



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Bericht

Das Recht auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin

Handlungsbedarfe nach der Staatenprüfung 2023

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Das Recht auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit	3
3	Die Umsetzung des Rechts auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin	6
3.1	Arbeitslosigkeit, Segregation und niedrige Übergangsquoten	8
3.1.1	Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin	8
3.1.2	Beschäftigung in segregierten Strukturen in Berlin	9
3.1.3	Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt in Berlin	10
3.1.4	Beseitigung von Segregation in Berlin	10
3.2	Zugänglichkeit von Arbeitsstätten, angemessene Vorkehrungen und Verpflichtung des privaten Sektors	11
3.3	Freie Wahl in Aus- und Weiterbildung und Beseitigung von Diskriminierung und Segregation	15
3.3.1	Barrierefreiheit von Aus- und Weiterbildungsstätten in Berlin	15
3.3.2	Inklusive Aus- und Weiterbildungsstätten	15
3.3.3	Beseitigung von Diskriminierung und gleiche Möglichkeiten bei der Ausbildungswahl	16
3.4	Empfehlungen des UN-Fachausschusses	17
4	Fazit und Empfehlungen	19
5	Literaturverzeichnis	22

1 Einleitung

Dieser Bericht der Monitoring-Stelle Berlin stellt die menschenrechtlichen Verpflichtungen Berlins gegenüber Menschen mit Behinderungen im Bereich der Berufsausbildung und Arbeit dar. Diese wurden durch die Abschließenden Bemerkungen zur ersten Staatenprüfung im Jahr 2015, die Allgemeine Bemerkung Nr. 8 zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung von 2022 und die Abschließenden Bemerkungen zur 2./3. Staatenprüfung Deutschlands im September 2023 (im Folgenden „Abschließende Bemerkungen“) konkretisiert. Aus den jüngsten Ausführungen des Ausschusses ergeben sich zwei Kernaufträge für das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen. Einerseits braucht es verbesserte inklusive Ausbildungschancen nach der Schule und andererseits eine Stärkung der Übergänge aus segregierten Systemen auf den ersten Arbeitsmarkt. Basierend auf der Analyse „Junge Menschen mit Behinderungen: anerkannte Berufsausbildung statt Sonderwege“ der Monitoring-Stelle aus dem Jahr 2020 führt der Bericht in die Datenlage in Berlin ein, um einen Ausgangspunkt für eine menschenrechtliche Debatte zum Thema zu bieten. In Vorbereitung des Berichts fanden Interviews mit Expert*innen des inklusiven Arbeits- und Ausbildungsbereichs in Berlin statt. Die Erkenntnisse der Datenauswertung und aus den Interviews wurden am 6. November 2023 in einem Fachgespräch am Deutschen Institut für Menschenrechte mit rund 20 Stakeholdern aus dem Bereich inklusive Ausbildung und Arbeit in Berlin diskutiert.

Der Bericht stellt keine systematische Erfassung des Feldes dar, sondern ordnet schlaglichtartig für das Land Berlin ein, was der UN-Fachausschuss Deutschland empfohlen hat. Ein Schwerpunkt dieses Berichts ist das Recht junger Menschen mit Behinderungen auf ein inklusives Ausbildungssystem und der Übergang von Schule in die Berufsausbildung als ein Schlüsselmoment in der selbstbestimmten Lebensplanung. Hierauf hat der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zur Staatenprüfung besonderes Augenmerk gelegt.

2 Das Recht auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit

Das Recht auf inklusive Berufsausbildung ist Ausfluss des Rechts auf Bildung und des Rechts auf Arbeit.¹ Danach haben Menschen mit Behinderungen Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Berufsorientierung während der Schulzeit sowie zu Studiengängen und Ausbildungen in anerkannten Ausbildungsberufen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie nichtbehinderte Menschen.

Die Berufsausbildung findet in Art. 24 Abs. 5 UN-BRK und Art. 27 Abs. 1 d) UN-BRK explizit Erwähnung. Artikel 24 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht auf Bildung durch ein inklusives Bildungssystem in allen Bereichen zu verwirklichen. Dazu gehören Vorschulbildung, Grund- und weiterführende Bildung sowie Hochschulbildung, Berufsausbildung und lebenslanges Lernen.² In seinem Absatz 5 verlangt

¹ UN (2012), S. 79; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999), S. 15.

² Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 1; Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

Artikel 24 UN-BRK von den Vertragsstaaten, dass für den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Einstellungsbedingte, physische, sprachliche, die Kommunikation betreffende, finanzielle, rechtliche und sonstige Bildungsbarrieren müssen ermittelt und beseitigt werden.³

Besondere Bedeutung des Rechts auf inklusive Schulbildung

In Deutschland setzt ein Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt in der Regel eine anerkannte Qualifikation im Rahmen einer beruflichen Ausbildung voraus, die wiederum eine angemessene schulische Bildung voraussetzt. Aus dem Recht auf Bildung aus Artikel 24 UN-BRK folgt die Verpflichtung Deutschlands zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems, das alle Menschen optimal fördert und nicht wegen ihrer Beeinträchtigung ausgrenzt.⁴ Derzeit verlassen in Deutschland fast 71 % der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Sonder- oder Förderschule ohne Hauptschulabschluss, wodurch der Weg in eine Werkstatt für behinderte Menschen vorgezeichnet ist.⁵

Zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems fordert der UN-Fachausschuss einen umfassenden und abgestimmten gesetzgebenden und politischen Rahmen mit klaren Zeitvorgaben.⁶ Dafür muss die Politik die Rahmenbedingungen, Gesetze, Konzepte und Finanzierung, aber auch Bildungs- und Ausbildungsinhalte, Lehrmethoden, Strukturen und Strategien anpassen.⁷ Da das Schulrecht der Kompetenz der Länder unterliegt, sind in erster Linie diese zum Ausbau eines inklusiven Schulsystems verpflichtet. Sie sollten dazu Gesamtkonzepte ausarbeiten und bestehende Gesetze und untergesetzliche Regelungen (wie Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK prüfen und weiterentwickeln.⁸ Dies ist eine Daueraufgabe in Bezug auf bestehendes und künftiges Recht.

Auch Berlin sollte zur Umsetzung von Artikel 24 ein Gesamtkonzept zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems ausarbeiten, das im Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 und den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses steht. Ein ausdrückliches und vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion ist im Berliner Schulgesetz bisher nicht verankert.⁹ Ebenfalls nicht enthalten ist der Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, die für eine effektive Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen erforderlich sind.

³ Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 4.

⁴ Zum menschenrechtlichen Verständnis des inklusiven Schulsystems: Deutsches Institut für Menschenrechte (2017b).

⁵ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (2016).

⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), Ziff. 63; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023).

⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), S. 8 ff.; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023).

⁸ Die Verpflichtung zur Normenprüfung ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 UN-BRK; Zum Stand der Normenprüfung im Land Berlin: Hübner / Aydınlik (2023).

⁹ § 37 Abs. 4 SchulG Berlin enthält einen Vorbehalt: „Die Schulleiterin oder der Schulleiter der allgemeinen Schule darf eine angemeldete Schülerin oder einen angemeldeten Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur abweisen, wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind.“

Damit ergeben sich für den Bereich der Berufsausbildung dieselben Verpflichtungen wie in den anderen Bildungsbereichen.¹⁰ Das Leitbild der inklusiven Bildung ist auch hier anzustreben. Das bedeutet, dass berufliche Bildung für Menschen mit Behinderungen innerhalb des Regelsystems gewährleistet sein muss.¹¹ Daneben gehören laut UN-Fachausschuss funktionierende Übergänge vom Lernen in der Schule zu beruflicher Bildung und Hochschulbildung und schließlich zur Arbeit zu den grundlegenden Merkmalen inklusiver Bildung.¹² Bei den Übergängen sind insbesondere Beratung und Unterstützung der Jugendlichen von entscheidender Bedeutung. Es ist deshalb notwendig, ein inklusives Schulsystem mit einem ebenso inklusiven System weiterführender Ausbildung und Arbeit zu verzahnen.

Aus dem Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27 UN-BRK) folgt das gleiche Recht aller Menschen, eine realistische Möglichkeit zu haben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Arbeit zu verdienen. Deutschland ist verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass der Arbeitsmarkt und das Arbeitsumfeld offen, inklusiv und für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich sind. Die Verpflichtung zur Schaffung eines solchen offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkts schließt ausdrücklich auch die Berufsausbildung mit ein (vgl. Art. 27 Abs. 1 d)). Art. 27 Abs. 1 S. 2 d) UN-BRK formuliert die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen einen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen. Die hier genannten Instrumente (wie Berufsausbildung, Berufsberatung und Stellenvermittlung) betreffen im Wesentlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt und nicht die inklusive Ausgestaltung der Berufsausbildung als solche (s.o.). In Art. 27 Abs. 1 e) UN-BRK ist festgeschrieben, dass der Vertragsstaat die Unterstützung bei der Arbeitssuche fördern muss. Die Zurverfügungstellung entsprechender Instrumente ist als zentral für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit anzusehen.

