

Das Menschenrecht auf Arbeit

nach dem UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
(BGBl 2008, Teil II Nr. 35, 31.12.2008)

Thesen von Prof. Dr. Gerd Grampp

Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen 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 oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem

- a) Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, zu verbieten;
- b) das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, einschließlich Schutz vor Belästigungen, und auf Abhilfe bei Mißständen zu schützen;
- c) zu gewährleisten, daß Menschen mit Behinderungen ihre Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte gleichberechtigt mit anderen ausüben können;
- d) Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen;
- e) für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern;
- f) Möglichkeiten für Selbständigkeit, Unternehmertum, die Bildung von Genossenschaften und die Gründung eines eigenen Geschäfts zu fördern;
- g) Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen;
- h) die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können;
- i) sicherzustellen, daß am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden;
- j) das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen zu fördern;
- k) Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Thesen zur 1. NGK 2010

von Prof. Dr. Gerd Grampp

These 1: Das Recht auf Arbeit umfasst Arbeitsmarkt, Arbeitsleben und Arbeitswelt

1. Das UN-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anerkennung, Sicherung und Förderung des Rechts auf Arbeit sowie des Rechts auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen (im englischen Original *inklusiven*) und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften (Art. 27).

2. Der Begriff Markt bezeichnet eine bestimmte - moralisch umstrittene - Form des Wirtschaftens einer Gesellschaft. Sie geht auf den schottischen Moralphilosophen Adam Smith (1723 - 1790) zurück. Smith sah die „Wohlfahrt der Nationen“ in einer „Volkswirtschaft“ begründet, zu der sich die bestehenden „Hauswirtschaften“ zusammenschließen. Diese Entwicklung erfordert einen „leistungsfähigen Koordinationsmechanismus, den Smith in Markt und Wettbewerb findet“ (Homan, K. u. Blome-Drees, F. 1992, 21). Homann und Blome-Drees (1992) verdeutlichen die Grundstruktur der Marktwirtschaft mit einem Beispiel des Sports: In den Fußball-Spielregeln wird festgelegt, wer mitspielen darf, was erlaubt und verboten ist und wie Regelverletzungen bestraft werden. Ein neutraler Schiedsrichter überwacht die Einhaltung der Regeln. Die gegnerischen Mannschaften wenden innerhalb der Regeln die erfolgsversprechendsten Spielzüge an. Ihr Ziel ist jeweils der Sieg, und die Trainer und Spieler entwickeln kreativ neue Spielzüge, die den Sieg bringen sollen. Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, dass der Staat die Regeln festlegt, die Teilnehmer benennt und bestimmt, sowie die Umsetzung der Regeln überwacht und Verstöße gegen die Regeln bestraft. Für den Arbeitsmarkt, der nach dem UN-Übereinkommen offen, inklusiv und zugänglich sein muss, hat der Staat diese Qualitäten durch Gesetze zu gewährleisten und notfalls durch Sanktionen zu erzwingen.

3. Das Arbeitsleben ist der „durch die Erwerbstätigkeit geprägte Teil des Lebens eines Menschen“ (www.duden.de). Eine Erwerbstätigkeit üben nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) „alle Personen im Alter von 15 und mehr Jahren [aus], die in einem Arbeitsverhältnis stehen oder selbstständig ein Gewerbe, einen freien Beruf oder eine Landwirtschaft betreiben oder als mithelfende Familienangehörige im Betrieb eines Verwandten mitarbeiten. Personen, die lediglich eine geringfügige Tätigkeit (Mini-Job) ausüben oder als Aushilfe nur vorübergehend beschäftigt sind, zählen ebenso als Erwerbstätige wie auch Personen, die einem Ein-Euro-Job nachgehen“ (www.wikipedia.org). Mit dieser Aufzählung wird deutlich, dass Erwerbstätigkeit zwar einen Beitrag zum Lebensunterhalt leistet bzw. leisten kann, dieser jedoch von staatlichen Sozialleistungen abhängig bleibt.

