



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Menschenrechtliche Eckpunkte für die Reform von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)

März 2024

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Menschenrechtlich relevante Eckpunkte für die Reform von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)	4
2.1	Handlungsleitende Aspekte	4
2.2	Zugang in die Werkstatt	6
2.3	Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	8
2.4	Werkstattentgelt: Transparenz und Angemessenheit	9
2.5	Teilhabe von Menschen mit komplexen Behinderungen	12

1 Einleitung

Das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK) enthält in Artikel 27 das Recht auf Arbeit als fundamentales Menschenrecht. Dieses umfasst „das Recht auf die Möglichkeit, **den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen**, die in einem **offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen** Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld **frei gewählt oder angenommen** wird“. Dieses Recht wird nicht verwirklicht, wenn für Menschen mit Behinderungen praktisch nur die Möglichkeit einer segregierten Beschäftigung besteht. Dies hat der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 von 2022 zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung¹ erneut hervorgehoben und die gestellten Anforderungen näher dargelegt. Geschützte Werkstätten als Sonderwelten für Menschen mit Behinderungen sind nach diesen Maßstäben unvereinbar mit Artikel 27 UN-BRK.

Dennoch besteht in Deutschland weiterhin ein stark ausgebautes System von Sonderstrukturen. Etwa 300.000 Menschen mit Behinderung arbeiten in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Nur wenige WfbM-Beschäftigte werden auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Werkstätten in ihrer heutigen Form führen zu Segregation und Exklusion. Sie sind deshalb nicht Teil eines inklusiven Arbeitsmarktes. Sie bieten auch nicht die Möglichkeit, einen angemessenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.

Über diesen konventionswidrigen Zustand zeigte sich der UN-Fachausschuss mehrfach besorgt. In seinen an Deutschland gerichteten Abschließenden Bemerkungen aus den Jahren 2015 und 2023 bemängelt er die Zustände, denen Menschen mit Behinderungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt hierzulande ausgesetzt sind. Hier sei angemerkt, dass die Empfehlungen des Ausschusses nebeneinander und in keinem Hierarchieverhältnis stehen. Sie ergänzen sich und sind kumulativ zu betrachten.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit einem strukturierten Dialog den Reformprozess begonnen hat und im Bewusstsein der Hürden und Schwierigkeiten das System der Werkstätten für behinderte Menschen in einigen wesentlichen Aspekten überarbeiten will.

¹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8.

2 Menschenrechtlich relevante Eckpunkte für die Reform von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)²

Im Folgenden werden menschenrechtliche Themenschwerpunkte aufgeführt, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bei seinem Vorhaben zur Reformierung der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) vorrangig beachten sollte, um konventionskonform zu handeln.

Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich an den vom BMAS formulierten Handlungsfeldern: (1) Zugang in die Werkstatt, (2) Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, (3) Werkstattentgelt: Transparenz und Angemessenheit, (4) Teilhabe von Menschen mit komplexen Behinderungen.

2.1 Handlungsleitende Aspekte

Handlungsleitend für die Reform des Werkstätten-Systems muss sein, segregierende Strukturen nicht länger zu perpetuieren, sondern aufzubrechen und zu verringern: Laut UN-Fachausschuss sind grundlegende Merkmale eines inklusiven Systems effektive Übergänge vom Lernen in der Schule zu beruflicher Bildung und Hochschulbildung bis schließlich zur Arbeit.³ Konventionskonformität verlangt tatsächlich vorhandene Entscheidungs- und Wahlmöglichkeiten von und für Menschen mit Behinderungen, die vergleichbar sind mit denjenigen, die Menschen ohne Behinderungen haben. Diese können jedoch nur gewährleistet werden, wenn Alternativen zwischen mehreren inklusiven Angeboten bestehen, sei es im Bereich der Ausbildung oder Arbeit. Eine Wahlmöglichkeit lediglich zwischen einem segregierenden und einem inklusiven Angebot erfüllt die Anforderungen der UN-BRK nur unzureichend. Echte Wahlmöglichkeiten braucht es während aller Phasen des Lern- und Arbeitslebens, das heißt während der Berufsorientierung, Ausbildung und Arbeit.

