

Datum: 24. März 2010

Stellungnahme

des unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Konventionsverletzung durch die Situation von Menschen in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivität“

I. Die Ausgangssituation

Derzeit arbeiten ca. 19 000 Menschen mit Behinderungen¹ in einem geschützten, vom Arbeitsmarkt segregierten Sektor: in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivität“. Die Menschen in den Tagesstrukturen haben geregelte Arbeitszeiten, in denen sie Produkte herstellen oder Dienstleistungen erbringen. Dennoch gilt die Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivität“ nicht als Erwerbsarbeit im engeren Sinn. Vielmehr handelt es sich hierbei um Maßnahmen der Länder nach den jeweiligen Behinderten- oder Sozialhilfegesetzen.

Die rechtliche Absicherung ist für Menschen mit Behinderungen nicht nur mangelhaft und unzureichend, sondern darüber hinaus in allen neun Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die ArbeitnehmerInnen – der Begriff ist im gegenständlichen Kontext nicht unproblematisch – in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivität“ sind auf die Praxis des Vollzuges der jeweiligen Landes-Behinderten- und Sozialhilfegesetze angewiesen. Sie erhalten für ihre Arbeit kein (kollektivvertragliches) Entgelt sondern nur ein Taschengeld, teilweise unter 10 €.

Die Tatsache, dass keine Entlohnung erfolgt, hat zur Konsequenz, dass ArbeitnehmerInnen in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Arbeit“

¹ Siehe Oliver König, Beschäftigungspräferenzen von NutzerInnen Wiener Werkstätten, in: Impulse – Zeitschrift der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB), Nr. 51, Seite 46.

nicht arbeitslosenversichert bzw. sozialversichert sind. Sie scheinen daher auch nicht in den Statistiken des Arbeitsmarktservice auf. Die gesetzlichen Bestimmungen über ArbeitnehmerInnenschutz, Urlaub, Krankenstand usw. gelten für sie daher nicht.

Laut den derzeit vorliegenden Informationen ist nicht restlos gesichert, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt staatliche Sicherungsmaßnahmen, wie beispielsweise die bedarfsorientierte Mindestsicherung, zur Verfügung stehen.

Das Arbeitsverfassungsgesetz ist nicht anzuwenden und damit haben sie auch keine rechtliche Grundlage zur Verankerung von Mitbestimmungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel gewerkschaftlicher Vertretung.

Da in Österreich die gesetzliche Sozialversicherung erwerbsabhängig ist, haben diese Personen auch keine eigenständige Sozialversicherung (Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung, sowie MitarbeiterInnenvorsorge). Insbesondere können sie keine selbständigen Pensionsansprüche aus eigener Erwerbstätigkeit erwerben.

Bei Krankheit sehen die einzelnen Sozialhilfegesetze unterschiedliche Regelungen in Bezug auf Weitergewährung von Taschengeld vor. Im Bereich der Kranken- und Pensionsversicherung bestehen immerhin mittelbare Versicherungsansprüche aufgrund der Angehörigeneigenschaft (Mitversicherung, Waisenpension).

Diese Möglichkeit gibt es im Bereich der Unfallversicherung jedoch nicht. Es kann daher im besten Fall eine private Unfallversicherung abgeschlossen werden, deren Leistungen jedoch deutlich schlechter sind. Die Praxis zeigt, dass Menschen mit Behinderungen von privaten Versicherungsleistungen tendenziell ausgeschlossen werden bzw. nicht leistbare Angebote erhalten.

II. Die Vorgaben der Konvention

Gemäß Artikel 27 der UN-Konvention haben Menschen mit Behinderung das gleiche Recht auf Arbeit wie alle anderen auch. Das Konzept, das Artikel 27 zugrunde liegt, geht davon aus, dass Menschen mit Behinderungen grundsätzlich in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld beschäftigt werden, und ihnen die Möglichkeit geboten wird, einen angemessenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.

Der Monitoringausschuss erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass Österreich gemäß Artikel 6 Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte² das Menschenrecht auf Arbeit seit mehr als drei Jahrzehnten anerkennt, und dass im Kontext dieser Bestimmung bereits festgehalten wurde, „dass das ‚Recht des Einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit‘ (Artikel 6 (1) WSK) dort nicht realisiert ist, wo die einzige *reale* Chance für Menschen mit Behinderungen zu arbeiten so genannte „Beschäftigungstherapie“ mit Substandard-Bedingungen ist.“³ Weiters hält das Komitee fest, dass „Vertragsstaaten die Verantwortung haben, sicherzustellen, dass Behinderung/Beeinträchtigung nicht

² Vgl. BGBl. 590/1978.