4. Die Arbeitswelt umfasst „die sachliche und soziale Sphäre, in der Menschen ihre Berufsarbeit verrichten. Die Arbeitswelt ist dadurch gekennzeichnet, dass (1) zu ihr bestimmte Menschengruppen, sachliche Mittel und Organisationen gehören, zwischen denen vielfältige Beziehungen bestehen; (2) sie über den einzelnen Arbeitsplatz und Betrieb hinaus auch den gesellschaftlichen Bedingungenrahmen erfasst und (3) sie mit den anderen sozialen Situationsfeldern des Menschen wechselseitig verknüpft ist“ (Dedering 1998, 9). Die Teilhabe an der Arbeitswelt kann als das Richtziel der Vertragsstaaten für die Umsetzung des Artikels 27 des UN-Übereinkommens angesehen werden.

Fragen zu These 1

Wie unterscheiden Sie die Begriffe „Arbeitsmarkt“, „Arbeitsleben“ und „Arbeitswelt“?

Wie schätzen Sie die Begriffe Arbeitsmarkt, Arbeitsleben und Arbeitswelt im Hinblick auf die Aufgaben der Werkstätten ein?

Ist der reguläre Arbeitsmarkt das allgemeine Ziel der Werkstattleistungen? Sollte es mehrere und differenzierte Arbeitsmärkte geben?

Liefere die drei Begriffe „Arbeitsmarkt“, „Arbeitsleben“ und „Arbeitswelt“ Hinweise für die zukünftige Entwicklung der Werkstätten, z.B. für die

- a) Öffnung der Werkstatt auch für andere als die bis jetzt beschäftigten Personengruppen,
- b) Entwicklung der Werkstatt nicht mehr nur als Partner sondern als Teil der Erwerbswirtschaft?

Sind die drei Begriffe geeignet, stärker das Leben während des Arbeitens durch veränderte Formen der Arbeitsorganisation hervorzuheben?

These 2: Das Grundrecht auf Arbeit bedeutet kein Recht auf einen Arbeitsplatz

1. In marktwirtschaftlich organisierten Staaten ist aus Art. 27 des UN-Übereinkommens keine Verpflichtung des Staats abzuleiten, überhaupt einen oder einen konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist der Staat zu einer aktiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, zum Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse, zum Schutz bei Arbeitslosigkeit und zum Diskriminierungsschutz verpflichtet (vgl. Körner, 2004).

2. Das in der Verfassung fehlende Recht auf Arbeit ist kein Mangel, denn es hätte weitreichende Folgen. Der Staat müsste bei der Verwirklichung eines solchen Grundrechts andere Grundrechte einschränken, und das ist nur in Staatsformen mit anderen Verfassungsmodellen möglich. Allerdings ist nicht ein „freier“ sondern nur ein rechtlich geordneter Liberalismus verfassungsgemäß, und es gibt einen sozialstaatlichen Auftrag. Dieser besteht darin, den Bürgerinnen die Risiken abzunehmen, die sie selber nicht tragen können. Es gehöre „durchaus zu den Kernaufgaben des Staates, die sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern“ (Papier, 2009).

3. Die herrschende Arbeitslosigkeit kann Anlass dazu sein, ein moralisch begründbares und begründetes Recht auf Arbeit einzufordern. Die Umsetzung dieses Rechts erfordert eine Umverteilung der wirtschaftlich nachgefragten Arbeit und eine Verpflichtung zu wechselseitig nützlicher Arbeit. Dieses Modell hat allerdings negative Auswirkungen auf die Vertragsfreiheit, auf das Eigentumsrecht und auf die Effektivität des Wirtschaftssystems und damit auf den allgemeinen Lebensstandard. Es könnte jedoch sein, „dass es nach Abwägung aller Gesichtspunkte rational und moralisch geboten ist, ein so definiertes Recht auf Arbeit zu etablieren“ (Pfannkuche, 2009).

Fragen zu These 2

Kann bzw. muss die vom UN-Übereinkommen geforderte Anerkennung des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen ein Argument für eine grundlegende Veränderung der Rechtswirklichkeit sein?

Welche Veränderungen halten Sie für geboten, und welche Vorschläge wollen Sie Ihren politischen Gesprächspartnern unterbreiten?

Muss ein Recht auf Arbeit auch die Pflicht zur Arbeit als Gegenpol enthalten und wäre dies wünschenswert?

