



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen

Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen

Position

300.000 Menschen arbeiten in Deutschland in Werkstätten für behinderte Menschen. Sie erhalten für ihre Arbeit nur ein Taschengeld. Auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben sie kaum Chancen. Solange das so ist, kann von einer Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention nicht die Rede sein.

Beim Thema Arbeit und Beschäftigung denkt man in der Regel an sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Bezogen auf Menschen mit Behinderungen wäre das allerdings irreführend. Viele Menschen mit Behinderungen arbeiten nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern in so genannten Werkstätten für behinderte Menschen. Knapp einer Million schwerbehinderten Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt stehen über 300.000 Werkstattbeschäftigte gegenüber.¹ Setzt man die Werkstattbeschäftigten ins Verhältnis zur gesamten Erwerbsbevölkerung, sind das knapp ein Prozent aller Beschäftigten in Deutschland.²

Die Tendenz ist dabei leicht steigend: Sowohl die Zahl der Werkstätten als auch die Zahl der dort Beschäftigten und die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel nehmen seit Jahren zu. Inzwischen gibt es bundesweit über 700 Werkstätten mit knapp 3.000 Betriebsstätten. Mehr als 75 Prozent der dort arbeitenden Menschen sind geistig beziehungsweise intellektuell, circa 20 Prozent psychisch, drei bis vier Prozent körperlich beeinträchtigt.³ Das Problem dabei ist nicht, dass die

Bedingungen in den Werkstätten schlecht wären. Im Gegenteil: Die Werkstattbeschäftigten finden dort Unterstützungsangebote vor, die ihnen in aller Regel heute auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden. Deshalb fühlen sich viele in ihrer Werkstatt wohl, und nicht wenige können sich eine Erwerbsarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur schwer vorstellen. Hinzu kommt, dass viele Werkstattbeschäftigte rentenrechtlich abgesichert sind, da sie nach 20 Jahren Werkstattbeschäftigung einen Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung haben.

Menschenrechtliche Bedenken

Dennoch ist das System der Behindertenwerkstätten aus menschenrechtlicher Perspektive bedenklich: Erstens arbeiten Menschen mit Behinderungen dort in einer Art Sonderwelt, isoliert von Menschen ohne Behinderung. Zweitens haben die Beschäftigten oft keine andere Wahl – entweder, weil ihnen mangels anderer Ausbildungsperspektiven von vornherein keine Alternative bleibt, oder, weil kein Weg aus der Werkstatt wieder heraus führt. Und drittens erhalten sie für ihre Tätigkeit keine auskömmliche Entlohnung, sondern nur ein sehr geringes Entgelt: Das durchschnittliche Monatsentgelt eines Werkstattbeschäftigten betrug 2014 rund 181 Euro.⁴ Der gesetzliche Mindestlohn gilt nicht für Werkstattbeschäftigte. Dies wird damit begründet, dass die Werkstattbeschäftigung kein Arbeitsverhältnis sei, sondern ein arbeitnehmerähnliches Beschäftigungsverhältnis, bei dem die Arbeitsleistung nicht im Vordergrund stehe. Ziel sei die Wiedereingliederung ins Arbeitsleben mithilfe eines Beschäftigungsangebots.

All das steht im Widerspruch zu dem, was das Menschenrecht auf Arbeit und Beschäftigung, das für alle Menschen gleichermaßen gilt, besagt. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gibt vor, dass auch Menschen mit Behinderungen ein Recht auf Arbeit haben. Dieses beinhaltet „die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“ (Artikel 27 UN-BRK). Die UN-BRK besagt dagegen nicht, dass dieser Anspruch über exklusive Beschäftigungsangebote in Werkstätten eingelöst werden soll.

