruppen betreuten behinderten Menschen (§ 136 Abs. 3 SGB IX) können keine gesetzlichen Rentenansprüche erwerben. Sie können somit keine Erwerbsminderungs- oder Altersrente erhalten und sind lebenslang auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB XII angewiesen.

Diese Ausgrenzung vom Schutz der deutschen Sozialversicherung wegen Nichterfüllung der in § 136 Abs. 2 SGB IX aufgeführten Voraussetzungen stellt eine Diskriminierung dar.

Abgrenzung der Leistungsfähigkeit des Personenkreises nach oben und nicht nach unten

Jede anerkannte Werkstatt muss sozusagen als das letzte Netz ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend für *alle* behinderten Menschen offenstehen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht oder noch nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, da es keine Beschäftigungsmöglichkeit unterhalb einer WfbM gibt. Wenn es völkerrechtlich nicht auf eine Arbeitsmarktfähigkeit im betriebswirtschaftlichen Sinne ankommt, dann kann es auch keine untere Begrenzung für die Teilhabe am Arbeitsleben geben.

Der in Werkstätten aufzunehmende Personenkreis ist allein aus der mangelnden Fähigkeit zu bestimmen, behinderungsbedingt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Beschäftigung ausüben zu können. Jede Werkstatt sollte ihrem rehabilitativen Auftrag entsprechend unabhängig vom individuellen Maß wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit für alle behinderten

Menschen, die dies wünschen, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbringen.

Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass Werkstätten der richtige Ort für die Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sind. Auf das Kriterium „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ sollte verzichtet werden.

Die Unterscheidung in werkstattfähige und nicht werkstattfähige Menschen stellt eine Diskriminierung für Menschen mit sehr hohem Unterstützungsbedarf dar, zudem ist eine Grenzziehung zwischen „werkstattfähig“ und „nicht werkstattfähig“ rechtssicher anhand objektiver Kriterien nicht möglich.

Das BTHG sollte dazu genutzt werden, die von der gesellschaftlichen Entwicklung überholte Unterscheidung in werkstattfähige und nicht werkstattfähige Menschen abzuschaffen.

Nur antippen kann ich heute die Frage, inwieweit ein Arbeitsverhältnis mindereren Rechts wie das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis in Werkstätten im Sinne von § 138 Absatz 1 SGB IX aufrechterhalten werden kann. Sowohl bei einem normalen Arbeitsvertragsverhältnis wie bei einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis geht es letztlich um Arbeitnehmerschutzrechte und ihre unterschiedliche Reichweite.

4. UN-Fachausschuss: Forderung nach schrittweiser Abschaffung der Werkstätten

Bei meinen Ausführungen habe ich bislang vorausgesetzt, dass es weiterhin Werkstätten als Ort für die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung gibt.

Bei der Anwendung des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK muss mit folgendem Grundkonflikt umgegangen werden: Dem weiten Verständnis der UN-BRK stehen Regelungen des deutschen Sozialrechts gegenüberstehen - wie z.B. die Differenzierung zwischen Erwerbsfähigkeit und Erwerbsminderung. Es bleibt die grundlegende Frage, was „Arbeit und Beschäftigung“ sind, wie der Arbeitsmarkt gestaltet sein muss.

Vor allem: Ist die Arbeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen Arbeit i. S. d. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK oder führt sie vielmehr dazu, dass ein behinderter Mensch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird? Oder anders formuliert: Können Werkstätten für behinderte Menschen Teil des Arbeitsmarktes i. S. v. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK sein?

Diese Fragen waren auch Gegenstand der sog. Staatenprüfung, die 2015 durch den zuständigen UN-Fachausschuss erfolgte. Im Zentrum einer Staatenprüfung - ein im Völkerrecht übliches Instrument - steht die Prüfung der Umsetzung der UN-Konvention, zu der sich die Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung verpflichtet hat.

Als Ergebnis seiner Prüfung hat der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen im April 2015 der Bundesrepublik Deutschland für die Umsetzung von Art. 27 der UN-BRK ein kritisches Zeugnis ausgestellt.

