

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 17/2012 –

31.10.2012

### **Umsetzung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderung in Deutschland – Der Aktionsplan der gesetzlichen Unfallversicherung**

*von Dr. Katrin Grüber, Dr. Friedrich Mehrhoff, Dr. Annekatri Wetzstein*

#### **I. Einleitung**

Die Unfallkassen und gewerblichen Berufsgenossenschaften sind Mitglieder ihres Dachverbands, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV). Im Herbst 2011 hat der Vorstand der DGUV einen Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK)<sup>1</sup> beschlossen. Die Umsetzung des Aktionsplans der gesetzlichen Unfallversicherung begann Anfang des Jahres 2012 und wird mit Abschluss des Jahres 2014 enden. Eine Verlängerung ist möglich.

Er enthält 73 Aktionen und Maßnahmen, die zwölf Zielen und folgenden fünf Handlungsfeldern zugeordnet sind:

- **Bewusstseinsbildung**
- **Barrierefreiheit**
- **Partizipation**

- **Individualisierung und Vielfalt sowie**
- **Lebensräume und Inklusion.**

Da der Aktionsplan der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (UV-Aktionsplan) zu den ersten Aktionsplänen nach dem Nationalen Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung<sup>2</sup> gehört, sollen im Folgenden die verschiedenen Phasen der Entstehung und der Beginn der Implementierung des Aktionsplans beschrieben werden, um anderen Akteuren in Staat und Gesellschaft ein gutes Beispiel zu geben.

Am Ende eines Absatzes werden jeweils Hinweise für eine erfolgreiche Erstellung anderer Aktionspläne abgeleitet. Dabei werden auch die Ergebnisse einer Interviewstudie des Instituts für Arbeit und Gesundheit (IAG) mit den Mitgliedern des Lenkungsteams zum UV-Aktionsplan im Frühjahr 2012 berücksichtigt.

<sup>1</sup> Hinweis der Redaktion: den Aktionsplan finden Sie in der Infothek auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) unter der Rubrik „Aus der Verwaltung“, Unterrubrik „Selbstverwaltung“.

<sup>2</sup> Hinweis der Redaktion: den NAP finden Sie in der Infothek auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) unter der Rubrik „Aus der Politik“, Unterrubrik „Bundesebene“.

## II. Argumente für die Erstellung eines Aktionsplans

Für die gesetzliche Unfallversicherung gab es verschiedene Anstöße von außen sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene. Auf der nationalen Ebene ist hierbei die enge Verbindung zum Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu nennen. Dort wird das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung gestaltet und dort belässt man die wertvollen Gestaltungsspielräume der von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite beeinflussten Selbstverwaltung dieses Sozialversicherungssystems. Die Bundesregierung hat mit ihrem Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-BRK im Jahre 2010 den Boden für weitere Aktivitäten im nicht-staatlichen Bereich, also in der Zivilgesellschaft, bereitet. Den UV-Trägern kommt dabei als öffentlich-rechtlichen Körperschaften eine besondere Verantwortung zu. Auf internationaler Ebene waren die Diskussionen über die UN-BRK beispielsweise in der weltweit agierenden Organisation Rehabilitation International (RI) in New York, in der die DGUV nach wie vor verantwortliche Positionen einnimmt, von Bedeutung.

Es gibt eine enge Verbindung zwischen dem Aktionsplan und dem Leitbild der gesetzlichen Unfallversicherung „Im Mittelpunkt steht der Mensch“. „Diese Werteorientierung wird in der gesetzlichen Unfallversicherung nach innen und außen gelebt.“ (Aktionsplan S. 7). Das bedeutet, dass Menschen vor Risiken im Arbeitsleben geschützt werden und dass nach einem Unfall das Management von Gesundheitsleistungen auf den Erhalt und die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit „mit allen geeigneten Mitteln“ gerichtet ist.

