

– Fachbeitrag D12-2024 –

29.10.2024

Das Recht auf Arbeit: Viel erreicht und noch mehr zu tun?
Zusammenfassung der Online-Diskussion im moderierten Forum Fragen –
Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht
(26.06.–17.07.2024)¹

Von Livia Grupp, M.A., Deutsche Vereinigung für Rehabilitation e. V., Heidelberg

Der Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen hat am 3. Oktober 2023 seine Abschließenden Bemerkungen² zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland veröffentlicht. Eine öffentliche Online-Diskussion³ der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation e. V. (DVfR) und der Universität Kassel thematisierte im Juni/Juli 2024 insbesondere die Kritikpunkte und Empfehlungen zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung. Dies bot die Möglichkeit, an die Fachtagung⁴ zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland, Österreich und der Schweiz am 20./21. Juni 2024 in Kassel anzuknüpfen und die dortigen Diskussionen fortzuführen. Alle Interessierten waren zum Austausch mit folgenden Expertinnen und Experten eingeladen:

- Christoph Beyer, Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) e.V., Köln
- Nina Eckstein, Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich
- Urs Germann, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Bern

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D12-2024 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Grupp: Das Recht auf Arbeit: Viel erreicht und noch mehr zu tun? – Zusammenfassung der Online-Diskussion im moderierten Forum Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht (26.06.–17.07.2024); Beitrag D12-2024 unter www.reha-recht.de; 29.10.2024.

² Vgl. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, CRPD/C/DEU/CO/2-3, abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en.

³ Die Online-Diskussion ist weiterhin öffentlich nachlesbar unter <https://fma.reha-recht.de/index.php?board/212-das-recht-auf-arbeit-viel-erreicht-und-noch-mehr-zu-tun>.

⁴ Zu der interdisziplinären Fachtagung sind u. a. Programm und Präsentationen abrufbar unter der Veranstaltungsseite: <https://www.reha-recht.de/zip-natar/fachtagung-2024>.

- Denise Posch, Johannes-Kepler-Universität Linz
- Stefan Andreas Stache, Universität Kassel
- Bettina Süßmilch, Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS), Stuttgart
- Clarissa von Drygalski, Universität Kassel

Maßnahmen zu **Artikel 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung)** hatte der UN-Fachausschuss neben anderen Bereichen im Fazit der Abschließenden Bemerkungen als besonders dringlich hervorgehoben. Die Online-Diskussion bot einen breiten Raum für sehr vielfältige Eindrücke, Meinungen und Vorschläge zu dem Thema. In 14 Themensträngen mit rund 60 Beiträgen wurden Maßnahmen und Optionen für künftige Entwicklungen im Berufsbildungssystem und in der beruflichen Rehabilitation, in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sowie zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt u. a. diskutiert. Eine der Empfehlungen des Fachausschusses zielt darauf ab, das **Berufsbildungssystem** umzustrukturieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die Zugänglichkeit und Inklusion zu gewährleisten. Der Fachausschuss empfiehlt zudem die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus zur Untersuchung von diskriminierenden Praktiken.⁵ In der Online-Diskussion wurde vor allem das Problem in den Vordergrund gerückt, dass junge Menschen mit Behinderungen von einer Einrichtung wie der Förderschule in eine weitere Sonderstruktur der beruflichen Bildung und Beschäftigung gebracht werden und dann ggf. weiter in eine WfbM – die sogenannte „**Pfadabhängigkeit**“.

„Bereits in der Förderschule absolvieren viele junge Menschen Praktika in einer WfbM. Im Berufsbildungsbereich einer WfbM können sie keine anerkannten Abschlüsse erwerben, wodurch sich deren strukturelle Benachteiligung verfestigt. Ohne Erfahrungen im allgemeinen Ausbildungsmarkt bzw. Arbeitsmarkt sind Beschäftigte von WfbM eher zurückhaltend, dorthin zu wechseln.“ (Stefan Stache)

„Wichtig finde ich, dass wir uns von der Idee verabschieden, dass berufliche Bildung für junge Menschen mit Behinderung lediglich in Sonderstrukturen stattfinden kann. Das wäre die wichtigste Umstrukturierung und vor allem ein grundsätzliches Umdenken. Inklusion in der Berufsbildung findet im allgemeinen System statt, mit angemessenen Vorkehrungen, Unterstützung, Coaching und Begleitung und vielem mehr.“ (KirstenEhrhardt)

In der Diskussion wurden diese Überlegungen mit einem Appell zu einem Strategiewechsel, weg von einer institutionellen Förderung hin zur unterstützten Beschäftigung, verbunden. Es sei wichtig, jungen Menschen Erfahrungsräume bereitzustellen, die mit

⁵ Abschließende Bemerkungen zur Staatenprüfung Deutschlands, Abschnitt B, Arbeit und Beschäftigung; vgl. CRPD/C/DEU/CO/2-3, Work and employment (Art. 27), 61–62. , s. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en.