In seinen Empfehlungen kommt er zu folgenden Ergebnissen:

Der Ausschuss ist besorgt über

- a) Segregation auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaats;
- b) finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern;
- c) den Umstand, dass segregierte Werkstätten für behinderte Menschen weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen, durch

- a) die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an barrierefreien Arbeitsplätzen, insbesondere für Frauen mit Behinderungen;
- b) die schrittweise Abschaffung der Werkstätten für behinderte Menschen durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt;

- c) die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihres sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren, die gegenwärtig an die Werkstätten für behinderte Menschen geknüpft sind.

Nach Auffassung des UN-Ausschusses bleibt somit bei der Umsetzung von Art. 27 UN-BRK noch viel zu tun. Die Möglichkeiten von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt müssen gestärkt werden. Dies ist nur mit Hilfe einer Umgestaltung der Werkstätten und geänderter Rahmenbedingungen vorstellbar.

Die Empfehlungen des UN-Ausschusses verbieten nicht geschützte Arbeitsräume. Unumgänglich aus Sicht des Ausschusses ist aber eine tief greifende Umgestaltung der Werkstätten in Richtung einer stärkeren Öffnung zum allgemeinen Arbeitsmarkt.

Als wohl besonders einschneidende Maßnahme hat der UN-Ausschuss die *schrittweise Abschaffung* der Werkstätten empfohlen, wie eben vorgetragen. Vor einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit dieser Forderung ist der Frage nach der Verbindlichkeit der Empfehlungen nachzugehen.

Der Begriff „Empfehlung“ legt bereits nahe, dass Empfehlungen keinen verbindlichen Charakter haben. Das soll aber nicht heißen, dass diese Empfehlungen völlig ignoriert werden können. Die politischen Entscheidungsträger müssen sich mit den Empfehlungen intensiv auseinandersetzen, sie sind bei den weiteren politischen und gesetzgeberischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Die Formulierung „schrittweise Abschaffung“ bedeutet zunächst, dass auch der UN-Ausschuss nicht eine Abschaffung der Werkstätten „von heute auf morgen“ fordert. Denn das hätte für den größten Teil der jetzt in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen zur Folge, dass sie keiner Beschäftigung mehr nachgehen können. Den vollständigen Ausschluss von der Teilhabe am Arbeitsleben möchte sicherlich auch der UN-Fachausschuss nicht. Eine vollständige Beschäftigungslosigkeit bezweckt auch nicht Art. 27 UN-BRK.

Die zweite wesentliche Feststellung in diesem Zusammenhang ist, dass die Abschaffung der Werkstätten *in ihrer jetzigen Form* gefordert wird. Der Ausschuss hat kritisiert, dass Werkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern. Gegenüber einer Werkstatt für behinderte Menschen, die sich - möglicherweise mit neuem Namen - in mehrerlei Hinsicht hin zum allgemeinen Arbeitsmarkt öffnet, im Idealfall Teil dieses Arbeitsmarktes wird, hätte sicher auch der Fachausschuss keine Einwände.

UN-BRK will keine Sonderarbeitsbereiche verbieten

Soweit der reale Arbeitsmarkt Grenzen setzt, sind zumindest für die nahe und mittlere Zukunft Sonderarbeitsbereiche denkbar. Diese dürfen aber nicht - wie heute - für bestimmte Personengruppen der Regelfall sein. Sie müssen immer eine nachrangige Option darstellen.

Ein Beispiel: Ein Mensch mit einer geistigen Behinderung kann nur mit einer dauerhaften Arbeitsassistenz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein. Bislang hat das für die Betroffenen zur Folge, dass ihnen eine Teilhabe am

Arbeitsleben nur in Form der Beschäftigung in einer Werkstatt möglich ist. Hier sollte in Zukunft eine vorrangig zu prüfende Beschäftigungspflicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit Hilfe von Arbeitsassistenten gelten.

Es gilt ein weiter Arbeitsbegriff

Wenn wir unterstellen, dass Art. 27 Abs. 1 UN-BRK von einem weiten Arbeitsbegriff ausgeht, wird man der Vorschrift wohl am besten mit einem Stufenmodell gerecht. Primär ist eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzustreben. Als zweite Stufe ist ein nachrangiger Sonderarbeitsbereich zulässig, wenn aufgrund der Art und Schwere der Behinderung keine Erwerbstätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt möglich, vielleicht auch nicht gewünscht oder sinnvoll ist.

