

– Fachbeitrag D11-2020 –

13.05.2020

Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention¹

Von Ass. jur. Clarissa von Drygalski, Gräfelfing

I. Ausgangslage

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in den einzelnen Vertragsstaaten wird vom UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss bzw. CRPD) in regelmäßigen Abständen überprüft. Dazu haben die Vertragsstaaten gem. Art. 35 UN-BRK einen Bericht vorzulegen, in dem sie über die unternommenen Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK und die dabei erzielten Fortschritte berichten. Den ersten Bericht legte Deutschland (gem. Art. 35 Abs. 1 UN-BRK) im Jahr 2011, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens, vor. Die Prüfung durch den UN-Fachausschuss erfolgte im Jahr 2015 und endete mit den „Abschließenden Bemerkungen“ („Concluding Observations“), in denen der Fachausschuss in Bezug auf Art. 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung) deutliche Kritik am Werkstattssystem in Deutschland übte.² Der UN-Fachausschuss zeigte sich besorgt über die Segregation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie über finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern. Zudem kritisierte er die fehlende Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt, da in den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) weder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet würde noch dieser Übergang gefördert werde.

Der UN-Fachausschuss empfahl die Schaffung zugänglicher Arbeitsplätze und die schrittweise Abschaffung der WfbM durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien sowie durch wirksame Anreize für Arbeitgeber für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Außerdem empfahl er

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D11-2020 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Von Drygalski: Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention; Beitrag D11-2020 unter www.reha-recht.de; 13.05.2020.

² CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 49, 50; die deutsche Übersetzung der Monitoring-Stelle ist abrufbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/archiv-zur-1-staatenpruefung/dokumente-zum-1-staatenpruefverfahren-2011-2015/>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020.

sicherzustellen, dass mit dem Wechsel aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung verbunden ist.³

II. Zweite Staatenberichtsprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK

Seit Herbst 2018 befindet sich Deutschland im kombinierten zweiten und dritten Berichtszyklus. Um den Berichterstattungsprozess der Vertragsstaaten zweckmäßiger zu gestalten, führte der UN-Fachausschuss 2013 ein vereinfachtes Berichtsverfahren („simplified reporting procedure“) ein.⁴ Nach diesem Verfahren erstellte der UN-Fachausschuss eine Frageliste („List of Issues prior to reporting“), die er an Deutschland weiterleitete. Das Bundeskabinett beschloss am 17. Juli 2019 auf der Grundlage dieser Frageliste den kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht und reichte diesen im September 2019 beim UN-Fachausschuss in Genf ein.⁵

Im Vorfeld der Erstellung der Frageliste durch den UN-Fachausschuss übermittelte die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring-Stelle)⁶ dem UN-Fachausschuss eine Liste („Pre-List of Issues“), in der sie aus ihrer Sicht wichtige Problemkreise benennt, mit denen sich im Prüfverfahren befasst werden sollte. Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligten sich ebenfalls mit Beiträgen zur Frageliste. Im Folgenden werden die Inhalte der im Vorfeld eingereichten einschlägigen Dokumente, die Frageliste des UN-Fachausschusses selbst sowie der Staatenbericht in Bezug auf die WfbM dargestellt.⁷

³ Ebd.

⁴ Vgl. UN-Fachausschuss unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Simplifiedreportingprocedure.aspx>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020.

⁵ Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/staatenbericht-un-behindertenrechtskonvention.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 03.04.2020.

⁶ Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention wurde 2009 gem. Art. 33 Abs. 2 der UN-BRK als unabhängige Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. Seitdem fördert sie die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und überwacht die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland.

⁷ Dabei wird die WfbM im engeren Sinne betrachtet. Die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen, sei es im Sinne der Barrierefreiheit oder im Sinne der Offenheit von Arbeitsmarkt- und Betriebsstrukturen, die Einfluss auf die WfbM und ihre Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt nimmt, wird hierbei nicht behandelt.