Für die Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarkts muss Deutschland sein Berufsbildungssystem auf den Prüfstand stellen und erforderlichenfalls entsprechend umgestalten.¹³ In den maßgeblichen Gesetzen zur Berufsausbildung, dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO), ist auch für Menschen mit Behinderungen der Vorrang einer Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen formuliert. Daneben ist die Ausbildung in besonderen Berufen nach § 66 BBiG und § 42r HwO vorgesehen. Diese reduzierten Fachpraktiker-Ausbildungen gelten nicht als anerkannte Berufe und stellen eine separierte Form der Ausbildung dar. Das steht im Widerspruch zum Recht auf inklusive Berufsausbildung. Bereits die bloße Zahl der inzwischen fast 300 besonderen Ausbildungsberufe mit über 1.200 einzelnen Ausbildungsregelungen zeigt, wie diese Regelungen Segregation von Menschen mit Behinderungen weiter perpetuieren. Zudem bieten reduzierte Fachpraktiker-Ausbildungen nur eingeschränkte Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt. Menschen mit Behinderungen bleiben in der Folge auch danach regelmäßig auf Sondersysteme beschränkt. Dazu gehört vor allem die Tätigkeit in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen oder bei einem „anderen Leistungsanbieter“, die nicht als Arbeitsverhältnis anerkannt ist und im Schnitt mit 150–200 Euro im Monat vergütet wird. Die

¹⁰ Kreutz, Marcus / Lachwitz, Klaus / Trenk-Hinterberger, Peter (2013), S. 250.

¹¹ Ebd.; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (2021), S. 5.

¹² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), S. 12.

¹³ Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (2021), S. 6.

Umsetzung des Rechts auf inklusive Berufsausbildung aus Artikel 24 in Verbindung mit Artikel 27 UN-BRK erfordert vielmehr, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur gesamten Palette der anerkannten Ausbildungsberufe haben. Wo nötig, müssen angemessene Vorkehrungen gewährt werden (vgl. Art. 24 Abs. 5 UN-BRK). Außerdem muss die Zugänglichkeit von Ausbildungsstätten sichergestellt werden. Darauf sollten Bund und Länder unter anderem mit Gesetzesreformen hinwirken. Neben dem Bund, insbesondere den zuständigen Bundesministerien und der Bundesagentur für Arbeit, zählen zu den wichtigen Akteuren vor allem die Arbeits- und Bildungsministerien der Länder sowie Unternehmen, Fachverbände, Kammern und Innungen.

Die weiterhin vorherrschende Segregation in den Bereichen Bildung und Arbeit wird vom UN-Fachausschuss insgesamt als größtes Hindernis für Menschen mit Behinderungen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Arbeit eingestuft.¹⁴ Dass die Aufrechterhaltung segregierender Strukturen nicht UN-BRK-konform ist, hat der UN-Fachausschuss bereits 2015 in seinen Abschließenden Bemerkungen anlässlich der ersten Staatenberichtsprüfung Deutschlands deutlich gemacht.¹⁵ In Bezug auf Artikel 24 UN-BRK hat der UN-Fachausschuss dies 2016 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 und in Bezug auf Artikel 27 UN-BRK 2022 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 erneut klargestellt.¹⁶ Auch bei der zweiten Staatenprüfung Deutschlands Ende August 2023 waren Umsetzungsdefizite in Bezug auf die Artikel 24 und 27 UN-BRK von großer Bedeutung. Der UN-Fachausschuss unterstreicht die besondere Dringlichkeit weiterer (Fort-)Schritte in der Umsetzung der Artikel 24 und 27, indem er seine Empfehlungen zu diesen beiden Artikeln in Ziffer 75 als einen der Bereiche nennt, in denen die empfohlenen Maßnahmen „dringend zu ergreifen(de)“ sind („urgent measures that must be taken“). In Bezug auf Artikel 27 UN-BRK zeigt sich der UN-Ausschuss besorgt über drei Themenbereiche, die in Kapitel 3 in Bezug auf Berlin beleuchtet werden:

- Arbeitslosigkeit, Segregation und niedrige Übergangsquoten;
- Zugänglichkeit von Arbeitsstätten und mangelnde angemessene Vorkehrungen sowie Verpflichtung des privaten Sektors;
- Eingeschränkte Wahlfreiheit in Aus- und Weiterbildung sowie mangelnde Beseitigung von Diskriminierung und Segregation.

3 Die Umsetzung des Rechts auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin

Der UN-Fachausschuss äußerte drei Beobachtungen in Bezug auf die Umsetzung des Rechts auf Arbeit und kam zu drei übergreifenden Empfehlungen. Im Folgenden werden diese Äußerungen jeweils in einem eigenen Unterkapitel anhand von Daten zur Situation junger Menschen in Berlin diskutiert. Dabei steht im Vordergrund, inwiefern die Menschenrechtsslage in Berlin mit den für ganz Deutschland getroffenen Aussagen des UN-Fachausschusses korrespondiert. Ziel ist eine Konkretisierung der

¹⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022).

¹⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015).

¹⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). Siehe dazu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022), S. 19.

vom Ausschuss identifizierten Handlungsnotwendigkeiten und die Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen für das Land Berlin.

Fehlende Daten, erschwerte Nachvollziehbarkeit, mangelnde Disaggregation

Das Vorliegen geeigneten Datenmaterials ist von hoher Bedeutung für die Umsetzung der Konvention. Artikel 31 UN-BRK verpflichtet den Vertragsstaat zur Sammlung entsprechender Daten und zur Erstellung von Statistiken zur Umsetzung der Konvention.

Menschenrechtlich erhobene Arbeitsmarktdaten zu Menschen mit Behinderungen liegen in Deutschland kaum vor. In Ermangelung dieser Daten ist man auf Sozial- und Arbeitslosenstatistiken angewiesen, die keinen menschenrechtlichen Begriff von Behinderung anlegen und teilweise keine Grundgesamtheit an Menschen mit Behinderungen bilden (also beispielsweise nur der Anteil von Menschen mit einer Schwerbehinderung an allen Arbeitslosen, aber nicht der Anteil der Arbeitslosen unter den Menschen mit Behinderungen bestimmt werden kann). Ebenso wenig können sie die spezifischen Probleme im Verlauf der Erwerbsbiografien von Menschen mit Behinderungen fassen, die neben Beschäftigungslosigkeit häufig auch beispielsweise von Berufsunfähigkeit, Unterbeschäftigung und segregierter Beschäftigung geprägt sind. Auch weisen die Statistiken Brüche auf, etwa indem das Merkmal „Sonderpädagogischer Förderbedarf“ nach Verlassen der Schule nicht mehr angewendet wird und die statistische Nachvollziehbarkeit im Berufsübergang damit verloren geht. Die menschenrechtliche Situation können diese Daten daher immer nur näherungsweise beschreiben. Daher ist bei allen folgenden Werten eine genaue Prüfung der jeweiligen Quellen unbedingt notwendig.

Problematisch bei allen vom UN-Fachausschuss benannten Aspekten ist auch mit Blick auf Berlin die überwiegend unzureichende und aufgrund der Zergliederung der Systeme bei der Ausbildung von Menschen mit Behinderungen auch undurchsichtige Datenlage. Es bestehen außerdem große Lücken in der menschenrechtlichen Erfassung des Feldes, da in wesentlichen Fragen keine Erkenntnisse vorliegen. Zur Erfassung der Barrieren hinsichtlich einer Berufsausbildung wäre eine intersektionale Analyse von verschränkten Benachteiligungsaspekten notwendig. Vereinzelt vorliegende Erkenntnisse liefern Hinweise auf sich wechselseitig verstärkende Exklusionsrisiken für die Personengruppe BIPoC mit Behinderungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.¹⁷ Vor dem Hintergrund fehlender intersektional verfahrenender Datenerhebung und Statistik sind diese Verschränkungen bisher leider nicht nachvollziehbar.

Im Folgenden gibt der Bericht jeweils zu Beginn des Unterkapitels wieder, worüber sich der UN-Fachausschuss bei seiner Prüfung Deutschlands besorgt zeigte. Die anschließende Diskussion empirischer Daten, Rechtsnormen etc. illustriert den jeweiligen Aspekt nach Kenntnisstand der Monitoring-Stelle in Bezug auf das Land Berlin.

¹⁷ Siehe dazu auch Afeworki Abay (2022), S. 94–95. Die Abkürzung BIPoC steht für Black, Indigenous und People of Color und ist eine Selbstbezeichnung von Menschen mit Rassismuserfahrung.

3.1 Arbeitslosigkeit, Segregation und niedrige Übergangsquoten

Besorgnis des UN-Fachausschusses nach Ziff. 61 a) der Abschließenden Bemerkungen:

In Deutschland herrscht eine **hohe Arbeitslosigkeit** unter Menschen mit Behinderungen, insbesondere solchen mit intensivem Unterstützungsbedarf. Viele Menschen arbeiten in **segregierten Strukturen** und die **Übergangsquote** ist niedrig.¹⁸

3.1.1 Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin

In Berlin war die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren stark rückläufig. Die Arbeitslosigkeit von Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung und Gleichgestellten lag 2021 mit 14 %¹⁹ aber immer noch deutlich höher als im bundesweiten Vergleich (11,5 %)²⁰ sowie dem Berliner Durchschnitt unabhängig von einer Schwerbehinderung (9,8 %)²¹. Im August 2023 waren in Berlin laut Bundesagentur für Arbeit 7.980 schwerbehinderte Menschen arbeitslos.²² Diese Zahl war seit 2012 mit rund 11.000 Personen bis zum „Schock“ durch Corona rückläufig. Im Dezember 2022 hatte sich die Zahl wieder dem Vor-Krisenstand angenähert (7.610) und steigt seitdem langsam wieder an. Gleichzeitig stieg die Bevölkerungszahl Berlins seit 2012 um rund 8 %, wobei die Anzahl der Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung in Berlin im Zeitraum sogar leicht sank.²³

Die Arbeitslosigkeit von Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung nahm in allen Altersgruppen etwa im gleichen Maße ab wie die von Menschen ohne Behinderungen.²⁴ Unter allen Jugendlichen sank diese seit 2013 von 12,4 % auf 9,1 % 2022.²⁵ Auch die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 25 Jahren sank seit 2013 von 414 Personen auf 334 im Jahr 2022 in absoluten Zahlen (nur diese liegen vor),²⁶ während die Gruppe zwischen 2013 und 2021 von 6.048 auf 6.780 Personen anwuchs.²⁷ 2019, vor der Corona-Krise, waren noch 295 Jugendliche

¹⁸ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung lag noch keine offizielle deutsche Übersetzung der Abschließenden Bemerkungen vor. Bei der Darstellung der Abschließenden Bemerkungen wurde daher der Arbeitsstand einer von der Monitoring-Stelle beauftragten Übersetzung aus dem Oktober 2023 zugrunde gelegt und zur besseren Übersicht und Verständlichkeit im Hinblick auf die wesentlichen Inhalte zusammengefasst.