Allerdings sind mit der Umsetzung der UN-BRK Herausforderungen verbunden, denn ihre Umsetzung bedeutet, dass der Gedanke der Fürsorge ersetzt wird durch mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Inklusion

bedeutet, dass Sonderwelten für Menschen mit Behinderungen überflüssig gemacht werden. Dieses Umdenken, das bereits durch das SGB IX angestoßen wurde, ist aber noch nicht bei allen Akteuren der gesetzlichen Unfallversicherung angekommen. Die gesetzliche Unfallversicherung will zeigen, was dieses Umdenken in der Praxis bedeutet. Damit will sie Vorbild sein (Breuer 2011) und ihren Ruf als innovative Organisation festigen.

Mit dem Aktionsplan soll darüber hinaus ein bereichsübergreifendes Vorgehen gefördert werden. Der Aktionsplan bildet quasi ein Scharnier zwischen verschiedenen Gestaltungsbereichen, ohne aufgesetzt, bürokratisch oder kostenintensiv zu wirken. Dies gilt nicht nur für das Handeln innerhalb der Organisation, sondern auch für die Angebote der gesetzlichen Unfallversicherung, den Betrieben und Schulen Maßnahmen zur Prävention und Rehabilitation „aus einer Hand“ anzubieten.

Bisher kommunizieren die Experten im Arbeitsschutz, die Berufshelfer in der Rehabilitation oder die Ärzte in den Kliniken immer noch nicht genug miteinander, um Beschäftigten, Kindern und Jugendlichen die Rückkehr an barrierefreie Arbeitsplätze oder in die Bildungsstätte zu ermöglichen.

**Empfehlung:** Die Beschreibungen machen deutlich, welche unterschiedlichen Bedeutungen der Aktionsplan für die gesetzliche Unfallversicherung hat. Es ist für eine Organisation eine wichtige Voraussetzung für die Aufstellung von Aktionsplänen, Verbindungen zwischen dem Aktionsplan und dem eigenen Handeln sowie dem Leitbild herzustellen. Es ist leichter, die Akteure zu überzeugen, wenn deutlich wird, welchen Mehrwert die Organisation und die Beteiligten erwarten können.

### III. Unterstützung durch Führungspersonen

Die Initiative, einen Aktionsplan zu erstellen, ging von der Hauptgeschäftsführung der DGUV aus. Sie wurde von der Mitgliederversammlung, in der alle UV-Träger vertreten sind, im Grundsatz begrüßt. Anschließend fasste der Vorstand, der wie die Mitgliederversammlung der DGUV paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt ist, im Herbst 2010 einen Grundsatzbeschluss, dass innerhalb eines Jahres der Entwurf eines UV-Aktionsplans erarbeitet und den Gremien der Selbstverwaltung zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollte. Diese Rückendeckung war der erste Meilenstein.

**Empfehlung:** Unabhängig davon, wer die Idee für die Erstellung eines Aktionsplans hat, ist eine frühzeitige Rückkoppelung und Rückbindung der Leitungsebene und der verantwortlichen Gremien unbedingt notwendig. Ihre Zustimmung und Unterstützung ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für den Aktionsplan.

### IV. Projektsteuerung – Beteiligung wichtiger Akteure

Die Erstellung und Implementierung des Aktionsplans der gesetzlichen Unfallversicherung werden durch ein Lenkungsteam des Projekts „UV-Aktionsplan UN-BRK“ unter der Federführung des Leiters des Stabsbereichs Rehabilitationsstrategien gesteuert. Außerdem gehören dem Lenkungsteam Mitglieder der Leitungsebene von Abteilungen und Stabsstellen an, Mitarbeiterinnen des Institutes Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW), sowie die Leiterin des Bereiches „Evaluation und Betriebliches Gesundheitsmanagement“ des IAG (Institut für Arbeit und Gesundheit der DGUV). Die Einbindung der verschiedenen Gestaltungsbereiche ermög-

lichte es, tragfähige Kompromisse zu finden, die Kommunikation zu den verschiedenen Gremien der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewährleisten und Begeisterung zu erzeugen. Es ist aber durchaus möglich, auch andere Vorgehensweisen zu wählen. So besteht das Inklusionsteam bei Boehringer Ingelheim aus Schwerbehindertenvertrauenspersonen, Vertretern der Standortbetriebsräte und den Arbeitgeberbeauftragten aller Gesellschaften von Boehringer (Boehringer Ingelheim 2012).