1. Eingabe der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention („Pre-List of Issues“)

In ihren Ausführungen zu Art. 27 UN-BRK hebt die Monitoring-Stelle das durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) eingeführte Budget für Arbeit⁸ als besonders vielversprechend sowie die Stärkung der Inklusionsfirmen hervor.⁹ Die Monitoring-Stelle nimmt Bezug auf die Empfehlungen des UN-Fachausschusses von 2015, die WfbM schrittweise abzuschaffen. Entgegen dieser Empfehlung sei die Situation der WfbM praktisch unverändert. Die rechtliche Grundlage der WfbM sei nicht angetastet worden, lediglich „Andere Leistungsanbieter“ seien in das Gesetz aufgenommen worden.¹⁰ Die Monitoring-Stelle bemängelt den arbeitnehmerähnlichen Status der Beschäftigten (§ 221 Abs. 1 SGB IX) wie auch das niedrige Einkommen. Sie weist auch darauf hin, dass die Zahl der Werkstattbeschäftigten seit 2015 leicht gestiegen ist.¹¹

Die Monitoring-Stelle schlägt vor, Deutschland nach der Zahl der WfbM zu fragen, die seit 2015 geschlossen worden sind.¹² Zudem hält sie für wichtig, die Beschäftigtenzahlen in WfbM, bei „Anderen Leistungsanbietern“ und Tagesförderstätten zu erfahren sowie die Höhe der Förderung dieser Einrichtungen. Sie möchte wissen, wie sich die Zahlen diesbezüglich seit 2015 geändert haben.¹³ Im Hinblick auf die Empfehlung des UN-Fachausschusses empfiehlt die Monitoring-Stelle nach der aktuellen Situation der Beschäftigten, die den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geschafft haben, zu fragen und sich Gründe für Veränderungen, unternommene Maßnahmen und Übergangszahlen darstellen zu lassen.¹⁴

Neben dieser Frageliste nahm die Monitoring-Stelle in ihrem bei der Eröffnungssitzung in Genf gehaltenen Statement auf das Budget für Arbeit Bezug. Es sei ein vielversprechendes Instrument, dessen Auswirkungen in der Praxis jedoch erst noch abgewartet werden müssten. Sie erachtete es als besonders bedeutend, Deutschland nach seiner Strategie für die Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarkts und zugänglicher Arbeitsplätze zu fragen.¹⁵

⁸ Vgl. dazu Mattern: Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen; Beiträge D5-2020 bis D7-2020 unter www.reha-recht.de; Schaumberg: Das Budget für Arbeit – Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis; Beitrag A8-2018 unter www.reha-recht.de; 11.04.2018; Theben: Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt; Beitrag A3-2018 unter www.reha-recht.de; 22.02.2018.

⁹ Monitoring-Stelle, Pre-List of Issues on Germany, 2018, S. 18.

¹⁰ Monitoring-Stelle, Pre-List of Issues on Germany, 2018, S. 19.

¹¹ Ebd.

¹² Die Frage bezieht sich auf die Empfehlung des UN-Fachausschusses, die WfbM in Deutschland schrittweise abzuschaffen. Die Bundesregierung positionierte sich jedoch bereits für den Erhalt des Werkstattwesens in der Beantwortung der Fragen aus der „List of Issues“ im Zusammenhang mit der ersten deutschen Staatenprüfung 2014, S. 20; ebenso in der Begründung des Gesetzentwurfs zum BTHG der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 255.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Monitoring-Stelle, Draft Statement – for consultation, 2018, S. 2.