Handlungsalternativen verknüpft sind. Die Berufsbildung solle aus der WfbM zugunsten inklusiver und möglichst dualer beruflicher Ausbildung herausgelöst werden (Stache).⁶ Auch müssten systematische Hemmnisse bei der Einmündung in den allgemeinen Arbeitsmarkt beseitigt werden.

„Die Systematik des Werkstattrechts behindert die Wirksamkeit des Budgets für Ausbildung nach § 61a SGB IX. Um in die Werkstatt zu gelangen, muss die Erwerbsunfähigkeit bzw. fehlende Ausbildungsfähigkeit festgestellt werden. Ein paar Monate später soll diese Feststellung dann von der BA schon wieder revidiert werden, um ein Budget für Ausbildung aus dem Berufsbildungsbereich heraus in Anspruch zu nehmen. Das ist schlicht nicht praxistauglich.“ (Christoph Beyer)

In der Schweiz und in Österreich ist die Problematik der „Pfadabhängigkeit“ ebenfalls ein Thema. Hier konnte von jüngeren Entwicklungen zu einer nachhaltigen Gestaltung der beruflichen Ausbildung berichtet werden. So sind die **WfbM in Österreich** von den Bundesländern zu regeln und ihre Zuständigkeit ergibt sich, sobald eine Arbeitsunfähigkeit festgestellt wurde. Bei jungen Menschen führte die festgestellte Arbeitsunfähigkeit häufig zu einer Beschäftigung in der WfbM und zum Ausschluss von Förderungen, die vom Bund finanziert werden. Nach einer Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes⁷ vom 1. Januar 2024 können Menschen nun vor ihrem 25. Geburtstag nicht gegen ihren Willen einer Prüfung ihrer Arbeitsfähigkeit unterzogen werden.

„Damit bleibt man im System – verkürzt gesprochen – jedenfalls bis 25 ‚arbeitsfähig‘, was bedeutet, dass man sämtliche Förderungs- und Weiterbildungsmaßnahmen des Bundes sowie die dort angesiedelten Beschäftigungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen kann.“ (Denise Posch)

In der Schweiz wurde die Invalidenversicherung mit Blick auf die erstmalige Berufsausbildung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ergänzt:

*„Mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung, die auch für behinderungsbedingte Zusatzkosten im Zusammenhang mit der erstmaligen Ausbildung aufkommt, per Anfang 2023 wurde die Begleitung von Jugendlichen mit Gesundheitsproblemen verbessert und der Fokus ausdrücklich auf eine Ausbildung in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts gelegt.“*⁸ (Urs Germann)

⁶ Vgl. hierzu Stache: Werkstätten für behinderte Menschen – Teilhabeerwartungen und Möglichkeiten der Inklusion in den ersten Arbeitsmarkt, <https://www.uni-kassel.de/fb01/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=2808&token=5a1a2bf14c50f547495cb64a2835b78f6abcea14> (PDF, 678 KB).

⁷ Vgl. Österreichisches Arbeitslosenversicherungsgesetz (§ 8 Abs. 5 AIVG) *„Die Möglichkeit der Anordnung einer Untersuchung und die Verpflichtung zur Untersuchung der Arbeitsfähigkeit nach Abs. 2 bestehen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nicht.“*

⁸ Vgl. die folgende Ergänzung im Schweizer Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (Art. 16, Abs. 2 IVG): *„Die erstmalige berufliche Ausbildung soll sich nach Möglichkeit an der beruflichen Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt orientieren und bereits dort erfolgen.“*

Es wurde in der Diskussion unterstrichen und auch mit Verweis auf die Monitoringstelle zur UN-BRK betont, dass die Abschließenden Bemerkungen aus 2023 die aus 2015 ergänzen und dass frühere Empfehlungen für eine stufenweise Abschaffung der WfbM in Deutschland weiterhin gelten.

„Es gilt nicht, WfbMs ‚weiterzuentwickeln‘, sondern sie nach und nach abzuwickeln und die Beschäftigungsverhältnisse, die ja gar keine sind, in normale Beschäftigungen mit allen AN-Rechten [Arbeitnehmerrechten, d. V.] und Pflichten (und natürlich den ‚angemessenen Vorkehrungen‘) umzuwandeln. Ob nun WfbMs zu Inklusionsunternehmen werden, sich nur noch auf Unterstützungsmaßnahmen konzentrieren, oder wie auch immer. DAS ist das politische Ziel.“ (KirstenEhrhardt)

Ergänzt wurde hierzu nach Einschätzung von Clarissa von Drygalski, dass für ein **regelmäßiges Arbeitsverhältnis** ein (staatlich subventionierter) Mindestlohn zu zahlen und die Arbeitsbedingungen diskriminierungsfrei auszugestalten seien. Da in § 221 Abs. 1 SGB IX bereits die Arbeitnehmerstellung als Möglichkeit normiert ist, bedürfe es allein dafür keiner Rechtsänderung, dennoch seien rechtliche Reformen notwendig, um den Sachverhalt rechtssicher für alle Beteiligten zu regeln. Noch sei nicht ausreichend geklärt, welche Rechtsfolgen sich aus der Arbeitnehmerstellung in einer WfbM ergeben.

