

Drygalski, Clarissa von; Welti, Felix

## Erkenntnisse aus der UN-BRK zur geschützten Beschäftigung

Schachler, Viviane [Hrsg.]; Schlummer, Werner [Hrsg.]; Weber, Roland [Hrsg.]: *Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn.* Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe Verlag der Bundesvereinigung 2023, S. 85-100



Quellenangabe/ Reference:

Drygalski, Clarissa von; Welti, Felix: Erkenntnisse aus der UN-BRK zur geschützten Beschäftigung - In: Schachler, Viviane [Hrsg.]; Schlummer, Werner [Hrsg.]; Weber, Roland [Hrsg.]: *Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn.* Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe Verlag der Bundesvereinigung 2023, S. 85-100 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-267656 - DOI: 10.25656/01:26765; 10.35468/6002-06

<https://doi.org/10.25656/01:26765>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

### Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

*Clarissa von Drygalski und Felix Welti*

## Erkenntnisse aus der UN-BRK zur geschützten Beschäftigung<sup>1</sup>

Die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>2</sup> (UN-BRK) konkretisiert und erweitert die schon bestehenden Menschenrechte aus der sog. „Universal Bill of Rights“<sup>3</sup> aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und stellt heute die Hauptbezugsquelle dar, wenn es um die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht.<sup>4</sup> Sie wurde 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen und ist in Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten.<sup>5</sup> Seitdem wird ihre Bedeutung für die Ausgestaltung des Menschen mit Behinderungen betreffenden Rechts in Deutschland dem Grunde nach anerkannt und vom Gesetzgeber in Bezug genommen. Reichweite und Inhalt der sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen für die deutsche Gesetzgebung und Rechtsanwendung sind im Einzelnen Gegenstand umfangreicher und kontroverser Diskussionen und werden in diesem Beitrag skizziert.

- 1 Dieser Text von Clarissa von Drygalski und Felix Welti ist ein aktualisierter Auszug aus dem ersten Zwischenbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und des infas – Institut für angewandte Sozialforschung in Kooperation mit Arnold Pracht und Felix Welti an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltssystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, erschienen als BMAS-Forschungsbericht 586, Juni 2021. Im Forschungsbericht findet sich dieser Auszug im Abschnitt 2.2, Seite 16ff. Das dortige Nummerierungssystem wurde für diesen Buchbeitrag aufgelöst.
- 2 UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009, BGBl. 2008 II, 1419, im Folgenden abgekürzt mit: UN-BRK, Übereinkommen oder die Konvention.
- 3 Aus dem Zivilpakt (IPbpR) und dem Sozialpakt (IPwskR) v. 16.12.1966 sowie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte v. 10.12.1948.
- 4 Demke, Die UN-Behindertenrechtskonvention, 2014, 23; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 73.
- 5 Gemäß Art. 45 Abs. 1 UN-BRK tritt das Übereinkommen 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft. Deutschland hinterlegte diese am 24.02.2009 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, BGBl. II 2009, 812.

## Art. 27 UN-BRK – Recht auf Arbeit

In Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und angenommen wird.<sup>6</sup> Art. 27 Abs. 1 S. 2 UN-BRK benennt zahlreiche geeignete Schritte der Vertragsstaaten zu diesem Ziel, darunter das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a)), das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b)), die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c)) und die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k)).<sup>7</sup>

Den Auslegungen des Rechts auf Arbeit nach Art. 6 IPwskR folgend besteht Einigkeit darüber, dass aus Art. 27 UN-BRK kein Anspruch des Menschen mit Behinderung gegenüber dem Vertragsstaat auf einen konkreten Arbeitsplatz erwachsen soll.<sup>8</sup>

Geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten für behinderte Menschen werden in Art. 27 UN-BRK nicht erwähnt. Es ist daher durch Auslegung zu ermitteln, welche Aussagen Art. 27 UN-BRK zu ihrer grundsätzlichen Vereinbarkeit mit der Konvention trifft und welche Vorgaben er zu ihrer Ausgestaltung enthält.

### Völkerrechtliche Anforderungen an die Auslegung von Art. 27 UN-BRK

Die Auslegung der Vorschriften der UN-BRK hat unter Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>9</sup> zu erfolgen. Maßgeblich für die Auslegung völkerrechtlicher Regelungen sind gem. Art. 31 Abs. 1 WVK Wortlaut, systematischer Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der Konvention.<sup>10</sup> Einzubeziehen

6 Es handelt sich hierbei um eine Konkretisierung des Recht auf Arbeit aus Art. 6 IPwskR für Menschen mit Behinderungen.

7 In Art. 27 Abs. 2 UN-BRK wird das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft geregelt. Dies ist für die Fragestellung des Gutachtens nicht relevant und wird daher im Gutachten nicht thematisiert.

8 Eichenhofer (2018), 33; Rothfritz, 403; Trenk-Hinterberger (2015 a), 106; Ventegodt Liisberg in: Della Fina/Cera/Palmisano), Art. 27 Rn. 2.

9 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl II 1987, 757. BGBl. II 1985, 926.

