



Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung

Allgemeine Bemerkung Nr. 8 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Information

Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung aus Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention ist zentral für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen legt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 die Verpflichtungen der Vertragsstaaten dar und entwickelt Handlungsempfehlungen. Die vorliegende Information fasst die Erläuterungen des Ausschusses zusammen und zeigt ihre Relevanz für Recht und Politik in Deutschland.

Im September 2022 hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: Ausschuss) eine Allgemeine Bemerkung Nr. 8¹ zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung² vorgelegt. Der Ausschuss schafft darin Klarheit, wie Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (Konvention, UN-BRK) auszulegen ist, und stellt die diesbezüglichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten näher dar (1, 6).³ Der Ausschuss hat sich bei der Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkung vor allem auf seine eigene Praxis gestützt, aber auch auf die Spruchpraxis des Ausschusses des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) und anderer Menschenrechtsvertragsorgane (2).⁴

Artikel 27 UN-BRK, einer der umfangreichsten Artikel der Konvention, bündelt einerseits eine Reihe von zusammenhängenden Rechten im Lebensbereich Arbeit und Beschäftigung.⁵ Andererseits ist die Gewährleistung des Rechts auf Arbeit wesentlich für die Verwirklichung anderer Menschenrechte aus der Konvention, wie zum Beispiel für Artikel 19 unabhängige Lebensführung, Artikel 28

angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz sowie Artikel 16 Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch. Denn eine frei gewählte und gleichberechtigte Arbeit ist eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz vor Arbeitsausbeutung, für einen angemessenen Lebensstandard, ein unabhängiges Leben und die Eingliederung in die Gemeinschaft (73).

Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit – unabhängig von einer Beeinträchtigung. Dieses Recht ist ein grundlegendes soziales Menschenrecht, welches in mehreren internationalen und regionalen Rechtsinstrumenten anerkannt wird.⁶ Umfassend normiert wird es in den Artikeln 6, 7 und 8 des UN-Sozialpakts.⁷ Insofern stellt Artikel 27 UN-BRK lediglich eine Konkretisierung des Rechts auf Arbeit dar.

Eine sinnvolle Arbeit und Beschäftigung ist für die wirtschaftliche Sicherheit, die körperliche und geistige Gesundheit, das persönliche Wohlbefinden und das Zugehörigkeitsgefühl eines Menschen von wesentlicher Bedeutung (3). Mit welchen Barrieren Menschen mit Behinderungen hinsichtlich des Zugangs zum Recht auf Arbeit und der Ausübung dieses Rechts konfrontiert sind (4), legt der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 im Einzelnen dar. Dazu zählen unter anderem: hohe Arbeitslosenquoten, unterdurchschnittliche Löhne, mangelnde Zugänglichkeit des Arbeitsumfelds und höhere Wahrscheinlichkeit von prekären Beschäftigungsverhältnissen. Zudem verweist der Ausschuss auf Studien, wonach sich die Situation für Menschen mit Behinderungen aufgrund von weiteren Merkmalen beziehungsweise Zuschreibungen

wie Alter, biologisches Geschlecht (sex) und soziales Geschlecht (gender), ethnische Zugehörigkeit und Wohnort weiter verschärft (4).⁸

General Comments zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich regelmäßig zum Verständnis und zur Auslegung der Menschenrechtsverträge. Diese Dokumente nennen sie General Comments oder auch General Recommendations. Dies wird ins Deutsche mit Allgemeine Bemerkungen übersetzt. Die Fachausschüsse nehmen darin Stellung zur inhaltlichen Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind, und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. In diesem Rahmen stellen sie Querbezüge zu anderen Artikeln der UN-BRK her, beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention und sprechen konkrete Handlungsempfehlungen aus.

Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung

Um die Rechte in der Konvention zu verwirklichen, müssen die Vertragsstaaten in ihren Gesetzen und politischen Konzepten ein menschenrechtliches Verständnis von Behinderung zugrunde legen. Der Ausschuss unterstreicht nochmals, dass das Fürsorgemodell beziehungsweise ein medizinisches Verständnis von Behinderung nicht vereinbar mit der Konvention ist (7). Ein solches Verständnis hindere die Vertragsstaaten daran, fortbestehende Barrieren zu beseitigen, die die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben verhindern. Auch würden Menschen mit Behinderungen so nicht als Inhaber*innen von Rechten anerkannt, sondern auf ihre Beeinträchtigungen „reduziert“ (7). Das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung wurde vom Ausschuss bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Artikel 5 der Konvention dargelegt.⁹ Demnach ist eine Behinderung ein gesellschaftliches Konstrukt und Beeinträchtigungen dürfen kein legitimer Grund für die Nichtanerkennung oder Einschränkung von Menschenrechten sein (8).

Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung

(1) 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. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem

- a) Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, zu verbieten;
- b) das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, einschließlich Schutz vor Belästigungen, und auf Abhilfe bei Missständen zu schützen;
- c) zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte gleichberechtigt mit anderen ausüben können;
- d) Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen;
- e) für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern;

- f) Möglichkeiten für Selbständigkeit, Unternehmertum, die Bildung von Genossenschaften und die Gründung eines eigenen Geschäfts zu fördern;
- g) Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen;
- h) die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können;
- i) sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden;
- j) das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen zu fördern;
- k) Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

(2) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden und dass sie gleichberechtigt mit anderen vor Zwangs- oder Pflichtarbeit geschützt werden.

Segregation auf dem Arbeitsmarkt

Ein Schwerpunkt der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 liegt auf dem Thema Segregation auf dem Arbeitsmarkt. Der Ausschuss betont, dass trotz einiger Fortschritte der fehlende Zugang zum offenen Arbeitsmarkt und Segregation weiterhin die größten Herausforderungen für Menschen mit Behinderungen darstellen (13). Das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven, zugänglichen Arbeitsmarkt frei gewählt oder angenommen wird¹⁰, wird nicht verwirklicht, wenn für

Menschen mit Behinderungen praktisch nur die Möglichkeit einer segregierten Beschäftigung besteht. Der Ausschuss verweist exemplarisch auf geschützte Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und betont, dass die Arbeit in segregierter Beschäftigung unvereinbar mit Artikel 27 Absatz 1 der Konvention ist (12).

Es werden sieben Kriterien für segregierte Beschäftigung genannt, wobei bereits das Vorliegen einiger dieser Merkmale für die Annahme einer Segregation genügt (14):

- Menschen mit Behinderungen werden von einer offenen, inklusiven und zugänglichen Beschäftigung ausgeschlossen.
- Die Beschäftigung ist um spezifische Tätigkeiten herum organisiert, zu deren Ausführung Menschen mit Behinderungen als in der Lage erachtet werden.
- Die Beschäftigung folgt einem medizinischen Verständnis von Behinderung bzw. dem Fürsorgemodell.
- Der Übergang zu einem offenen Arbeitsmarkt wird nicht wirksam gefördert.
- Menschen mit Behinderungen erhalten nicht den gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.
- Menschen mit Behinderungen werden für ihre Arbeit nicht auf derselben Grundlage wie andere entlohnt.
- Menschen mit Behinderungen haben in der Regel keine regulären Arbeitsverträge und sind daher nicht von den Sozialversicherungssystemen erfasst.

Segregierte Beschäftigung kann nicht als schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Arbeit verstanden werden, wie der Ausschuss in diesem Zusammenhang klarstellt. Das Recht auf Arbeit kann nur in einer frei gewählten oder angenommenen Beschäftigung auf einem offenen und inklusiven Arbeitsmarkt verwirklicht werden (15).