Als Vertragsstaat hat sich Deutschland verpflichtet, Menschen mit Behinderungen die Teilhabe an (Berufs-)Bildung und Erwerbsleben gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderungen zu gewährleisten. Als Kernprinzipien sind zugrunde zu legen: Zugänglichkeit, Nichtdiskriminierung und Inklusion. Da das Recht auf Arbeit nur in einer frei gewählten oder angenommenen Beschäftigung auf einem offenen, zugänglichen und inklusiven Arbeitsmarkt verwirklicht werden kann, müssen Unterstützungsangebote innerhalb und nicht neben den allgemeinen Systemen

² Zur vertieften Lektüre empfehlen wir: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2019–Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Kap. 2. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-juli-2019-juni-2020> (abgerufen am 27.02.2024); Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung, Allgemeine Bemerkung Nr. 8 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/das-recht-auf-arbeit-und-beschaeftigung> (abgerufen am 27.02.2024); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024); Treffurth, Julius / von Drygalski, Clarissa / Welti, Felix (2023): Der Mindestlohnanspruch von WfbM-Beschäftigten, Fachbeitrag B6-2023, Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht. https://www.reha-recht.de/fileadmin/user_upload/RehaRecht/Diskussionsforen/Forum_B/2023/B6-2023_Der_Mindestlohnanspruch_von_WfbM-Besch%C3%A4ftigten.pdf (abgerufen am 27.02.2024).

³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (25.11.2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, UN-Doc. CRPD/C/GC/4 Ziff. 12 g.

geboten werden, sodass die Autonomie aller Menschen immer im Fokus steht. Die Menschenrechte fordern, dass Unterstützungsleistungen und Assistenz von Institutionen entkoppelt und an die betroffenen Menschen gebunden werden. Kategorisierungen, insbesondere solche, die an das Vorliegen einer Beeinträchtigung geknüpft sind, sollten vermieden werden, da sie ein Indiz sind für die Zugrundelegung des medizinischen Modells, das Behinderung mit einer medizinisch gedachten Beeinträchtigung gleichsetzt, und eben nicht für den geforderten Paradigmenwechsel zum menschenrechtlichen Modell von Behinderungen.

Besondere Maßnahmen oder eine abweichende Behandlung wegen einer Behinderung sind nur dann zulässig, wenn sie „zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich“ (Art. 5 Abs. 4 UN BRK) wären. Gemeint ist allerdings das weiterentwickelte, aus dem Blickwinkel der sozialen Inklusion gedachte substantielle Verständnis von Gleichberechtigung der UN-BRK. Besondere Maßnahmen werden deshalb nach der UN-BRK nur dann nicht als Diskriminierung gewertet, wenn sie ihrerseits im Einklang mit den Prinzipien und Rechten der Konvention stehen, das heißt, sie dürfen – so der UN Fachausschuss – „insbesondere [...] nicht zur Verstärkung von Isolierung, Segregation, Stereotypisierung, Stigmatisierung oder sonstiger Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen führen“.⁴

Für das Recht auf Arbeit als WSK-Recht gilt eine „Verwirklichung nach und nach“ im Sinne des Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK. Das meint kein Moratorium, sondern eine besondere und kontinuierliche Verpflichtung des Staates, die volle Verwirklichung des betreffenden Rechts auf dem schnellstmöglichen und effektivsten Weg zu erreichen.⁵ Erst wenn der Transformationsprozess von segregierenden zu inklusiven Strukturen vollständig vollzogen wird, kann von einer Umsetzung des Artikel 27 gesprochen werden. Dabei meint Transformationsprozess im Sinne der UN-BRK und des UN-Fachausschusses eine vollumfängliche Transformation der aktuellen Strukturen und Institutionen hin zu einem konventionskonformen Zustand. Ein nur partielles Reformieren oder ein ausschließliches Konzentrieren auf die Erhöhung der Übergangsquote reicht nicht. Teil des Prozesses müssen auch die Verbesserung der Durchlässigkeit, der Wahlmöglichkeiten, der Arbeits- und Rahmenbedingungen und damit auch des Entgelts sein. Die Dringlichkeit dieser Transformation hat der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen ausdrücklich angemahnt.⁶ Sie muss handlungsleitendes Ziel der anstehenden Reform des Werkstattsystems sein.