10 Art. 31. WVK. Nach Art. 32 WVK können als ergänzende Auslegungsmittel die historische Auslegung sowie logische Schlüsse (z. B. Umkehrschluss) hinzugezogen werden, sollte nach Art. 31 WVK die Bedeutung unklar bleiben oder zu offensichtlich unvernünftigen Ergebnissen führen, vgl. Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung Rn. 51.

in die Sinndeutung sind die allgemeinen Grundsätze, die die Konvention in Art. 3 UN-BRK bestimmt.<sup>11</sup> Zudem kommt den Äußerungen des jeweils zuständigen UN-Fachausschusses (hier der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) besondere Bedeutung zu (s. Abschnitt „Geschützte Beschäftigung...“). Für die Auslegung entscheidend sind nur die authentischen Sprachfassungen, nicht jedoch die amtliche deutsche Übersetzung.<sup>12</sup>

### Arbeit und Beschäftigung

Die Begriffe Arbeit und Beschäftigung („work and employment“), die Art. 27 UN-BRK in der Überschrift benennt, werden in der Vorschrift nicht definiert oder erläutert. Ihnen können jedoch Anhaltspunkte entnommen werden, die dafür sprechen, dass unter Arbeit primär die Erwerbsarbeit zu verstehen ist und nicht solche Formen der Arbeit, die unentgeltlich als u. a. Eigenarbeit oder Familienarbeit ausgeführt werden.<sup>13</sup> Unter dem in der verbindlichen englischen Fassung verwendeten Begriff „employment“ wird die entlohnte Erwerbstätigkeit verstanden.<sup>14</sup> Darüber hinaus ist „Beschäftigung“ der sozialrechtliche Begriff für eine nichtselbstständige Erwerbstätigkeit (§ 7 SGB IV).<sup>15</sup> Für eine auf entlohnte Erwerbstätigkeit beschränkte Auffassung spricht auch Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 2 UN-BRK, nach dem das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Im Wege einer systematischen Auslegung kann darunter im Blick auf den nachfolgenden Art. 28 UN-BRK ein Lebensunterhalt verstanden werden, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, möglichst ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.<sup>16</sup> Der Wortlaut der Vorschrift hilft bei der Frage, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten ebenfalls unter Arbeit nach Art. 27 UN-BRK fallen, nur eingeschränkt weiter. Das Begriffspaar „Arbeit und Beschäftigung“ spricht zumindest für ein weites Verständnis der Erwerbsarbeit, ebenso die Erwähnung von „Beschäftigungsverhältnisse gleich welcher Art“ in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK.<sup>17</sup> Im Rahmen der systematischen Auslegung und nach Sinn und

11 Aichele, APuZ 2010, 15.

12 Nach Art. 50 UN-BRK sind dies der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut der UN-BRK gleichermaßen. Vgl. auch Kotzur/Richter, in: Welke, UN-BRK, Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit im deutschen Recht, Rn. 14.

13 Welti/Nachtschatt, 69.

14 „employment“ umfasst sowohl die abhängige als auch die selbstständige Tätigkeit, so dass auch diese unter Arbeit im Sinne von Art. 27 UN-BRK zu verstehen ist, vgl. auch Trenk-Hinterberger in: Kretz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27, Rn. 3

15 Auch wenn der deutsche Wortlaut für die Auslegung nicht maßgeblich ist (s. Abschnitt „Völkerrechtliche Anforderungen...“) spricht doch die gewählte Übersetzung dafür, dass die Bundesregierung hier auch von entlohnter Erwerbsarbeit ausgeht.

16 Trenk-Hinterberger (2016), 108.

17 Bantekas/Pennilas/Trömel, in: Bantekas/Stein/Anastasiou Art. 27 UN-BRK, 769; Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

Zweck der Konvention ist von einem erweiterten Arbeitsbegriff auszugehen, der auch die Arbeit in geschützten Beschäftigungsverhältnissen umfassen kann. Nach dem in der Literatur vertretenen Stufenmodell ist dem Konventionszweck (Art. 1 und Art. 3 UN-BRK) entsprechend das primäre Ziel des Art. 27 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen die Erwerbsarbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.<sup>18</sup> Sollte dies jedoch aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht möglich oder vom Betroffenen nicht gewollt sein, so soll diesen Menschen die Möglichkeit offenstehen, in einem geschützten Rahmen zu arbeiten, dessen Ausgestaltung sich jedoch so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausrichten und durchlässig zu diesem sein soll.<sup>19</sup> Für dieses weite Verständnis spricht der weite persönliche Anwendungsbereich der Vorschrift, der alle Menschen unabhängig vom Grad der Behinderung oder dem Bestehen voller oder dauerhafter Erwerbsminderung im Sinne des deutschen Sozialrechts (§43 Abs. 2 S. 2 und 3 SGB VI; §41 SGB XII) erfasst.<sup>20</sup> Darüber hinaus ist in den Grundsätzen der UN-BRK in Art. 3 lit. a) UN-BRK die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, verankert. Dies kann in diesem Zusammenhang so verstanden werden, dass die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht nur auf den ersten Arbeitsmarkt beschränkt werden darf, sondern auch geschützte Arbeitsräume für die Menschen zur Verfügung stehen sollen, die diese aufgrund von Art und Schwere ihrer Behinderung benötigen oder wollen.<sup>21</sup> Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK sieht zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation ausdrücklich vor, unter die bestimmte Formen der geschützten Beschäftigung, u. a. in Werkstätten subsumiert werden können. Sowohl die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen (Art. 3 lit. a UN-BRK) als auch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt mit Arbeit zu verdienen, die frei gewählt oder angenommen ist (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 HS2 UN-BRK), bedeutet auf der anderen Seite, dass für Menschen mit schwereren Behinderungen die geschützte Beschäftigung nicht die einzige Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben sein darf.<sup>22</sup> So fordert Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. j) UN-BRK die Vertragsstaaten auf, das Sammeln von Arbeits-erfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen sowie Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützung beim Einstieg auf den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen (Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. e)

18 Masuch (2016), 18; Brose (2016), 140; Trenk-Hinterberger spricht in diesem Zusammenhang nicht von Stufenmodell, sondern von drei Leitideen, die aber inhaltlich mit dem Stufenmodell übereinstimmen dürften, Trenk-Hinterberger (2016), 106; Schmitt, NZS 2018, 251; Fasciglione (2015), 148.