**Empfehlung:** Aus Sicht der gesetzlichen Unfallversicherung hat sich der Top-Down-Ansatz, der auch im Lenkungsteam zum Ausdruck kommt, wo die Leitungsebene vertreten ist, bewährt. Es ist aber durchaus möglich, auch andere Vorgehensweisen zu wählen.

### V. Expertise von außen einbeziehen

Die DGUV hat bereits zu einem frühen Zeitpunkt das IMEW beauftragt. Außer der Beratung, die im Wesentlichen die Übertragung der Ziele der UN-BRK wie Inklusion und Partizipation in die Praxis umfasst, übernimmt das Institut Teile des operativen Geschäfts und stellt u. a. den Kontakt insbesondere zu Organisationen von Menschen mit Behinderungen sicher. Es begleitet den Prozess stets durch praktische Hinweise.

**Empfehlung:** Aus Sicht der gesetzlichen Unfallversicherung wird eine wissenschaftliche Begleitung als Erfolgsfaktor gesehen. Der Blick von außen und die fachliche Unterstützung erleichtern es einer Organisation, die Verbindung zwischen der UN-BRK und dem Handeln einer Organisation herzustellen.

## VI. Inklusiver Partizipationsbeirat

Schon früh wurde ein Partizipationsbeirat gegründet, der mit „Experten in eigener Sache“ besetzt ist, damit die Interessen der Menschen mit Behinderungen vertreten sind und um die Partizipationsrechte, die in der UN-BRK niedergelegt sind, umzusetzen. (siehe dazu auch die Empfehlungen des Deutschen Institutes für Menschenrechte). Es war dem Lenkungsteam aber auch wichtig, dass im Partizipationsbeirat Menschen mit und ohne Behinderungen vertreten sind, um auf diese Weise den Prozess inklusiv zu gestalten. Die Vertreterin der Deutschen Rheumaliga und Mitglied des Partizipationsbeirates, würdigte die Herangehensweise auf der Veranstaltung „Gemeinsam Handeln“ in Dresden (Rink 2012). Umgekehrt ist das Gremium auch aus der Sicht des Lenkungsteams, dessen Mitglieder teilweise auch an den Sitzungen des Partizipationsbeirates teilnehmen, eine Bereicherung.

**Empfehlung:** Eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ist für die Erstellung eines Aktionsplans zwingend notwendig. Sie ist aber nicht nur notwendig, sondern auch für den Erfolg des Aktionsplans unerlässlich.

## VII. Der Weg zum Aktionsplan

Sehr frühzeitig wurde eine Bestandsaufnahme bei den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung und in der Verwaltung der DGUV durchgeführt, um einen Überblick über vorhandene Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK (Status quo) sowie Vorschläge für neue Aktionen und Maßnahmen zu erstellen. Gleichzeitig diente der Prozess der Bewusstseinsbildung, denn die UN-BRK ist bei den Trägern unterschiedlich verankert. Die Rückmeldungen wurden vom IMEW ausgewertet und dienten als Grundlage für den ersten Entwurf des Aktionsplans mit

100 Aktionen und Maßnahmen, die den Handlungsfeldern und Zielen zugeordnet wurden. Der Prozess unterscheidet sich also sehr deutlich vom Entstehungsprozess des NAP, bei dem zuerst die Formulierung von Visionen stand.