These 3: Auch in einer Gesellschaft für alle muss es spezielle Hilfen geben

1. Das UN-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen nennt zwei Prinzipien, die bei der Umsetzung beachtet werden sollen: „Universelles Design“ und „Angemessene Vorkehrungen“. Das bedeutet, dass der Zweck des Übereinkommens, „die volle und gleichberechtigte Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle behinderten Menschen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung ihrer angeborenen Würde zu fördern“, nur durch individuell angepasste Bedingungen zu erreichen ist.

2. Universelles Design bedeutet, „ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen, die von allen Menschen im größtmöglichen Umfang genutzt werden können, ohne dass eine Anpassung oder ein spezielles Design erforderlich ist.“ *Allerdings:* „Universelles Design schließt Hilfsmittel, die von bestimmten Gruppen behinderter Menschen benötigt werden, nicht aus“ (Artikel 2 UN-Übereinkommen).

3. „Angemessene Vorkehrungen sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen [auch von universell designten Umwelten G.G.], die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen, wenn sie in einem bestimmten Fall benötigt werden, um behinderten Menschen gleichberechtigt mit anderen den Genuss und die Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten“ (Artikel 2 UN-Übereinkommen).

4. Im deutschen Recht gibt es - trotz marktwirtschaftlicher Orientierung - für Personen, die wesentlich behindert und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, ein Recht auf einen individuellen Arbeitsplatz in einer Werkstatt für behinderte Menschen. Damit wird dem Prinzip der angemessenen Vorkehrungen für einen bestimmten Personenkreis Rechnung getragen.

Fragen zu These 3

Sollen und können Werkstätten das *universelle Design* als Verfahren für ihre Weiterentwicklung nutzen? Wie sollen sich die Werkstätten entwickeln, um in diesem Sinne für das Umfeld ein attraktiver Ort sowohl der Begegnung als auch der Tätigkeit zu sein?

Welche *angemessenen Vorkehrungen* könnten den Teilhabewünschen behinderter Menschen gerecht werden? Welche *angemessenen Vorkehrungen* halten Sie z.B. für die Lebensbereiche Wohnen, Freizeit, Lernen und Arbeiten für notwendig?

These 4: Die ICF ist das Instrument zur Umsetzung des UN-Übereinkommens

1. Als Instrument zur Umsetzung des UN-Übereinkommens kann die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) genutzt werden. In der Einführung wird sie folgendermaßen beschrieben: „Sie wurde als eine der sozialen Klassifikationen der Vereinten Nationen anerkannt. Die ICF bezieht sich auf und enthält die Rahmenbestimmungen für die Herstellung von Chancengleichheit von Personen mit Behinderungen. Daher stellt die ICF ein geeignetes Instrument für die Umsetzung internationaler Aufträge bezüglich der erklärten Menschenrechte und für die nationale Gesetzgebung zur Verfügung“ (ICF Einführung, S. 11-12).

2. Nach Artikel 27 des UN-Übereinkommens soll das Recht auf Arbeit in einem Arbeitsmarkt und einer Arbeitsumgebung wahrgenommen werden, die offen, inklusiv und für behinderte Menschen zugänglich sind („in a labour market and work environment that is open, inclusive, and accessible to persons with disabilities“). Von den drei genannten Eigenschaften spielt Inklusion in der Diskussion des UN-Übereinkommens - vor allem im Hinblick auf die Umsetzung des Artikels 24 „Bildung“ - eine wichtige Rolle. Inklusion (lat. *inclusion*) bedeutet „Einbeziehung“, „Einschluss“, „Einbeschlossenheit“, „Dazugehörigkeit“.

3. Ein zentraler Begriff der ICF ist Partizipation [Teilhabe]. Partizipation (von lat. *particeps* = an etwas teilnehmend) bedeutet „Beteiligung“, „Teilhabe“, „Teilnahme“, „Mitwirkung“, „Mitbestimmung“, „Einbeziehung“. Sie kann sowohl statisch als auch dynamisch gesehen werden. Statisch bedeutet Partizipation das Einbezogenensein einer Person in einen Lebensbereich. Damit entspricht Partizipation [Teilhabe] dem Sinne nach dem Begriff Inklusion. Es ist daher zulässig, beide Begriffe parallel zu benutzen. Allerdings hat Partizipation [Teilhabe] durch seine Verwendung im SGB IX den Charakter eines Arbeitsbegriffs, während Inklusion - zumindest im Bereich Bildung - zurzeit eher als ideologischer Kampfbegriff verwendet wird.