Diskriminierung am Arbeitsplatz

Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung gehören zu den grundlegenden Prinzipien der UN-BRK und sind auch für Artikel 27 UN-BRK maßgeblich. In Zusammenhang mit dem Recht auf Arbeit müssen die Vertragsstaaten den gesamten Beschäftigungszyklus in den Blick nehmen, hierfür effektive Antidiskriminierungsgesetze erlassen und für deren Durchsetzung sorgen, unter anderem mithilfe geeigneter und wirksamer Sanktionsmechanismen (29). Insbesondere haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen im Arbeitskontext vor den in der internationalen Menschenrechtspraxis anerkannten Formen der Diskriminierung zu schützen: vor unmittelbarer Diskriminierung, mittelbarer Diskriminierung, vor Versagung angemessener Vorkehrungen sowie vor Belästigung (16–21, 57).¹¹

Besondere Aufmerksamkeit widmet der Ausschuss der Bedeutung von Mehrfach- und intersektionaler Diskriminierung im Arbeitskontext. So sind beispielsweise Frauen und geschlechtsuntypische Menschen mit Behinderungen mit substanziell anderen Herausforderungen konfrontiert als andere Menschen, wenn gender- und behinderungsbedingte Diskriminierung zusammenwirken (22, 66). Im Arbeitskontext wirkt sich das unter anderem aus in Bezug auf Anstellungen, Gewalt und (sexuelle) Belästigung am Arbeitsplatz, ungleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit und geringere Aufstiegsmöglichkeiten. Zur Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung und intersektionaler Diskriminierung empfiehlt der Ausschuss unter anderem, diese Ausprägungen von Diskriminierung in Rechtsvorschriften ausdrücklich anzuerkennen, Antidiskriminierungsgesetze dahingehend zu verschärfen, einen entsprechenden Rahmen für die Erhebung von Daten zu schaffen (79; 81 (k)), höhere Entschädigung für die Opfer und höhere Strafen für die Täter*innen festzulegen. Eine weitere Empfehlung lautet, Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die intersektionale Diskriminierung erfahren, umfassend an Entscheidungsprozessen zu beteiligen (57).

Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit

Artikel 27 Absatz 1 lit. b UN-BRK normiert das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, einschließlich Schutz vor Belästigungen, sowie auf Abhilfe bei Missständen. Dieses Recht ist eine Ausprägung des Rechts auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen (vgl. Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK). Zudem bildet es einen wichtigen Bestandteil anderer in der Konvention verankerter Rechte, wie zum Beispiel der Gewerkschaftsrechte aus Artikel 27 Absatz 1 lit. c UN-BRK oder des Rechts auf angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz aus Artikel 28 UN-BRK.

Dem Ausschuss zufolge folgt weiter aus Artikel 27 Abs. 1 lit. b UN-BRK, dass eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohns aufgrund einer Behinderung unter keinen Umständen gerechtfertigt ist (25). Außerdem sollen Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen das Recht auf gleiches Entgelt wie Arbeitnehmer*innen ohne Behinderung haben, wenn sie die gleiche oder eine ähnliche Arbeit verrichten, aber auch dann, wenn ihre Arbeit zwar völlig unterschiedlich, aber dennoch gleichwertig ist. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, so der Ausschuss weiter, dass Arbeitsplätze, die sich im Übergangsprozess weg von segregierter Beschäftigung befinden, nicht von der Zahlung gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit ausgenommen sind (27). Darüber hinaus umfassen nach Auslegung des Ausschusses „gerechte und günstige Arbeitsbedingungen“¹² auch solche Leistungen wie etwa Zahlungen in die Rentenkasse, Krankheitsurlaub, Elternzeit, Beförderung, regelmäßiger bezahlter Urlaub, die anderen Arbeitnehmer*innen zugutekommen (26).

Förderung der Beschäftigung¹³

Zur Erhöhung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen an öffentlichen und privaten Arbeitsplätzen empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten die Einführung von positiven Maßnahmen (40, 41) und listet einige Beispiele für solche Maßnahmen auf:

- Erhöhung von Quoten¹⁴;
- Sicherstellung, dass Arbeitgeber*innen Menschen mit Behinderungen nicht auf bestimmte Tätigkeiten beschränken;
- Sicherstellung von Aufstiegs- und Karriere-möglichkeiten;
- Verhinderung von „Scheinbeschäftigung“¹⁵;
- Einbeziehung einer Behinderungs-, Gender- und Altersstrategie in die gesamte Organisation.