Deutschland ist seit der Ratifikation der UN-BRK 2009 verpflichtet, den allgemeinen Arbeitsmarkt inklusiver zu gestalten. Doch getan hat sich seitdem nicht viel: Menschen mit Behinderungen werden weiterhin vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Das liegt nicht nur an steigenden Anforderungen in einer immer technischeren und komplexeren Arbeitswelt und dem Wegfall beziehungsweise der Auslagerung einfacherer Arbeiten. Zugangsbarrieren zum ersten Arbeitsmarkt sind starre Organisationsstrukturen, fehlende Kenntnisse über die Bedürfnisse von geistig oder psychisch beeinträchtigten Menschen oder tief sitzende Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen. Die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt steht im Widerspruch zu den Absichtserklärungen der politisch Verantwortlichen. Ihr erklärtes Ziel ist es seit Jahren, mehr Menschen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen und die Durchlässigkeit der Werkstätten zu erhöhen. Auch soll verhindert werden, dass junge Menschen, etwa mit so genannten geistigen Behinderungen, automatisch nach der Förderschule in eine Werkstatt für behinderte Menschen kommen. Obwohl Werkstätten eine Brückenfunktion haben und sogar von Gesetzes wegen „den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen“ (§ 136 Absatz 1 SGB IX) fördern sollen, schaffen sie hierbei keine Abhilfe.

Menschenrechtlich bedenklich ist auch die Berufsausbildung: Die allgemeine Berufsausbildung ist in Deutschland bislang nicht inklusiv gestaltet, und spezielle Ausbildungsangebote für Menschen mit Behinderungen sind oft nicht kompatibel mit den Anforderungen des Arbeitsmarkts.

Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich hervorgehoben, dass eine Ausbildung den Berufszugang nur dann effektiv ermöglichen kann, wenn sie bestimmte Qualifikationen vermittelt, potentielle Arbeitgeber ihre Qualität anerkennen und der Abschluss auf dem Arbeitsmarkt mit anderen Abschlüssen verglichen werden kann.⁵ Letzteres gilt für den Berufsbildungsbereich der Werkstätten nicht. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass berufliche Integration dort gut gelingt, wo der Fokus – wie etwa in Schweden – auf die behindertengerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gelegt wird und Sonderlösungen für Menschen mit Behinderungen gerade nicht gefördert werden.⁶

Im Ergebnis heißt das für über 300.000 Menschen in Deutschland: Sie arbeiten in einer geschützten Umgebung mit besonderer Betreuung, die meisten abseits des normalen Arbeitslebens. Dabei arbeiten sie für ein Taschengeld, was ihre Spielräume für mit Kosten verbundene Aktivitäten stark einschränkt.⁷ Das setzt sich übrigens auch nach dem Ende des Berufslebens fort: Der nach 20 Jahren Werkstattbeschäftigung erworbene Anspruch auf Erwerbsminderungsrente nützt ihnen nichts, wenn sie – wie häufig der Fall – in Wohneinrichtungen leben. Sie erhalten dann nur ein Taschengeld, weil die Rente als Lohnersatzleistung vom Sozialleistungsträger einbehalten wird.⁸

Die Vereinten Nationen mahnen Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarkts an

2015 hat der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK-Ausschuss) die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland geprüft und das Werkstattssystem in seiner heutigen Form gerügt. Seine Sorge gilt der allgemeinen Segregation auf dem deutschen Arbeitsmarkt, fehlleitenden finanziellen Anreizen und dem Umstand, „dass segregierte Werkstätten für behinderte Menschen weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.“⁹ Werkstätten sind seiner Ansicht nach nicht Teil eines inklusiven Arbeitsmarktes, sondern können nur eine Brückenfunktion auf dem Weg dorthin haben. Deshalb fordert der UN-BRK-Ausschuss die Bundesregierung auf, einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, der im Einklang mit den Menschenrechten steht. Inklusiv im Sinne der UN-BRK ist der Arbeitsmarkt dann,

wenn Sonderstrukturen wie die Werkstätten überflüssig geworden sind. Der Fokus soll dabei auf der Schaffung von zugänglichen Arbeitsplätzen bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt liegen. Außerdem empfiehlt der Ausschuss, die Werkstätten schrittweise abzuschaffen – durch Ausstiegsstrategien und konkrete Zeitpläne sowie durch wirksame Anreize für die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Gemeint ist eine konsequente Prioritätenverschiebung – und damit auch eine Verschiebung der Mittelflüsse – zugunsten der Förderung inklusiver Beschäftigungsmodelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, ohne dass dies zulasten der Betroffenen und ihrer Sozial- und Alterssicherung gehen darf. Der Ausschuss weist daher darauf hin, dass die Sozialversicherungs- und Rentenansprüche der Beschäftigten mit Behinderungen, die gegenwärtig an die Werkstätten gebunden sind, nicht gekürzt werden dürfen.¹⁰