¹⁹ Eine offizielle Arbeitslosenquote für Menschen mit Behinderungen wird nicht erhoben. (Abgeordnetenhaus von Berlin (2019b), S. 1–2). Der Wert wurde in eigener Berechnung analog der „Arbeitslosenquote schwerbehinderter (und ihnen gleichgestellter) Menschen (auf Basis einer eingeschränkten Bezugsgröße)“, die die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht (Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2022), S. 38) gebildet. Grundlage ist das Verhältnis der 2021 arbeitslos gemeldeten Menschen mit Behinderungen (8578 laut E-Mail der Bundesagentur für Arbeit an die Monitoring-Stelle vom 14.09.2023) zur Gesamtheit der Erwerbspersonen mit einer Schwerbehinderung in Berlin (61 000 laut ebd. (S. 14)). Für sich stehend sind die Quoten nicht aussagekräftig und sollten nur zur Orientierung im Verhältnis zu den angegebenen Vergleichswerten herangezogen werden.

²⁰ Ebd. (S. 38).

²¹ Statista (2023a).

²² Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023a).

²³ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 22; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023).

²⁴ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 114.

²⁵ Statista (2023b).

²⁶ Es liegen nur die absoluten Zahlen vor. Sie sind der Zeitreihe der Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Service-Ost: Bestand an arbeitslosen schwerbehinderten Menschen nach ausgewählten Merkmalen 2013–2018 entnommen; Mail der Bundesagentur vom 14.09.2023.

²⁷ Zur Anzahl von Jugendlichen mit Behinderungen siehe Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 21–22 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2021), S. 34. Der Wert für 2022 lag zum Veröffentlichungszeitpunkt noch nicht vor. Umfasst sind jeweils die Rechtskreise von SGB II und III.

mit anerkannter Schwerbehinderung arbeitslos. Im Juli 2023 traf dies auf 321 Personen unter 25 Jahren in Berlin zu.²⁸

3.1.2 Beschäftigung in segregierten Strukturen in Berlin

Die Abnahme der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen in den letzten zehn Jahren ging jedoch nicht mit einer Abnahme der segregierten Beschäftigung einher. Es liegt nahe, dass, obwohl der Konjunkturaufschwung Menschen mit Behinderungen prinzipiell im gleichen Maße zugutekam wie Menschen ohne Behinderungen, dies nicht für diejenigen Menschen mit Behinderungen in Berlin gilt, die in segregierten Werkstätten tätig sind.

Im Ländervergleich hat Berlin mit 3,3 Werkstattbeschäftigten pro 1000 Einwohner*innen gemeinsam mit Hamburg den niedrigsten Anteil von Werkstattbeschäftigten. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 5,4 Personen je 1000 Einwohner*innen.²⁹ 8.606 Menschen mit Behinderungen gingen in Berlin 2022 einer arbeitnehmerähnlichen Tätigkeit in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen nach.³⁰ Ihre Zahl stieg zuletzt 2016 stärker an und pendelt seitdem rund um die Anzahl von 8.700 Personen. Ähnlich ist es in den Inklusionsbetrieben, die seit 2017 konstant knapp unter 700 Personen beschäftigen.³¹ Ebenfalls eingependelt hat sich die Anzahl der Außenarbeitsplätze der Werkstätten, deren Anzahl von 588 in 2018 auf 611 in 2020 stieg und 2021 wieder bei 500 lag.³² Bei anderen Leistungsanbietern nach § 60 SGB IX waren 2021 37 Personen beschäftigt.³³ Auffällig ist außerdem eine deutliche Verschiebung zwischen den Gruppen von Personen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen innerhalb der Werkstätten. 2018 waren noch 5.496 Menschen mit einer „vorrangig geistigen Behinderung“ in der Werkstatt tätig. Ihre Zahl sank bis 2021 um rund ein Viertel auf 4.148.³⁴ In der gleichen Zeit verdoppelte sich die Anzahl der Menschen mit einer „vorrangig seelischen Behinderung“ fast von 1.209 auf 2.140.³⁵ Insgesamt sank die Zahl der Werkstattbeschäftigten trotz des deutlichen Rückgangs der Anzahl der Beschäftigten mit „vorrangig geistigen Behinderung“ nur um rund 100 Personen.

Für junge Menschen stellt sich die Lage etwas anders dar. Von 2013 bis 2018 nahm die Zahl von Menschen unter 30 Jahren in Berliner Werkstätten um rund ein Viertel von 2.020 auf 1.565 Personen ab.³⁶ Immer weniger junge Menschen in Berlin sind in einer Behindertenwerkstatt beschäftigt und ihr Anteil an den Werkstattbeschäftigten sinkt. Trotzdem verbleibt eine Gruppe von über 100 jungen Menschen, die jedes Jahr in Berlin eine Tätigkeit in einer Werkstatt aufnehmen. Für diese Gruppe bleibt die Chance gering, einmal ein reguläres Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen. Das Bedürfnis danach, eine Regelausbildung machen zu können, ist bei den jungen Menschen sehr hoch. Die Entgeltstudie des BMAS zeigt, dass 60 % der befragten unter 25-jährigen Werkstattbeschäftigten gerne eine Ausbildung in einem Betrieb anfangen würden, der keine Werkstatt ist.³⁷ Über die Hälfte

²⁸ Beim Wert für 2019 handelt es sich um Jahresmittel. Aufgrund der oft kurzen Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen wurde der Juli 2023 gewählt, bevor Schulabgänger*innen mitgezählt wurden. In den Monaten vorher schwankte die Zahl zwischen 313 im Juni und 345 im März. Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023a).

²⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (2023), S. 41.

³⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023e), S. 2.

³¹ Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2013–2022).

³² Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d), S. 3.

³³ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (2023), S. 56.

³⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d), S. 2.

³⁵ Ebd.

³⁶ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 119.

³⁷ Siehe dazu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), S. 130–132.

der Beschäftigten im Eingangsverfahren / Berufsbildungsbereich zu Beginn einer Werkstatttätigkeit würden eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vorziehen und 82 % trauen sich zu, beruflich noch viel dazuzulernen. In der Gesamtschau wird deutlich, dass sich junge Menschen überwiegend keine Werkstattkarriere wünschen, eine segregierte Tätigkeit sie aber zunehmend von regulären Beschäftigungsverhältnissen entfremdet. Die Studie bestätigt damit, dass es wichtig ist, Eintritte in das Werkstattssystem von vornherein zu verhindern.

3.1.3 Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt in Berlin

Die Anzahl der Personen, die von der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt wechseln, schwankt in Berlin auf niedrigem Niveau stark. 2016 wurden 26 bzw. 27 Abgänge auf den ersten Arbeitsmarkt gemeldet,³⁸ 2019 nur 19 beziehungsweise 5³⁹, 2021 27 und 2022 55.⁴⁰ Hinzu kommen einige Wechsel in eine Ausbildung und in Integrationsprojekte.⁴¹ Bei einer angenommenen jährlichen Übergangsquote von rund 0,35 % der Werkstattbeschäftigten liegt Berlin damit im Bereich des in der Entgeltstudie des Bundes angenommenen Durchschnitts.⁴²

3.1.4 Beseitigung von Segregation in Berlin

In Ziff. 61 Abs. c) der Abschließenden Bemerkungen spricht der UN-Fachausschuss die Notwendigkeit an, Maßnahmen zu treffen, die die Segregation beseitigen. Dies erfordert den Um- oder Rückbau der segregierenden Strukturen sowie den Aufbau entsprechender Alternativen. Dies betrifft sowohl das System der Berufsausbildung als auch das Werkstattssystem.

Zum Rückbau der segregierenden Strukturen in der Ausbildung hat Berlin noch keine Schritte unternommen. Berlin hat, wie andere Bundesländer, außerdem Schwierigkeiten, mittels der unten genannten gesetzlichen Instrumente, die Alternativen zu einer Werkstattbeschäftigung darstellen könnten, im größeren Maße segregierte Beschäftigung zu vermeiden und abzubauen.⁴³ Im Vergleich zu den rund 8.700 Personen in Werkstätten ist die Anzahl von Personen, die diese nutzen, verschwindend gering. Dabei ist zu beachten, dass die Vermittlung von Menschen mit Behinderungen in eine der gesetzlichen Maßnahmen kein Selbstzweck ist, sondern lediglich eine Möglichkeit darstellt, der selbstbestimmten Teilhabe auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt näher zu kommen.

- In Berlin traten 2022 26 Menschen mit Behinderungen eine **begleitete betriebliche Ausbildung** nach § 117 SGB III an. Bei bundesweit 1.027 Personen, waren dies, gemessen an der Bevölkerungszahl, nur etwa halb so viele wie im Bundesdurchschnitt.⁴⁴

³⁸ Abweichende Angaben in Abgeordnetenhaus von Berlin (2019a), S. 3 (26) und Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d, 2023e), S. 5 (27).