19 Masuch (2016), 20; Trenk-Hinterberger (2016), 106, 110; Brose (2016), 143; Schmitt, NZS 2018, 252.

20 Masuch (2016), 18.

21 Trenk-Hinterberger (2016), 110; Brose (2016), 141.

22 Rothfritz, 404.

UN-BRK) zu fördern.<sup>23</sup> Werkstätten müssen daher in sich differenziert sein und dürfen nicht die einzige Beschäftigungsmöglichkeit für Menschen mit Behinderung darstellen.<sup>24</sup> Je nach Wunsch und Fähigkeiten der Betroffenen soll eine freie Entscheidung gewährleistet sein.

Bestätigt wird diese Sichtweise durch die historische Auslegung. Während der Verhandlungen über den Text der UN-BRK stand ein Verbot von geschützter Beschäftigung nicht im Raum. Es war jedoch zunächst umstritten, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten gesondert erwähnt werden sollten, um dort ebenfalls den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu sichern.<sup>25</sup> Da Werkstätten durch ihren potentiell segregierenden Charakter nicht im Einklang mit den grundsätzlichen Zielen der UN-BRK stehen,<sup>26</sup> entschied man sich letztlich auf dem seinerzeitigen Stand des Wissens und der Diskussion gegen deren ausdrückliche Erwähnung.<sup>27</sup> Um sicherzustellen, dass in Werkstätten, so lange sie noch existieren, dieselben Arbeitnehmerrechte greifen wie auf dem ersten Arbeitsmarkt, wurden in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a) UN-BRK „Beschäftigungsverhältnisse gleich welcher Art“ in den Vertragstext aufgenommen.<sup>28</sup>

Problematisch im Hinblick auf die vorherigen Ausführungen sind die geringen Übergangsquoten aus der WfbM in den ersten Arbeitsmarkt, die ein Indiz dafür sind, dass ein Wechsel aus der Werkstatt faktisch nur sehr schwer möglich ist.<sup>29</sup> Weiterhin ist das Kriterium der Werkstattfähigkeit, das nur denjenigen einen Zugang zur WfbM erlaubt, die in der Lage sind, ein Mindestmaß an wirtschaftlich

23 Hierauf zielen u. a. Außenarbeitsplätze oder Praktika ab, bei denen die Beschäftigten Beschäftigte der WfbM bleiben. Der Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis soll durch das Budget für Arbeit (§ 61 SGBIX) gefördert werden, dessen Inanspruchnahme bislang aber bei unter 1% der Werkstattbeschäftigten liegt; vgl. hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, D5-2020, 3–5.

24 So auch das UN-Hochkommissariat in seiner Thematischen Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012, A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 18.

25 Vgl. Bantekas/Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769 mit weiteren Nachweisen.

26 Report of the Ad Hoc Committee on its sixth session v. 17.08.2005, A/60/266, Annex II, Nr. 96, abrufbar unter <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm>

27 Vgl. Bantekas/Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

28 Vgl. Daily summary of discussions at the seventh Session v. 26.01.2006, Beitrag des IDC (International Disability Caucus), abrufbar unter <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum26jan.htm>; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

29 Eine offizielle Gesamtübersicht zu den Übergängen existiert nicht. Nach einer Studie betrug die Übergangsquote für den Zeitraum von 2002–2006 durchschnittlich nur 0,16%, Detmar u. a., S. 111; die Übergänge sollen weiterhin selten sein, BAG WfbM, <https://www.bagwfbm.de/article/5199>; vgl. auch die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit von unter 1% der WfbM-Beschäftigten, Mattern, D5-2020, 3–5; Die Bundesregierung begründet die unzureichende Datenlage hinsichtlich des Budgets für Arbeit mit dem kurzen Zeitraum seit dem Inkrafttreten der Neuregelung und verweist auf die in 2021 zu erwartenden Ergebnisse der Finanzuntersuchung nach § 25 Abs. 4 BTHG, vgl. BT-Drs. 19/8047, S. 2.

verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen (§ 219 Abs. 2 SGB IX), kritisch im Hinblick auf Art. 27 UN-BRK zu bewerten. Durch dieses Tatbestandsmerkmal wird Personen mit einem hohen Hilfebedarf der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt. Diese Probleme sprechen jedoch nicht dagegen, WfbM als von Art. 27 UN-BRK erfasste Arbeitsstätten anzusehen, sondern müssen innerhalb der dadurch ermöglichten Prüfung bewertet werden.

### Arbeitsmarkt

Art. 27 Abs. 1 Satz 1 HS2 UN-BRK fordert einen offenen, integrativen (in der verbindlichen englischen und französischen Fassung ist hier von „inclusive“/„l’inclusion“ die Rede, weshalb bei der Wortauslegung von einem inklusiven Arbeitsmarkt auszugehen ist) und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt. Die Auslegung, was unter einem solchen Arbeitsmarkt zu verstehen ist und ob Werkstätten ein Teil dessen sein können, wird zunächst durch die politisch-ökonomische Sichtweise auf den Arbeitsmarkt geprägt.<sup>30</sup> Versteht man den Arbeitsmarkt als soziales Gebilde, das auch über wirtschaftliche Marktgesetze hinaus u. a. durch staatliche Regulierungen und gesellschaftliche Zielsetzungen geprägt wird, so könnten auch geschützte Beschäftigungsverhältnisse als Teil des Arbeitsmarktes verstanden werden.<sup>31</sup> Für ein solches Verständnis spricht der systematische Zusammenhang: Indem nach Art. 27 UN-BRK das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt zu verdienen, wird damit nicht das Gewicht auf die ökonomischen Marktgesetze gelegt, sondern die Reproduktionskosten der Arbeitskraft werden in den Vordergrund gestellt.<sup>32</sup>