Die vier formulierten Handlungsfelder sollten im Reformprozess übergreifend auf die nachfolgenden Segregations-Kriterien hin überprüft werden, die der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 formuliert hat.⁷ Solange

⁴ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN-Doc. CRPD/C/GC/6 Ziff. 29.

⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8 Ziff. 54.

⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3, Ziff. 75.

⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8 Ziff. 14.

diese Kriterien weiterhin vorliegen, seien es einzelne oder mehrere, ist und bleibt das Werkstatt-System **konventionswidrig**:

- 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.

Die Ergebnisse der geplanten Reform werden sich also im Nachhinein daran messen lassen müssen, ob und wann diese Segregations-Merkmale in Deutschland endlich der Vergangenheit angehören werden – nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch.

2.2 Zugang in die Werkstatt

Das Recht auf inklusive Berufsausbildung setzt sich aus den Schutzgütern der Artikel 24 und 27 UN-BRK zusammen. Die Neustrukturierung des Berufsbildungsbereiches ist im Lichte dieser Artikel vorzunehmen. Da berufliche Ausbildung und Qualifikation die erste Weiche für den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt stellen, ist ein besonderer Sorgfaltsmaßstab anzulegen.

Das Ausbildungssystem braucht **keine neuen besonderen Maßnahmen außerhalb des Regel-Ausbildungssystems**, die zu mehr Segregation führen, sondern insgesamt mehr Inklusion. Der Zugang zum allgemeinen Ausbildungssystem muss erleichtert werden. Dafür braucht es Veränderungen innerhalb der Ausbildungswelten.⁸ Denn der aktuelle Berufsbildungs- und Übergangsbereich verstetigt Segregation, Exklusion und Isolation. Eine längerfristige Aufrechterhaltung zweier paralleler Systeme in Form eines Regel-Ausbildungssystems für Menschen ohne Behinderungen und eines separaten Systems für Menschen mit Behinderungen ist mit dem Inklusionsgedanken der UN-BRK nicht vereinbar.⁹ Denn Menschen mit Behinderungen haben ebenso wie Menschen ohne Behinderungen ein Recht auf

⁸ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/ DEU/CO/1 Ziff. 62 c).

⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2019–Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Kap. 2, S. 51. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-juli-2019-juni-2020> (abgerufen am 27.02.2024).

inklusive Berufsbildung und den Besuch einer Berufs- und Hochschule. Zum einen muss also die Berufsausbildung als solche inklusiv sein, zum anderen folgt aus dem Recht auf Arbeit, dass sie allen Menschen gleiche Zugangschancen zu einem inklusiven Arbeitsleben verschaffen muss. Und dabei gilt: Je höher und vergleichbarer der Abschluss, desto größer die Anschlussfähigkeit und somit die Chancen im Erwerbsleben. Ausbildungen in besonderen Berufen führen zumeist zu Qualifikationen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht allgemein anerkannt sind und erschweren so eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb von Sondersystemen.

Jugendliche mit Behinderungen brauchen ebenso wie Jugendliche ohne Behinderungen eine Vielfalt an inklusiven Ausbildungsoptionen und eine Zeitspanne zur Orientierung. Voraussetzung für eine selbstbestimmte Entscheidung ist neben gleichen Wahlmöglichkeiten und Wahlfreiheit¹⁰ eine umfangreiche, vorurteils- und diskriminierungsfreie **Berufsorientierung**.