2. Zivilgesellschaftliche Eingaben

Vorschläge für die Erstellung der Frageliste wurden von drei zivilgesellschaftlichen Organisationen beim UN-Fachausschuss eingereicht. Auf die Situation der WfbM geht dabei das zivilgesellschaftliche Verbändebündnis¹⁶ in seinen Ausführungen zu Art. 27 UN-BRK ein. Das Bündnis sieht Entwicklungsbedarf bei der Höhe des Arbeitsentgelts der Werkstattbeschäftigten.¹⁷ Es stellt fest, dass die Mitwirkungsrechte der Beschäftigten durch das BTHG verbessert wurden, diese jedoch schwächer ausgestaltet sind, als in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes.¹⁸ Auch nach Einführung des Budgets für Arbeit und der „Anderen Leistungsanbieter“ hält es die Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Übergang aus der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt für erforderlich.¹⁹ Dasselbe gelte bei dem Übergang aus der Förderschule in den Arbeitsmarkt.²⁰ Daneben kritisiert das Bündnis, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf weiterhin von der Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen bleiben.²¹ WfbM werden noch unter Art. 6 UN-BRK im Zusammenhang mit den durch das BTHG eingeführten Frauenbeauftragten erwähnt.²² Unter den Ausführungen zu Art. 1–4 UN-BRK wird bemängelt, dass im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung die vergaberechtliche Bevorzugung der WfbM beibehalten wird, während Ausstiegsstrategien aus dem Werkstattssystem nicht vorhanden sind.²³

3. Frageliste des UN-Fachausschusses („List of Issues prior to reporting“)

Unter Art. 27 UN-BRK nimmt der UN-Fachausschuss in seiner Frageliste namentlich Bezug auf die WfbM und knüpft teilweise an seine „Abschließenden Bemerkungen“ von 2015 an.²⁴ Die Bundesregierung wird u. a. gebeten, Angaben zum Übergang von

¹⁶ Bestehend aus: Deutscher Behindertenrat (DBR), Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung, LIGA Selbstvertretung.

¹⁷ Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Vorschläge für Fragen des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der 2. Staatenprüfung Deutschlands (Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis), 2018, S. 9.

¹⁸ Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update zur 2. Staatenprüfung Deutschlands vor dem UN-Fachausschuss zur UN-Behindertenrechtskonvention (Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update), 2018, S. 11. Vgl. dazu Schachler/Schreiner: Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz; Beiträge B2-2017, B3-2017, B5-2017 unter www.reha-recht.de;

¹⁹ Ebd.

²⁰ Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis 2018, S. 9.

²¹ Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis 2018, S. 9; Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update, 2018, S. 11.

²² Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis 2018, S. 3, sowie Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update, 2018, S. 3.

²³ Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update, 2018, S. 2; Näheres zur vergaberechtlichen Situation der WfbM im Nationalen Aktionsplan, Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-BRK 2016, S. 45.

²⁴ CRPD/C/DEU/QPR/R.2-3, Ziff. 28 e, die Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ist abrufbar unter https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/Zweite_Staatenpruefung/List_of_Issues.pdf?blob=publicationFile&v=2 zuletzt abgerufen am 31.03.2020.

Menschen mit Behinderungen aus einer Beschäftigung in WfbM in eine reguläre Beschäftigung zu machen und Anreize für die Arbeitgeber für die Einstellung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu nennen. Zudem wird nach statistischen Daten zum prozentualen Anteil der Übergänge gefragt.²⁵

4. Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland

In Beantwortung der dargestellten Frage des UN-Fachausschusses zu Art. 27 UN-BRK wird das Budget für Arbeit als neues, durch das BTHG eingeführtes Förderinstrument dargestellt. Als Anreiz für Arbeitgeber, voll erwerbsgeminderte Menschen²⁶ regulär einzustellen, diene ein dauerhafter Lohnkostenzuschuss nebst Anleitung und Begleitung.²⁷ Mit Hilfe statistischer Daten, die jedoch keinen prozentualen Anteil nennen, wird über die Anzahl der Übergänge aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie der Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit berichtet.²⁸

WfbM finden zudem in der Berichterstattung unter Art. 6 und Art. 16 UN-BRK im Zusammenhang mit der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen durch die Werkstattträger sowie die Einführung von Frauenbeauftragten durch die WfbM-Mitwirkungsverordnung (WMVO) kurze Erwähnung.²⁹