Ebenso wie beim erweiterten Arbeitsbegriff geht die Literatur hier von einem weiten bzw. gestuften Verständnis des Arbeitsmarktes aus. Primäres Ziel ist es, den Zugang für behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt durch eine konventionskonforme Umgestaltung (offen, inklusiv und zugänglich) zu gewährleisten.<sup>33</sup> Ist die Beschäftigung dort jedoch aufgrund der gegenwärtigen Anforderungen des Arbeitsmarktes sowie behinderungsspezifischer oder persönlicher Gründe nicht möglich oder gewollt, so können auch geschützte Beschäftigungsformen im Einklang mit Art. 27 UN-BRK stehen.<sup>34</sup> Dafür spricht eine an dem Konventionszweck ausgerichtete Auslegung, der auf die volle gesellschaftliche Teilhabe und, in Art. 27 UN-BRK konkretisiert, auf die Teilhabe am Arbeitsleben abzielt

30 Welti/Nachtschatt, 70.

31 Welti/Nachtschatt, 70, 71, danach könnte der Grund, Werkstätten als außerhalb des Arbeitsmarktes liegend zu betrachten, in einem rein ökonomischen Verständnis vom Markt, auf dem allein Angebot und Nachfrage über die Vermarktung von Arbeitskräften entscheiden, begründet liegen.

32 Vgl. Welti/Nachtschatt, 71.

33 Brose (2016), 142.

34 Brose, ebd.; Masuch (2016), 18; Trenk-Hinterberger (2016), 109 f.; Weinreich (2016), 148.

und der die Heterogenität von Behinderung berücksichtigt. Unter den gegenwärtigen Bedingungen des Arbeitsmarktes wird es für einen Teil der Menschen mit schwerwiegenden Behinderungen nicht möglich sein, dort Fuß zu fassen. Es widerspräche dem Teilhabeziel der UN-BRK, wenn diese Menschen aufgrund der Abschaffung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel einer Totalinklusion stattdessen in die Totalexklusion geraten würden, da sie gar keine Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben mehr hätten.<sup>35</sup>

### Diskriminierungsverbot

Das Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist einer der tragenden Grundsätze der UN-BRK (Art. 3 lit. b) UN-BRK) und in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK als allgemeines Diskriminierungsverbot selbstständig niedergelegt. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung kann bereits dem Wortlaut entnommen werden und beinhaltet, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben (Art. 5 Abs. 1 UN-BRK). Als Diskriminierung erfasst wird auch die Versagung angemessener Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UA 3 Satz 2 UN-BRK).<sup>36</sup> In Art. 27 Abs. 1 Satz 1 HS 1 UN-BRK findet sich das Prinzip in Form des Gleichheitskonzepts wieder („Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit“) und macht damit deutlich, dass das Recht auf Arbeit Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zusteht.<sup>37</sup> Konkretisiert wird das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a) UN-BRK, der das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung umfassend in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art enthält. Dazu zählen Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen und somit auch die Vergütung. Aber auch weitere in Absatz 2 aufgezählte Vertragspflichten zielen bereits dem Wortlaut nach auf die Herbeiführung eines diskriminierungsfreien Zustands ab. So soll das Recht auf Arbeit durch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b)) gesichert und gefördert werden. Hier wird ausdrücklich auf das Prinzip „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ Bezug genommen. Ferner wird die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten gefordert (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c)).

<sup>35</sup> Vgl. Ritz, 3, 19.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Welti/Frankenstejn/Hlava, 18 ff.

<sup>37</sup> Vgl. auch Degener (2015), 60; Trenk-Hinterberger in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27 Rn. 4; Kalina, 47.



Diese Vorgaben sind insbesondere bei der Ausgestaltung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu beachten, die nach den Vorgaben der UN-BRK so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden sollen (vgl. Abschnitt „Arbeit und Beschäftigung“). Die fehlende volle Geltung des Arbeitsrechts sowie die besondere sozialversicherungsrechtliche Stellung der Beschäftigten in der WfbM (die Beschäftigten sind nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen – § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III – und befinden sich überwiegend in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, für welches zwar arbeitsrechtliche Schutzvorschriften gelten, jedoch keine Geltung des Mindestlohngesetzes angenommen wird – §§ 1, 22 MiLoG)<sup>38</sup> könnten eine Diskriminierung darstellen, was im Weiteren jedoch noch näher zu prüfen ist.

### Art. 26 UN-BRK – Teilhabe durch Habilitation und Rehabilitation

Nach Art. 26 Abs. 1 UN-BRK trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, geeignete und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende, körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zur Verwirklichung dieses Zwecks haben sie umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme zu organisieren, zu stärken und zu erweitern. Art. 26 UN-BRK ist nicht als subjektives Recht ausformuliert, sondern ist primär eine soziale Staatenpflicht, die die Rechte aus der Konvention ergänzt.<sup>39</sup> Diese sollen auch mit den Mitteln der Rehabilitation gesichert und gefördert werden. Besonders betont wird die Bedeutung der Rehabilitation für Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste. Für Arbeit und Beschäftigung spiegelt sich dies in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK wider, der Art. 26 Abs. 1 UN-BRK insofern konkretisiert. Staatlich geförderte Rehabilitationsprogramme und damit auch die geschützte Beschäftigung in Werkstätten werden hier als ein geeigneter Schritt zur Sicherung und Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit benannt. Nach dem Wortlaut (Art. 26 Abs. 1 – „full inclusion and participation in all aspects of life“) sowie dem Sinn und Zweck der Konvention, die auf die volle Inklusion und Teilhabe abzielt (vgl. Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK), sind auch Rehabilitationsmaßnahmen primär als inklusive Programme durchzuführen. Auch die Systematik, insbesondere der Bezug auf die Schwerpunktbereiche Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste, die jeder für sich genommen den Vorrang der Inklusion vor der Herstellung von Sondersystemen sehen, verdeutlichen dies. Insofern kann hier auf die Ausführungen zu Art. 27 UN-BRK Bezug genommen werden. Auch hier gilt, dass Rehabilitation

38 Zu der Frage des Mindestlohnes in diesem Zusammenhang siehe Bantekas/Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 778.

