

– Fachbeitrag D10-2022 –

01.06.2022

Europäische Impulse für Werkstätten für behinderte Menschen Eine Betrachtung der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 im Hinblick auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse¹

Von Clarissa von Drygalski, Universität Kassel

I. Einleitung

Die Europäische Kommission hat im März 2021 die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 vorgelegt, die die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten vorantreiben soll.² Die neue Strategie schließt an den Vorgänger, die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020, an.³ Sie umfasst in verschiedenen Bereichen Maßnahmen und Leitinitiativen, die das Leben von Menschen mit Behinderung verbessern sollen, z. B. durch Förderung der Barrierefreiheit sowie der gleichberechtigten Teilhabe und Nichtdiskriminierung in allen gesellschaftlichen Bereichen. Der Teilhabe am Arbeitsleben ist ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem Vorschläge und Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen vorgestellt und direkte Handlungsaufforderungen an die Mitgliedstaaten gerichtet werden.⁴ Auch geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Einrichtungen, wie Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) in Deutschland, werden thematisiert. Diese stehen seit einigen Jahren vermehrt in der Kritik, segregierende Arbeitswelten aufrecht zu erhalten

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D10-2022 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Von Drygalski: Europäische Impulse für Werkstätten für behinderte Menschen – Eine Betrachtung der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 im Hinblick auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse; Beitrag D10-022 unter www.reha-recht.de; 01.06.2022.

² Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030, COM (2021) 101 final, 03.03.2021. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2021:101:FIN>; vgl. zu den bereits bestehenden europäischen Rechtsvorschriften mit Relevanz zur Teilhabe am Arbeitsleben und der historischen Entwicklung der Behindertenpolitik der EU-Kommission vor dem Hintergrund des Strategiepapiers, von Drygalski, Die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen in der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 der Europäischen Kommission, RP-Reha 2/2022 (im Erscheinen).

³ Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneueretes Engagement für ein barrierefreies Europa, KOM (2010) 636 endgültig, 15.11.2010.

⁴ COM (2021) 101 final, S. 9–14.

und nicht immer angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Mit Blick auf das Recht auf Arbeit nach Art. 27 Abs. 1 UN-BRK wird in Deutschland insbesondere die Beschäftigung in WfbM in einem lediglich arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, der damit zusammenhängende angenommene Ausschluss vom Mindestlohn, die Nicht-einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung sowie die wenigen Übergänge von der WfbM in den ersten Arbeitsmarkt, diskutiert.⁵

In diesem Beitrag soll die vorgelegte Strategie auf ihr Potential, geschützte Beschäftigungsverhältnisse weiterzuentwickeln, untersucht werden.

II. Ausgangslage

Bereits jetzt wirken auf EU-Ebene zahlreiche Rechtsvorschriften auf die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und somit auch auf die Beschäftigung in WfbM ein. Besondere Bedeutung kommt dabei den Diskriminierungsverboten wegen Behinderung zu, die in den Europäischen Verträgen,⁶ der Charta der Grundrechte der EU⁷ sowie der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG)⁸ zu finden sind. Ebenso ist bei der Gestaltung, Förderung und Beurteilung von geschützten Beschäftigungen der Maßstab des Art. 27 Abs. 1 der UN-BRK anzulegen. Die Vertragsstaaten anerkennen demnach das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit, welches die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und zugänglichen Arbeitsmarkt frei gewählt und angenommen wird (Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK).⁹ Dies soll von den Vertragsstaaten umgesetzt werden, u. a. durch das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a i. V. m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK) sowie das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b UN-BRK).

Geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Europa sind, neben nationalen Vorschriften, auf der Basis dieser Rechtslage zu beurteilen. Bislang fehlt eine einheitliche europäische

⁵ Vgl. Trenk-Hinterberger, UN-BRK und Teilhabe am Arbeitsleben, in: Küstermann/Eikötter, Rechtliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit – Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung im deutschen Recht (2016), S. 105, 115; Welti/Nachtschatt, Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention, in: Wansing/Welti/Schäfers, Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven (2018), S. 55, 83; Wendt, br 2014, S. 59, 64; Krauthausen, Werkstätten für behinderte Menschen: ein verklärtes System (2020), <https://www.xing.com/news/klartext/werkstatten-fur-behinderte-menschen-ein-verklaertes-system-3879>.

⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV, Art. 10, 19 Abs, 1 AEUV.

⁷ Vgl. Art. 20, 21, 26, 51 Abs. 1 GRC.

⁸ Überwiegend umgesetzt in Deutschland durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), ohne jedoch das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen mit in das Gesetz aufzunehmen.