„Solange das Schwerbehindertenrecht keine eigenen Schutzvorschriften für die Werkstattbeschäftigten kennt, könnte es als ein besonderes ‚werkstattspezifisches Arbeitsverhältnis‘ aufgefasst werden, für das immer dann, wenn die Anwendung von Arbeitsrecht den rehabilitativen Schutzzweck der Beschäftigung gefährden würde, das bisherige Werkstättenrecht greift.“ (Clarissa von Drygalski)

Neben Überlegungen zur Bezahlung wurden in der Diskussion weitere Impulse für WfbM gegeben. So rückte die **Förderung von Übergängen** auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in den Fokus. Eine solche Förderung entspricht den Vorgaben des Art. 27 UN-BRK und ist in Deutschland als Auftrag der WfbM in § 219 SGB IX gesetzlich verankert. In der Diskussion wurde allerdings ausgeführt, dass die WfbM dieser Anforderung der UN-BRK nur unzureichend nachkommen. Einerseits mangle es ihnen an einer ausreichenden Gegenfinanzierung für diesen Auftrag, andererseits sei die Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt so gering, dass keine echte Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderungen bestehe. Vorgeschlagen wurde hierzu u. a. eine Erhöhung der Ressourcen und zusätzliche Anreize für die WfbM (Prämienmodell), eine flexiblere Gestaltung der Übergangsphase und die Möglichkeit, dabei Fachpersonal aus der WfbM einzubinden. Des Weiteren wurde auf ein Konversionsprojekt⁹ hingewiesen, das WfbM in Baden-Württemberg darin unterstützt, einzelne Tätigkeitsbereiche in Inklusionsbetriebe oder Inklusionsabteilungen umzuwandeln und für Werkstattbeschäftigte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zu erlangen. Bei diesem Umwandlungsprozess werden

⁹ Hinweise zum Konversionsprojekt in Baden-Württemberg: <https://www.reha-recht.de/infotehke/beitrag/artikel/konversionsprojekt-uebergang-aus-werkstaetten-in-regulaeren-arbeitsmarkt-erleichtern>.

die Werkstätten betriebswirtschaftlich und juristisch beraten und finanziell gefördert. Angemerkt wurde, dass das Instrument ausgelagerter Plätze für eine versicherungspflichtige Beschäftigung den Inklusionsfirmen bisher verwehrt worden sei. Dabei habe sich dies z. B. im Wege einer integrativen gemeinnützigen Arbeitnehmer-Überlassung beim Kölner ProjektRouter schon viele Jahre bewährt. Auch wurde auf die Ambivalenz in der **Wirksamkeit von Außenarbeitsplätzen** bzw. betriebsintegrierten Arbeitsplätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts hingewiesen, wie es sich in der Entgeltstudie des Bundes darstellt: Nämlich einerseits als eine Möglichkeit, um Berührungängste zwischen Menschen mit Behinderungen und Firmen des allgemeinen Arbeitsmarkts abzubauen, andererseits aber nur eine günstige „Leiharbeit“ für Unternehmen, die keine Übernahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anstreben.¹⁰ Ausgelagerte bzw. betriebsintegrierte Arbeitsplätze machen etwa 9 % der Arbeitsplätze in WfbM aus. Am Rande wurden auch Fragen zur Weiterbildung von Beschäftigten aufgeworfen, für die nach erfolgreichem Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt ggf. passende Angebote zur weiteren Qualifizierung fehlen.¹¹ Zusammenfassend wurde die Wichtigkeit eines personenzentrierten Handelns betont. Es gelte, die vorhandenen Instrumente stärker zu nutzen, wie bspw. in Deutschland das Budget für Arbeit, das Budget für Ausbildung und die Unterstützte Beschäftigung nach § 55 SGB IX.

Ein Blick auf die **Statistik** zeigt, dass Menschen mit Behinderungen etwa zu 40 % seltener erwerbstätig als Menschen ohne Behinderungen sind und dass sie länger in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Die Beschäftigungsquote¹² bezogen auf 2019 für Menschen mit Behinderungen entspricht mit rund 40 % in Deutschland und Österreich etwa dem

¹⁰ Vgl. Forschungsbericht 626, Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 7.2.3 Ausgelagerte Arbeitsplätze als Übergang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, S. 270, abrufbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb626-entgeltsystem-wfbm.html>.