39 Welti in: Welke UN-BRK, Art. 25 und 26, Rn. 32; Nebe, SRa 2014, 2.

nur dann in Sonderstrukturen wie der geschützten Beschäftigung in Werkstätten vorgenommen werden soll, wenn aufgrund der Art und Schwere der Behinderung, der Beschaffenheit des Arbeitsmarktes oder des Wunsches des Betroffenen keine inklusive Maßnahme möglich ist. Ob aus Art. 26 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK gefolgert werden kann, dass alle geschützten Beschäftigungsverhältnisse auch rehabilitative Komponenten anbieten müssen, ist noch nicht abschließend geklärt worden.<sup>40</sup>

## Geschützte Beschäftigung und ihre Entgeltsysteme in der Spruchpraxis des UN-Fachausschusses

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>41</sup> hat die Aufgabe, die Umsetzung und Einhaltung der UN-BRK zu überwachen (Art. 34 UN-BRK). Zu diesem Zweck überprüft der Fachausschuss die in regelmäßigen Abständen von den Vertragsstaaten einzureichenden Staatenberichte und veröffentlicht das Ergebnis der Prüfung als Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations). Darüber hinaus entscheidet der Fachausschuss über Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll und gibt Allgemeine Bemerkungen (General Comments) heraus, in denen er einzelne Artikel der Konvention auslegt und präzisiert. Seine Auffassungen dienen als Interpretationshilfe, konkretisieren die oft abstrakt-generell formulierten Konventionsbestimmungen und zielen auf eine Vereinheitlichung der Auslegung ab.<sup>42</sup>

### Kerninhalte ausgewählter Staatenberichtsverfahren

Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren<sup>43</sup> äußerte sich der Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen mehrmals unter Art. 27 UN-BRK<sup>44</sup> konkret zu geschützten Beschäftigungssystemen und übte daran deutliche Kritik.<sup>45</sup> So

40 Vgl. Ferraina, 33.

41 Im Folgenden abgekürzt mit: Fachausschuss.

42 Vgl. Welti/Frankenstein/Hlava, 23, allgemein: Riedel, 160 ff.

43 Untersucht wurden die Staatenberichtsverfahren aller EU-Länder sowie der EU selbst (Stand 30.12.20).

44 Ausnahme bildet das Staatenberichtsverfahren der EU, in dem er sich unter Art. 32 UN-BRK zu geschützten Beschäftigungsverhältnissen äußert.

45 Deutschland, CRPD/C/DEU/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 49, 50; Polen, CRPD/C/POL/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 47, 48; Bulgarien, CRPD/C/BGR/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 57,58; Slowenien, CRPD/C/SVN/CO/1 v. 05.03.2018 Ziff. 45, 46; Luxemburg, CRPD/C/LUX/CO/1 v. 10.10.2017, Ziff. 46,47; Portugal, CRPD/C/PRT/CO/1 v. 21.04.2016 (sog. Berufszentren – „Occupational Activity Centres“), Ziff. 51, 52; Slowakei, CRPD/C/SVK/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 73,74; Litauen, CRPD/C/LTU/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 51,52; Tschechien, CRPD/C/CZE/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 51,52; Österreich, CRPD/C/AUT/CO/1 v. 30.09.2013, Ziff. 44,47; Italien, CRPD/C/ITA/CO/1 v. 05.09.2016, Ziff. 69,70; EU CRPD/C/EU/CO/1 v. 04.09.2015 Ziff. 74,75.

zeigt er sich besorgt über die Förderung von Behindertenwerkstätten in Polen und die Segregation von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten in Luxemburg, Deutschland und Slowenien sowie die zu hohen Beschäftigungszahlen von Menschen mit Behinderung außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes in Tschechien und Österreich. Er kritisiert, dass die Ausübung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Portugal am häufigsten zur Beschäftigung in geschützten Beschäftigungen führt bzw. die Berufswahl in Italien aufgrund der Behinderung auf die Ausübung bestimmter Berufe eingeschränkt werden könne. Maßnahmen für die Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt würden in der Slowakei nicht genügend gefördert. Es mangle in Deutschland und Bulgarien an Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt, deren Folge niedrige Übergangszahlen seien, die durch finanzielle Fehlanreize gefördert würden. Der Fachausschuss zeigte sich besorgt über die Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen in geschützten Beschäftigungen in Portugal und den dort gezahlten geringen Verdienst, z. B. in Österreich und Portugal.

Der Fachausschuss empfiehlt in dem Großteil der untersuchten Abschließenden Bemerkungen an die EU-Staaten, die Beschäftigung von Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch entsprechende Maßnahmen und die Bereitstellung finanzieller Mittel zu fördern und betont, dass der allgemeine Arbeitsmarkt in allen Bereichen und für alle Menschen mit Behinderungen offen, inklusiv und zugänglich sein soll. Immer wieder macht der Fachausschuss auf den Zusammenhang von Art. 27 UN-BRK mit dem Ziel 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) aufmerksam und fordert die Vertragsstaaten zur Umsetzung auf. Nach diesem Ziel soll bis 2030 volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, eingeschlossen junge Menschen und Menschen mit Behinderungen erreicht werden. Zudem soll gleicher Lohn für gleiche Arbeit gezahlt werden.<sup>46</sup>

Auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse wird in den Empfehlungen des Fachausschusses darüber hinaus auch konkret Bezug genommen. In einigen Abschließenden Bemerkungen fordert der Fachausschuss die (z. T. schrittweise) Abschaffung geschützter Beschäftigungsverhältnisse unter Einhaltung eines Zeitplans<sup>47</sup> sowie einen Plan für den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt für diejenigen, die gegenwärtig in Behindertenwerkstätten arbeiten (Luxemburg). Mit dem Wechsel aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt solle keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung verbunden sein (Deutschland). Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt solle gefördert werden mit dem Ziel, den Übergang von Beschäftigten aus Behin-

46 Vgl. 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter <https://www.unodc.org/southeastiaandpacific/en/sustainable-development-goals.html>

47 Deutschland Ziff. 50, Luxemburg, Portugal, Litauen, Litauen (hier ist etwas gemäßiger von einer „Umstellung“ von Behindertenwerkstätten hin zu einem offenen Arbeitsmarkt die Rede).

dertenerwerkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern (Bulgarien, Portugal). Zudem sollten die geschützte Beschäftigung betreffenden gesetzlichen Regelungen aus menschenrechtlicher Sicht überprüft werden, um sie in Übereinstimmung zur UN-BRK zu bringen (Portugal).

