



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen

Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden

### Position

**Menschen mit Behinderungen haben das gleiche Recht auf Arbeit wie andere Menschen auch. Gleich diesen sollen sie ihre Arbeit frei wählen und damit ihren Lebensunterhalt verdienen können. Die Wirklichkeit sieht aber anders aus. Um einen inklusiven Arbeitsmarkt zu erreichen, muss ein falsch verstandener Leistungsgedanke überwunden und die Berufsausbildung inklusiv gestaltet werden.**

Zu arbeiten und den eigenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können, hat in unserer Gesellschaft einen hohen Wert. Arbeit bedeutet, in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingebunden zu sein; sie vermittelt soziale Zugehörigkeit und bestimmt die gesellschaftliche Anerkennung einer Person ebenso maßgeblich wie ihr Gefühl der Selbstachtung. Den eigenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können, ermöglicht Selbstbestimmung und ist damit ein wesentliches Element menschenwürdiger Lebensführung.

Das Recht auf Arbeit ist ein seit Jahrzehnten weltweit anerkanntes Menschenrecht und untrennbarer Bestandteil der Menschenwürde.<sup>1</sup> Mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts vor über 25 Jahren hat sich das Verständnis dieses Rechts konsolidiert: Damit ist nicht mehr ein Anspruch auf einen Arbeitsplatz oder eine bestimmte Arbeitsstelle gemeint, sondern vielmehr das Recht aller Menschen, eine realistische Möglichkeit zu haben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Arbeit zu verdienen. Das setzt wiederum vergleichbare Wahlmöglichkeiten und Anforderungen für alle Menschen voraus. Es darf keinen Unterschied ausmachen, ob jemand

irgendeiner Standardnorm entspricht, ob körperlich, intellektuell oder kulturell. Mit Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wurde dieses Menschenrecht 2006 erneut bekräftigt (Artikel 27 UN-BRK) und damit betont, dass es nur dann für alle Menschen gleichermaßen verwirklicht werden kann, wenn der Arbeitsmarkt und das Arbeitsumfeld inklusiv und auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Mit Ratifikation der UN-BRK hat sich auch Deutschland verpflichtet, den Arbeitsmarkt entsprechend umzugestalten.

Doch was kennzeichnet einen solchen inklusiven Arbeitsmarkt? Die UN-BRK enthält einen ausführlichen, aber nicht abschließenden Anforderungskatalog (vgl. hierfür Artikel 27 Buchstaben a) bis k) UN-BRK). Er umfasst unter anderem funktionierende Strukturen der Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung. Wo immer möglich, sollte auf die allgemein bestehenden Dienste zurückgegriffen werden, wobei die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen sind. Wo dies nicht reicht, bedarf es spezieller Dienste für Menschen mit Behinderungen. Außerdem muss die auf dem Arbeitsmarkt angebotene Arbeit für alle zugänglich sein, was dreierlei erfordert: die gesetzliche Verankerung und Durchsetzung eines umfassenden Diskriminierungsverbots im Bereich des Arbeitslebens, zugängliche Arbeitsstätten und zugängliche Informationen über verfügbare Stellen. Zudem zeichnet sich ein inklusiver Arbeitsmarkt durch gerechte und faire Arbeitsbedingungen und Entlohnung für alle Menschen aus sowie dadurch, dass alle ihre Arbeit grundsätzlich frei wählen können, ohne von vornherein auf bestimmte Optionen beschränkt zu werden.<sup>2</sup>

Um all das zu erreichen, formuliert die UN-BRK menschenrechtliche Pflichten des Staates, auch auf die Privatwirtschaft einzuwirken. Niemand erwartet, dass in einer freiheitlichen, marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft ein vollständig inklusiver Arbeitsmarkt aus sich heraus und ohne jegliche staatliche Unterstützung entsteht. Die UN-BRK will staatliche Regulierungen oder Subventionen keineswegs ausschließen, im Gegenteil: Artikel 27 enthält neben Gleichbehandlungspflichten auch zahlreiche Förder- und Gewährleistungspflichten. Es würde der UN-BRK daher nicht gerecht, ihre Forderung nach einem inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt als unerreichbar abzutun.