III. Kritische Betrachtung von Berichtspraxis und Maßnahmen

Die Vorschläge der Monitoring-Stelle sowie des zivilgesellschaftlichen Verbändebündnisses haben in Bezug auf die WfbM nur im geringen Umfang unter Ziff. 28 e Eingang in die "List of Issues prior to reporting" gefunden. Darauf basierend verweist der deutsche Staatenbericht im Wesentlichen auf das Budget für Arbeit als neues Förderinstrument. Auf die Darstellung der Entwicklungen in den einzelnen

²⁵ Ebd.

²⁶ Die volle Erwerbsminderung ist jedoch keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, denn auch die Aufnahme in den Arbeitsbereich der WfbM setzt lediglich die Feststellung der Werkstattfähigkeit voraus, nicht jedoch die Feststellung einer vollen Erwerbsminderung. Beschäftigte in der WfbM gelten rentenrechtlich gem. § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SGB VI zwar als voll erwerbsgemindert, diese rentenrechtliche Folge kann jedoch nicht zur Aufnahmevoraussetzung für die WfbM oder für das Budget für Arbeit umgekehrt werden. Vgl. Schaumberg: Das Budget für Arbeit – Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis; Beitrag A8-2018 unter www.reha-recht.de; 11.04.2018.

²⁷ Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, S. 54, Ziff. 28 e.

²⁸ Ebd.

²⁹ S. 7 (Art. 6 UN-BRK), S. 30 (Art. 16 UN-BRK).

Bundesländern wird im Gegensatz zum ersten Berichtszyklus verzichtet.³⁰ Bestehende Probleme oder Defizite bei der Umsetzung der UN-BRK werden nicht aufgezeigt. Angesichts der deutlichen Kritik des UN-Fachausschusses am deutschen Werkstattwesen in den „Abschließenden Bemerkungen“ wäre es wünschenswert gewesen, die deutsche Berichterstattung hätte detaillierter Stellung zu den dortigen Empfehlungen genommen.³¹ Ausweislich der Gesetzesbegründung war es ein zentrales Ziel des BTHG, die Empfehlungen des UN-Fachausschusses in das deutsche Recht zu implementieren.³² Dies ist jedoch nur zum Teil gelungen. Entgegen der Empfehlung, die WfbM schrittweise abzubauen, verankert die Bundesregierung mit dem BTHG rechtsverbindlich deren Fortbestand in der aktuellen Form.³³

Demgegenüber greift die Bundesregierung in der reformierten Gesetzgebung mit dem Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) den vom UN-Fachausschuss kritisierten Aspekt der mangelnden Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt auf. Durch dieses Instrument soll der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen, die für den Arbeitsbereich der WfbM leistungsberechtigt sind und für die es bislang wenig Alternativen zur Beschäftigung in einer WfbM gab, gefördert werden. Mit dem dabei geleisteten Lohnkostenzuschuss nebst Anleitung und Begleitung wird zudem die Empfehlung des UN-Fachausschusses umgesetzt, Anreize für Arbeitgeber zur Einstellung dieser Gruppe von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Dagegen wird die Empfehlung des UN-Fachausschusses, an das Verlassen der WfbM keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung zu knüpfen, nicht sichergestellt.³⁴ Ein Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt unter Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit kann sich je nach Beschäftigung nachteilig auf die Höhe der späteren Rentenzahlungen auswirken, da die rentenrechtliche Privilegierung in der

³⁰ Ein Gesamtüberblick über die Umsetzung des BTHG in den einzelnen Ländern ist verfügbar unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/gesetz/umsetzung-laender/>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020. Vgl. auch Beyerlein: Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern – Beiträge A4-2020 bis A7-2020 unter www.reha-recht.de. Zum Umsetzungsstand des Budgets für Arbeit insbesondere in Bezug auf Abweichungen vom Lohnkostenzuschuss in den Bundesländern, Falk, Landesrechtliche Abweichungen vom bundesgesetzlichen Lohnkostenzuschuss nach § 61 Abs. 2 S. 4 SGB IX (Budget für Arbeit) – Ein Überblick zum Umsetzungsstand in den Bundesländern; Beitrag A2-2019 unter www.reha-recht.de, 17.01.2019.