Denn bei der Gestaltung des Berufsbildungssystems sind als Grundwerte die **Personenzentrierung**, das heißt die Orientierung am individuellen Bedarf und Potenzial sowie das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen ausschlaggebend. Festgestellt werden sollte nicht die (vermeintliche) Fähigkeit eines Menschen, sondern dessen gegenwärtiger Unterstützungsbedarf. Grundlage des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen darf nicht länger eine medizinisch orientierte, ärztlich dominierte Begutachtung sein. Vielmehr sollten die sich entwickelnden Fähigkeiten eines Menschen berücksichtigt werden und der aktuelle Unterstützungsbedarf regelmäßig geprüft und effektiv daran angepasst werden. Um Kategorisierungen zu vermeiden, sollten „Ausbildungsreife“ oder „Erwerbsfähigkeit“ (vgl. § 8 Abs. 1 SGB II, § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III) nicht Tatbestandsvoraussetzung für die Gewährung von Unterstützung sein, auch nicht mittelbar über die Werkstattberechtigung wie beim Budget für Arbeit und beim Budget für Ausbildung (über §§ 61/61a, 57/58, 219 SGB IX). Um darüber hinaus echte Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen sowie eine personenzentrierte Ausrichtung sicherzustellen, sind bereits zur Schulzeit umfangreiche, trägerunabhängige Beratungsangebote (einschließlich Peer Counseling) zur Verfügung zu stellen, die nicht von Stereotypen geprägt sind, sondern alle potenziellen Bildungs- und Berufswege beleuchten. Flexible, individuell auf den jeweiligen Menschen zugeschnittene Lösungen und trägerübergreifende, vernetzte regionale Angebote sind dafür unumgänglich.

Weitere Gelingensbedingung ist die **Öffnung und Flexibilisierung der Inhalte und Lehrpläne der anerkannten Ausbildungsberufe im Regel-Ausbildungssystem**. Es braucht angepasste Lehr- und Lernformen, bei denen sich vernünftig und spezialisiert mit Menschen mit Behinderungen auseinandergesetzt wird. Dazu muss auch die Inklusionskompetenz von Ausbilder*innen gefördert und gestärkt werden. Um den Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden, braucht es auch Flexibilität hinsichtlich der Ausbildungszeit. Es muss einerseits genügend Zeit gegeben werden, um einen passenden Ausbildungsplatz zu finden (Orientierungszeit), andererseits sind variable und anpassbare Ausbildungszeiten zu ermöglichen (in

¹⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2019–Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Kap. 2, S. 40. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-juli-2019-juni-2020> (abgerufen am 27.02.2024).

Form von Teilzeit, Modulen, Teilabschlüssen), die im Einzelfall auch die Dauer von drei Jahren übersteigen können. Diese Flexibilität muss entsprechend in Curricula ermöglicht und umgesetzt werden.

„**Arbeitsmarktnähe**“ reicht nicht, um das jetzige Ausbildungssystem inklusiv aufzustellen. Ausbildungen müssen praxisorientiert und inklusiv strukturiert werden. Die Fähigkeiten und Leistungen von Menschen mit Behinderungen müssen gleichberechtigt mit denen von Menschen ohne Behinderungen anerkannt werden. Menschen mit Behinderungen sollen nicht länger schlechteren Erwerbs- und Verdienstperspektiven begegnen, indem sie zu Fachpraktiker-Ausbildungen oder Ausbildungen im Berufsbildungsbereich geleitet werden, wodurch die Anschlussfähigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt vermindert wird. Vorrang ist den betrieblichen Ausbildungen einzuräumen, deren Praxisteil in Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt absolviert wird und nicht in Sondersystemen. Nur durch das Kennenlernen zwischen den Auszubildenden und den Betrieben kommt es zu einem sogenannten Klebeffekt sowie zum Abbau internalisierter Vorurteile. Auch aus Artikel 27 Absatz 1 j) UN-BRK ergibt sich die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen Berufserfahrungen auf dem offenen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, also außerhalb der WfbM oder anderer nur für Menschen mit Behinderungen gedachter besonderer Strukturen.