Es geht dem Ausschuss also nicht darum, die heute in Werkstätten beschäftigten Menschen sich selbst zu überlassen oder wettbewerbsschädigend in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Vielmehr soll die Regierung öffentliche wie private Arbeitgeber dazu anhalten und es ihnen durch sinnvolle Unterstützungsangebote ermöglichen, auf rentable Weise ein Arbeitsumfeld bereitzuhalten, das für Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen taugt.

Eine Diskussion über die Zukunft der Werkstätten fehlt

Die Politik und der Fachdiskurs greifen die menschenrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK und die Empfehlungen des UN-BRK-Ausschusses bislang nicht hinreichend auf. Es besteht zwar weitgehend Einigkeit darüber, dass sich etwas ändern muss und der allgemeine Arbeitsmarkt mehr Chancen für Menschen mit Behinderungen eröffnen sollte, doch das deutsche Werkstattsystem wird nicht infrage gestellt. Werkstätten, Politik und Werkstattbeschäftigten-Vertretungen halten am Status Quo fest, und der Bund stabilisiert das Werkstattwesen weiter.

Zwar wird zugestanden, dass mehr behinderte Jugendliche in Betrieben und vor allem in anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet und Werkstätten durchlässiger in Richtung

allgemeiner Arbeitsmarkt werden müssen. Und dass es brauchbarer Alternativen bedarf, um echte Wahlmöglichkeiten zu schaffen. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hatte beispielsweise bereits 2013 dazu aufgefordert, Wahlmöglichkeiten zu schaffen, damit Werkstattbeschäftigte auch über andere Leistungsanbieter am Arbeitsleben teilhaben können, und ein Budget für Arbeit einzuführen, das ihnen ermöglicht, Leistungen für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu tariflichen oder ortsüblichen Entgelten einzusetzen statt für die Beschäftigung in einer Werkstatt.¹¹ Diese Elemente werden wahrscheinlich im Zuge des Bundesteilhabegesetzes gesetzlich verankert werden.¹² Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, auch Jugendlichen mit Behinderungen verstärkt Alternativen zur Werkstatt anzubieten. So soll bei der Berufsorientierung der Schwerpunkt darauf gesetzt werden, ihre Chancen auf eine betriebliche Ausbildung zu erhöhen.¹³ All dies findet auch in der Zivilgesellschaft grundsätzlich breite Unterstützung.¹⁴

Kontrovers ist allerdings, was das für die Zukunft der Werkstätten bedeutet. Nach jetzigem Stand werden auf absehbare Zeit einige Rahmenbedingungen weiter bestehen, die die Werkstätten in ihrer heutigen Form als Sondersystem stabilisieren. So werden die Werkstätten etwa bei der Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand privilegiert, Unternehmen können Aufträge an sie weiterhin auf ihre Schwerbehinderten-Pflichtarbeitsplätze anrechnen, und immer noch fließen öffentliche Gelder in den Bau neuer Werkstätten.

Die verantwortlichen Politiker_innen sind nicht bereit, grundsätzlich über eine Alternative zu den Werkstätten zu diskutieren, die im Einklang mit der UN-BRK steht. Aus menschenrechtlicher Perspektive sollte jedoch dringend darüber debattiert werden, wie die Werkstätten im ersten Arbeitsmarkt aufgehen könnten. Besondere Sorge bereitet, dass die Bundesregierung wiederholt erklärt hat, sie werde der Empfehlung des UN-BRK-Ausschusses, die Werkstätten schrittweise zurückzubauen, nicht folgen.¹⁵