Diese Haltung bestätigt sich auch in den Abschließenden Bemerkungen gegenüber der Europäischen Union. Dort äußert der Fachausschuss unter Art. 32 UN-BRK (Internationale Zusammenarbeit) Besorgnis darüber, dass die internationale Entwicklungsförderung der EU – entgegen den Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK – genutzt wird, um u. a. Behindertenwerkstätten zu erhalten und auszubauen.<sup>48</sup> Er empfiehlt der EU, alle internationalen Entwicklungsförderungen, die genutzt werden, um die Segregation von Menschen mit Behinderungen zu festigen, abzubrechen. Stattdessen sollten diese Gelder in Projekte investiert werden, die auf die Erfüllung der UN-BRK hinzielen.<sup>49</sup>

### Kerninhalte ausgewählter Individualbeschwerdeverfahren

In dem bislang einzigen Individualbeschwerdeverfahren gegen Deutschland („Gröninger“)<sup>50</sup> befasste sich der Fachausschuss u. a. mit dem System der Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III (§§ 88 bis 92 SGB III). Er machte dabei deutlich, dass sich Diskriminierungen auf ganz unterschiedliche Weise manifestieren können. Zwar sah der Ausschuss, dass die Eingliederungszuschüsse dafür gedacht sind, private Arbeitgeber zur Einstellung von Menschen mit Behinderung zu motivieren. Im vorliegenden Fall habe das System jedoch u. a. wegen des zusätzlichen Antragsverfahrens, das Arbeitgeber betreiben müssten und dessen Dauer und Ausgang ungewiss sei, eine eher abschreckende als ermutigende Wirkung gehabt.<sup>51</sup> Die Vertragsstaaten seien nach Art. 27 UN-BRK auch im privaten Sektor zur Schaffung einer befähigenden und förderlichen Arbeitsumgebung verpflichtet. Die bürokratischen Hürden, mit denen sich potentielle Arbeitgeber auseinandersetzen müssen, wenn sie Eingliederungszuschüsse für die Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung beantragen, beeinträchtigten die Wirksamkeit des Systems. Dies versetze den sich bewerbenden Menschen mit Behinderung in eine nachteilige Lage und diskriminiere ihn indirekt.<sup>52</sup>

Bei der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere bei dem Übergang aus geschützten Be-

48 Europäische Union, s. Fn. 40; entsprechend kritisierte der Fachausschuss auch, wenn Fördergelder der EU in den einzelnen Vertragsstaaten in singulärer Ausrichtung für segregierende Beschäftigungsverhältnisse genutzt werden (Litauen, s. Fn. 40.).

49 Europäische Union, s. Fn. 40.

50 CRPD/C/D/2/2010 v. 07.07.2014.

51 Ebd., Rn.6.2.

52 Ebd., das angewandte System der Eingliederungszuschüsse stehe daher nicht im Einklang mit Art. 27 Abs. 1 lit. h) i. V.m. Art. 3 lit. a), b), c), e), Art. 4 Abs. 1 lit. a) und Art. 5 Abs. 1 UN-BRK; ausführlich Nebe/Giese, RP Reha 1/2015, 55 ff.

schäftigungsverhältnissen, haben die Vertragsstaaten dies bei der Gestaltung des Antragsverfahrens zu beachten, um einen Verstoß gegen Art. 27 UN-BRK zu vermeiden.<sup>53</sup> Um die vom Fachausschuss kritisierte mangelnde Durchlässigkeit der WfbM zu verbessern, wurde durch das BTHG u. a. das Budget für Arbeit eingeführt (§ 61 SGB IX), das sich an den vom Fachausschuss aufgestellten Maßstäben messen lassen muss.

### Allgemeine Bemerkungen (General Comments)

Der Fachausschuss hat sich im General Comment Nr. 6 zu Gleichheit und Diskriminierung (Art. 5 UN-BRK)<sup>54</sup> auch zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung nach Art. 27 UN-BRK geäußert. Um angemessene Vorkehrungen sicherzustellen (vgl. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK) und um die tatsächliche Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung zu beschleunigen oder herbeizuführen (vgl. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK), empfiehlt der Fachausschuss, dass die Vertragsstaaten den Wandel weg von segregierenden Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen fördern sollen und ihre Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen sollen. In der Zwischenzeit müssen diese besonderen Arbeitsumgebungen aber im Einklang mit den Zielen und Vorschriften der Konvention stehen und dürfen nicht zu der Aufrechterhaltung von Isolierung, Segregation oder anderen Formen der Diskriminierung führen.<sup>55</sup> Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass in getrennten Arbeitsumgebungen mit sofortiger Wirkung die Arbeitnehmerrechte anwendbar sind.<sup>56</sup> Das Recht, die Beschäftigung frei zu wählen, soll gewährleistet sein.<sup>57</sup> Ebenso sollen Menschen mit Behinderungen nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden und sie sollen ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Aufnahme von Arbeit verlieren.<sup>58</sup> Der Fachausschuss fordert die Vertragsstaaten auch dazu auf, dafür zu sorgen, dass sowohl Eintritt in als auch Ausscheiden aus einem Beschäftigungsverhältnis von Menschen mit Behinderungen ordnungsgemäß und ohne Diskriminierungen ablaufen. Der Zugang zu Sozialleistungen bzw. -ansprüchen, wie Rentenzahlungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit, soll gleichberechtigt und wirksam sichergestellt werden.<sup>59</sup>

53 Hierzu gehört nach Welti/Frankenstein/Hlava auch, den materiell-rechtlichen Kern einer Vorschrift in Einklang zu bringen mit etwaigen Verwaltungsvorschriften, die dessen Durchsetzung erschweren, S.24.