Der Ausschuss betont zugleich, dass eine segregierte Beschäftigung und deren Förderung keine positive Maßnahme im Sinne der Konvention darstellen kann (42).

Bezüglich der Quoten merkt der Ausschuss kritisch an, dass diese allein nicht ausreichen und zudem bei Menschen mit Behinderungen auch auf Ablehnung stoßen können, weil sie den Fokus von ihren Fähigkeiten auf ihre Beeinträchtigungen verrücken (41).

Weitere Förderverpflichtungen im Sinne von Artikel 27 Abs. 1 lit. j UN-BRK betreffen Berufserfahrungen auf dem offenen Arbeitsmarkt. Diese können beispielsweise durch Praktika, Stipendien oder finanzielle Anreize für Unternehmen gefördert werden (45). Insbesondere Praktika seien nicht nur für die Entwicklung der Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen wichtig, sondern böten ihnen auch die Möglichkeit, Verbindungen zu potenziellen Arbeitgebern aufzubauen. Zugleich weist der Ausschuss die Vertragsstaaten darauf hin, den Rahmen solcher Praktika-Programme klar zu regeln und zu überwachen, da Menschen mit Behinderungen besonders gefährdet sind, durch unbezahlte Praktika oder Ähnliches ausgebeutet zu werden (46, 72).

Inklusive Schul- und Berufsbildung

Damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Arbeit gleichberechtigt mit anderen ausüben können, brauchen sie Zugang zum Arbeitsmarkt. Zugang zum Arbeitsmarkt erhält in der Regel nur, wer eine anerkannte Qualifikation im Rahmen der (beruflichen) Ausbildung erworben hat, wofür wiederum eine angemessene schulische Bildung erforderlich ist. Inklusive Bildung¹⁶ spielt bei der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit insofern eine entscheidende Rolle (75). Dennoch bleibt sie insbesondere Kindern mit Behinderungen oft vorenthalten.¹⁷ Dazu erläutert der Ausschuss, dass viele Regierungen inklusive Bildung zwar offiziell fördern, in der Praxis aber Kinder mit Behinderungen, insbesondere Mädchen, ausgegrenzt oder in Sonderschulen untergebracht werden. Ausgrenzungen sowie die Unterbringung in Sonderschulen wirkten sich besonders negativ auf die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit aus. Um dem entgegenzuwirken, hätten Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Wege für Menschen mit Behinderungen in den offenen Arbeitsmarkt gefördert werden und nicht etwa Bildungswege, die von vornherein auf eine segregierte Beschäftigung ausgelegt sind.

Besonders dem Übergang von der sekundären oder tertiären Bildung zur Beschäftigung misst der Ausschuss eine hohe Bedeutung zu. Um die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an einer beruflichen Ausbildung zu fördern, seien die Vertragsstaaten verpflichtet, positive Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere in Form von diskriminierungsfreiem Zugang zu Beratungs-, Ausbildungs- und Vermittlungsangeboten. Denn diese Angebote spielten sowohl für den Eintritt in die Arbeitswelt als auch während der Beschäftigung und insbesondere in den Übergängen eine wesentliche Rolle. In der Berufsausbildung sei es dann erforderlich, Fähigkeiten und Leistungen von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit denen anderer anzuerkennen. Zudem sollte im Rahmen der Berufsausbildung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgeklärt werden. Im Einklang damit hätten die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen ausdrücklich in die Rechtsvorschriften über die Berufsausbildung einbezogen, angemessene Vorkehrungen finanziert und Räumlichkeiten, Informationen und Materialien zugänglich gemacht werden (34).

Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten

Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung wird den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zugeordnet. Für diese Gruppe von Rechten gilt, dass die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel Maßnahmen treffen müssen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, siehe Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK. Unter „Verwirklichung nach und nach“ ist, wie der Ausschuss deutlich macht, kein Moratorium zu verstehen, sondern vielmehr eine besondere und kontinuierliche Verpflichtung des Staates, die volle Verwirklichung des betreffenden Rechts gezielt auf dem schnellstmöglichen und effektivsten Weg zu erreichen (53). Dabei können die Vertragsstaaten zwar grundsätzlich nach sachlichen Gründen eine eigene Gewichtung vornehmen, in welcher Reihenfolge sie die Umsetzung vornehmen wollen. Allerdings gilt das nicht für die sogenannten Kernverpflichtungen, die den unverzichtbaren Mindestgehalt des Rechts betreffen. Diese müssen unverzüglich umgesetzt werden. Außerdem ist Artikel 27 UN-BRK, insoweit die Kernverpflichtungen betroffen sind, unmittelbar von deutschen Gerichten als Anspruchsgrundlage und im Rahmen des Diskriminierungsverbots anwendbar.¹⁸

Einige solcher Kernverpflichtungen betreffen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (64 (a) bis (d)).

Ins Zentrum von Artikel 27 UN-BRK rückt der Ausschuss jedoch die Verpflichtung, Nicht-Diskriminierung bei Arbeit und Beschäftigung sicherzustellen (62). Er benennt hierfür eine Reihe wesentlicher Elemente (63 (a)–(j)), von denen die folgenden für Deutschland besonders relevant sind:

- Förderung des Wandels weg von segregierter Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen hin zu ihrer Unterstützung auf einem offenen Arbeitsmarkt, wobei während des Übergangs gewährleistet werden muss, dass die Arbeitsrechte auch unmittelbare Anwendung auf die segregierte Beschäftigung finden 19 (a);
- Förderung des Rechts auf unterstützte Beschäftigung, einschließlich Arbeitsassistenz, Job-Coaching und beruflicher Qualifizierungsprogramme, und Sicherstellung des Rechts auf frei gewählte Beschäftigung (b);
- Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen nicht weniger als den Mindestlohn erhalten und eine Arbeitsaufnahme nicht zu Einbußen bei behinderungsbedingten Leistungen führt (c);
- Ausdrückliche Anerkennung der Versagung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung sowie Verbot von Mehrfachdiskriminierung, intersektionaler Diskriminierung und Belästigung (d);
- Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Übergangs von Menschen mit Behinderungen in und aus einer Beschäftigung sowie eines gleichberechtigten und effektiven Zugangs zu Leistungen und Ansprüchen, wie etwa Renten oder Arbeitslosenunterstützung (e);
- Gewährleistung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Berufs(aus)bildung, Fort- und Weiterbildung sowie Schulung von Arbeitgeber*innen, Interessensvertretungen von Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen, Gewerkschaften und der zuständigen Behörden zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen (h).

Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 für Recht und Politik in Deutschland

Diese Allgemeine Bemerkung des Ausschusses ist kaum zu überschätzen in ihrer Bedeutung für alle Akteure in Deutschland, die sich – egal in welcher Rolle – dafür einsetzen, das Recht auf Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen in Deutschland zu verwirklichen. Sie enthält einige zentrale Klarstellungen und zieht damit wichtige Leitplanken, die für den deutschen innerstaatlichen Diskurs wesentliche Orientierungsmarken setzen und von Politik und Verwaltung bei ihrem Handeln ebenso zu beachten sind wie in der Rechtsprechung der Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichte.

So erklärt der Ausschuss zum Beispiel, was im Kontext der UN-BRK unter einem „offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt“ zu verstehen ist und was nicht. Auch der allgemeine Arbeitsmarkt ist nicht per se UN-BRK-konform, sondern nur dann, wenn er diese drei in der Allgemeinen Bemerkung näher erläuterten Kriterien erfüllt. Dies ist bedeutsam etwa für die anhaltende Debatte um die Zukunft und Umgestaltung der Werkstätten. Der Ausschuss hat nunmehr unmissverständlich klargestellt, dass die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen als segregierte Beschäftigung anzusehen ist, dass eine solche Beschäftigung daher nicht als Teil eines inklusiven Arbeitsmarkts angesehen werden kann und dass sie außerdem nicht dazu führen darf, die Beschäftigten unterhalb des geltenden Mindestlohns zu entlohnen.

