

– Fachbeitrag D29-2017 –

06.07.2017

## **Teilbericht zur internationalen Tagung „Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven“<sup>1</sup>**

*Von Tobias Dunz, Universität Kassel*

Die Tagung „Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven“<sup>2</sup> fand vom 8. bis 10. März an der Universität Kassel statt. Das zweite Plenum der Tagung befasste sich mit möglichen Wegen zu der Verwirklichung<sup>3</sup> des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen. Hierbei diskutierten internationale Expertinnen und Experten sowie Tagungsteilnehmende die Rolle von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) unter dem Titel „**Inklusion und Exklusion durch beschützte Arbeit?**“.<sup>4</sup> Drei Referentinnen aus den Niederlanden, Deutschland und Taiwan gaben Einblicke in die „Werkstätten-Wirklichkeit“ ihrer Länder. Ihre Impulsreferate bildeten die Grundlage für die anschließende Diskussion.

**Prof. Dr. Lisa Waddington** (Universität Maastricht, Niederlande) nahm in ihrem Referat zum Thema „**Die Relevanz des Arbeitsrechts in der geschützten Beschäftigung**“ zunächst Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Diese thematisiere im Gegensatz zu einigen Vorläufern<sup>5</sup> WfbM nicht. Art. 27 UN-BRK betone den gleichberechtigten Zugang zum und die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Insofern seien Werkstätten nicht verboten; sie müssten allerdings der UN-BRK und insbesondere deren Art. 27 entsprechen. Unter Verweis auf die Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zu Arbeit und

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D29-2017 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitervorschlag: Dunz: Teilbericht zur internationalen Tagung „Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven“; Beitrag D29-2017 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 06.07.2017.

<sup>2</sup> Weitere Informationen unter <http://www.the-right-to-work.com/>.

<sup>3</sup> Der Titel des 2. Plenums im Wortlaut: „Wege zur Verwirklichung“.

<sup>4</sup> Die in den englischsprachigen Vorträgen verwendeten Begriffe „sheltered workshops“ und „sheltered employment“ sind in diesem Beitrag durchgehend mit „Werkstätten für behinderte Menschen“ übersetzt.

<sup>5</sup> Wie z. B. die UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Menschen von 1993, die Europäische Sozialcharta von 1961 bzw. 1996 (Erweiterung) oder die Empfehlung betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten (Empfehlung Nr. 168) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1983.

Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2012<sup>6</sup> adressierte die Referentin Werkstätten in ihrer Funktion, behinderten Menschen den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Als Teil eines solchen Übergangs und um Diskriminierung behinderter Menschen zu bekämpfen, müssten allgemeine arbeitsrechtliche Vorschriften, soweit dies möglich sei, auch auf die Beschäftigungsverhältnisse in den Werkstätten angewendet werden. Als Beispiele führte Waddington u. a. das Recht Gewerkschaften zu bilden, die Zahlung von Mindestlöhnen und die Einbeziehung der Werkstattbeschäftigten unter Arbeitsschutzgesetze an.

Im Fortgang rezipierte Prof. Waddington die Entscheidung des EuGHs in der Sache *Fenoll*<sup>7</sup>. Der Gerichtshof hatte darüber zu befinden, ob ein Beschäftigter in einem „Zentrum der Hilfe für Arbeit (Centre d'aide de la travaille – CAT)“, und nach nationalem (französischem) Recht ohne Arbeitnehmereigenschaft ausgestattet, Arbeitnehmer im unionsrechtlichen Sinne sei und deswegen unter dem Schutz des EU-Rechts stehe. Der EuGH führte hierzu aus, dass „als ‚Arbeitnehmer‘ [...] jeder anzusehen [ist], der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“<sup>8</sup> Weiter, so zitierte die Referentin aus dem Urteil, spiele es keine Rolle, wie hoch die Produktivität des Betroffenen ist, woher die Mittel seiner Entlohnung stammen oder ob diese eine eingeschränkte Höhe aufweisen.<sup>9</sup> Nach Rechtsauffassung des Gerichtshofs kann eine in einem CAT beschäftigte Person unionsrechtlich Arbeitnehmer sein.<sup>10</sup> Dass im Rahmen einer solchen Beschäftigung auch medizinische und soziale Hilfen gewährt würden und andere, nicht konkret arbeitsbezogene Aktivitäten stattfänden, führe, so Prof. Waddington abschließend, nicht per se dazu, dass die beschäftigte Person nicht als Arbeitnehmer im Sinne des Unionsrechts anzusehen sei.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Office of the United Nations High Commissioner Human Rights (OHCHR), Thematic study on the work and employment of persons with disabilities, A/HRC/22/25, 2012, (Zugriff: 23.04.2017).

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 26.03.2015, Rs. C-316/13, *Fenoll* [juris] = NZA 2015, 1444–1446.

<sup>8</sup> EuGH (Fn. 6), Rn. 27 m. w. N. der Rspr. [juris].

<sup>9</sup> EuGH (Fn. 6), Rn. 34 m. w. N. der st Rspr [juris].

<sup>10</sup> EuGH (Fn. 6), Rn. 43 [juris].