Das Begriffspaar „Arbeit und Beschäftigung“ spricht für ein möglichst umfassendes Verständnis. Vor allem spricht aber der weite Anwendungsbereich des Art. 27 UN-BRK für ein weitergehendes Verständnis von Arbeit: Die Behinderung kann so unterschiedlich ausgeprägt sei und so vielfältige Beeinträchtigungen umfassen, dass es schon einem rein tatsächlichen Bedürfnis entsprechen dürfte, den Arbeitsbegriff weit zu fassen. Art. 27 UN-BRK gilt unabhängig von Art und Schwere der Behinderung. Für schwerst-mehrfach behinderte Menschen muss nicht immer die Zielsetzung Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sinnvoll sein. Nicht jeder kann im allgemeinen Arbeitsmarkt einer Erwerbstätigkeit nachkommen - und will es vielleicht auch nicht.

Bei einem weit verstandenen Zugang zum Arbeitsmarkt i. S. v. Art. 27 UN-BRK, bei dem nicht nach Art und Schwere der Behinderung differenziert

wird, muss an verschiedenen Stellschrauben des deutschen Rechts gedreht werden muss, nicht nur an den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Umgestaltung des allgemeinen Arbeitsmarktes und Umgestaltung der Werkstätten

Wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass sowohl der allgemeine Arbeitsmarkt als auch ein nachrangig zur Verfügung gestellter Sonderarbeitsmarkt von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK gedeckt sind, folgt daraus zwangsläufig die Frage, wie sie auszugestalten sind.

Eine bessere Inklusion in den allgemeinen Arbeitsmarkt kann nur gelingen, wenn dieser weiter mit dem Ziel umgestaltet wird, Menschen mit Behinderungen mehr und nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten einzuräumen.

Dies sollte mit verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen einhergehen. Ausbau bestehender Instrumente, Einführung neuer Instrumente und eine weitestmögliche Transparenz, um die individuell passenden Leistungen möglichst einfach in Anspruch nehmen zu können, sind hier wichtige Stichworte. Praktisch sinnvoll scheint es in diesem Zusammenhang auch, den Ausbau der Integrationsfachdienste zu fördern.

Gerade sie können und sollen helfen, auf beiden Seiten, Arbeitgeber und behinderter Mensch, Vorurteile und Hemmschwellen abzubauen, die über den rechtlichen Weg kaum zu beseitigen sein dürften (s. zu den Aufgaben §§ 109 f. SGB IX).

Umgestaltung der Werkstätten für behinderte Menschen

Die Vorgaben von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK müssen auch Folgen für die Werkstätten für behinderte Menschen haben, wenn sie weiterhin ihre Existenzberechtigung haben sollen. Sie sollen eine nachrangige Option darstellen und so nah wie möglich am allgemeinen Arbeitsmarkt sein. Die vom Gesetzgeber bereits mit dem SGB IX geschaffene Möglichkeit der Einrichtung von Außenarbeitsplätzen ist hier als positives Beispiel zu nennen, das weiter ausgebaut werden sollte. Zwar verbleiben auf Außenarbeitsplätzen beschäftigte Menschen mit Behinderung in ihrem Werkstatt-Status. Das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist jedoch unersetzbar für eine Förderung der Chance eines Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Und keinesfalls zu vernachlässigen: Außenarbeitsplätze besitzen ein hohes Potential an Werbewirksamkeit.

Vorstellbar wäre auch eine stärkere Mischung der Belegschaft innerhalb der Werkstatt durch die Beschäftigung eines größeren Anteils nicht behinderter Menschen. Auch auf diese Weise könnte eine bessere Annäherung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen.

Wenn z.B. die BAG WfbM die Weiterentwicklung der Werkstattträger als "Sozialunternehmen" fordert, dann zeigt uns dies, es geht nicht um das "ob" der Weiterentwicklung, sondern um das "wie". Ich meine: Wir dürfen uns nicht leiten lassen vom Begriff "Werkstatt", denn dieser Begriff suggeriert ein falsches Bild, zeichnet eine "Einrichtung", entstammt dem Gedankengut der "beschützenden Werkstatt" - statt sich auszurichten an der notwendigen Personenzentrierung einer jeglichen Sozialleistung. Die Weiterentwicklung

der WfbM beinhaltet ihre Öffnung hin zu einer neuen Struktur, einem differenzierten System von Beratung, Bildung, Qualifizierung und Vermittlung. Arbeit im sozialräumlichen Fachkonzept verlangt nach einem Kompetenzzentrum für Arbeit und berufliche Reha bzw. nach einem sozialräumlichen Dienstleister.