³⁹ Auch hier abweichende Angaben in Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d) (19) und Abgeordnetenhaus von Berlin (2023e), S. 5 (5).

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (2019a) Die letzten vorliegenden Zahlen stammen von 2017, als 9 Personen in eine Ausbildung und 13 in Integrationsprojekte wechselten.

⁴² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), S. 117. Aufgrund starker Schwankungen bei kleinen Werten ist eine präzise Bezifferung des Anteils für ein einzelnes Jahr nicht aussagekräftig.

⁴³ Bei allen folgenden gesetzlichen Instrumenten bestehen grundsätzliche Probleme unterschiedlicher Tragweite. Dies betrifft unterschiedliche Aspekte wie der Inklusion entgegenstehende Anspruchsvoraussetzungen, Lücken in der Sozialversicherung oder die unpraktikable Deckelung von Zuschüssen. Siehe dazu beispielhaft zum Budget für Arbeit: Mattern u.a. (2022). Das Budget für Arbeit. Eine explorative Studie zur Umsetzung von § 61 SGB IX in Berlin. S.140–142.

⁴⁴ Die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit gab auf Nachfrage an, dass der niedrige Wert auf Bemühungen zurückzuführen ist, Menschen mit Behinderungen auch ohne die Aussprache eines Reha-Status in assistierte Ausbildungen zu vermitteln.

- Berlin hat die Einführung des **Budgets für Ausbildung** lange Zeit vernachlässigt. Es dauerte seit Einführung des Instruments zum 1. Januar 2020 rund drei Jahre, bis das erste Budget in Berlin realisiert wurde. Der Berliner Ratgeber Inklusion des Landesamtes für Gesundheit und Soziales wies erstmals im Oktober 2022 auf das Instrument hin.⁴⁵ Im April 2023 waren in Berlin erst 3 Budgets für Ausbildung bewilligt.⁴⁶ Berlin bleibt damit noch weit hinter der bereits niedrig angesetzten Zielmarke von 5 Budgets pro Jahr ab 2021 zurück, die es sich im Maßnahmenplan „Berlin Inklusiv“ gesetzt hatte.⁴⁷ Der Koalitionsvertrag sieht eine Steigerung auf 100 Budgets bis 2025 vor.
- Im Juni 2022 bestanden 41 **Budgets für Arbeit**. Laut der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ist eine „langsame, aber stetige Steigerung“ zu beobachten.⁴⁸ Im Ländervergleich wird deutlich, dass einige Bundesländer, gemessen an der Zahl der Einwohner*innen, ein Vielfaches an Budgets oder vergleichbaren länderspezifischen Instrumenten realisiert haben.⁴⁹ Im Fachgespräch der Monitoring-Stelle wurde mehrfach auf die komplizierte Bürokratie und verzögerte Bewilligung hingewiesen. Hier ist dringend angezeigt, dass Berlin identifiziert, durch welche Schritte andere Länder dieser Problematik erfolgreicher begegnen. Eine aktuelle Aufstellung zeigt außerdem, dass das Budget für Arbeit in Unternehmen und Einrichtungen des Landes bislang nur spärlich genutzt wird.⁵⁰
- Bei der **Unterstützten Beschäftigung** im Bereich des Integrationsamts und der Bundesagentur für Arbeit in Berlin gab es ein stetiges Wachstum von 70 im Jahr 2014 über 119 Personen 2018 auf aktuell 151 (2023).⁵¹

3.2 Zugänglichkeit von Arbeitsstätten, angemessene Vorkehrungen und Verpflichtung des privaten Sektors

Besorgnis des UN-Fachausschusses nach Ziff. 61 b) der Abschließenden Bemerkungen:

In **Deutschland** sind rechtliche Maßnahmen zur Gewährleistung der **Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen** und **angemessenen Vorkehrungen** unzureichend. Zudem wird der **private Sektor** für die **Nichteinhaltung der Beschäftigungsquoten** nicht ausreichend zur Rechenschaft gezogen.

Zugänglichkeit von Arbeitsstätten und angemessene Vorkehrungen in Berlin

Art. 5 Abs. 3 UN-BRK verpflichtet Bund und Länder, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.

⁴⁵ Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2022), S. 45–46.

⁴⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d), S. 7.

⁴⁷ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a), S. 33. Im Maßnahmenplan sind 5 Anträge pro Jahr angestrebt.

⁴⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d), S. 7.

⁴⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (2023), S. 55.

⁵⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023a), S. 3.

⁵¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (2019c), S. 3; Abgeordnetenhaus von Berlin (2023d), S. 7. Das findet seit 2018 ausschließlich beim Integrationsamt statt, während die Zahl bei der Bundesagentur seit 2018 stagniert.

Die Versagung angemessener Vorkehrungen stellt nach Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 2 UN-BRK eine Diskriminierung dar.

Angemessene Vorkehrungen

Angemessene Vorkehrungen sind spezifische, auf den Einzelfall bezogene Maßnahmen, die die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Dies können im Berufsbildungsbereich etwa die Anpassung von Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden, Übersetzung des Unterrichts in leicht verständliche Sprache oder Gebärdensprachdolmetschung sein. Im Arbeitskontext könnte das Einbauen einer Rampe im Eingangsbereich oder die Zurverfügungstellung eines höhenverstellbaren Tisches am Arbeitsplatz sein.

Artikel 5 UN-BRK gilt für alle Bereiche staatlichen Handelns und verpflichtet öffentliche und private Akteur*innen. Private Unternehmen sind in Deutschland aktuell jedoch nicht zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen verpflichtet. Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) müssen dahingehend geändert werden, dass private Anbieter von für die Öffentlichkeit bestimmten Dienstleistungen und Produkten zu Barrierefreiheit und der Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Der UN-Fachausschuss hat angemahnt, dass die diesbezüglichen Versprechen des Koalitionsvertrages im Bund von 2021 erfüllt werden.⁵² Eine Verankerung im AGG würde Betroffenen Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ermöglichen, wenn ihr Arbeits- oder Ausbildungsplatz nicht barrierefrei ist und ihnen damit ein rechtliches Instrument zur Gewährleistung der Zugänglichkeit von Arbeits- und Ausbildungsplätzen an die Hand geben.

Für einen möglichst starken Schutz vor Diskriminierung sind analog dazu auch Reformen auf Landesebene notwendig. Im Zuge der Novellierung des Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) im Herbst 2021 hat Berlin zwar Regelungen zu **angemessenen Vorkehrungen** in das LGBG aufgenommen, sie finden jedoch noch keine ausreichende Beachtung. Zur praxistauglichen Ausgestaltung der angemessenen Vorkehrungen sollte sich an den Leitlinien zur Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen des UN-Fachausschusses in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 6 orientiert werden.⁵³ Außerdem ist eine Ergänzung der Regelung im LGBG um eine Handlungspflicht zu empfehlen. Dies würde der Bewusstseinsbildung dienen und die proaktive Handlungspflicht verdeutlichen.⁵⁴

Auch die Stellung von Menschen mit Behinderungen zumindest gegenüber den öffentlichen Stellen wurde im LGBG gestärkt, indem sein Geltungsbereich in § 2 LGBG auf Beliehene sowie das Abgeordnetenhaus, die Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaften, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, erweitert wurde. Gemäß Art. 2 S. 4 LGBG sollen die Träger öffentlicher Belange in Bezug auf Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Belange ganz oder überwiegend beteiligt sind, darauf hinwirken, die Ziele des LGBG zu berücksichtigen. Dies reicht zur Umsetzung der Konvention

⁵² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), Ziff. 12a). Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 78.

⁵³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), S. 39–40.

⁵⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), S. 2.

und der Empfehlungen des UN-Fachausschusses allerdings nicht aus. Es ist vielmehr geboten, dass die Träger öffentlicher Belange sicherstellen, dass private Rechtsträger, an denen sie ganz oder überwiegend beteiligt sind, die Vorgaben des LGBG erfüllen.⁵⁵ Darüber hinaus fordert der UN-Fachausschuss geeignete staatliche – also auch gesetzgeberische – Maßnahmen zum **Abbau von Barrieren**, wo private Rechtsträger Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten.⁵⁶ Wenn Anreizsysteme, Selbstverpflichtungslösungen oder vergleichbare Maßnahmen nicht geeignet sind, um auch im Privatsektor Zugänglichkeit sicherzustellen, dann muss regulierend eingegriffen werden.⁵⁷ Darüber hinaus braucht es wirksame Sanktionen, wenn gegen Vorgaben zum Abbau von Barrieren und zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen verstoßen wird. Im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen des Landes Berlin wäre die verpflichtende Einbeziehung privater Rechtsträger in den Geltungsbereich des LGBG ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Arbeitsstätten.

Darüber hinaus kann Berlin die Zugänglichkeit von Arbeitsstätten voranbringen, indem es private Akteur*innen in speziellen Gesetzen, die der Gesetzgebungskompetenz des Landes unterliegen, zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen verpflichtet. Das umfasst beispielsweise das Hochschul- und Schulgesetz, die Bauordnung, das Denkmalschutzgesetz oder die Gaststättenverordnung. Die Umsetzung könnte durch die fortlaufende Normenprüfung geleitet werden, um weitere Lücken und Potenziale in den Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen des Landes zu erkennen.