<sup>11</sup> Siehe zum Urteil (Fn. 6) auch *Seifert*, Arbeitszeitrechtlicher Arbeitnehmerbegriff – Horizontalwirkung des Rechts auf bezahlten Urlaub (Art. 31 Abs. 2 GRCh), EuZA 2015, 500–508; *Wendt*, Behinderte Menschen in europäischen Behindertenwerkstätten sind unionsrechtlich Arbeitnehmer, Diskussionsbeitrag Nr. 14/2015, Forum B, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, www.reha-recht.de und *Mrozynski*, Überkommene und innovative Ansätze in der Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen, ZFSH/SGB 2016, 299 (306).

**Kathrin Völker** (Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) WfbM<sup>12</sup>) stellte das deutsche Werkstätten-Modell vor und gab dem Titel ihres Referates entsprechend Impulse zum Thema „**Die künftige Rolle von Werkstätten für behinderte Menschen in einem inklusiven Arbeitsmarkt.**“<sup>13</sup>

Aktuell seien an 2.750 WfbM-Standorten rund 308.000 Beschäftigte tätig.<sup>14</sup> Dabei böten WfbM eine Vielzahl an Tätigkeitsmöglichkeiten im Produktions- und Dienstleistungsbereich, die den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen sollen. Auch die Persönlichkeitsentwicklung, bspw. über Sport- und Freizeitangebote, sei fester Bestandteil der Beschäftigungsverhältnisse. Neben den Tätigkeiten innerhalb der Werkstatt gebe es ausgelagerte Stellen<sup>15</sup>, wobei das Ziel immer die Integration des Beschäftigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt sei. Frau Völker stellte den gesetzlich verankerten Rechtsanspruch auf eine Beschäftigung in einer WfbM als im europäischen Vergleich einzigartig heraus. Im Fortgang erläuterte sie verfahrensrechtliche Aspekte und machte sich in diesem Kontext für eine offizielle Anerkennung der im Berufsbildungsbereich vermittelten Inhalte stark.<sup>16</sup> Der arbeitnehmerähnliche Rechtsstatus<sup>17</sup> der Werkstattbeschäftigten habe zur Folge, dass diese die gleichen Rechte wie Arbeitnehmer genießen würden, nicht aber auch die Pflichten. Entlassungen seien beispielsweise nicht möglich.<sup>18</sup> Im Zusammenhang mit geringer Entlohnung (im bundesweiten Durchschnitt liege die Summe aus Grundbetrag und leistungsangemessenem Steigerungsbetrag bei 181 Euro<sup>19</sup>) merkte Völker an, dass nicht das wirtschaftliche Ergebnis der Arbeitstätigkeit, sondern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit im Vordergrund stehe. Werkstätten seien keine Erwerbsbetriebe, sondern Anbieter beruflicher Rehabilitation.

Neben dem Rechtsanspruch auf Werkstattbeschäftigung und der Aufnahmepflicht arbeitete die Referentin, aus einer vergleichenden Perspektive, die Finanzierung der Werkstätten in Deutschland durch die Rehabilitationsträger<sup>20</sup> als Besonderheit heraus: So firmierten Werkstätten in Finnland als Aktiengesellschaften, in Spanien finanzierten sie sich über Lottereeinnahmen. Auffällige Unterschiede gebe es auch bei den beschäftigten Personen: In Deutschland würden vergleichsweise leistungsschwache Menschen

---

<sup>12</sup> <http://www.bagwfbm.de/>.

<sup>13</sup> Vgl. die folgenden Ausführungen mit §§ 39–43 und 136–144 SGB IX. Zum Begriff der Werkstatt ausführlich Ritz, Stichwort ‚Werkstatt für behinderte Menschen‘, in: Deinert/Welti (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Baden-Baden 2014.

<sup>14</sup> Vgl. die leicht abweichenden Zahlen mit BAG WfbM, Anzahl der Mitgliedswerkstätten und belegten Plätze nach Bundesländern zum 1. Januar 2016, <http://www.bagwfbm.de/file/1056/> (Zugriff: 23.04.2017).

<sup>15</sup> Vgl. Jacobs, Ausgelagerte Arbeitsplätze einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen, SRa 2013, 193 f.

<sup>16</sup> So auch BAG WfbM (Hrsg.), Perspektive Mensch. Kernpunkte für die Weiterentwicklung von Werkstätten, S. 10 f., <http://www.bagwfbm.de/file/867> (Zugriff: 23.04.2017).

<sup>17</sup> § 221 SGB IX.

<sup>18</sup> Vgl. Weber, Beendigung des Werkstattverhältnisses, SRa 2013, 96–100.

<sup>19</sup> BAG WfbM, Durchschnittliche monatliche Arbeitsentgelte 2012–2015, <http://www.bagwfbm.de/file/1053/> (Zugriff: 23.04.2017).

<sup>20</sup> Vgl. Ritz (Fn. 12), Rn. 64–69.

aufgenommen. Die Abschaffung von Werkstätten, welche in der sozialpolitischen Diskussion immer wieder gefordert wird,<sup>21</sup> bewertete Völker vor diesem Hintergrund kritisch. Sie plädierte dafür, die Unterschiedlichkeit der Werkstätten-Systeme in Europa nicht zu verkennen.