54 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018.

55 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 29.

56 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. a).

57 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. b).

58 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. c).

59 CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. e), danach dürften auch Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Exklusion von Beschäftigung verletzt werden und somit die exkludierende Situation weiter verschärfen.

Zur Zeit arbeitet der Fachausschuss an einem General Comment zu Art. 27 UN-BRK und hat am 9.9.2022 einen Entwurf veröffentlicht.<sup>60</sup> Darin stellt der Fachausschuss klar, dass geschützte Beschäftigungsverhältnisse mit segregierendem Charakter wie WfbM nicht etwa eine Form fortschrittlicher Umsetzung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen sind. Im Gegenteil werden diese als unvereinbar mit den Ansprüchen aus Art. 27 Abs. 1 UN-BRK angesehen, insbesondere wenn die dortige Beschäftigung nicht auf einer freien Wahlmöglichkeit beruht.<sup>61</sup> Der Fachausschuss nimmt vollständig Bezug auf die bereits oben dargestellten Empfehlungen an die Vertragsstaaten in General Comment Nr. 6<sup>62</sup> und bekräftigt die Auffassung, dass das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) UN-BRK) eine Vergütung nicht unterhalb des Mindestlohnes beinhaltet.<sup>63</sup> Er empfiehlt den Vertragsstaaten, segregierende Beschäftigungsverhältnisse, wie WfbM, schnell abzubauen und zu diesem Zwecke Aktionspläne mit Angaben zu Ressourcen, Zeitrahmen und Überwachungsmechanismen zu erstellen, die den Übergang von segregierender Beschäftigung zum offenen Arbeitsmarkt gewährleisten. Der Umbauprozess erfordere eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen geschützter Beschäftigung sowie eine Einbeziehung von und Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung und deren Interessenverbänden.<sup>64</sup>

## Ergebnis

Die Spruchpraxis des Fachausschusses offenbart eine durchweg kritische Sicht auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten. Zwar ist festzustellen, dass es keine einheitliche Definition von Werkstätten gibt und diese tatsächlich in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können.<sup>65</sup> Gemein ist ihnen jedoch in der Beurteilung des Fachausschusses, dass sie die Segregation von Menschen mit Behinderung zur Folge haben oder diese fördern, und sie daher grundsätzlich im Konflikt mit den Zielen der UN-BRK sind. Aus diesem Grunde empfiehlt der Fachausschuss in einigen Abschließenden Bemerkungen zu den Länderberichten, wie auch in dem Entwurf des General Comment zu Art. 27

60 Entwurf vom 09.09.2022, einzusehen unter <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crpdgc8-general-comment-no-8-2022-right-persons>

61 Ebd., Ziff. 12.

62 Ebd. Ziff. 63 mit Verweis auf CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67.

63 Ebd. Ziff. 25, 27.

64 Ebd. Ziff. 81 lit. i).

65 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](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf), 22.

UN-BRK, die Abschaffung der Werkstätten, teilweise unter Erstellung von Zeitplänen, Aktionsplänen oder wie gegenüber Deutschland durch sofort umsetzbare Ausstiegsstrategien. Er spricht diese Empfehlung jedoch nie isoliert aus, sondern stellt sie in den Zusammenhang der gleichzeitigen Förderung eines für alle Menschen mit Behinderungen inklusiven, offenen und zugänglichen Arbeitsmarktes. Zu beachten ist zudem, dass der Fachausschuss nicht allen Ländern, in denen geschützte Beschäftigungsverhältnisse existieren, deren Abschaffung empfiehlt, teilweise diese sogar gar nicht thematisiert.<sup>66</sup> Ein Zusammenhang mit der Ausgestaltung der geschützten Beschäftigung in den jeweiligen Ländern ist nicht unmittelbar ersichtlich.

Daraus ergibt sich, dass nicht eine Ad hoc-Auflösung von geschützter Beschäftigung gefordert wird, die abgekoppelt von den tatsächlich vorherrschenden Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt herbeigeführt würde.<sup>67</sup> Eine solche Strategie hätte unter den jetzigen Bedingungen des Arbeitsmarktes statt einer Vollinklusion eine Vollexklusion von vielen Menschen, die gegenwärtig in Werkstätten arbeiten, zur Folge. Bei den Behindertenwerkstätten soll es sich vielmehr um eine Übergangserscheinung handeln, bis der allgemeine Arbeitsmarkt durch entsprechende Förderung so inklusiv, offen und zugänglich gestaltet ist, dass er allen Menschen mit Behinderungen offen steht.<sup>68</sup> Der Fachausschuss macht aber ebenso deutlich, dass bereits jetzt aktiv ein Umbauprozess in Gang gesetzt werden und gefördert werden soll und dass in der Zwischenzeit die Bedingungen in den Werkstätten so gestaltet werden müssen, dass sie mit Art. 27 UN-BRK im Einklang stehen.<sup>69</sup>

Aus den Äußerungen können Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Anforderungen an die Systeme geschützter Beschäftigung gestellt werden. Je segregierender und undurchlässiger die geschützte Arbeitsumgebung ist, je weniger Wahlmöglichkeiten dem Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, desto weniger wird sie den Anforderungen der Konvention gerecht. Dabei sind insbesondere die Arbeitsbedingungen, der Status der Beschäftigten sowie ihre

66 Keine Thematisierung erfolgt z. B. in den Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten von Spanien, Belgien, Ungarn, obwohl diese Länder Sonderarbeitsstätten betreiben, vgl. BT-WD, Werkstätten für behinderte Menschen in ausgewählten EU-Staaten. USA und Kanada, WD 6-3000-040/16.