In einem Workshop in Dresden im Frühjahr 2011, an dem diejenigen, die bei den UV-Trägern geantwortet hatten sowie Menschen mit Behinderungen und Partner der gesetzlichen Unfallversicherung teilnahmen, wurden diese Maßnahmen diskutiert, gegebenenfalls neu formuliert, ergänzt oder gestrichen. Der Workshop war inklusiv angelegt. Das heißt, die Diskussionen fanden zwischen allen Beteiligten mit den unterschiedlichen Perspektiven statt. Die Ergebnisse des Workshops dienten als Grundlage für das Lenkungsteam, das dann den entscheidenden Gremien eine Grundlage mit klaren Formulierungen für die Ziele und Aktionen lieferte. Am Ende wurden 73 Maßnahmen in den Aktionsplan aufgenommen. Die Laufzeit des Aktionsplans wurde zunächst auf drei Jahre ausgelegt.

In Formblättern wurde niedergelegt, wer für die Aktionen die Verantwortung trägt, wer sie ausführt, ob es interne bzw. externe Partner gibt, wann eine Aktion begonnen und wann beendet wird sowie mögliche Verbindungen zum Nationalen Aktionsplan. Auch ein Hinweis zur Finanzierung ist dort festgehalten. Diese Frage war im Prozess der Entscheidung über den Aktionsplan sehr wichtig. Deshalb wurde, um eine Übersicht zu erhalten, bei den einzelnen Maßnahmen der Finanzierungsbedarf abgeschätzt. Im Aktionsplan heißt es hierzu: „Bei der Umsetzung der meisten Maßnahmen werden keine bzw. geringe Mehrkosten in der DGUV, deren Mitglieder und Einrichtungen (s. Anm. 3 S. 7) entstehen.“ (DGUV S. 69). Bedenken, ein Aktionsplan könne zu bürokratisch und zu teuer werden, wurden ernst genommen und zerstreut. Es wurde berücksichtigt, dass die meisten Verantwortlichen für die Umsetzung

des Aktionsplans keine zusätzlichen personellen und sächlichen Ressourcen erhalten, sondern die Aufgaben zur Umsetzung des Aktionsplans zusätzlich zum normalen Tagesgeschäft anfallen. Das positive dabei ist, dass dies ein Einstieg in die Normalität (Bewusstseinsbildung) ist und dass dies als eine Konkretisierung eines Disability Mainstreaming Konzepts (Behinderung geht alle an) gesehen werden kann.

### **Daraus ergeben sich folgende Meilensteine auf dem Weg zur Entstehung eines Aktionsplans:**

- 1. Meilenstein:** Einbeziehung und Überzeugung der Gremien der gesetzlichen Unfallversicherung und damit der Sozialpartner
- 2. Meilenstein:** Bildung eines Lenkungs-teams bestehend aus Geschäftsführung, Prävention, Rehabilitation, Kommunikation, Bildung, (externem Institut, Evaluation)
- 3. Meilenstein:** Hinzuziehen einer externen Begleitung für das Vorhaben
- 4. Meilenstein:** Bestandsaufnahme von vorhandenen Aktivitäten sowie Sammlung von neuen Vorschlägen und Maßnahmen bei den Trägern, der DGUV und bei Verbänden
- 5. Meilenstein:** Gründung eines Partizipationsbeirats
- 6. Meilenstein:** Erstellung der ersten Fassung des Aktionsplans auf Basis der Bestandsaufnahme und dem zugrundeliegenden Konzept
- 7. Meilenstein:** Veranstaltung einer Tagung in Partizipation aller mit gemeinsamer Diskussion und Überarbeitung der ersten Fassung des Aktionsplans
- 8. Meilenstein:** Bestätigung und Unterstützung durch die Gremien Ausschuss Reha, Grundsatzausschuss Prävention, Ausschuss Kommunikation und die Präventionsleiterkonferenz
- 9. Meilenstein:** Diskussion und Überzeugung bzgl. der Kosten