Sofern eine **Vergabe über Ausschreibungen** erfolgen soll, ist es menschenrechtlich geboten, gesetzgeberisch dafür zu sorgen, dass dies nicht zulasten der Qualität hinsichtlich der Ausbildung selbst sowie der Unterstützungs- und Assistenzleistungen geht. Vergabemodalitäten dürfen nicht zu faktischen Beschränkungen der Wahlmöglichkeiten führen und nicht vergleichbar segregierend wirken wie der heutige Berufsbildungsbereich. Eine Transformation weg vom heutigen Werkstattssystem muss wirksam gewährleistet sein.

2.3 Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Als Vertragsstaat der UN-BRK hat Deutschland zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einem offenen und inklusiven Arbeitsmarkt haben. Es geht daher entscheidend um die Frage, ob Werkstätten diesen Zugang ermöglichen oder ihm eher im Weg stehen. Aktuell werden die institutionellen Rahmenbedingungen von den beteiligten Akteuren überwiegend als wenig förderlich für eine Umsetzung und das Gelingen von Arbeitsmarktübergängen wahrgenommen.¹¹ So, wie das Werkstattssystem heute ausgestaltet ist, kann es die ihm zugeordnete temporäre Brückenfunktion nicht erfüllen, sondern stellt wie oben ausgeführt eine segregierende Sonderstruktur dar, die Artikel 27 UN-BRK widerspricht. Werkstätten sind deshalb weg von ihrer heutigen konventionswidrigen Form zügig in ein konventionsgemäßes, nicht segregierendes und gleiche Wahlmöglichkeiten gewährleistendes Unterstützungssystem zu transformieren.¹²

¹¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht. S. 139. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024).

¹² UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. Ziff. 50 b); UN, Committee on the Rights of Persons with

Dafür braucht es in jedem Fall flexiblere Übergänge und eine höhere Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Barrieren, die dem im Wege stehen, müssen abgebaut werden. WfbM-Beschäftigte müssen für einen Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf fachkompetente Beratung und umfangreiche Unterstützung zurückgreifen können, mit möglichst konstanten Beratungs- und Unterstützungspersonen. Übergänge sollten keinen Verlust der Vertrauenspersonen mit sich bringen, sondern es sollte ein „weicher“ Wechsel ermöglicht werden. Eine solche kontinuierliche Begleitung beim Übergang sollte so lange sichergestellt sein wie nötig, wobei Übergänge als eigenständige Phasen wahrgenommen werden müssen, die auch längere Zeit andauern können.¹³ Es braucht eine reibungslose Anschlussfinanzierung und Unterstützungsleistungen unabhängig vom Arbeitsort. Arbeitsplatzunabhängige Unterstützungsleistungen müssen gefördert und die hierfür entwickelten Instrumente (Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung, Unterstützte Beschäftigung) offener, durchlässiger und vor allem anschlussfähiger für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gestaltet werden. Für die Budgets für Arbeit und Ausbildung muss sichergestellt werden, dass erstens ihre Inanspruchnahme nicht länger von dem Vorliegen einer vollen Erwerbsminderung abhängt und dass sie zweitens alle Bestandteile der sonst werkstattspezifischen Unterstützungsleistungen enthalten. Das umfasst insbesondere die über die Leistungsvereinbarung mit den Eingliederungshilfeträgern erzielten Reha-Kostensätze.

Bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist darauf zu achten, dass der soziale Schutzstandard aufrechterhalten bleibt.¹⁴ Denn Gelder, die der Staat ausgibt, dürfen nicht in segregierende, sondern müssen in inklusive Strukturen fließen. Insgesamt müssen Übergangsphasen flexibel, durchlässig und transparent gestaltet werden, sodass WfbM-Beschäftigte nicht aus Sorge vor Ungewissheit und Bürokratie den Schritt aus der Werkstatt heraus nicht wagen.

Zusätzlich zum Barrierenabbau für WfbM-Beschäftigte braucht es auch **auf Seiten der Arbeitgeber*innen** passende **Rahmenbedingungen**: verschiedene Facetten der Barrierefreiheit müssen gestärkt, Job-Coachings etabliert, Ansprechpersonen zur Verfügung gestellt und eine am Einzelfall orientierte Beratung der Unternehmen verbessert werden. Sanktionen reichen nicht aus, Motivatoren müssen geschaffen werden.