Gleichzeitig bleibt der Zugang zu den Werkstätten gesetzlich begrenzt und ist damit weiterhin exklusiv ausgestaltet, denn nur diejenigen Menschen

mit Behinderungen haben einen Anspruch auf Werkstattbeschäftigung, die ein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen“¹⁶ können. Dieser Widerspruch, so scheint es, wird auf absehbare Zeit ebenso bestehen bleiben wie die Ausnahme der Werkstätten vom gesetzlichen Mindestlohn, die trotz fundierter Kritik bislang von Seiten der Bundesregierung nicht in Frage gestellt wird.¹⁷

Empfehlungen

Menschen mit Behinderungen haben ein Recht auf Arbeit. Diese Arbeit – so schreibt es die UN-Behindertenrechtskonvention vor – muss den Lebensunterhalt sichern und frei gewählt werden können. Viele Menschen mit Behinderungen haben derzeit keine Alternative zu einer Beschäftigung in den Werkstätten, weil die Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht inklusiv gestaltet sind. Solange sich das nicht ändert, kann von einer Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung im Sinne der UN-BRK nicht die Rede sein.

Deshalb sollte die Bundesregierung

1. eine wirksame Strategie entwickeln, wie der allgemeine Arbeitsmarkt inklusiv gestaltet werden kann, und wirksame Maßnahmen ergreifen, um ihn für Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt zugänglich zu machen, und
2. offen über die Zukunft der Werkstätten diskutieren und ein Konzept entwickeln, wie diese Sonderstruktur langfristig in Richtung eines inklusiv gestalteten Arbeitsmarkts aufgelöst werden kann; dabei ist darauf zu achten, dass Menschen mit Behinderungen, die heute in Werkstätten arbeiten, keine Nachteile davontragen.

- 1 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Die Arbeitsmarktsituation von schwerbehinderten Menschen. Nürnberg, S. 7.
- 2 2014 waren 42.032.000 Menschen in Deutschland erwerbstätig. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Mikrozensus 2014, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2014, Tabelle 1.3, S. 36.
- 3 Siehe dazu Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen: Menschen in Werkstätten. www.bagwfbm.de/page/25 (Stand: 21.05.2016).
- 4 Vgl. www.einfach-teilhaben.de/DE/StdS/Ausb_Arbeit/Werkstaetten/Arbeitsentgelt/arbeitsentgelt_node.html (Stand: 21.05.2016).
- 5 BVerfG (2016): Beschluss vom 17. Februar 2016. 1 BvL 8/10 - Rn. 65.
- 6 Berger, Catrin, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (2015): Deutschland noch weit von UN-Zielvorgaben entfernt. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 53 (ISI 53), S. 6.
- 7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Bonn, S. 208.
- 8 Ebd. S. 364.
- 9 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17. Mai 2015, Ziffer 49.
- 10 Ebd. Ziffer 50.
- 11 Ergebnisprotokoll der 90. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 27./28.11.2013, Seite 10.
- 12 Vgl. den Referentenentwurf zum Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK (Stand 20.04.2016), Kap. 3.1., sowie den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) (Stand 21.05.2016).
- 13 Referentenentwurf zum Nationalen Aktionsplan 2.0, siehe Anm. 12, Kap. 3.1.; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013), siehe Anm. 7, S. 19, 289.
- 14 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen/Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2016): Prüfung abgelegt – und nun? Die Empfehlungen des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention als Impulsgeber für Bund, Länder und Kommunen. Berlin, S. 47 ff.
- 15 Ebd.; siehe auch: Referentenentwurf zum Nationalen Aktionsplan 2.0, siehe Anm. 12, Kap. 3.1., sowie die Antwort der Bundesregierung vom 04.02.2016 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7467, S. 5.
- 16 Vgl. § 136 Absatz 2 SGB IX.
- 17 Vgl. etwa Scheiber, Ulrich (2015): Das Recht der Beschäftigten im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen auf den Mindestlohn. In: br 2015, Heft 6, S. 158-163 (Teil 1) und Heft 7, S. 188-195 (Teil 2).

Impressum

Position Nr. 2 | Juni 2016 | ISSN 2509-3037 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
 Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
 Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
 © Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016

AUTOR: Dr. Leander Palleit, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.