67 Die in diesem Zusammenhang verwendeten Formulierungen wie „timetable“/„timeline“ (Zeitplan, Zeitschiene), vgl. Deutschland, Slowakei, „process“ (Prozess), „transition“ (Umstellung, Übergang), vgl. Deutschland, Slowakei sowie das Wort „phase out“ (schrittweise abbauen, auslaufen lassen), vgl. Luxemburg, s. für Az. Rn. 40, unterstreichen die Auslegung, dass der Ausschuss von einem Umbauprozess und nicht von einer sofortigen Beendigung geschützter Beschäftigten in Werkstätten ausgeht.

68 Dies entspricht auch der Auffassung des UN-Hochkommissariats in seiner Thematischen Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 16.

69 Ebd. Ziff 22 Satz1 und 2, Ziff. 22 lit a).



sozialversicherungsrechtliche Stellung zu beachten. Es soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigten bei Eintritt in den Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren. Zudem spricht sich der Fachausschuss für die Geltung des Mindestlohnes aus.

## Literatur

- Aichele, V. (2019): Behinderung und Menschenrechte – Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: APuZ 23/2010, 13–19.
- Bantekas, I. u. a. (2018): *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*. Oxford: University Press (zit. Bearbeiter in Bantekas, Stein & Anastasiou).
- Brose, W. (2016): Das Recht auf Arbeit behinderter Menschen nach Art. 27 UN-BRK. In: K.-J. Bieback, C. Bögemann, G. Igl & F. Welti (Hrsg.) (2016): *Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen*. Münster, Hamburg, London: Lit, 135–144 (zit.: Brose 2016).
- Brose, W. (2016a): Das Recht behinderter Menschen auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK. In: RdLH 2016, 1–5 (zit.: Brose 2016a).
- Degener, T. (2015): Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung. In: T. Degener & E. Diehl (Hrsg.) (2015): *Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*. Bonn: Bundeszentrale politische Bildung, 55–74 (zit.: Degener 2015).
- Della Fina, V. u. a. (2017): *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*. Cham (Schweiz): Springer (zit. Bearbeiter in Della Fina/Cera/Palmisano).
- Demke, F. (2014): *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Auswirkungen auf Sozialpolitik und Behindertenhilfe in Deutschland*. Hamburg: disserta Verlag.
- Drygalski, C. von (2020): *Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. Beitrag D11-2020. Online unter: [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (Abrufdatum: 13.05.2020) (zit.: von Drygalski, D11-2020).
- Eichenhofer, E. (2018): Die UN-BRK als Internationales Sozialrecht. In: G. Wansing, F. Welti & M. Schäfers (Hrsg.) (2018): *Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 19–35 (zit. Eichenhofer 2018).
- Eichenhofer, E. (2018a): Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht – Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Baden-Baden: Nomos (zit. Eichenhofer 2018a).
- Fasciglione, M. (2015): Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism. In: V. Della Fina & R. Cera (Hrsg.) (2015): *Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment – International, European and national perspectives*. Cham (Schweiz) u. a.: Springer, 145–170 (zit. Fasciglione 2015).
- Ferraina, S. (2012): *Analysis of the legal meaning of Article 27 of the UN CRPD – Key challenges for adapted work settings*. Brüssel: EASPD.
- Hlava, D. (2018): *Barrierefreie Gesundheitsversorgung – Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung*. Baden-Baden: Nomos.
- Kreutz, M. u. a. (Hrsg.) (2013): *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis – Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*. München: Luchterhand (zit.: Bearbeiter in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger).
- Masuch, P. (2016): Was hat die UN-BRK für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben gebracht? – Rede am Werkstattentag am 21.09.2016 in Chemnitz (zit.: Masuch 2016).



- Nebe, K. & Giese, M. (2015): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention. In: RP Reha, 1/2015, 55–61.
- Rabe-Rosendahl, C. (2017): Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht – Artikel 5 der Richtlinie 2000/78/EG und seine Umsetzung in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos.
- Riedel, E. (2005): Allgemeine Bestimmungen des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen – Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos, 160–173.
- Ritz, H.-G. (2015): Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt – Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rothfritz, L. P. (2010): Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen – Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Schmitt, L. (2018): Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention. In: NZS 2018, 247–255.
- Trenk-Hinterberger, P. (2015): Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung. In: T. Degener & E. Diehl (Hrsg.) (2015): Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe. Bonn: Bundeszentrale politische Bildung, 105–117 (zit.: Trenk-Hinterberger 2015a).
- Trenk-Hinterberger, P. (2016): UN-BRK und Teilhabe am Arbeitsleben. In: B. Küstermann & M. Eikötter (Hrsg.) (2016): Rechtliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit – Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung im deutschen Recht. Weinheim: Beltz, 105–131 (zit. Trenk-Hinterberger 2016).
- Weinreich, B. (2016): Das Recht auf Arbeit: Realisierung und Defizite für Personen, die als nicht erwerbsfähig gelten. In: K.-J. Bieback, C. Bögemann, G. Igl & F. Welti (Hrsg.) (2016): Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen. Münster, Hamburg, London: Lit, 145–152.
- Welke, A. (Hrsg.) (2012): UN-Behindertenrechtskonvention – Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen (K 2). Berlin: Deutscher Verein (zit. Bearbeiter in Welke, UN-BRK).
- Welti, F., Frankenstein, A. & Hlava, D. (Hrsg.) (2018): Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht – Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz. Berlin: Schlichtungsstelle Behindertengleichstellungsgesetz.
- Welti, F. & Nachtschatt, E. (2018): Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention. In: G. Wansing, F. Welti & M. Schäfers (Hrsg.) (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.