2.4 Werkstattentgelt: Transparenz und Angemessenheit

Jeder Mensch soll die Möglichkeit haben, durch Arbeit ein **auskömmliches, existenzsicherndes Entgelt** zu verdienen, ohne auf staatliche

Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8 Ziff. 82 i).

¹³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht. S. 271. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024).

¹⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht. S. 158. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024); UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. Ziff. 50. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-ueber-den-ersten-staatenbericht-deutschlands> (abgerufen am 27.02.2024).

Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.¹⁵ Dieses Recht gilt für alle Menschen und schließt also auch Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten tätig sind, vollumfänglich mit ein. Deren derzeitige Bezahlung unterhalb des – dem Existenzminimum entsprechenden – Mindestlohns ist damit schon aus diesem Grund klar konventionswidrig. Der UN-Fachausschuss hat erst kürzlich betont, dass Gleichberechtigung im Arbeitsleben im Sinne der UN-BRK nur erreicht werden kann, wenn gewährleistet wird, dass auch Menschen mit Behinderungen nicht unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden.¹⁶ Denn das Recht auf Arbeit muss Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung zustehen. Umfasst von diesem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 1 S. 2 lit. a) UN-BRK sind Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen und auch die Vergütung.¹⁷

In Anbetracht der Ergebnisse der Entgeltstudie ist für einen konventionskonformen Zustand nur die **Einführung des Mindestlohns** zielführend. Dem Werkstattentgelt sollte schnellstmöglich der Taschengeldcharakter genommen und WfbM-Beschäftigten Anerkennung für ihre Arbeit sowie Autonomie durch finanzielle Mittel zuteilwerden. Artikel 27 UN-BRK unterscheidet auch nicht nach dem Rechtsstatus des*der Beschäftigten (Arbeitnehmer*in, Arbeitnehmer*innen-ähnlich, Rehabilitand*in). Er ist weit zu verstehen und nicht nach dem nationalen Recht zu bemessen.¹⁸ Einwände, die sich auf die Dauer rehabilitativer Leistungen und die Produktivität von Menschen mit Behinderungen beziehen, gehen schon grundsätzlich fehl, denn der Mindestlohnanspruch entsteht gem. § 1 Abs. 2 MiLoG mit jeder tatsächlich geleisteten Arbeitsstunde und ist somit objektiv leistungsunabhängig.¹⁹ Wenn also Menschen ohne Behinderungen Anspruch auf einen existenzsichernden Mindestlohn unabhängig davon haben, wie schnell oder wie gut sie arbeiten, dann darf für Menschen mit Behinderungen nichts anderes gelten, auch nicht mittelbar, indem man wie jetzt ihre Beschäftigung rechtlich anders einordnet. Die aktuelle, vom Mindestlohn abweichende Bezahlung stellt deshalb eine mittelbare Diskriminierung nach Artikel 27 Absatz 1 S. 2 lit. a) in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 UN-BRK dar.²⁰ Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte empfiehlt, dafür zu sorgen, dass WfbM-Beschäftigte in vollem Umfang durch Arbeits- und Sozialschutzmaßnahmen, einschließlich des nationalen Mindestlohns, abgedeckt

¹⁵ Art. 27 Abs. 1 lit. b) UN-BRK; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8 Ziff. 26.

¹⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (07.10.2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8 Ziff. 64 c).

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht, S. 155. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024).

¹⁸ Treffurth, Julius / von Drygalski, Clarissa / Welti, Felix (2023): Der Mindestlohnanspruch von WfbM-Beschäftigten, Fachbeitrag B6-2023, Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, S. 3 https://www.reha-recht.de/fileadmin/user_upload/RehaRecht/Diskussionsforen/Forum_B/2023/B6-2023_Der_Mindestlohnanspruch_von_WfbM-Besch%C3%A4ftigten.pdf (abgerufen am 27.02.2024); Welti, Felix / von Drygalski, Clarissa: Erkenntnisse aus der UN-BRK zur geschützten Beschäftigung. In: Schachler Viviane / Schlummer, Werner / Weber, Roland (Hg.) (2023): Zukunft der Werkstätten. Verlag Julius Klinkhardt: Bad Heilbrunn, S. 87f. https://www.pedocs.de/volltexte/2023/26765/pdf/vonDrygalski_Welti_2023_Erkenntnisse_aus_der.pdf (abgerufen am 27.02.2024).