**10. Meilenstein:** Erarbeitung der finalen Fassung des Aktionsplans durch einen Redaktionsbeirat

**Empfehlung:** Es sollte zuerst eine Entscheidung über die Handlungsfelder und Ziele getroffen werden. Dann gilt es, die Akteure der Organisation einzubinden, um Vorschläge für Maßnahmen nachzufragen, und dann eine Zuordnung der Maßnahmen zu den Zielen bzw. Handlungsfeldern zu treffen. Dies dient als Diskussionsgrundlage für die am Prozess beteiligten Menschen mit Behinderungen und anderen Akteuren. Der Prozess soll inklusiv gestaltet werden, d. h., es sollen sowohl Menschen mit als auch ohne Behinderungen einbezogen sein.

Ein mögliches wichtiges Hemmnis kann die Sorge um zu hohe Kosten sein. Dies sollte von vorneherein ernstgenommen werden. Es ist einerseits von Vorteil, wenn die Aufgaben zur Umsetzung des Aktionsplans zusätzlich zum normalen Tagesgeschäft laufen, weil dies die Möglichkeit der Normalisierung schafft. Dabei darf der Aufwand aber andererseits nicht zu hoch werden, um Unmut bei den Mitarbeitenden zu vermeiden.

### **VIII. Umsetzung evaluieren**

Es ist notwendig, den Implementierungsprozess des Aktionsplans und der Aktionen/ Maßnahmen zu evaluieren (vgl. auch die Empfehlungen des Deutschen Institutes für Menschenrechte). Die gesetzliche Unfallversicherung beauftragt seit mehreren Jahren das IAG mit der Evaluation von Kampagnen. Auch wenn sich die Implementierung des Aktionsplans von Kampagnen unterscheidet, so wird auch diese Evaluation vom IAG durchgeführt.

Zweck der Evaluation des UV-Aktionsplans ist es, die Unterstützung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung mit einem eigenen Beitrag zu belegen (Legitimationsfunktion), die Umsetzung des Aktionsplans in

der Breite zu prüfen (Kontrollfunktion) und Empfehlungen zur Anpassung des Aktionsplans (Bottom-up-Prinzip) zu entwickeln (Optimierungsfunktion). Die Evaluation verzichtet auf eine umfangreiche Wirksamkeitsuntersuchung in der Gesellschaft, da die Trennung von externen Einflussfaktoren nicht möglich ist.

Eine der verwendeten Methoden ist die jährliche Statusabfrage bei den Verantwortlichen für die einzelnen Aktionen. Die Rückläufe werden in einen lesbaren Bericht umgewandelt, der dem obersten Entscheidungsgremium der Organisation vorgelegt wird.

**Empfehlung:** Auch wenn nicht alle Organisationen Evaluatorinnen und Evaluatoren im Haus haben, so ist es gleichwohl sinnvoll, die Evaluation von Anfang an mitzudenken und frühzeitig in die Planung zu integrieren. Außerdem ist es von Vorteil, darauf zu achten, dass der Aufwand für die Evaluation in vertretbarem Maße ist. So wurde bei der gesetzlichen Unfallversicherung auf eine umfangreiche Wirksamkeitsuntersuchung verzichtet. Als einfachstes Mittel wäre eine regelmäßige Statusabfrage an die Verantwortlichen zu empfehlen, bei der sie nur angeben müssen, ob sie die Maßnahme durchführen, wenn ja, im welchem Maß und ob sie gegebenenfalls schon abgeschlossen ist.

**Info:** Den Empfehlungen der Monitoringstelle für die Erstellung von Aktionsplänen (vgl. Leander Palleit 2010) entspricht der Aktionsplan der gesetzlichen Unfallversicherung in folgenden Punkten:

- Der Prozess und die einzelnen Maßnahmen des Aktionsplans werden so gestaltet, dass sie dem Geist und Inhalt der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen.
- Der Aktionsplan wird insbesondere mit dem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung verzahnt, um so der Not-

wendigkeit der Gesamtverantwortlichkeit Rechnung zu tragen.