³¹ So ist in den „Guidelines on periodic reporting to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, including under the simplified reporting procedure“ unter Ziff 1 e u. a. geregelt, dass die Berichterstattung auch im Rahmen des vereinfachten Berichtsverfahrens die Umsetzung der Empfehlungen des UN-Fachausschusses aus den „Abschließenden Bemerkungen“ beinhalten soll, Richtlinien abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/UN_Committee_on_the_Rights_of_Persons_with_Disabilities_2_September_201....pdf, zuletzt abgerufen am 03.04.2020.

³² Vgl. Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 188, 191.

³³ Zur Position der Bundesregierung für den Erhalt des Werkstattwesens, vgl. Fn. 12

³⁴ Vgl. auch Gast-Schimank/Tietz, Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, RP-Reha 4/2019, S. 50.

WfbM wegfällt.³⁵ Dieser Wegfall greift jedoch nicht bei einer Beschäftigung in Inklusionsbetrieben.³⁶ Denkbar ist auch, dass hierdurch finanzielle Fehlanreize für den Verbleib in der WfbM entstehen, welche ausdrücklich vom UN-Fachausschuss kritisiert wurden. Nicht erwähnt wird im Bericht die Zulassung „Anderer Leistungsanbieter“ (§ 60 SGB IX), obgleich dies neben dem Budget für Arbeit eine der wichtigen Neuregelungen im BTHG war.³⁷ Ebenso verzichtete die Bundesregierung darauf, das zum 1. Januar 2020 eingeführte Budget für Ausbildung (§ 61 a SGB IX) als Alternative zum Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich einer WfbM zu erwähnen.³⁸

Bei der Datensammlung zu den Übergängen aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere unter Berücksichtigung des Budgets für Arbeit, besteht Verbesserungsbedarf. Eine Gesamtübersicht zu den Übergängen bzw. zu den bewilligten Budgets für Arbeit existiert bislang nicht.³⁹ Die vorhandenen statistischen Daten sprechen jedoch für einen Übergang bzw. eine Inanspruchnahme des Förderinstruments von deutlich weniger als 1 %.⁴⁰ Damit bleibt die Nutzung weit hinter den in der Gesetzesbegründung geäußerten Erwartungen der Bundesregierung zurück.⁴¹ Die Bundesregierung hat bei der Umsetzung des Art. 27 UN-BRK in Bezug auf

³⁵ Nebe/Waldenburger, Budget für Arbeit. Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland, 2014, S. 154. Vor der Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit ist daher eine Rentenberatung geboten, die die Auswirkungen auf die Rente einzelfallbezogen beantworten kann, siehe hierzu z.B. Berliner Rundschreiben Soz Nr. 01/2018 zu § 61 SGB IX - Budget für Arbeit als Leistung der Eingliederungshilfe – Abschnitt 18 Abs. 3, das eine Rentenberatungspflicht vorsieht.

³⁶ Vgl. § 162 Nr. 2a SGB VI; Welti/Nachtschatt in: Wansing/Welti/Schäfers, Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen (Welti/Nachtschatt), 2018, S. 83 f.

³⁷ Durch die „Anderen Leistungsanbieter“ als Alternative zur WfbM soll eine Erhöhung der Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderungen erzielt werden, vgl. Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 253 f.; kritisch zur Zulassung „Anderer Leistungsanbieter“: Frehe, Weiterentwicklung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, Beitrag D25-2019 unter www.reha-recht.de, 18.12.19, S. 4 f.