¹⁹ Treffurth, Julius / von Drygalski, Clarissa / Welti, Felix (2023): Der Mindestlohnanspruch von WfbM-Beschäftigten, Fachbeitrag B6-2023, Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, S. 5. https://www.reha-recht.de/fileadmin/user_upload/RehaRecht/Diskussionsforen/Forum_B/2023/B6-2023_Der_Mindestlohnanspruch_von_WfbM-Besch%C3%A4ftigten.pdf (abgerufen am 27.02.2024).

²⁰ Ebd., S. 7.

sind.²¹ Im Hinblick auf Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK, der eine schnellstmögliche und effektive Umsetzung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung gebietet, bliebe jede Reform unterhalb der Einführung des Mindestlohns hinter den Verpflichtungen aus der Konvention zurück, sofern nicht dargelegt werden kann, dass unter Ausschöpfung aller Mittel dessen Finanzierung nicht möglich ist. Eine solche schlüssige Darlegung entgegenstehender zwingender finanzieller Gründe, dass dies auch unter Ausschöpfung aller haushalterischen bzw. fiskalischen Möglichkeiten des Gesamtstaates – einschließlich der Umschichtung von Mitteln oder Umsteuerung bestehender Mittelflüsse – nicht finanzierbar wäre, ist bislang jedoch nicht erkennbar.

Durch die Einführung des Mindestlohns geht der Anreiz, auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, auch nicht verloren, da dort ebenfalls der Mindestlohn gilt und weitere Motivatoren für einen Wechsel bestehen: Geld alleine und ohne Unterstützung verdienen zu können, etwas Neues zu lernen, berufliche Perspektiven zu entwickeln und mehr Anerkennung für die eigene Arbeit zu erhalten.²² Doch selbst wenn Wechselanreize infolge des Mindestlohns tatsächlich verringert werden sollten: Solche Anreize dadurch aufrechterhalten zu wollen, dass man menschenrechtswidrige Zustände beibehält, kann kein zulässiges Argument sein. Schließlich geht es bei der Forderung nach Zahlung des Mindestlohns nicht um eine Gleichstellung auf einem willkürlich angesetzten Wohlstandsniveau, sondern auf dem Niveau des verfassungsrechtlich gebotenen, nicht weiter unterschreitbaren menschenwürdigen Existenzminimums.

Diese Überlegungen sollten jedoch nicht losgelöst von der **Erwerbsminderungsrente** gedacht werden. Ist ein faires und existenzsicherndes Lohnsystem erst einmal etabliert und sichergestellt, dann kann und sollte dieser oft finanziell fehlleitende Mechanismus des nachgelagerten Ausgleichs angegangen werden. Finanzielle Nachteile erst entstehen zu lassen und dann im Nachhinein auszugleichen, ist menschenrechtlich betrachtet der falsche Ansatz und so nicht vertretbar. Ein solches Vorgehen – also das Vertrösten auf einen späteren Vorteil, um eine Bezahlung unterhalb des menschenwürdigen Existenzminimums während ihrer Erwerbstätigkeit zu begründen – würde bei Menschen ohne Behinderungen nicht als zulässig erachtet werden. Ihnen würde nicht der Mindestlohn verwehrt mit dem Verweis auf eine spätere Besserstellung. Bei WfbM-Beschäftigten hingegen wird die nachgelagerte Kompensation in Form der erhöhten Erwerbsminderungsrente immer noch häufig als Rechtfertigung für das heutige Vergütungssystem und die damit verbundene Entgelt-Schlechterstellung angeführt.