Normenprüfung meint hier die systematische Überprüfung von künftigem und bestehendem Recht auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK, vgl. Art. 4 Abs. 1 a und b UN-BRK. § 8 Abs. 4 LGBG setzt diese Verpflichtung aus der UN-BRK auf Landesebene für Berlin um. Berlin hat sich verpflichtet, seine Gesetze und untergesetzlichen Regelungen (Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) am Maßstab der UN-BRK zu prüfen.⁵⁸ Konkret würde dies bedeuten, alle Landesnormen wie Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, die den Bereich der beruflichen Bildung von Menschen mit Behinderungen betreffen, zu prüfen um sie anschließend auf das Höchstmaß an Personenzentrierung und Selbstbestimmung der Betroffenen auszurichten und berufliche Teilhabe im Regelsystem sicherzustellen.

Es liegen keine Daten dazu vor, wie zugänglich **Arbeitsstätten** in Berlin sind oder wie angemessene Vorkehrungen gewährt werden. Da es in den letzten Jahren regelmäßig zu Überschüssen von 4 bis 7 Millionen Euro an Mitteln aus der Ausgleichsabgabe kam, die das Inklusionsamt nicht verwendet hat, liegt es nahe, dass noch ein erhebliches Potenzial besteht, zum Beispiel durch Förderprogramme mehr Arbeitsstätten barrierefrei zu gestalten. Des Weiteren ist es gut möglich, dass die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe durch die Einführung der vierten Staffel ab 2024 weiter steigen. Neben der Frage, inwieweit dies einen Einfluss auf die Durchsetzung der Beschäftigungspflicht haben wird, ist bisher nicht klar, welche Maßnahmen im Sinne eines

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Siehe Art. 9 Abs. 2 b) UN-BRK: „[Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,] um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“; und UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 21, 22.

⁵⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte (2019).

⁵⁸ Zum Umsetzungsstand der Normenprüfung in Berlin: Hübner / Aydınlik (2023).

stärkeren Mittelabrufs bzw. eines Mehr an bewilligten Förderungen getroffen werden sollen.

Laut Jahresbericht des Landesamts für Soziales und Gesundheit sind im Jahr 2021 38 Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen und 260.000 Euro für die behinderungsgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen ausgegeben worden.⁵⁹ Das Land Berlin hat darüber hinaus einige Förderprogramme zur Stärkung von Barrierefreiheit am Arbeitsplatz aufgelegt. Inwiefern das Land damit der Umsetzung des Rechts auf Arbeit substanziell näherkommt, kann damit nicht beantwortet werden.

Im Fachgespräch der Monitoring-Stelle berichteten Expert*innen von langwierigen Verfahren, später Bewilligung und allgemein überbordender Bürokratie, aufgrund derer Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisse nicht zustande kommen oder scheitern. Strukturelle, gesetzliche und untergesetzliche Regelungen im Sinne des Ausbaus eines grundsätzlich inklusiven Arbeitsmarkt- und Ausbildungssystems und einer starken Barrierefreiheit sind vor der Allgegenwärtigkeit dieser Erfahrung umso dringender individuellen Behelfslösungen vorzuziehen. Überall wo individuelle Lösungen weiterhin notwendig bleiben, könnten großzügige Vermutungsregelungen beitragen. Unterstützungsleistungen könnten beispielsweise ohne weitere Prüfung als „erforderlich“ und „angemessen“ gelten, wenn sie von der Ausbildungsstelle beantragt werden, es sei denn, der Behörde oder dem Leistungsträger liegen gegenteilige Anhaltspunkte vor. Ein weiterer Baustein könnten Widerrufs- statt Bewilligungslösungen sein: Anstatt wie bisher in der Regel Unterstützungsleistungen erst dann zu gewähren, wenn vorher der Bedarf nachgewiesen wird, könnten Leistungen unverzüglich nach Antragstellung unter Vorbehalt gewährt werden.⁶⁰

Einhaltung der Beschäftigungsquoten

Die Pflichtarbeitsplatzquote von 5 % für schwerbehinderte Menschen wird in Berlin (wie auch bundesweit) im Durchschnitt nicht erreicht. Dabei besteht ein großer Unterschied zwischen dem Öffentlichen Dienst mit einer Beschäftigungsquote von 7,8 % (2022) und der Privatwirtschaft mit nur 3,5 % (2020) Beschäftigten mit Behinderungen.⁶¹ Aktuell ist nicht klar, inwiefern die öffentlichen Stellen Menschen nicht nur nach Auftreten einer Beeinträchtigung weiter beschäftigen, sondern tatsächlich auch Menschen mit Behinderungen einstellen.⁶² Das Land plant allerdings, diese Datenlücke bis 2025 zu schließen.⁶³ Positiv zu bewerten ist das im August 2023 aufgelegte Programm des Landes, die befristete Einstellung von Menschen mit Behinderungen auch außerhalb des Stellenplans und ohne Mittel einzustellen.⁶⁴

Auch in Berlin zeigt sich, wie vom UN-Fachausschuss kritisiert, dass die Ausgleichsabgabe die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt nicht sicherstellt. Die Ausgleichsabgabe, die Berliner Arbeitgebende aufgrund von Nichterfüllung ihrer Beschäftigungspflicht zahlen, ist in den letzten Jahren rasant von

⁵⁹ Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2013-2022), S. 79.

⁶⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 64.

⁶¹ Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2022).

⁶² Der einzige dazu vorliegende Wert ist die Zahl der neueingestellten Auszubildenden im unmittelbaren Landesdienst Berlin. 2018 hatten dort 38 von 4.390 Personen eine Schwerbehinderung Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 88.

⁶³ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a), S. 36.

⁶⁴ Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2023a).

rund 41 Millionen Euro (2019) auf 57,5 Millionen (2022) angestiegen.⁶⁵ Es sind also immer mehr verpflichtende Plätze für Menschen mit Behinderungen nicht entsprechend besetzt. Eine deutliche Verschärfung bei der Durchsetzung der Beschäftigungsquoten hat die aktuelle Koalition zumindest für die öffentlichen Arbeitgeber angekündigt. Laut dem Koalitionsvertrag sollen Unternehmen im Eigentum des Landes Berlin sowie Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts ab dem 1. Januar 2025 dazu verpflichtet werden, die Ausgleichsabgabe in fünffacher Höhe des Regelsatzes zu entrichten.⁶⁶

3.3 Freie Wahl in Aus- und Weiterbildung und Beseitigung von Diskriminierung und Segregation

Besorgnis des UN-Fachausschusses nach Ziff. 61 c) der Abschließenden Bemerkungen:

Mangel an **barrierefreien und inklusiven Aus- und Weiterbildungsstätten** sowie an Verfahren, um **Diskriminierung und Segregation** zu beseitigen sowie **gleiche Möglichkeiten der Ausbildungswahl** ohne jeden Zwang sicherzustellen.

Zur besseren Verständlichkeit wurde der Abschnitt zur Beseitigung der Segregation einheitlich unter 3.1.4. aufgenommen.

3.3.1 Barrierefreiheit von Aus- und Weiterbildungsstätten in Berlin

Aktuelle Daten zur Barrierefreiheit der Berliner Berufsschulen legen nahe, dass diese Diagnose auch unmittelbar auf Berlin zutrifft. Von den 64 Berufsschulstandorten im Land sind nur 13 mit dem Rollstuhl zugänglich und 4 vollständig barrierefrei nutzbar.⁶⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass Barrierefreiheit weit mehr umfasst, als ein Gebäude mit dem Rollstuhl nutzen zu können. Vielmehr gehört zur Barrierefreiheit die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für alle Menschen, unabhängig von ihren Beeinträchtigungen. In Ermangelung umfassenderer Daten wurden die oben genannten Zahlen herangezogen, um den Zustand näherungsweise zu beschreiben.

3.3.2 Inklusive Aus- und Weiterbildungsstätten

In der Frage, ob Menschen mit Behinderungen ihre Berufsausbildung inklusiv absolvieren können, besteht eine schwerwiegende Datenlücke, da bisher weder das Vorliegen einer Schwerbehinderung noch eines Reha-Status von den Schulen oder der Bundesagentur für Arbeit in der Berufsbildungsstatistik erfasst wird.⁶⁸ Es ist bislang allerdings weder möglich, die Gesamtzahl der Auszubildenden mit Behinderungen im Land anzugeben, noch ist es möglich anzugeben, inwiefern sie an inklusiven oder segregierenden Ausbildungswegen teilnehmen. Seit 2023 besteht allerdings eine Rechtsgrundlage, nach der diese Datenlücke zukünftig durch die

⁶⁵ Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2020), S. 72; Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2023b).

⁶⁶ CDU Berlin / SPD Berlin (2023).

⁶⁷ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023b), Anl. 1.

⁶⁸ Dieses Problem kann zumindest teilweise über eine verbesserte Teilhabeberichterstattung umgangen werden. NRW verfügt aufgrund eines Landesteilhabeberichts mit eigener Auswertung der fortlaufenden Sozialerhebungen über einige Daten aus dem Bereich Bildungsabschlüsse bzw. Menschen mit Behinderungen in Ausbildung, die für Berlin nicht vorliegen. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020), S. 72–80.

Berufsschulen zumindest zu Teilen geschlossen werden soll. Demnach sollen die Schulen zukünftig die Merkmale Grad der Behinderung und Reha-Status erheben.⁶⁹

Mit einer inklusiven Berufsausbildung können nur solche Ausbildungsgänge gemeint sein, die zu Abschlüssen in anerkannten Berufen führen und nicht segregiert, also außerhalb des allgemeinen Systems, stattfinden.⁷⁰ Insbesondere trifft dies auf die Ausbildungen in besonderen Berufen nach § 66 BbiG/ § 42 HwO nicht zu. Die Formulierung des UN-Fachausschusses und die Allgemeine Bemerkung Nr. 8 bekräftigen diese Lesart.