¹¹ Ergebnisse des KVJS-Forschungsvorhabens „Evaluation der Wirkungen der Fördergrundsätze Arbeit Inklusiv“ weisen darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen nach einem Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Arbeitnehmende ihre Weiterbildungsrechte bzw. Qualifizierungsmaßnahmen wenig in Anspruch nehmen; siehe <https://www.kvjs.de/forschung/projekte/wirkungen-der-foerdergrundsaeetze-arbeit-inklusiv>.

¹² OECD (2022): Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1eaa5e9c-en>; siehe auch die Daten aus dem Bericht des European Disability Forum (EDF) vom Juli 2024 unter <https://www.edf-efph.org/publications/digital-skills-accommodation-and-technological-assistance-for-employment-supporting-the-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-the-open-labour-market>.

Vgl. für Deutschland auch Statista: Im Jahr 2023 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland bei durchschnittlich 5,7 %, bei schwerbehinderten Menschen lag die Arbeitslosenquote bei 10,8 %, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1233749/umfrage/inklusion-auf-dem-deutschen-arbeitsmarkt/>. Verfügbare Daten zur Bildungssituation und Arbeitsmarktlage von Menschen mit Behinderung in Österreich vgl.

<https://research.wu.ac.at/de/publications/verf%C3%BCgbare-daten-zur-bildungssituation-und-arbeitsmarktlage-von-m>; für die Schweiz sind neuere Daten u. a. verfügbar vom Bundesamt für Statistik unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit/erwerbsteilnahme.assetdetail.26985555.html>.

OECD-Durchschnitt. In der Schweiz ist die Erwerbsbeteiligung dagegen höher mit einer Beschäftigungsquote von rund 60 %.¹³ Dabei besteht ein markanter Unterschied: In Deutschland sind private und öffentliche Arbeitgeber nach § 154 SGB IX verpflichtet, Menschen mit Schwerbehinderung einzustellen. Es gibt verbindliche Mindestvorgaben für die Zahl der zu beschäftigten Menschen mit Schwerbehinderungen und bei Nichterfüllen der Quote ist eine Ausgleichsabgabe zu leisten. Aber nur 39 % der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben im Jahr 2022 ihre **Beschäftigungspflicht** vollständig erfüllt (36 % teilweise und 26 % gar nicht).¹⁴ Auch in Österreich gilt eine Beschäftigungspflicht (nach § 1 Abs. 1 Behinderteneinstellungsgesetz) und auch hier sind Ausgleichszahlungen vorgesehen. Dennoch: Die Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmenden „stagniert auf einem sehr niedrigen Niveau“ (Eckstein). In der Schweiz hingegen habe sich keine politische Mehrheit für eine Beschäftigungspflicht gefunden, ihre Wirksamkeit würde seitens der Behindertenorganisationen kontrovers diskutiert (Germann), und es gibt auch keine weiteren Anreizsysteme für Arbeitgeber. Für Deutschland bleibt abzuwarten, ob die Anhebung der Ausgleichsabgabe inklusive der Einführung einer neuen 4. Stufe für Arbeitgeber, die keine schwerbehinderten oder gleichgestellten Arbeitnehmer beschäftigen, eine bessere Wirkung zeigt. Viel Hoffnung wird auch auf die neuen Einheitlichen Ansprechpartner für Arbeitgeber gesetzt (§ 185a SGB IX), die einen aktiven Auftrag haben, auf Betriebe zuzugehen, zu sensibilisieren und zu informieren.

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

¹³ Vgl. für Deutschland auch Statista: Im Jahr 2023 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland bei durchschnittlich 5,7 %, bei schwerbehinderten Menschen lag die Arbeitslosenquote bei 10,8 %, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1233749/umfrage/inklusion-auf-dem-deutschen-arbeitsmarkt/>. Sprajcer, Grünhaus: Verfügbare Daten zur Bildungssituation und Arbeitsmarktlage von Menschen mit Behinderung in Österreich vgl. <https://research.wu.ac.at/de/publications/verf%C3%BCgbare-daten-zur-bildungssituation-und-arbeitsmarktlage-von-m/>; für die Schweiz sind neuere Daten u. a. verfügbar vom Bundesamt für Statistik unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit/erwerbsbeteiligung.assetdetail.26985555.html>.

¹⁴ Eine Beschäftigungsstatistik schwerbehinderter Menschen in Deutschland nach den Angaben der Bundesagentur für Arbeit siehe bei REHADAT unter <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/arbeits-und-erwerbslosigkeit/arbeitslos-statistik-der-bundesagentur-fuer-arbeit/>.