4. Dynamisch bedeutet Partizipation „Einbeziehung“, und das bedeutet in der Praxis die Beteiligung behinderter Menschen. Als Beispiel aus dem Lebensbereich Arbeit kann die „teilautonome Gruppenarbeit“ angeführt werden, die in einem Projekt der Murgtal-Werkstätten und Wohngemeinschaften entwickelt wurde und seit mehreren Jahren praktiziert wird (MWW 2009).

Grundlage der Beteiligung ist eine angemessene Information der behinderten Menschen. Beteiligung bedeutet Beratung, Entscheidung, Planung, Umsetzung und Auswertung *mit* - nicht für oder über - behinderte(n) Menschen. Damit wird der Forderung nach Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe (§ 1 SGB IX) entsprochen. Teilhabe als „partizipativer“ Prozess erfordert bestimmte Bedingungen auf Seiten der Person und der Umwelt. Bei der Person geht es um die „Teilhabe-fähigkeit“ bei der Umwelt um die „Teilgabestruktur“. Teilgabe ist eine Bedingung der Teilhabe behinderter Menschen. Sie wird verstanden als die „Chance, Wünsche anderer Personen innerhalb einer sozialen Beziehung durchzusetzen“ (Krone, Latus, Wolze, 2009, 29).

5. Das UN-Übereinkommen hat die Gestaltung der Teilgabestruktur durch universelles Design und angemessene Vorkehrungen als Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Thema. Zur Beschreibung der Teilgabestruktur können die fünf Kapitel der ICF-Klassifikation „Umweltfaktoren“ genutzt werden. Sie beziehen sich auf materielle Bedingungen (Kap. 1 Produkte und Technologien, Kap. 2 Natürliche und vom Menschen veränderte Umwelt), soziale Bedingungen (Kap. 3 Unterstützung und Beziehungen, Kap. 4 Einstellungen) sowie gesellschaftliche Bedingungen (Kap. 5 Dienste, Systeme und Handlungsgrundsätze).

Diskussionsthemen zu These 4

In der Praxis der Werkstätten stehen die materiellen und sozialen Bedingungen der Teilgabestruktur im Vordergrund. Wie sind diese Bedingungen zu entwickeln, um die Chancen der Werkstattbeschäftigten zu verbessern und ihre Wünsche durchzusetzen?

Wie wollen Werkstätten auf die Handlungsgrundsätze als Teil der gesellschaftlichen Bedingungen einwirken? Auf welche Handlungsgrundsätze, etwa die

- a) gesetzlichen Rahmenbedingungen,
- b) Technologien,
- c) Umweltbedingungen (z.B. bauliche, infrastrukturelle),
- d) sozialen Bedingungen (z.B. Anschauungen, Einstellungen) und

e) gesellschaftlichen Bedingungen (z.B. Dienstleistungen, Unterstützungsangebot)
sollten die Werkstätten einwirken?

These 5: Die ICF als Grundlage des Teilhabemanagements

1. Der dynamische Charakter der Teilhabe zeigt sich im Teilhabemanagement. Der Begriff „managen“ (engl. *to manage*) wird im Sinne von „etwas besorgen, bewerkstelligen, erledigen, handhaben, leiten, verwalten, betreuen“ gebraucht (www.wiktionary). Das Kapitel 5 der ICF-Klassifikation „Umweltfaktoren“ mit seinen drei Unterkapiteln ist die Grundlage des Teilhabemanagements, wie sie von der Bund-Länderarbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe definiert wird, nämlich als „partizipatives Verfahren, das auf dem ermittelten und festgestellten individuellen Bedarf des Leistungsberechtigten basiert, die durchzuführenden notwendigen Maßnahmen erfasst und wirkungsorientiert die Qualität steuert“ (ASMK-Konferenz Nov. 2009).