Nach Angaben des Bundesinstituts für berufliche Bildung ist die Zahl der Teilnahmen an Abschlussprüfungen in diesen besonderen Berufen in Berlin seit 2013 rückläufig. 261 Prüfungsteilnahmen 2013 stehen 159 im Jahr 2022 gegenüber.⁷¹ Um den Fortschritt der Inklusion einschätzen zu können, müsste man wissen, ob im gleichen Zeitraum mehr Prüfungen in anerkannten Berufsausbildungen von Menschen mit Behinderungen abgelegt wurden. Aus den Daten zum Anzeigeverfahren zum SGB IX der Bundesagentur für Arbeit bezüglich der Beschäftigungspflicht geht hervor, dass 2021 388 Personen eine Ausbildung in einem Betrieb mit mindestens 20 Mitarbeitenden absolvierten.⁷² In den letzten 10 Jahren lag der Wert ebenfalls in diesem Bereich. Es liegt daher nahe, dass in der Gesamtschau keine substanziellen Fortschritte bei der Inklusivität von betrieblichen Ausbildungsstätten gemacht wurden.

Andererseits verdoppelte sich die Zahl der Schüler*innen mit sogenanntem sonderpädagogischem Förderbedarf an Berliner Berufsschulen von 2013 bis 2018 von 322 auf 640.⁷³ Aufgrund der allgemein eingeschränkten Aussagekraft aufgrund der stark gestiegenen Diagnosen besonderer Förderbedarfe, ist dies aber wenig aussagekräftig für die Bewertung der Entwicklung der Inklusion.⁷⁴

Andere Daten sind nur bedingt aussagekräftig in der Frage, wie inklusiv die Berufsausbildung in Berlin ist. Seit 2017/18 stieg die Zahl der an beruflichen Schulen eingesetzten Sonderpädagog*innen von 42 auf 76 (Schuljahr 2022/23)⁷⁵ und damit auch etwas stärker als die Zahl aller an Berliner Schulen eingesetzten Sonderpädagog*innen im Allgemeinen. 2017/18 betrug ihr Anteil 2 % und 2022/2023 3 %.

3.3.3 Beseitigung von Diskriminierung und gleiche Möglichkeiten bei der Ausbildungswahl

Daten zu individuellen Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen beim Zugang oder in der Ausbildung, etwa durch Unternehmen oder in der Berufsschule, liegen für Berlin nicht vor. Der UN-Fachausschuss legt bei der Diskriminierung allerdings einen weiten Begriff an, der insbesondere den strukturellen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen aus bestimmten Ausbildungswegen und eine nicht gleichberechtigte Berufswahl betrifft. Rechtlich sind diese Ausschlüsse oft schwierig

⁶⁹ In Berlin besteht seit 2023 die Rechtsgrundlage für die Erfassung von „Grad der Behinderung und eventueller weiterer Unterstützungsbedarfe“ sowie „Reha-Status der Bundesagentur für Arbeit“ von Berufsschüler*innen (Land Berlin (2023)).

⁷⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 45.

⁷¹ Bundesinstitut für Berufsbildung (2023).

⁷² Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023b), Blatt 2.1 Zeile 27.

⁷³ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 86–87.

⁷⁴ Siehe dazu die Analyse der Monitoring-Stelle zum Recht auf Bildung. Kroworsch (2023), S. 27. Auch das Land verweist bereits auf eine höhere Bereitschaft zur Bekanntgabe eines Förderbedarfs, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b), S. 87.

⁷⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin (2023c), Anl. 7, S. 64.

festzumachen, insbesondere weil hier oft vor allem Fördervorschriften betroffen sind, die erst in ihrer Gesamtheit diskriminierend wirken. Ein Diskriminierungsrisiko besteht insbesondere, wo Menschen mit Behinderungen systemisch anders behandelt werden als Menschen ohne Behinderungen, etwa dadurch, dass die Bundesagentur für Arbeit die Berufs- und die Reha-Beratung bisher getrennt voneinander durchführt oder sich die Berufsorientierung in Förderschulen von der in Regelschulen unterscheidet. Eine nichtinklusive Andersbehandlung ist menschenrechtlich nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus kann jede für eine Ausbildung nötige Kategorisierung ein Indiz für segregierende bzw. diskriminierende Strukturen sein. Wo für den Zugang zu einer bestimmten Ausbildungsform etwa ein diagnostizierter Förderbedarf, eine Werkstattberechtigung, Arbeitsminderung notwendig sind, Menschen ohne Behinderungen also keinen Zutritt haben, liegt eine unzulässige Segregation nahe. Die präsentierten Teildaten dazu, welche Ausbildungswege Menschen mit Behinderungen beschreiten, legen nahe, dass Menschen mit Behinderungen inklusive und breite Wahlmöglichkeiten weiterhin nicht flächendeckend zur Verfügung stehen, sondern sie vielmehr weiterhin oft eine segregierte Form der Ausbildung ohne Anschlussperspektive an den ersten Arbeitsmarkt absolvieren.

Im Fachgespräch der Monitoring-Stelle war immer wieder davon die Rede, dass die starke Absonderung der Systeme in Schule, Beratung etc. auch Menschen, die beruflich mit der Integration von Menschen mit Behinderungen ins Ausbildungssystem befasst sind, vor große Herausforderungen stellt, Jugendliche mit Behinderungen überhaupt zu erreichen. Eine positive Entwicklung in dieser Hinsicht ist die zunehmende inklusive Öffnung der Jugendberufsagentur Berlin mit dem Ziel, eine trägerübergreifende Berufsberatung für Jugendliche mit Behinderungen inklusiv in der Jugendberufsagentur zu erbringen.

3.4 Empfehlungen des UN-Fachausschusses

Zusammenfassend empfiehlt der UN-Ausschuss Deutschland drei Schritte zur Umsetzung der UN-BRK, die jeweils in enger Abstimmung und aktiver Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen erfolgen sollen:

- I. Empfehlung des UN-Fachausschusses nach Ziff. 62 a) der Abschließenden Bemerkungen:

Entwicklung eines Aktionsplans zur Förderung des Übergangs von Menschen mit Behinderungen aus Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt, welcher die Bereitstellung von Mitteln und konkreten Zeitrahmen vorsieht

Aktionspläne sind naheliegende Instrumente, wenn zur Erreichung eines Ziels komplexere Umstrukturierungen mit einem mittelfristigen Zeithorizont notwendig sind. Das Land Berlin hat sich 2021 einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK gegeben. Dieser enthielt zahlreiche Maßnahmen, die die Verbesserung von Übergängen in Richtung des ersten Arbeitsmarkts zum Ziel hatten. Wenngleich die Ziele in absoluten Zahlen zu niedrig angesetzt waren (etwa Schaffung von 5 Budgets für Arbeit pro Jahr)⁷⁶, hat die Landesregierung dort doch einige sinnvolle Ansatzpunkte identifiziert. Angesichts der weiterhin niedrigen Übergangszahlen von Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind unbedingt verstärkte Anstrengungen notwendig.

⁷⁶ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a), S. 41.

Der Maßnahmenplan „Berlin Inklusiv“ des Landes lässt eine Öffnung des Plans und eine Ergänzung von Maßnahmen zu. Er soll außerdem 2025 evaluiert und fortgeschrieben werden. Das Land sollte unverzüglich in den Austausch mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen darüber treten, welche Maßnahmen geeignet sind, die Übergangsquoten kurzfristig zu erhöhen und dazu insbesondere die Rechtsumsetzung der Alternativen aus dem SGB IX in Berlin zu verbessern.

In Verbindung mit Ziffer 61 b) der Abschließenden Bemerkungen 2023 ist es wichtig, sich nicht auf den Aufbau inklusiver Strukturen zu beschränken, sondern auch die Beseitigung der segregierenden Systeme im Sinne eines strukturierten Systemübergangs voranzutreiben und mit mittelfristigen Planzielen zu hinterlegen.

Der fortzuschreibende Landesaktionsplan sollte als Planungsinstrument alle notwendigen Maßnahmen zum Ausbau eines inklusiven Arbeitsmarktes und Ausbildungssystems aufnehmen. Im aktuellen Koalitionsvertrag sind mehrere konkrete Vorhaben vorgesehen, die die Regierung lediglich konkretisieren muss. Angesichts dessen, dass es sich dabei um bekannte Forderungen von Organisationen von Menschen mit Behinderungen handelt, und der Unterstützung, die die Forderung nach einer Konkretisierung der Vorhaben im Berliner Behindertenparlament 2023 erfahren hat, steht hier nicht die partizipative Entwicklung konkreter Ziele, sondern die partizipative Abstimmung über Zeitrahmen und Ressourcen im Vordergrund.

Darüber hinaus liegt es nahe, die Verpflichtung zu einem alle zwei Jahre von der Landesregierung zu erstellenden Teilhabebericht nach Art. 20 Abs.1 LGBG aufzugreifen und den Umsetzungsstand des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung in Berlin in einem Schwerpunktbericht umfassend empirisch auszuforschen.⁷⁷

II. Empfehlung des UN-Fachausschusses nach Ziff. 62 b) der Abschließenden Bemerkungen:

Durchsetzung der Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen durch Maßnahmen, die wirksamer sind als die Ausgleichsabgabe, sowie Gewährleistung von **Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen** und **angemessene Vorkehrungen**

Bezüglich der zuvor angesprochenen Besorgnisse in diesem Bereich, empfiehlt der UN-Fachausschuss weitgehend spiegelbildlich die konsequentere Durchsetzung der vorhandenen Maßnahmen, gepaart mit wirksameren Mitteln. Zur Situation und den landesrechtlichen Möglichkeiten siehe Kapitel 3.2.