### **Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Bund, Länder und Kommunen haben seit Inkrafttreten der UN-BRK deutliche Anstrengungen unternommen und erhebliche Summen aufgewendet, um das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen in Deutschland besser zu verwirklichen. Maßnahmen, Programme und Initiativen der vergangenen Jahre, wie etwa die „Initiative Inklusion“ oder die „Initiative RehaFutur“, zeigen, dass die Bundesregierung der Teilhabe am Arbeitsleben hohes Gewicht beimisst. Auch das Bundesteilhabegesetz von 2016 enthält, etwa mit dem „Budget für Arbeit“, wichtige Ansätze, bei denen sich in den nächsten Jahren zeigen wird, ob und wie sie wirken.<sup>3</sup> Für 2017 können Fortschritte gemeldet werden; so ist etwa die Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen seit dem Vorjahr erfreulicherweise um über 8000 gesunken.<sup>4</sup>

Trotz dieser Fortschritte ist der deutsche Arbeitsmarkt noch bei Weitem nicht inklusiv. Menschen mit Behinderungen sind bis heute stärker vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt als nichtbehinderte Menschen. Von den 3,3 Millionen Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter sind über die Hälfte nicht in den Arbeitsmarkt integriert, bei anderen Menschen weniger als ein Viertel. Die gesetzliche Pflichtarbeitsplatzquote von 5 Prozent für schwerbehinderte Menschen wird bis heute nicht erfüllt. Entsprechend hoch ist die Arbeitslosenquote von schwerbehinderten Menschen, mit 12,4 Prozent im Vergleich zu 6,1 Prozent im Allgemeinen. Schwerbehinderte Arbeitslose sind auch erheblich länger arbeitslos als andere Arbeitslose: im Durchschnitt 377 statt 268 Tage.<sup>5</sup>

Hinzu kommt: „Teilhabe am Arbeitsleben“ heißt für viele Menschen mit Behinderungen, auf Sondersysteme als faktisch einzige Option beschränkt zu bleiben. Dazu gehört etwa die Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem vergleichbaren „anderen Leistungsanbieter“, die nicht als Arbeitsverhältnis anerkannt ist, sondern als Rehabilitation gilt und im Schnitt mit weniger als 200 Euro im Monat vergütet wird. Das kann nicht als Verwirklichung des individuellen Rechts auf Arbeit im Sinne der UN-BRK gelten und auch nicht als Element eines inklusiven Arbeitsmarkts.<sup>6</sup> Im Gegenteil: Die Existenz der Werkstätten und vergleichbarer Leistungsanbieter ist ein Kennzeichen für die Exklusivität des Arbeitsmarktes. Trotzdem steigt die Zahl der Werkstattbeschäftigten kontinuierlich an, seit 2007 sogar um 20 Prozent und damit stärker als die Zahl der Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter.<sup>7</sup> Allein dieser Anstieg zeigt, wie wenig inklusiv der deutsche Arbeitsmarkt derzeit ist.

Auch die Armutsrisikoquote ist bei Menschen mit Behinderungen deutlich höher als bei anderen Menschen, 20 Prozent gegenüber 13,4 Prozent. Sie haben wegen niedriger Löhne und Gehälter, wegen zusätzlicher Aufwendungen oder wegen der, wenngleich mit dem BTHG gesunkenen, Anrechnung ihres Einkommens bei der Gewährung von Teilhabeleistungen weniger Möglichkeiten zum Sparen: Während dies 45 Prozent der Menschen mit Behinderungen nicht möglich ist, gilt das allgemein nur für 38 Prozent der Bevölkerung.<sup>8</sup>

Diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit hat auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015 gerügt und sich besorgt gezeigt über die allgemeine Segregation auf dem deutschen Arbeitsmarkt, fehlleitende finanzielle Anreize und die fehlende Durchlässigkeit zwischen den Werkstätten für behinderte Menschen und dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Deshalb hat er dazu aufgefordert, durch entsprechende Vorschriften wirksame Rahmenbedingungen zu setzen für einen inklusiven Arbeitsmarkt, der im Einklang mit den Menschenrechten steht. Der Fokus soll dabei auf der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen im allgemeinen Arbeitsmarkt liegen.<sup>9</sup> Das erfordert eine konsequente Verschiebung der Prioritäten sowie der finanziellen Mittel zugunsten

der Förderung inklusiver Beschäftigungsmodelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