III. Gesetzliche und tatsächliche Beispiele für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben

Nach meinen Ausführungen zur rechtlichen Bedeutung der UN-BRK und den sich aus Art. 27 ergebenden Anpassungs- und Handlungsbedarfen möchte ich einige gesetzliche und tatsächliche Beispiele benennen, an denen bessere Teilhabemöglichkeiten unmittelbar manifest werden.

Verschiedene Aktivitäten des Gesetzgebers auf Bundes- und Länderebene können als eine direkte oder zumindest indirekte Folge der UN-BRK angesehen werden.

Zu nennen ist hier z.B. die sog. **unterstützte Beschäftigung (UB)** gem. § 38a SGB IX. Diese Möglichkeit gibt es seit 2009. Der Fördertatbestand (UB) wurde geschaffen, weil es die Erkenntnis gab, dass es Menschen mit unterschiedlichen Handicaps gibt, für die der allgemeine Arbeitsmarkt verschlossen ist, und die daher ohne Beschäftigung sind und bleiben. Oder sie erhalten einen Werkstatt-Arbeitsplatz, obwohl bei entsprechender individueller Qualifizierung eine Tätigkeit außerhalb einer Werkstatt möglich wäre. Zielgruppen sind Menschen mit Behinderung einerseits im

Grenzbereich zwischen einer geistigen und einer Lernbehinderung und andererseits Personen mit psychischen Störungen oder Verhaltensauffälligkeiten.

Eine ähnliche Brückenfunktion zur Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben die sog. **Integrationsprojekte** (§ 132 SGB IX). Ein Integrationsprojekt ist nach der gesetzlichen Regelung der Oberbegriff für einerseits rechtlich selbstständige Integrationsunternehmen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung und unternehmensinterne, rechtlich und wirtschaftlich nicht selbstständige Integrationsabteilungen. Zielgruppe für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Integrationsprojekten sind bislang Werkstattbeschäftigte und Menschen, die mit anderen unterstützenden Instrumenten wie z.B. der UB den Einstieg oder Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht schaffen. Um die Integrationsbetriebe noch stärker zu unterstützen, wurden kürzlich mittels eines Programms zusätzlich 150 Mio. Euro aus der Ausgleichsabgabe bereitgestellt.

Nicht unerwähnt bleiben darf an dieser Stelle das **Budget für Arbeit**. Es stellt eine weitere interessante Möglichkeit dar, um mehr Menschen mit Behinderung eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Bislang lediglich modellhaft in einigen Bundesländern erprobt, soll es mit dem Bundesteilhabegesetz zu einer bundesweiten Regelleistung werden. Bei dieser Form der Unterstützung erhält der Arbeitgeber einen Minderleistungsausgleich in Form eines Lohnkostenzuschusses.

Es ist erfreulicherweise vorgesehen, dass Menschen, die dauerhaft auf einen Minderleistungsausgleich angewiesen sind, diesen Ausgleich ggf.

unbefristet erhalten können, um tatsächlich langfristig und dauerhaft auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Des Weiteren steht bei mehreren Initiativen der **Übergang von der Schule in einen Beruf** im Fokus. Es ist heute unbestritten, dass dieser Zeitpunkt wesentlich für die berufliche Weichenstellung ist.

In diesem Zusammenhang ist auch das Screening-Instrument **DIA-AM** zu erwähnen, der Begriff steht für die Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen. Viele von Ihnen werden die Maßnahme kennen. Sie dient dem Ziel festzustellen, inwieweit einem Menschen mit Behinderung eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist oder ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung darstellt.

Die genannten Beispiele und weitere Instrumente sollten weiter ausgebaut werden. Ein Ziel sollte aber auch sein, dass sie zielgerichtet auch Menschen mit hohem Hilfebedarf in den Blick nehmen. Die zahlreichen neuen Instrumente sollen keinesfalls schlecht geredet werden.

Es haftet ihnen aber ein Grundproblem an: Egal, ob DIA-AM, Budget für Arbeit oder die Beschäftigung in einem Integrationsprojekt, der typische WfbM-Beschäftigte ist hierbei nicht im Blick, von den Menschen mit hohem Hilfebedarf ganz zu schweigen. Hieran muss sich dringend etwas ändern. Alle Leistungen sollten so personenzentriert ausgerichtet werden, dass eine Inanspruchnahme unabhängig von Art und Schwere der Behinderung möglich ist.