III. Empfehlung des UN-Fachausschusses nach Ziff. 62 c) der Abschließenden Bemerkungen:

Umstrukturierung des Berufsbildungssystems und Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung von Zugänglichkeit und Inklusion unter anderem durch die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus

Unter Umstrukturierung versteht der UN-Fachausschuss hier, dass zu verhindern ist, dass Menschen mit Behinderungen entweder gar keine Berufsausbildung machen

⁷⁷ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).

oder eine segregierende Ausbildung mit anschließend niedrigen Übergangschancen auf den Arbeitsmarkt. Die Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat 2020 Empfehlungen zur Umstrukturierung des Berufsbildungssystems vorgelegt, die diese Herausforderung in den Fokus genommen hat.⁷⁸ Eine weitere Aufgliederung des Sondersystems ist dazu demnach nicht tauglich. Vielmehr können Inklusion und Zugänglichkeit nur durch Flexibilisierung, Möglichkeit von Teilzeitausbildungen, Teilabschlüssen und andere angemessene Vorkehrungen im Regelsystem erreicht werden. Das Land sollte überall, wo es Einfluss in diesem Bereich hat, einen Systemübergang vorantreiben, mit dem das Berufsbildungssystem inklusiv wird.

In den Expert*innen-Gesprächen in Vorbereitung der Publikation wurden insbesondere bürokratische Abläufe, die Menschen mit Behinderungen und Arbeitgebenden die Nutzung inklusiver Instrumente erschweren oder unmöglich machen, sowie Pfadabhängigkeiten innerhalb der Sondersysteme als Hindernisse genannt, die jungen Menschen mit Behinderungen eine inklusive Berufsbildung vorenthalten.

4 Fazit und Empfehlungen

Die Ergebnisse der Staatenprüfung Deutschlands erteilen dem Land Berlin einen deutlichen Auftrag. In der Gesamtschau mit der detaillierteren Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung wird deutlich, dass das Land Berlin weiterhin vor großen Aufgaben bei der Umsetzung der Rechte auf Arbeit und Ausbildung steht. Viele vom UN-Fachausschuss geäußerten Beobachtungen und Empfehlungen sind direkt an die Situation in Berlin anschlussfähig. Trotz des flächendeckenden Mangels an menschenrechtlich erhobenen Daten weist vieles auf große Herausforderungen hin.

Wenngleich jede segregierte Beschäftigung menschenrechtlich problematisch ist, ist der im Ländervergleich niedrigere Anteil von Menschen in segregierter Beschäftigung in Berlin grundsätzlich positiv zu bewerten. Gleichzeitig weist die Stagnation in den Zahlen trotz der stark zurückgegangenen allgemeinen Arbeitslosigkeit unter Menschen mit Behinderungen darauf hin, dass die Beschäftigung in den Werkstätten inklusiver Beschäftigung und einer inklusiven Berufsausbildung entgegensteht. Dieses Erkenntnis korrespondiert damit, dass im Land Berlin große Defizite bei der Umsetzung möglicher Alternativen zu einer Werkstattbeschäftigung, wie dem Budget für Arbeit oder dem Budget für Ausbildung, bestehen. Hier sind andere Bundesländer deutlich weiter.⁷⁹ Berlin ist dringend dazu angehalten, sich an der dortigen Vermittlungs-, Bewilligungs- und Verwaltungspraxis zu orientieren.

Positiv zu bewerten sind einige der Projekte, die sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vorgenommen hat. Sie sind in vielen Punkten kongruent damit, was der Ausschuss fordert, etwa insofern, dass der Vergabe von 100 Budgets für Ausbildung notwendigerweise Umstrukturierungen im Ausbildungssystem vorangehen müssen und auch die Anstellung von 1 % der Beschäftigten in landeseigenen Betrieben über das Budget für Arbeit ein grundsätzliches Umsteuern nötig macht. Sofern die Projekte entschlossen angegangen werden, haben sie das Potenzial, die

⁷⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

⁷⁹ So etwa Hamburg, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg (mit einem länderspezifischen Instrument) oder der Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Siehe dazu Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (2023), S. 55.

Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von Berliner*innen mit Behinderungen nachhaltig zu verbessern.

Das Land Berlin sollte sein ganzes Handeln im Kontext des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen darauf ausrichten, Zugänge in segregierende Systeme zu verhindern und vor allem jungen Menschen mit Behinderungen inklusive Regelausbildungen zu ermöglichen, die in einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt münden. Vorrang muss die anerkannte, betriebliche Ausbildung haben, wie in Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung und SGB III vorgesehen, und die Durchlässigkeit aller Systeme in Richtung des ersten Arbeitsmarkts für jeden Menschen mit Behinderungen gewährleistet sein. Insbesondere das Schulsystem ist diesbezüglich auszurichten, indem Übergänge in eine inklusive Berufsausbildung vorbereitet werden. Rahmenbedingungen müssen so angepasst werden, dass ein Maximum an beruflicher Selbstbestimmung erreicht wird. Die Monitoring-Stelle empfiehlt zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses in Berlin:

1. Die inklusive Berufsorientierung und Berufsberatung zu stärken. Das Land sollte dazu
 - sicherstellen, dass allen Bedarfen von Schüler*innen für eine inklusive Berufsorientierung entsprochen wird. Dies betrifft insbesondere persönliche Assistenz, Gebärdensprachdolmetschung und Jobcoaching in betrieblichen Praktika;
 - flächendeckend aufsuchende Formate der inklusiven Berufsberatung in den Schulen schaffen;
 - Lehrkräfte zu den Möglichkeiten von Ausbildungswegen mit unmittelbarem Einstieg in den Arbeitsmarkt abseits von segregierenden Sonderstrukturen fortbilden;
 - alle berufsberatenden Angebote an inklusiven Ausbildungsmodellen mit unmittelbarem Einstieg im Regelsystem ausrichten;
 - die inklusive Öffnung der Jugendberufsagentur vollständig zu Ende führen, insbesondere durch die Integration der Reha-Beratung;
 - in der Berufsorientierung sowie in allen berufsberatenden Angeboten Elemente von Peer-to-Peer-Beratung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit Behinderungen fest verankern.
2. Den barrierefreien Zugang zum ersten Arbeitsmarkt sicherzustellen. Das Land sollte dazu
 - wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, die bestehenden Instrumente am Übergang zwischen Schule und Ausbildung von voll- und schwerbehinderten Menschen evaluieren;
 - im Rahmen der Normenprüfung nach dem LGBG alle Landesnormen wie Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften etc., die den Bereich

der beruflichen Bildung von Menschen mit Behinderungen betreffen, prüfen und auf das Höchstmaß an Personenzentrierung und Selbstbestimmung der Betroffenen ausrichten und berufliche Teilhabe im Regelsystem sicherstellen;

- alle ihm gegebenen Möglichkeiten nutzen, um die Barrierefreiheit von Ausbildungsstätten in Berufsschulen und Betrieben zu erhöhen und im Rahmen einer Normenprüfung feststellen, welche Gesetze und untergesetzlichen Regelungen eine stärkere Verpflichtung Privater zur Barrierefreiheit möglich machen;
 - die im Koalitionsvertrag vorgesehene unabhängige Beschwerdestelle für Auszubildende von Anfang an inklusiv ausrichten und entsprechend ausstatten;
 - die im Koalitionsvertrag vorgesehene unabhängige Beratung beim Übergang Schule/Beruf an eine bestehende Struktur wie der EUTB angliedern und diese insbesondere hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung von Betroffenen mandatieren;
 - die Beratung von Betrieben ausbauen und aus einer Hand Hilfestellung zur inklusiven Organisationsentwicklung und Fördermöglichkeiten in inklusiven Strukturen geben. Die Einrichtung der Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber stellt hier den ersten Schritt dar.
3. Die Nutzung der assistierten Ausbildung, der begleiteten betrieblichen Ausbildung, des Budgets für Arbeit, des Budgets für Ausbildung, Unterstützter Beschäftigung und persönlicher Budget-**Lösungen auf dem Regelarbeitsmarkt** zu erleichtern. Dazu
- sollten gemeinsam mit der Agentur für Arbeit die administrativen Prozesse geprüft und anhand anderer Bundesländer, die diese Instrumente schon stärker nutzen, ausgerichtet werden;
 - sollten bei allen Förderungen und der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen großzügige Vermutungs- sowie Widerrufs- und Bewilligungslösungen angewendet werden;
 - sollte die Bundesagentur für Arbeit Jugendliche mit Behinderungen und Betriebe proaktiv, wie gesetzlich vorgesehen, bei der Ausbildungsplatzsuche in Betrieben unterstützen.
4. Die Landesregierung die Transformation der segregierten Beschäftigung in Werkstätten in reguläre Arbeitsverhältnisse anzugehen. Dazu
- sollte das Land von der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Bevorzugung von WfbM bei öffentlichen Aufträgen absehen;
 - sollten Außenarbeitsplätze der Werkstätten in reguläre Beschäftigung etwa in Inklusionsbetrieben umgewandelt werden. Wo Beschäftigte für

den öffentlichen Bereich tätig sind, sollte die entsprechenden Stellen sie direkt anstellen.

- sollten die Rahmenverträge mit den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich einer stärkeren Vermittlungsleistung auf den ersten Arbeitsmarkt und die weitere Begleitung dort etwa durch Anreizsysteme und Sanktionen überarbeitet werden.