### **Auch das Leistungsprinzip ist eine Zugangsbarriere**

Dass trotz aller Bemühungen weiterhin viele Menschen mit Behinderungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, liegt an verschiedenen Zugangsbarrieren, die teils langlebig und schwer zu überwinden sind. Dazu gehören zum Beispiel starre Organisationsstrukturen, fehlende Kenntnisse über die Bedarfe oder tief sitzende Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen.<sup>10</sup> Erfreulicherweise zeichnen sich inzwischen aber deutliche Verbesserungen bei der Akzeptanz behinderter Arbeitnehmer\_innen im Kolleg\_innenkreis und bei ihren Entwicklungsmöglichkeiten im Unternehmen ab.<sup>11</sup>

Als eine der größten Hürden wirkt das unser gesamtes ökonomisches Denken durchdringende Leistungsprinzip. In aller Regel wird bei Einstellungen vorrangig auf die tatsächliche oder vermutete Leistung oder Leistungsfähigkeit geschaut. Dabei wird ausgeblendet, dass Arbeitnehmer\_innen auf vielfältige Weise zum Erfolg eines Unternehmens beitragen und die Leistung nur ein Aspekt unter vielen ist. Auch wird Menschen mit Behinderungen oft unterstellt, sie könnten keine „normale“ Leistung erbringen. Das ist eine Sicht, die von Vorurteilen geprägt ist. Denn Menschen mit Behinderungen sind vielfältig und bringen ganz unterschiedliche Fähigkeiten mit. Außerdem gibt es eine „normale“ Leistung als solche nicht, denn nichtbehinderte Menschen sind genauso vielfältig. Wenn Arbeitnehmer\_innen, egal ob mit oder ohne Behinderungen, eine bestimmte Leistung nicht erbringen können, ist es ein gesellschaftliches, weil menschenrechtliches Anliegen, dass sie dennoch arbeiten können. Dem wirkt ein auf Vorurteilen basierendes Leistungsverständnis jedoch entgegen. Es hat eine starke Exklusionsfunktion, die gerade Menschen mit Behinderungen trifft.

### **Berufsausbildung muss vorrangig angegangen werden**

Die Transformation zu einem inklusiven Arbeitsmarkt muss angesichts der geschilderten Situation mit verstärkter Kraft betrieben werden. So sollten etwa die Unterstützungs- und Beratungsangebote für Arbeitgeber\_innen verbessert werden, die für Unternehmen oft noch zu unflexibel und

intransparent sind.<sup>12</sup> Regulierungs- und Anreizstrukturen wie die Ausgleichsabgabe sowie Schnittstellenfragen, etwa das Zusammenwirken von beruflicher und medizinischer Rehabilitation, müssen überprüft und angegangen werden. Neue Instrumente wie das „Budget für Arbeit“ müssen auf ihre Wirksamkeit überprüft und wo nötig fortentwickelt werden. Die fortschreitende technische Entwicklung bietet zusätzliche Chancen, etwa im Bereich digitaler Assistenzsysteme. Hier wird es auch auf universelles Design ankommen, damit durch neue Technologien nicht wiederum neue Hürden entstehen. Ähnliches gilt für Arbeitsstätten; technisch ist es heute ohne Probleme möglich, neue Arbeitsstätten von vornherein kostengünstig barrierefrei zu bauen. Es muss dafür gesorgt werden, dass dies auch geschieht.

Ein besonders dringendes Thema ist die für den späteren Berufsweg entscheidende Phase der schulischen und beruflichen Bildung. Hier wirkt sich jede weitere Verzögerung doppelt negativ aus, weil heutige Versäumnisse unwiderrufliche Folgen im gesamten weiteren Berufsleben der Betroffenen nach sich ziehen und falsche Weichenstellungen später entweder gar nicht oder nur mit übermäßigem Aufwand rückgängig gemacht werden können. Es ist deshalb unverzichtbar, ein inklusives Schulsystem mit einem ebenso inklusiven System weiterführender Ausbildung zu verzahnen. Das gilt auch für die duale Berufsausbildung, gerade in kleinen und mittleren Unternehmen. Hier sind Menschen mit Behinderungen noch stärker unterrepräsentiert als anderswo.<sup>13</sup> Menschen mit Behinderungen sollten gleichberechtigten Zugang zur gesamten Palette der anerkannten Ausbildungsberufe haben. Wo nötig, müssen angemessene Vorkehrungen gewährt werden. Sonderausbildungen für Menschen mit Behinderungen, deren Abschlüsse Arbeitgeber\_innen mangels Vergleichbarkeit nicht einzuordnen wissen, sind abzuschaffen. Es muss zur Regel werden, dass Menschen mit Behinderungen eine betriebliche Ausbildung erhalten, und sei es in vorab definierten Teilbereichen. Es sollte darum gehen, Vergleichbarkeit zu schaffen, damit Arbeitgeber\_innen wissen, welche Kompetenzen ein\_e Bewerber\_in mitbringt. Lösungen sollten deshalb nicht außerhalb, sondern innerhalb der anerkannten Ausbildungscurricula gefunden werden. Es muss gelebte Normalität werden, kreativ zu sein und individuell passende Nachteilsausgleiche zu finden, anstatt wie so oft