³⁸ Das nach dem Vorbild des Budgets für Arbeit gestaltete Förderinstrument erhöht die Wahlfreiheit im Bereich der Ausbildung und schließt die Lücke, die bei der Einführung des Budgets für Arbeit im Bereich der Ausbildung bestehen geblieben war. Ein solches wurde schon im Zuge der Einführung des Budgets für Arbeit zur Reduzierung der Zugangszahlen zur WfbM diskutiert, vgl. Nebe/Schimank, S. 6f.; ausführlich zum Budget für Ausbildung Gast-Schimank, Das Budget für Ausbildung im Angehörigen-Entlastungsgesetz, RP-Reha 4/2019, S. 5–10.

³⁹ Die Bundesregierung begründet dies hinsichtlich des Budgets für Arbeit mit dem kurzen Zeitraum seit dem Inkrafttreten der Neuregelung und verweist auf die Finanzuntersuchung nach § 25 Abs. 4 BTHG, deren Gegenstand auch das Budget für Arbeit sei; Ergebnisse seien im Jahr 2021 zu erwarten, vgl. Bundestags-Drucksache 19/8047, S. 2

⁴⁰ Vgl. hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen, Teil 1: Eckpunkte, Umsetzungsstand und leistungsberechtigter Personenkreis, Beitrag D5-2020 unter www.reha-recht.de, 23.01.2020, S. 3–5.

⁴¹ Die Bundesregierung erwartete, dass im Jahr 2020 ca. 3 % der WfbM-Beschäftigten das Budget für Arbeit in Anspruch nehmen würden, vgl. Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 212.

die WfbM in erster Linie auf die Verbesserung der Durchlässigkeit sowie auf die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts der Menschen mit Behinderungen gesetzt.⁴²

Die Zahlen zeigen, dass die bisherigen Maßnahmen, auch wenn diese grundsätzlich positiv zu bewerten sind, noch nicht ausreichen, um den Forderungen des Art. 27 UN-BRK nach einem gleichen Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen zu genügen. Folglich ist eine weitere Umgestaltung der WfbM und der Arbeitswelt sowie ein Wandel der Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen erforderlich. In der Frageliste der Monitoring-Stelle sowie in den Eingaben des zivilgesellschaftlichen Verbändebündnisses wurden dazu wichtige Gesichtspunkte angesprochen. Ein bedeutender Schritt in Richtung mehr Inklusion könnte die Änderung des arbeitsrechtlichen Status der WfbM-Beschäftigten sein.⁴³ Damit einhergehen sollte eine Änderung des Vergütungsmodells. Der geringe Verdienst in den WfbM und die Nichtanwendbarkeit des Mindestlohngesetzes in WfbM werden seit Jahren kritisiert.⁴⁴ Bislang erfolgte lediglich eine Erhöhung des Ausbildungsgeldes im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich und des daran gekoppelten Grundbetrags im Arbeitsbereich der WfbM sowie eine Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes.⁴⁵ In diesem Zusammenhang ist das aktuelle Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zum Entgeltsystem in WfbM zu begrüßen.⁴⁶ Weitere Maßnahmen für mehr gleichberechtigte Teilhabe wären die Überarbeitung der sozialrechtlichen Stellung, insbesondere die Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung sowohl in der WfbM⁴⁷ als auch bei der Ausgestaltung des Budgets für Arbeit,⁴⁸ wie auch die Regelung einer sozialen Sicherung, unabhängig vom Beschäftigungsort WfbM oder Inklusionsbetrieb.⁴⁹ Seit Langem diskutiert wird das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ als Zugangskriterium zur

⁴² Vgl. Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 253.

⁴³ Vgl. Welti/Nachtschatt, S. 83 f; ebenfalls kritisch zum arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis Wendt, Ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für behinderte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen noch zeitgemäß?, br 2014, S. 59 ff.