⁹ Die UN-BRK wurde durch die EU im Jahr 2009 ratifiziert, Beschluss 2010/48/EG des Rates v. 26.11.2009, ABl.2010, L23, 35.

Definition von Werkstätten („sheltered workshops“) und deren Ausgestaltung ist in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich geregelt.¹⁰ Für alle Systeme geschützter Beschäftigung gilt jedoch, je segregierender und undurchlässiger die geschützte Arbeitsumgebung ausgestaltet ist, je weniger Wahlmöglichkeiten den Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, desto stärker stehen sie im Konflikt mit dem Verbot der Diskriminierung und dem Ziel auf gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben. Dabei sind insbesondere die Arbeitsbedingungen, die Vergütung, der Status der Beschäftigten, sowie ihre sozialversicherungsrechtliche Stellung zu beachten.¹¹

III. Kernaussagen der Strategie mit Bezug zu geschützten Beschäftigungsverhältnissen in WfbM

Die Teilhabe am Arbeitsleben hat in der aktuellen Strategie einen hohen Stellenwert und soll durch Maßnahmenpakete, Leitinitiativen und konkrete Handlungsaufforderungen an die Mitgliedsstaaten gefördert werden.¹² Die Kommission geht explizit auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse ein, in denen viele Menschen mit schweren Behinderungen beschäftigt seien. Es wird betont, dass diese in vielfältiger Weise ausgestaltet seien und nicht immer angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzrechte gelten würden. Zudem sei die Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt nicht immer ausreichend gewährleistet.¹³ Als Leitinitiative wird die Kommission 2022 ein Paket zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderungen vorlegen und dabei mit dem Europäischen Netzwerk öffentlicher Arbeitsverwaltung, Sozialpartnern und Behindertenorganisationen zusammenarbeiten. Ziel ist es, Orientierungshilfe zu bieten und durch gegenseitiges Lernen der Mitgliedsstaaten die Teilhabe am Arbeitsleben zu verbessern,¹⁴

¹⁰ Vgl. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) „Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments“ (2015), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf, S. 22.

¹¹ Ausführlich zu der Vereinbarkeit von geschützten Beschäftigungsverhältnissen mit Art. 27 UN-BRK, Welti/Von Drygalski, Rechtsgutachten über die Auswirkung der Art. 26 und 27 UN-Behindertenrechtskonvention auf das System der Werkstätten für behinderte Menschen, insbesondere deren Entgeltsystem in BMAS, Forschungsbericht 586, Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 2021, S. 17 ff.

¹² Ebd., S. 12; die Strategie nimmt hier Bezug auf die Evaluation der Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020, die Beschäftigung als eine der fünf wichtigsten politischen Prioritäten für künftige Maßnahmen nennt.

¹³ COM (2021) 101 final, S. 12; vgl. auch zu Werkstätten für behinderte Menschen („sheltered workshops“) auf EU-Ebene und den Mitgliedsstaaten: ANED, 2018: Mainstreaming Disability Rights in the European Pillar of Social Rights – a compendium, S. 184 ff.

¹⁴ Die Kommission führte zum Zwecke des Austausches zwischen ihr, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft (vgl. Art. 33 UN-BRK) eine Expertengruppe zum Thema Behinderung (High Level Group on Disability), die mit der aktuellen Strategie für Menschen mit Behinderungen durch die 2021 eingerichtete Plattform für das Thema Behinderung ersetzt wurde, vgl. COM (2021) 101 final, S. 29.

u. a. durch den Ausbau der Arbeitsvermittlungs- und Integrationsdienste, Programme zur beruflichen Rehabilitation sowie der Gewährung angemessener Vorkehrungen.¹⁵ Die Kommission benennt zudem das Ziel, hochwertige Arbeitsplätze in geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu erschließen und diese durchlässiger zum ersten Arbeitsmarkt zu gestalten.¹⁶ Ein weiterer Baustein für mehr Arbeitsmarktintegration ist aus Sicht der Kommission die Sozialwirtschaft, die Dienstleistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung bereithalte und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen könne. Sie will daher die Sozialwirtschaft in den Mitgliedsstaaten unterstützen und so günstige Rahmenbedingungen für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den offenen Arbeitsmarkt schaffen.¹⁷ Darüber hinaus betont die Kommission die Wichtigkeit der Anwendung der Gleichbehandlungsrichtlinie (2000/78/EG) in den Mitgliedstaaten, für die sie sich weiterhin einsetzen will.¹⁸ Die Kommission will zudem mit gutem Beispiel vorangehen und durch neue Maßnahmen die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bei EU-Institutionen fördern.¹⁹

Die Kommission fordert die Mitgliedsstaaten in dieser Strategie auf, bis 2024 Ziele festzulegen, um die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und die Beschäftigungslücke zwischen Menschen mit und ohne Behinderung zu verringern.²⁰ Weiter sollen die Mitgliedsstaaten die Arbeitsvermittlungsdienste für Menschen mit Behinderungen ausbauen.