5. In enger **Konsultation mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen** und unter deren aktiver Mitwirkung die im Koalitionsvertrags gesetzten Vorhaben im Bereich Arbeit von Menschen mit Behinderungen mit einem Zeitplan und Ressourcen zu hinterlegen und umzusetzen. Dies betrifft insbesondere:

- die Anstellung von 1 % der Beschäftigten der Landesbetriebe und landeseigenen Gesellschaften über das Budget für Arbeit;
- die Anhebung der Ausgleichsabgabe im öffentlichen Bereich;
- die Stärkung der Jugendberufsagentur, inklusiver Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst und landeseigenen Unternehmen, der Vereinbarung von 100 Budgets für Ausbildung und
- die Stärkung der Inklusionsunternehmen.

6. Die **Datenlücken** hinsichtlich der in der Allgemeinen Bemerkung Nr.8 formulierten Herausforderungen beim Recht auf Ausbildung und Arbeit zu schließen. Dazu ist die Erhebung personenbezogener und menschenrechtlicher Daten notwendig. Um Bildungswege, Prozesse und Barrieren allgemein nachvollziehbar zu machen, sollte das Merkmal „Mensch mit Behinderungen“ flächendeckend erhoben werden.

5 Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus von Berlin (2019a): Einbahnstraße WfbM. Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Seerig (FDP). Drucksache 18 / 20 266. Berlin

Abgeordnetenhaus von Berlin (2019b): Inklusiver Arbeitsmarkt. Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Seerig (FDP). Drucksache 18 / 17 496. Berlin

Abgeordnetenhaus von Berlin (2019c): Unterstützte Beschäftigung. Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Seerig (FDP). Drucksache 18/ 21 600. Berlin

Abgeordnetenhaus von Berlin (2023a): Ausgleichsabgabe – Verantwortung der Landeseigenen Unternehmen oder doch lieber zahlen? II. Antwort auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Catrin Wahlen (GRÜNE). Drucksache 19 / 17 152. Berlin

- Abgeordnetenhaus von Berlin** (2023b): Barrierefreiheit der beruflichen Schulen in Berlin. Antwort auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Sevim Aydin (SPD). Drucksache 19 / 16 110. Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin** (2023c): Entwicklung der Zahlen von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Berliner Schulen. Antwort auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Marianne Burkert-Eulitz (GRÜNE). Drucksache 19 / 15 485. Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin** (2023d): Teilhabe von Menschen mit Behinderung | Arbeitsmarkt (I). Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Björn Wohler (CDU). Drucksache 19/15106. Berlin
- Abgeordnetenhaus von Berlin** (2023e): Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Antwort auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katina Schubert (LINKE). Drucksache 19 / 16 400. Berlin
- Afeworki Abay, Robel** (2022): Rassismus und Ableism: Same, Same but Different? Intersektionale Perspektive und konviviale Visionen auf Erwerbsarbeit in der Dominanzgesellschaft. In: Konz, Britta und Schröter, Anne (Hg.): DisAbility in der Migrationsgesellschaft. Betrachtungen an der Intersektion von Behinderung, Kultur und Religion in Bildungskontexten. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 93–110
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg** (2023): Schwerbehinderte Menschen in Berlin und Brandenburg. Gesamtübersicht der schwerbehinderten Menschen. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/k-iii-1-2j> (abgerufen am 10.10.2023)
- Bundesagentur für Arbeit- Statistik** (2022): Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung. Nürnberg. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/analyse/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte-d-0-202212-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 20.11.2023)
- Bundesagentur für Arbeit- Statistik** (2023a): Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen: Diagramme Land Berlin. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Schwerbehinderte/Schwerbehinderte-Nav.html;jsessionid=8F901400B465AD9B21ED62623488EEE2> (abgerufen am 15.09.2023)
- Bundesagentur für Arbeit- Statistik** (2023b): Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren IX) Land Berlin Jahreszahlen 2021. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&topic_f=bsbm-bsbm&dateOfRevision=200312-202112 (abgerufen am 30.11.2023)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe** (2023): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2023. Berichtsjahr 2021. https://www.lwl.org/spur-download/bag/Bericht_2023_final.pdf (abgerufen am 29.11.2023)
- Bundesinstitut für Berufsbildung** (2023): BIBB / Berufsgruppierungen der Berufe für Menschen mit Behinderung (BBiG/HwO), Berlin 2013-2022. Abschlussprüfungen, Prüfungsteilnehmer/-innen sowie erfolgreiche Prüfungsteilnahmen (Absolventen/Absolventinnen) nach Geschlecht. <https://www.bibb.de/dienst/dazubi/de/2259.php?st%5Battribute%5D=5&st%5Bcountries%5D%5B%5D=11&st%5Boccupations%5D%5B%5D=4800&department=16&st%5Byear%5D=2013&st%5Bsearch%5D=> (abgerufen am 23.11.2023)

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Abschlussbericht. Berlin
- CDU Berlin / SPD Berlin** (2023): Koalitionsvertrag 2023–2026: Das Beste für Berlin 2023.
https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/dokumentation/koalitionsvertrag_2023-2026_.pdf?ts=1684996989 (abgerufen am 09.08.2023)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.** (Hg.) (2021): Übergang zwischen Schule und Beruf neu denken: Für ein inklusives Ausbildungssystem aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2017a): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2017b): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2019): Stellungnahme zu Artikel 1 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 15.10.2019. Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Junge Menschen mit Behinderungen: anerkannte Berufsausbildung statt Sonderwege. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin, S. 39–72
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021): Berliner Teilhabebericht Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete datenbasierte Berichterstattung. Berlin
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023): Regelungen zu „Angemessene Vorkehrungen“. Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Berlin
- Hübner, Catharina / Aydınlik, Ezgi** (2023): Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK. Notwendigkeit einer systematischen Normenprüfung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Kreutz, Marcus, Lachwitz, Klaus, Trenk-Hinterberger, Peter** (2013): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis: Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete. Köln: Luchterhand
- Kroworsch, Susann** (2023): Inklusive Schulbildung-Warum Bund und Länder gemeinsam Verantwortung übernehmen sollten. Berlin Deutsches Institut für Menschenrechte
- Land Berlin** (2023): Anlage 1- Daten, die im Fachverfahren nach § 64a Absatz 1 des Schulgesetzes (Berliner Lehrkräfte-Unterrichts-Schul-Datenbank) verarbeitet werden dürfen. Berlin. <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-SchulG%C2%A75aVBE2023pP3/part/X> (abgerufen am 21.11.2023)

- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2013-2022):** Jahresberichte LAGeSo Berlin. Berlin. <https://www.berlin.de/lageso/ueber-uns/jahresberichte-und-weitere-informationen/jahresberichte/> (abgerufen am 21.11.2023)
- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2020):** Jahresbericht 2019. https://www.berlin.de/lageso/_assets/ueber-uns/publikationen/jahresbericht_2019.pdf?ts=1699574407 (abgerufen am 23.11.2023)
- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2022):** Berliner Ratgeber Inklusion für Menschen mit Behinderungen. Ausgabe 2022/23. Berlin. https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/34357682_2022_2023/files/images/berlinerratgeberinklusion.pdf/full.pdf (abgerufen am 10.11.2023)
- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2023a):** Finanzsenator Evers treibt weitreichende Erleichterungen bei der Einstellung von Personen mit Schwerbehinderung voran. Berlin. <https://www.berlin.de/lageso/service/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1358023.php> (abgerufen am 10.10.2023)
- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2023b):** Jahresbericht 2022 - Soziales. Berlin. <https://www.berlin.de/lageso/ueber-uns/jahresberichte-und-weitere-informationen/jahresbericht-online/artikel.1358249.php> (abgerufen am 23.11.2023)
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020):** Teilhabebericht Nordrhein -Westfalen. Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention. Düsseldorf
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2022):** Zu wenig Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen: Senatorin Kipping: „Wer lieber eine Ausgleichsabgabe zahlt als Menschen mit Behinderungen einzustellen, der verzichtet auf Beschäftigte mit enormen Potentialen. Berlin. <https://www.berlin.de/sen/asgiva/presse/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1212381.php> (abgerufen am 21.11.2023)
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a):** Berlin inklusiv – Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 2021
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b):** Teilhabebericht 2019. Berlin
- Statista (2023a):** Arbeitslosenquote in Berlin von 2005 bis 2022. Unter Mitarbeit von J. Rudnicka. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2519/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-berlin-seit-1999/> (abgerufen am 20.11.2023)
- Statista (2023b):** Jugendarbeitslosenquote (15 bis unter 25 Jahre) in Berlin von 2005 bis 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255035/umfrage/jugendarbeitslosenquote-in-berlin/> (abgerufen am 10.10.2023)
- Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (2016):** Sonderpädagogische Förderung in Schulen - 2005 bis 2014. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_210_SoPae_2014.pdf (abgerufen am 30.08.2017)
- UN (2012):** Report of the Special Rapporteur on the right to education. UN Doc. A/67/310. New York

- UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (1999). General Comment No. 13. The right to education. UN Doc. E/C.12/1999/10. New York
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2015): Concluding observations on the initial report of Germany. CRPD/C/DEU/CO/1. Genf
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2016). General Comment No. 4 on the right to inclusive education. *Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Deutsche übersetzt; die Übersetzung wurde von der Monitoring-Stelle geprüft* http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 10.10.2023)
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. New York und Genf. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr6.pdf; [jsessionid=FBD284E489A8B0792B9E7A27FBBDDCBC.internet952?__blob=publicationFile&v=3](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr6.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 15.11.2023)
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2022): General Comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment 2022
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany. CRPD/C/DEU/CO/2-3. Genf

Impressum

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

KONTAKT: Frieder Kurbjeweit und Ezgi Aydinlik

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

Dezember 2023

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.