- Der Aktionsplan wird veröffentlicht (Transparenzgebot), Sozial- und Behindertenverbände werden beteiligt (Partizipation) und es wird angestrebt, dass die Maßnahmen auch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen keine Teilgruppen benachteiligen (Nichtdiskriminierung).
- Um die Fortschritte durch den Aktionsplan evaluieren zu können, soll zu Beginn der einzelnen Maßnahmen eine Bestandsaufnahme (Problembeschreibung sowie gute Beispiele) erfolgen.
- Es wird im Rahmen der spezifischen Aufgabengebiete in der gesetzlichen Unfallversicherung ein umfassender Ansatz gewählt.
- Durch die vorgesehene Evaluierung wird die Umsetzung des Aktionsplans überprüfbar und es wird herausgearbeitet, wie er fortentwickelt werden kann.

## IX. Die Umsetzung

Die Umsetzung des Aktionsplans hat begonnen. Sie erfolgt dezentral über alle Verantwortlichen, deren Partner und die Akteure in den UV-Trägern.

Die Koordination mit den einzelnen UV-Trägern läuft über das Treffen der „Ansprechpersonen“. Auf diese Weise wird der Austausch über den Stand der Umsetzung sowie über Best Practice Beispiele erleichtert. Umgekehrt informiert die DGUV als Dachorganisation über den Stand von Gemeinschaftsaktionen. Denn die 73 Maßnahmen werden an verschiedenen Orten umgesetzt: zum einen über die DGUV als Dachorganisation, zum anderen bei den verschiedenen UV-Trägern vor Ort.

Grundsätzlich hat sich die gesetzliche Unfallversicherung für Kommunikationswege entschieden, die in den Alltag integriert sind. So gibt es eine Maßnahme, die lautet, dass

sich möglichst alle Gremien einer Organisation und deren Partner mit dem Aktionsplan befassen sollen. Die Idee ist, die Umsetzung der UN-BRK und das Umdenken in Richtung Inklusion im Alltag zu verankern – ohne großen Mehraufwand, aber mit einer positiven Wirkung nach innen und nach außen.

**Empfehlung:** Es ist aus unserer Sicht empfehlenswert, bei der Umsetzung einerseits zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Einheiten unterschiedlich schnell und weit bei der Umsetzung des Aktionsplans sind. Dies hängt einerseits von der Ausgangslage ab, d. h. je nachdem, ob das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderung schon vorher verankert war oder nicht – und andererseits von der Begeisterung, mit der der Aktionsplan umgesetzt wird. Dabei hängt es von der internen und externen Kommunikation ab, rasch und gezielt gute Beispiele zu verbreiten und Partner zum Mitmachen zu gewinnen. Gut wäre es, wenn diese Kommunikation von Begeisterung geprägt ist. Wirklich erfolgreich kann die Erstellung und Umsetzung eines Aktionsplans nur sein, wenn die Beteiligten mit Engagement dabei sind.

## Literatur

Boehringer Ingelheim (2012), Aktionsplan 2012–2020 Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, [http://www.boehringer-ingelheim.de/content/dam/internet/opu/de\\_DE/document/pdf/unternehmensprofil/inklusion\\_aktionsplan\\_060212final.pdf](http://www.boehringer-ingelheim.de/content/dam/internet/opu/de_DE/document/pdf/unternehmensprofil/inklusion_aktionsplan_060212final.pdf).

Breuer, Jochen (2011), DGUV Forum 5, S. 2.

DGUV, Aktionsplan der gesetzlichen Unfallversicherung zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, [\[halt/presse/2011/Q4/aktionsplan/aktionsplan.pdf\]\(http://www.dguv.de/inhalt/presse/2011/Q4/aktionsplan/aktionsplan.pdf\).](http://www.dguv.de/in-</a></p></div><div data-bbox=)

Palleit, Leander (2010), Positionen 2 Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html>.

---

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

---