Sollten nach Einführung des Mindestlohns Zug um Zug auch die Regelungen zur Erwerbsminderungsrente nachgesteuert werden, sind natürlich partizipative Aspekte und solche des Vertrauensschutzes zu beachten. Der Grundsatz **„Nichts über uns, ohne uns“** gebietet auch in diesem Reformprozess, die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen zu hören und anzuerkennen. Dem Grundsatz des **Vertrauensschutzes** entsprechend sind Übergangsregelungen für diejenigen zu

²¹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6.

²² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht S. 135. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 27.02.2024).

schaffen, die aktuell in Werkstätten tätig sind und auf die Erwerbsminderungsrente warten und vertrauen oder von dieser schon profitieren. Menschen mit Behinderungen, die sich, dem Anreiz der Erwerbsminderungsrente folgend, für eine Tätigkeit in einer Werkstatt entschieden haben, dürfen durch die gebotene Entgeltreform nicht schlechtergestellt und in ihrem Vertrauen enttäuscht werden. So gebietet es auch der UN-Fachausschuss und weist darauf hin, dass die Sozialversicherungs- und Rentenansprüche, die gegenwärtig an die Werkstätten gebunden sind, für die jetzt dort Beschäftigten mit Behinderungen nicht gekürzt werden dürfen.²³ Für alle Menschen mit Behinderungen, die noch nicht in einer WfbM beschäftigt sind, sind jedoch neue, konventionskonforme Maßstäbe zu suchen. Dringend notwendig ist es, Menschen mit Behinderungen eine umfangreiche und vorurteilsfreie Beratung zur Altersvorsorge und Rente zu ermöglichen. Denn WfbM-Beschäftigte haben nach den Artikeln 27 und 28 UN-BRK das gleiche Recht auf Zugang zu Alterssicherung wie Arbeitnehmer*innen des ersten Arbeitsmarktes.

2.5 Teilhabe von Menschen mit komplexen Behinderungen

Das fundamentale Menschenrecht des Artikel 27 UN-BRK vermittelt eine Rechtsposition auf frei gewählte, existenzsichernde Arbeit für **alle** Menschen mit Behinderungen. Die Komplexität der Behinderung vermindert den Rechtsanspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben und an beruflicher Bildung nicht und ist kein Kriterium, das eine weitere Facette von Segregation oder gar ein Zweiklassensystem innerhalb der WfbM rechtfertigt. Menschen mit komplexen Behinderungen steht die menschenrechtliche Rechtsposition unverändert zu, sodass hier gleichsam das Wunsch- und Wahlrecht und alle übrigen oben aufgeführten Aspekte der Selbstbestimmung nicht faktisch begrenzt werden dürfen. Unabhängig von der Ausprägung ihrer Beeinträchtigung haben sie alle das gleiche individuelle Recht auf Arbeit und Beschäftigung nach Artikel 27 UN-BRK. Ob ein „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ (§ 219 Abs. 2 SGB IX) geleistet werden kann oder nicht, verringert die Rechtsposition ebenso nicht. Das Abstellen auf ein solches Zugangskriterium ist konventionswidrig und widerspricht dem Rehabilitationsgedanken sowie den Grundsätzen der Selbstbestimmung. Ihnen steht volle Autonomie zu. Leistungen für Menschen mit komplexen Behinderungen müssen daher dringend inklusiver werden.

Zu begrüßen ist das Ansinnen der Bundesregierung, mehr Daten zu erheben, um die Lebensrealitäten und Bedarfe von Menschen mit komplexen Behinderungen zu erfassen. Dazu muss die geplante Studie transparent und vollumfänglich partizipativ erfolgen. Modelle wie in Nordrhein-Westfalen, die nicht zwischen Tagesförderstätten und Werkstätten differenzieren, sollten dabei besonders hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen, etwa auf die Verteilung von Unterstützungsleistungen innerhalb der betreffenden Werkstätten oder auf die Übergangs-Bemühungen, genau untersucht werden.

²³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. Ziff. 50 c).

Impressum

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

KONTAKT: Dr. Leander Palleit, Sabrina Prem

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

März 2024

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. Das Institut 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.