schematisch auf ein formal verstandenes Gleichbehandlungsgebot oder ebenso formal verstandene gleiche Leistungsanforderungen zu pochen. Wo bestehende Curricula hierfür zu starr sind, sollten sie flexibler gestaltet werden. Ziel muss es sein, dass behinderte Auszubildende in Betrieben und Berufsschulen eine Selbstverständlichkeit sind. Gleiches gilt für alle Zweige unseres Schul- und Hochschulsystems.

## Empfehlungen

Menschen mit Behinderungen haben das gleiche Recht auf Arbeit wie andere Menschen. Diese Arbeit muss den Lebensunterhalt sichern und frei gewählt werden können. Menschen mit Behinderungen sind hier noch oft benachteiligt, weil der Arbeitsmarkt in Deutschland bislang nicht inklusiv ist. Solange sich das nicht substantiell bessert, kann von einer Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung im Sinne der UN-BRK nicht gesprochen werden.

Deshalb sollte eine neue Bundesregierung, gemeinsam mit Ländern, Kommunen und den Sozialpartnern,

- 1 verstärkte, mit den Sozialpartnern aus dem Bereich Arbeit konzertierte Anstrengungen unternehmen, wirksame Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, unter anderem durch klare Verbesserungen bei den Wahl- und Verdienstmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen, bei den Informations- und Unterstützungsangeboten für Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen sowie bei der Zugänglichkeit von Ausbildungs- und Arbeitsstätten, und
- 2 bei alledem die besonders drängende Frage der inklusiven Berufsausbildung vorrangig behandeln.

- 1 Vgl. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006): General Comment No. 18. The Right to Work. 06.02.2006, UN Doc. E/C.12/GC/18, Ziff. 1.
- 2 Siehe dazu: UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006), a. a. O., Ziff. 12 b), 17; Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (1983): Übereinkommen Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten vom 20.06.1983, Artikel 7.
- 3 Zur Übersicht siehe etwa Bundesvereinigung Lebenshilfe (2017): Bundesteilhabegesetz und Co. – was verändert sich? <https://www.lebenshilfe.de/wData-bthg/docs/Welche-Veränderungen-bringt-das-Bundesteilhabegesetz-Aktualisierung-12012017.pdf> (abgerufen 24.11.2017).
- 4 Aktion Mensch (Hg.) (2017): Inklusionsbarometer Arbeit. Ein Instrument zur Messung von Fortschritten bei der Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. 5. Jahrgang (2017). Bonn, S. 13.
- 5 Zu den Daten und Trends siehe Aktion Mensch (Hg.) (2017), a. a. O., S. 8–16, 33.
- 6 Vgl. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006), a. a. O., Ziff. 12 b), 17; Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen. Position Nr. 2. Berlin.
- 7 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2017): Teilhabebereicht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, S. 192 ff.
- 8 Ebd., S. 202 ff., 215.
- 9 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany. 17.05.2015, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 49 f.
- 10 Siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), a. a. O.
- 11 Aktion Mensch (Hg.) (2017), a. a. O., S. 23.
- 12 Vgl. Aktion Mensch (Hg.) (2017), a. a. O., S. 26.
- 13 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.) (2016): Menschen mit Behinderung in der dualen Berufsausbildung: Potenziale zur Stärkung der Inklusion. Studie 1/2016. Köln.

## Impressum

Position Nr. 15 | Januar 2018 | ISSN 2509-3037 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTOR: Dr. Leander Palleit

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. 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. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.