Von zentraler Bedeutung sind auch die Ausführungen des Ausschusses zu den sofort umzusetzenden und justiziablen Kernverpflichtungen, beispielsweise im Hinblick auf die Verpflichtung zur Sicherstellung von Diskriminierungsfreiheit.

Die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses zeigt auf, wie sehr die Bandbreite dieser Verpflichtung in Deutschland immer noch unterschätzt wird, insbesondere was die Gewährleistung von Unterstützung bzw. Assistenz, von angemessenen Vorkehrungen, von diskriminierungsfreien Arbeitsbedingungen sowie einer inklusiven und chancengleichen Bildung und Ausbildung betrifft.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 8 macht insgesamt sehr deutlich, dass es in Deutschland dringend mehr inklusive Alternativen für Menschen mit Behinderungen bei Ausbildung und Beruf braucht. Sie zeigt, dass Deutschland noch ein erhebliches Stück des Weges zu gehen hat, bis von einem inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gesprochen werden kann. Bund und Länder dürfen deshalb nicht nachlassen, bisherige gute Ansätze konsequent weiterzudenken. Des Weiteren gilt es, auch etablierte Strukturen grundsätzlich zu hinterfragen und so umzugestalten, dass sie nicht im Widerspruch, sondern vielmehr im Einklang mit den in der UN-BRK formulierten menschenrechtlichen Vorgaben stehen.

- 1 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General Comment No. 8 on the right of persons with disabilities to work and employment. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f8&Lang=en (abgerufen am 30.01.2023).
- 2 Vgl. Art. 27 UN-BRK.
- 3 In Klammern angegebene Ziffern beziehen sich hier und im Folgenden auf die jeweiligen Ziffern der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8.
- 4 Die Spruchpraxis der UN-Ausschüsse bezieht sich auf das Individualbeschwerdeverfahren. Dazu: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-immenschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr> (abgerufen am 09.03.2023).
- 5 Vgl. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK.
- 6 Vgl. Art. 23 und 24 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 6, 7 und 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
- 7 Vgl. UN, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Pakt.pdf (abgerufen am 28.02.2023).
- 8 Zur Wirkung von intersektionaler Diskriminierung ausführlicher unter der Überschrift Diskriminierung am Arbeitsplatz ab S. 5.
- 9 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html (abgerufen am 30.01.2023).
- 10 Vgl. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK.
- 11 Siehe dazu ausführlich: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html (abgerufen am 30.01.2023).
- 12 Art. 27 Abs. 1 lit. b UN-BRK.
- 13 Vgl. Art. 27 Abs. 1 lit. g-k UN-BRK.
- 14 Quote meint die Verpflichtung, mindestens einen bestimmten Prozentsatz von Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen zu beschäftigen.
- 15 Beschäftigung, bei der Menschen mit Behinderungen zwar formal eingestellt werden, aber keine Arbeit verrichten oder keine sinnvolle Beschäftigung gleichberechtigt mit anderen haben.
- 16 Vertiefend siehe UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/das-recht-auf-inklusive-bildung> (abgerufen am 10.03.2023).
- 17 Weltweit machen Kinder mit Behinderungen ein Drittel aller Kinder aus, die nicht zur Schule gehen (75).
- 18 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1990): Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Ziffer 1. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (abgerufen am 06.03.2023); Bezüglich der Ausnahmen zum Progressionsvorbehalt und ihrer Wirkung siehe: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 93–94 mit weiteren Nachweisen.
- 19 Insbesondere in Hinblick auf den Mindestlohn, siehe (63 (c)).

Impressum

Information Nr. 44 | Juni 2023 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0 | Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR*INNEN: Ezgi Aydinlik, Dr. Leander Palleit



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). 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 von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.