³ Komitee zum Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeiner Kommentar Nummer 5 – Menschen mit Behinderungen, Absatz 21.

als Ausrede verwendet wird, um schlechteren Arbeitsschutz oder Bezahlung unter dem Einkommensminimum zu kreieren.“⁴

Die Regelung und Praxis in „Beschäftigungstherapien“, Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivitäten“ widerspricht daher eindeutig den Bestimmungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Personen mit Behinderungen in Tagesstrukturen, insbesondere in so genannten Beschäftigungstherapien, Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivitäten“ müssen für ihre Arbeit ein kollektivvertragliches Entgelt erhalten und damit eigenständig Ansprüche aus der gesetzlichen Sozialversicherung erwerben können. Dabei ist besonders darauf zu achten, dass keine Schlechterstellung erfolgt, da bisher das Taschengeld nicht auf die Leistungen der Sozialhilfe zum Lebensunterhalt anzurechnen ist, wohl aber ein Entgelt.

Für die Adaptierung der derzeit herrschenden Regelungen und Praxis ist auch Artikel 25 maßgeblich, der das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheitsversorgung verbrieft und die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung verbietet. Ebenso maßgeblich sind die Regelungen in Artikel 26 der UN-Konvention, welcher ein Recht auf umfassende Habilitation und Rehabilitation gewährt, sowie Artikel 28 – Recht auf angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz –, der bestimmt, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Leistungen der Altersversorgung zu sichern ist. Auch das Recht, Gewerkschaften zu bilden und Gewerkschaften beizutreten, sei im Zusammenhang mit Arbeitsrechten erwähnt.

III. Handlungsbedarf

Das Regierungsprogramm 2008 sieht unter anderem vor: „Chancengleicher und nachhaltiger Zugang zu sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen sowie Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten einer eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von Menschen in der Beschäftigungstherapie“ (siehe Seite 184).

Weiters sieht das Regierungsprogramm vor: „Weiterentwicklung und Aufstockung der Beschäftigungsoffensive und zusätzliche Aktionen, um behinderten Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, bedarfsgerechte Qualifizierung und Optimierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (z.B. persönliche Assistenz am Arbeitsplatz und Job Coaching für lernbehinderte Menschen), weiterer Ausbau der Integrationsfachdienste für besondere Zielgruppen wie psychisch kranke, sinnesbehinderte und lernbehinderte Menschen“ (siehe Seite 184).

In einschlägigen Arbeitsgruppen hat es bereits Vorarbeiten zu Teilaspekten der vorliegenden Fragen gegeben. Der Monitoringausschuss empfiehlt, dass, basierend auf diesen Vorarbeiten und unter Bezug auf bereits existierende Pilotprogramme, die Artikel 25 bis 27 der Konvention umgesetzt werden. Der Monitoringausschuss betont, dass die arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Standards an die relevanten

⁴ Ibid, Absatz 25.

Bestimmungen anzugleichen sind. Gemäß der Konvention darf es keine benachteiligenden Regelungen geben.

1. Gemäß der Konvention ist das Ziel ein offener, inklusiver und für alle Menschen mit Behinderungen zugänglicher Arbeitsmarkt, mit der Möglichkeit, einen angemessenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Tagesstrukturen, insbesondere die so genannte Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierte Aktivität“ in ihrer jetzigen Form müssen daher abgeschafft werden.

2. Sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Menschen mit Behinderungen, die derzeit in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierter Aktivität“ arbeiten, ist umgehend zu gewährleisten.

3. Ein wesentliches Element in der Sicherstellung von inklusiver Beschäftigung für alle ist die Schaffung von umfassender persönlicher Assistenz, die über die Unterstützung am Arbeitsplatz hinausgeht und selbstbestimmtes Leben in allen Lebensbereichen möglich macht. Das bedeutet, Menschen mit Behinderungen müssen ihr Leben selbstbestimmt gestalten können. Dies schließt auch die Möglichkeit ein, das Arbeitsumfeld frei zu wählen.

4. Für Menschen mit Behinderungen ist es schwierig, dauerhaft am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit intellektueller Behinderung bzw. mit Lernschwierigkeiten, sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen müssen eine Wahlmöglichkeit haben zwischen unterstützter Beschäftigung am Arbeitsmarkt oder in sozialversicherungsrechtlich und arbeitsrechtlich abgesicherten Tagesstrukturen oder in sozialwirtschaftlichen Strukturen (erweiterter oder dritter Arbeitsmarkt) angemessene Arbeit zu finden. Tagesstrukturen stellen dabei gemeindenaher Unterstützungsdienste im Sinne des Artikel 19 UN-Konvention dar. Für die Phase hin zu inklusiver Beschäftigung sind Übergangsmodelle zu erschließen.

5. In sämtliche Handlungsfelder sind Menschen mit Behinderungen und deren Interessensvertretungen einzubeziehen (vgl. Artikel 4 (3) Konvention, siehe auch Stellungnahme zum Budgetbegleitgesetz 2009). Der Monitoringausschuss betont besonders, dass für die Umsetzung der Arbeitsrechte von Menschen mit Behinderungen die Grundprinzipien der Konvention – Artikel 3 – maßgeblich sind.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende:

Marianne Schulze