2. Das Kapitel 5 der ICF-Klassifikation „Umweltfaktoren“ enthält die Unterkapitel „Dienste, Systeme und Handlungsgrundsätze“. Die Reihenfolge der Unterkapitel sollte allerdings umgedreht werden, da sich daraus eine logische Abfolge ergibt. Dies wird aus der Beschreibung der Inhalte der drei Unterkapitel deutlich.

3. Handlungsgrundsätze setzen „sich aus Regeln, Vorschriften, Konventionen und Standards zusammen [...] und [sind] von Regierungen auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene sowie von anderen anerkannten Stellen geschaffen [worden]. Handlungsgrundsätze regeln und regulieren die Systeme, die die Dienste, strukturierten Programme und Tätigkeiten in verschiedenen Sektoren der Gesellschaft organisieren, kontrollieren und steuern“.

4. Systeme stellen „die administrativen Steuerungs- und Organisationsmechanismen dar [...] und [sind] von Regierungen auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene sowie von anderen anerkannten Stellen eingerichtet [worden].

Diese Systeme haben den Zweck, die Dienste, die Unterstützung, strukturierte Programme und Tätigkeiten in verschiedenen Sektoren der Gesellschaft zur Verfügung zu stellen, zu organisieren, zu kontrollieren und zu steuern“.

5. Dienste erbringen „Leistungen, strukturierte Programme und Tätigkeiten in verschiedenen Sektoren der Gesellschaft, um die Bedürfnisse der Menschen zu decken. (In ‘Dienste’ eingeschlossen sind die Personen, die die Dienste erbringen).

Dienste können öffentlich, privat oder freiwillig und auf lokaler, kommunaler, regionaler, staatlicher oder internationaler Ebene durch Individuen, Vereinigungen, Organisationen, Agenturen oder Regierungen eingerichtet sein. Die von diesen Diensten bereit gestellten Güter und Dienstleistungen können allgemeiner Art sein oder angepasst und speziell entworfen“.

6. Die drei Unterkapitel verdeutlichen die Grundlagen des Teilhabemanagements und zeigen gleichzeitig - wie im UN-Übereinkommen gefordert - die umfassende Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten für die Schaffung der Handlungsgrundlagen und der verwaltenden Systeme sowie für die Erbringung der Leistungen im Rahmen der Dienste. Dass diese drei Bereiche in Deutschland nicht alle in staatlicher Hand sind, bedeutet für nicht-staatliche Organisationen sowohl Abhängigkeit als auch Chance. Abhängigkeit von den normativen Handlungsgrundlagen und den strategischen Vorstellungen zur längerfristigen Umsetzung der Grundlagen im Sinne von „Spielregeln“.

Chancen zur Einwirkung auf diese „Spielregeln“ vor allem aber zu einer autonomen Entscheidung über die innerhalb der Regeln auszuführenden „Spielzüge“.

Fragen zu These 5

Welche Möglichkeiten haben Werkstätten, die Handlungsgrundsätze z. B. des Werkstättenrechts in ihrer Praxis kreativ und zukunftswirksam in praktisches Handeln umzusetzen?

Welche Anforderungen an die Organisation und das Personal ergeben sich daraus?

Wie können die Werkstätten diesen Anforderungen gerecht werden?

Literatur

Dedering, H. (1998) Pädagogik der Arbeitswelt. Weinheim: Beltz Deutscher Studienverlag

Homan, K. u. Blome-Drees, F. (1992) Wirtschaft- und Unternehmensethik. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht. (UTB für die Wissenschaft: Uni-Taschenbücher 1721

<http://www.bu.edu/wcp/Papers/OApp/OAppPfan.htm>

<http://www.duden.de/suche/index.php?suchwort=Arbeitsleben&suchbereich=mixed>

<http://www.news-adhoc.com/papier-es-gibt-kein-grundrecht-auf-arbeit-idna2009072842394/>

<http://www.wictionary.com>

Körner, M. (2004) Das internationale Menschenrecht auf Arbeit. Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland. Berlin: German Institute for Human Rights

Krope, P., Latus, K., Wolze, W. T. (2009) Teilhabe im Dialog. Eine methodisch-konstruktive Studie zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderung. Münster: Waxmann.

Murgtal-Werkstätten und Wohngemeinschaften, Grampp, G., Birsens, P. (2009) Arbeitslernen in teilautonomen Arbeitsgruppen.