IV. Bewertung und Ausblick

Die Strategie zeigt den Willen der Kommission, geschützte Beschäftigungsverhältnisse noch mehr an den Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK auszurichten. Sie setzt sich intensiver mit geschützter Beschäftigung auseinander als die Vorgängerstrategie 2010–2020, in der damals alleinig das Ziel formuliert wurde, die Durchlässigkeit von geschützten Beschäftigungsverhältnissen zum ersten Arbeitsmarkt zu fördern.²¹

¹⁵ COM (2021) 101 final, S. 14.

¹⁶ COM (2021) 101 final, S. 14.

¹⁷ Diesbezüglich hat die Kommission am 09.12.2021 einen Aktionsplan veröffentlicht: Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft, COM (2021) 778 final; einer der drei Schwerpunkte des Aktionsplans liegt auf der Anpassung der Steuer-, Vergabe- und Beihilferahmen an die Bedürfnisse der Sozialwirtschaft.

¹⁸ Ebd. S. 13. Zur Umsetzung der RL 2000/78/EG hat die Kommission am 19.03.2021 einen Bericht veröffentlicht: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Rassismusbekämpfungsrichtlinie,“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie“), COM (2021) 139 final.

¹⁹ COM (2021) 101 final, S. 31 f., hierzu wird die Kommission eine erneuerte Personalstrategie annehmen.

²⁰ COM (2021) 101 final, S. 14.

²¹ Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneuerter Engagement für ein barrierefreies Europa, KOM (2010) 636 endgültig, 15.11.2010.

Bedeutung wird der Weiterentwicklung geschützter Beschäftigung zudem dadurch verliehen, dass die Kommission die benannten Ziele in die Leitinitiative zur Förderung des Zugangs zu hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung aufgenommen hat und sie in dem 2022 zu schnürenden Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderung Beachtung finden sollen. Welche Maßnahmen konkret folgen werden, wird sich erst nach Vorlage des Pakets zeigen.

Bislang bleibt unklar, was die Kommission genau unter hochwertigen Arbeitsplätzen in geschützten Beschäftigungsverhältnissen versteht. Sie verzichtet darauf, die vom EU-Parlament klar formulierten Forderungen zu übernehmen. Dieses hatte in seiner Entschließung 2019 zur neuen Strategie für Menschen mit Behinderungen gefordert, Beschäftigte in geschützten Werkstätten als Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes anzuerkennen und sicherzustellen, dass sie Anspruch auf denselben sozialen Schutz haben wie andere Arbeitnehmer.²² In seinem Bericht über die Durchsetzung der Richtlinie 2000/78/EG von 2021 hob das Parlament hervor, dass die Beschäftigung in segregierenden Werkstätten ohne Arbeitnehmerstatus, Arbeitnehmerrechte und Mindestlohnanspruch einen Verstoß gegen die UN-BRK darstelle.²³ Diesen Standpunkt vertritt auch das European Disability Forum (EDF), die Dachorganisation der europäischen Behindertenverbände.²⁴

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte sich 2015 mit der Rechtsstellung von Werkstattbeschäftigten befasst und in der Rechtssache Fenoll Beschäftigte in einer französischen Werkstatt für behinderte Menschen unionsrechtlich als Arbeitnehmer eingestuft.²⁵ Die Nachteile des lediglich arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in deutschen Werkstätten für behinderte Menschen sind in der Covid-Pandemie auch jenseits der Mindestlohnproblematik zu Tage getreten. Da dortige Beschäftigte nach § 28 Abs. 1 Ziff. 2 SGB III nicht in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung einbezogen sind,²⁶ hatten sie keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld.²⁷ Zur Stärkung des Rechts auf Arbeit

²² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18.06.2020 zu der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020 (2019/2975(RSP)), P9_TA (2020) 0156, vgl. u.a. lit. m), Nr. 14, Nr. 16 und 19.; vgl. Tietz, Rechte von Menschen mit Behinderungen im Europäischen Kontext, RP Reha 3 /2020, S. 59 ff.

²³ Entschließung des EU-Parlaments v. 10.03.2021 zu der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der UN-BRK (2020/2086(INI)), P9_TA-PROV(2021)0075, lit. N und Ziff. 13.