IV. Fazit

Art. 27 UN-BRK hat weitreichende Folgen für Arbeit und Beschäftigung - und das gilt nicht nur in Bezug auf Menschen mit Behinderung. Langfristig ist eine Umgestaltung des allgemeinen Arbeitsmarktes unumgänglich. Geschützte Arbeitsräume sollten bis auf weiteres beibehalten werden, um allen Formen von Beeinträchtigungen auch tatsächlich gerecht zu werden. Die völlige Exklusion einer besonders beeinträchtigten Gruppe von Menschen mit Behinderung mit hohem Hilfebedarf muss aufgegeben werden. Die Werkstätten bedürfen der Umgestaltung hin zu einer stärkeren Öffnung zum allgemeinen Arbeitsmarkt.

Kommen wir noch einmal auf das Gedankenspiel eingangs meiner Ausführungen zurück. Die Weiterentwicklung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen ist Verpflichtung unseres Landes seit der Ratifizierung der BRK. Die Ziele der BRK als konkret definierte, verbindliche Menschenrechtsgewährleistungen für Menschen mit Behinderungen erstrecken sich auf die wesentlichen Lebenslagen der Betroffenen.

Schon der materielle Gehalt der BRK als Konkretisierung von Menschenrechten spricht für ihre Ausgestaltung als soziale Grundrechte. Überflüssig wäre es weder, das Recht auf Arbeit und Beschäftigung rangerhöhend in die Verfassung aufzunehmen, noch ist es überflüssig, die Regelungen progressiv weiter zu entwickeln. Ein neuer Begriff von

würdestiftender Arbeit sollte hier in die Mitte gerückt werden.

Die Geltung der Gewährleistungen erschöpft sich nicht in Programmsätzen für - unbestritten überfällige - gesetz-geberische Maßnahmen, die auch auf der Agenda des Nationalen Aktionsplanes der Bundesregierung stehen. Rechtliche Bedeutung haben viele Regelungen der BRK eben auch im Alltag der Betroffenen, wo sie verbindliche Richtschnur und Anregung zugleich für eine Verbesserung der Lage behinderter Menschen sein können:

Die in Art. 27 BRK niedergelegten Rechte auf Arbeit und Beschäftigung sind nicht hinreichend bestimmt, um unmittelbar angewandt werden zu können. Hier sind der Bund und die Länder indessen zu weiterführenden Maßnahmen verpflichtet.

Das aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindliche Bundesteilhabegesetz wird hier nur einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellen. Das Budget für Arbeit wird bundesrechtlich verankert und die Mitbestimmung in Werkstätten gestärkt. Eine umfangreiche Weiterentwicklung der WfbM, wie sie nach Art. 27 UN-BRK erforderlich wäre, hat das Bundesteilhabegesetz nicht im Blick und muss in einem zweiten gesetzgeberischen Großprojekt erfolgen. Die Streichung des „Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeit“ als Voraussetzung für den Zugang zu einer Werkstatt, ist wesentlich, um den Zugang zu Arbeit und Beschäftigung nach Artikel 27 UN-BRK auch auf Menschen mit einem besonders hohen Unterstützungsbedarf auszudehnen. Diese könnte und müsste auch in dem jetzt schon fortgeschrittenen Entwurf des Bundesteilhabegesetzes noch verankert werden.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Literatur:

Angesichts der zahlreichen Literatur möchte ich exemplarisch auf zwei Texte zur Ergänzung und Vertiefung des Themas hinweisen.

- Die beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelte Monitoringstelle UN-BRK hat im Juni d.J. ein vierseitiges Positionspapier „Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen – Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen“ veröffentlicht, ergänzend gibt es ein Positionspapier in leichter Sprache „Wie soll die Arbeit sein für Menschen mit Behinderung? Darüber müssen wir nachdenken“.

Beide Papiere sind über die homepage der Monitoringstelle abrufbar.

- Des Weiteren ist im Rechtsdienst der Lebenshilfe Nr. 1/2016 ein Beitrag „Das Recht behinderter Menschen auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK“ von Frau Prof. Brose abgedruckt. Der Beitrag steht auf der homepage der Bundesvereinigung Lebenshilfe auch elektronisch zum download zur Verfügung.