Der Aufgabe der Werkstätten, ihre Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zuleiten und so an der Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarktes mitzuarbeiten, gab die Referentin abschließend eine realistische Kontur. Zweierlei dürfe nicht außer Acht gelassen werden: Nicht jeder Werkstattbeschäftigte könne und vor allem wolle auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergehen. Außerdem biete der allgemeine Arbeitsmarkt, trotz derzeit guter Arbeitsmarktlage in Deutschland, für Werkstattbeschäftigte nur wenige sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen. Gelingen der Übergang dennoch, bräuchten die vermittelten Personen oftmals kontinuierliche Unterstützung. Auch dies könnten Werkstätten in Zukunft leisten.

Im abschließenden Referat gewährte **Prof. Dr. Yi-Chun Chou** (Soochow Universität Taipei, Taiwan) Einblicke in die Werkstatt-Modelle Japans und Taiwans. Einleitend rief sie ins Bewusstsein, dass Werkstätten lange Zeit und staatenübergreifend als wichtiger Teil von Behindertenpolitik angesehen wurden. Die Systeme einzelner Länder unterscheiden sich dabei stark voneinander, dies sei vor allem auf divergierende Wohlfahrtsmodelle zurückzuführen.

Der Anteil von Menschen mit Behinderungen an der Gesamtbevölkerung liege in Japan mit ca. 6 % geringfügig höher als in Taiwan mit ca. 5 %. Auffällig sei indes, dass in Taiwan mehr Menschen mit einer Behinderung arbeiten als in Japan. Die Beschäftigungsquoten behinderter Menschen seien in beiden Ländern im Vergleich zu westeuropäischen Staaten geringer.<sup>22</sup> Auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Japan würde die Anstellung behinderter Menschen über Quoten-, Abgaben- und Beihilfe-Programme für private Unternehmen gesteuert. Daneben gebe es Werkstätten, die einer Klassifikation, Typ A und Typ B, folgen. Beide Typen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der zu verrichtenden Tätigkeiten und der Entlohnung. Gemeinsam sei beiden, dass geistig behinderte Menschen den Großteil der Beschäftigten ausmachen. Zur Situation in Taiwan führte die Referentin aus, dass die dortigen Werkstätten als private Unternehmen firmieren. Aus diesem Grund stellten sie nur Beschäftigte mit einer vergleichbaren Arbeitskapazität ein und hätten kein Interesse an einem Übergang ihrer Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Zudem müssten sich Interessierte um einen Platz in der Werkstatt bewer-

---

<sup>21</sup> So auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. *Vereinte Nationen*, Abschließende Bemerkung über den ersten Staatenbericht Deutschlands, S. 12, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD\\_Abschliessende\\_Bemerkungen\\_ueber\\_den\\_ersten\\_Staatenbericht\\_Deutschlands.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf) (Zugriff: 23.04.2017). Vgl. *Preis*, Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen – Veranstaltungsbericht zum 12. Kölner Sozialrechtstag, NZS 2016, 614 (616) und *Röns*, Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen – Tagungsbericht, NZS 2016, 137 (140).

<sup>22</sup> Die Zahlen stammen aus dem Zeitraum von 2006 bis 2015.

ben. Als Besonderheit des taiwanesischen Modells werde die gute Möglichkeit des Kundenkontaktes der Werkstattbeschäftigten durch verschiedene Dienstleistungen angesehen.

Sowohl in Japan als auch in Taiwan seien die Löhne der Werkstattbeschäftigten, so die Referentin abschließend, geringer als auf dem regulären Arbeitsmarkt und nicht ausreichend für eine unabhängige Lebensführung. In beiden Ländern seien die Werkstätten vergleichsweise klein und nahe der Stadtzentren angesiedelt. Die Auswirkungen der UN-BRK auf die Werkstätten-Modelle beider Länder seien bis heute unklar.

Gegenstand der anschließenden Diskussion war u. a. die geringe Übergangsquote von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Gespräch wurden unterschiedliche hemmende Faktoren wie das Zusammenfallen von Arbeitgeber- und Arbeitsvermittlungstätigkeit bei den Werkstätten und die Beobachtung, dass Werkstätten die produktivsten Beschäftigten gerne für sich behielten, genannt. Des Weiteren berichtete eine Teilnehmerin von ihrer Erfahrung, dass die Stellen des allgemeinen Arbeitsmarktes, die für Werkstattbeschäftigte in Frage kämen, von Zeitarbeitsfirmen besetzt würden. Werkstattbeschäftigte könnten wiederum nicht deren Anforderungen an Flexibilität erfüllen. Als Lösungsinstrument wurden Integrationsbetriebe, die eine Lücke zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt schließen könnten, besprochen. In Erinnerung bleibt der Beitrag einer Teilnehmerin, die vom Wunsch ihrer in einer Werkstatt beschäftigten Schwester erzählte, in der öffentlichen Debatte als „Arbeitnehmerin“ und nicht als „Leistungsempfängerin“ wahrgenommen zu werden.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---