⁴⁴ Vgl. etwa Scheibner, Das Recht der Beschäftigten im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen auf den Mindestlohn, br 2015, S. 158–163 (Teil 1) und 188–195 (Teil 2).

⁴⁵ Durch das im Zuge des BTHG erhöhte Arbeitsförderungsgeld, sowie durch die Erhöhung des Ausbildungsgeldes und des daran gekoppelten Grundbetrages durch das Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes (BABAbg-AnpG) wurde nur eine geringfügige finanzielle Besserstellung unter Beibehaltung des bisherigen Vergütungssystems erreicht.

⁴⁶ Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und zu deren Perspektiven auf dem allg. Arbeitsmarkt, ausgeschrieben durch das BMAS, einsehbar unter: <https://www.evergabe-online.de/tenderdetails.html?0&id=310647>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020.

⁴⁷ Für eine Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung, vgl. Welti, Ausschuss-Drucksache 18(11)801, S. 211.

⁴⁸ Vgl. Nebe/Schimank, Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz – Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat (Nebe/Schimank), Beitrag D47-2016 unter www.reha-recht.de, 16.11.2016, S. 8.

⁴⁹ Vgl. Welti/Nachtschatt, S. 83 f.

WfbM.⁵⁰ Eine Loslösung hiervon könnte Menschen mit komplexem Unterstützungsbedarf den Zugang zur WfbM und damit die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen.⁵¹ Schließlich sollte über Faktoren, die die WfbM als Sonderarbeitsmarkt weiter stabilisieren, gesprochen werden. Hierzu zählen die vergaberechtliche Bevorzugung von WfbM⁵² sowie die Anrechnungsmöglichkeiten von Unternehmen auf die Ausgleichsabgabe bei Beauftragung von WfbM (§ 223 Abs. 1 SGB IX).

Die Prüfung des UN-Fachausschusses wird im Rahmen einer Sitzung („Constructive Dialogue“) voraussichtlich im Frühling oder Herbst 2021 stattfinden.⁵³ Bis dahin können Zivilgesellschaft, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen wie auch die Monitoring-Stelle Parallelberichte einreichen, in denen sie die Fortschritte und Mängel bei der Umsetzung der UN-BRK aus ihrer Sicht schildern.⁵⁴ Die Parallelberichte sind von großer Bedeutung, da sie das Bild des UN-Fachausschusses von der Umsetzung der UN-BRK im jeweiligen Vertragsstaat erweitern und somit eine differenziertere Prüfung ermöglichen. Das Prüfverfahren bietet die Chance von der besonderen Expertise des UN-Fachausschusses zu profitieren, der durch seine bisherige Arbeit ein umfassendes Bild von den Systemen geschützter Beschäftigung in unterschiedlichen Ländern und Kulturen erhalten hat. Die Empfehlungen des UN-Fachausschusses haben daher das Potenzial, wichtige Impulse für die zukünftige Gestaltung der WfbM in Deutschland setzen.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

⁵⁰ Vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 2, § 219 Abs. 2 SGB IX.

⁵¹ Vgl. Welti, Ausschuss-Drucksache 18(11)801, S. 211; ausführl. Diakonie, Neue Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention, 2018, unter https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/10_2018_Neue_Angebote_zur_Teilhabe_WEB.pdf, S. 14–16, zuletzt abgerufen am 31.03.2020, sowie Walter/Kaufmann, Eingeschränkte Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Deutschland – aktuelle Situation und Ausblick, BdW 3/2019, S.105–110.

⁵² Vgl. § 224 Abs. 1 S. 1 SGB IX, § 118 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

⁵³ Vgl. Monitoring-Stelle unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020.

⁵⁴ Die Berichte sollten spätestens vier Wochen vor Beginn der Sitzung an den Ausschuss in englischer Sprache übermittelt werden, vgl. Monitoring-Stelle unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/informationen-zum-pruefverfahren/>, zuletzt abgerufen am 31.03.2020.