²⁴ European Human Rights Report, Issue 3, 2019, Ensuring the rights of persons with disabilities to equality and non-discrimination in the European Union, 21, 26 mit Bezug auf General Comment Nr. 6, CRPD/C/GC/6, 26.04.2018; Ensuring adequate wages and workers' rights for persons with disabilities, Position Paper, 01/2021, 3.f.

²⁵ EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, die Entscheidung erging zur Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG).

²⁶ Soweit sie wegen einer Minderung ihrer Leistungsfähigkeit dauernd nicht mehr verfügbar für den Arbeitsmarkt sind; vgl. § 45 Abs. 1 S. 3 Ziff. 3 SGB XII, wonach für Personen, die in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen tätig sind, volle Erwerbsminderung angenommen wird.

²⁷ Vgl. hierzu Theben, Kurzarbeitergeld in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen – ausgewählte Probleme (nicht nur) in Zeiten von Corona, Beitrag D16-2020 v. 26.06.2020 unter www.reha-recht.de. Zum Anspruch im Rahmen eines Budgets für Arbeit siehe Jahn:

nach Art. 27 UN-BRK wäre es wünschenswert, wenn die Kommission bei dem zu schnürenden Maßnahmenpaket die Rechtsauffassung des EuGH und die aufgetretenen praktischen Probleme berücksichtigen und entsprechende Forderungen an die Mitgliedstaaten richten würde. Die Festlegung des zeitlichen Rahmens und die bereits formulierten Schwerpunkte können bei der Erstellung des Paketes eine fokussierte Interessensvertretung durch Behindertenorganisationen und Sozialpartner erleichtern.

Zu begrüßen ist zudem die beabsichtigte Förderung der Sozialwirtschaft, zu der auch WfbM gehören. Dies könnte zum einen zur Weiterentwicklung der geschützten Beschäftigungsverhältnisse in der WfbM selbst beitragen. Zum anderen könnte der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt gefördert werden, indem die Brückenfunktion der WfbM und anderer Akteure der Sozialwirtschaft, wie z. B. Inklusionsbetriebe nach § 215 SGB IX, ausgebaut bzw. verstärkt genutzt wird. Jedoch muss darauf geachtet werden, dass die Fördermittel an die Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK, insbesondere Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, geknüpft werden. Aus dem bereits vorliegenden Aktionsplan für die Sozialwirtschaft geht dies nicht hervor. Dies kann die Gefahr bergen, die teils segregierenden Strukturen in geschützten Beschäftigungen zu festigen, statt sie in Richtung sozialraumorientierter²⁸ Unternehmen weiterzuentwickeln. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hatte gegenüber der EU bemängelt, dass internationale Entwicklungsförderung genutzt wird, um u. a. Behindertenwerkstätten entgegen den Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK zu erhalten und auszubauen, und empfohlen, diese Praxis zu beenden.²⁹

Trotz verbleibender Unklarheiten kann festgestellt werden, dass die Strategie das Potential hat, einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung geschützter Beschäftigung im Einklang mit Art. 27 Abs. 1 UN-BRK zu leisten. Die Strategie kann Impulse setzen und die Bemühungen der Mitgliedsstaaten unterstützen und koordinieren. Jedoch muss auch festgehalten werden, dass die durch die Kommission vorgelegten Maßnahmen keine verbindlichen Rechtsvorschriften enthalten und solche auch nicht für das noch zu schnürende Paket angekündigt wurden. Ein tatsächlicher Erfolg der Strategie ist daher nur durch die entschiedene Umsetzung der Mitgliedstaaten, unterstützt durch das Engagement von Behindertenorganisationen, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft, zu erreichen.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.

Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Beschäftigte im Rahmen eines Budgets für Arbeit; Beitrag D17-2020 unter www.reha-recht.de; 26.06.2020.

²⁸ Zum Begriff siehe Kahl, Gundlach: Mehr sozialraumorientierte Praxis dank BTHG? Eine Analyse des gesetzlichen Rahmens und praktischer Spielräume in der Eingliederungshilfe – Teil I: Rechtlicher Rahmen und theoretische Einordnung des Begriffs Sozialraumorientierung; Beitrag D32-2021 unter www.reha-recht.de; 15.11.2021.

²⁹ Vgl. Abschließende Bemerkungen CRPD/C/EU/CO/1 v. 04.09.2015 Ziff. 74,75, entsprechend kritisierte der Fachausschuss auch, wenn Fördergelder der EU in den einzelnen Vertragsstaaten in singulärer Ausrichtung für segregierende Beschäftigungsverhältnisse genutzt werden (z. B. Litauen, CRPD/C/LTU/CO/1, 21.04.2016, Ziff. 51,52).