

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 15/2014 –

26.06.2014

Behindertenrechtskonvention in der sozialen Sicherheit – Pflicht oder Kür? (Teil 1)

von Dr. jur. Friedrich Mehrhoff, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, Berlin

I. Einleitung¹

Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (UV-Träger) in Deutschland haben auf der Ebene ihres Dachverbandes, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) in Berlin, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) beschlossen, welcher vom Jahr 2012 bis 2014 läuft. Über die bisherigen Erfahrungen mit dem sogenannten „UV-Aktionsplan zur UN-BRK“ wird berichtet. Mit diesem Projekt betritt die gesetzliche Unfallversicherung in der sozialen Sicherheit sowohl in Deutschland als auch darüber hinaus Neuland. Insoweit beantwortet der Autor auch die Frage, ob und wie die UN-BRK in der sozialen Versicherungswirtschaft insgesamt eine Rolle spielt.

II. Grundsätze

Die UN-BRK formuliert Menschenrechte. Sie richten sich an den Staat. Auch öffentlich-rechtliche Körperschaften haben sie zu beachten. Im Rahmen der Ratifizierung der UN-BRK in Deutschland sind die UV-Träger ausdrücklich als Adressat der UN-BRK erwähnt worden.² Wegen des Leistungsspektrums der gesetzlichen Unfallversicherung, in der das Risiko von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten abdeckt wird, stehen die Art. 25 (Gesundheit), Art. 26 (Rehabilitation) und Art. 27 (Arbeit) im Vordergrund. Das Leistungsspektrum der UV-Träger berührt aber auch andere Artikel, wie etwa die inklusive und barrierefreie Gestaltung von Bildung gemäß Art. 24. Denn die UV-Träger der öffentlichen Hand kümmern sich ebenso um das Gesundheitsrisiko von Kindern,

¹ Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zweitveröffentlichung des gleichnamigen Aufsatzes in der Zeitschrift „Soziale Sicherheit – Fachzeitschrift der österreichischen Sozialversicherung“, Ausgabe 2/2014, S. 82–87.

² Die deutsche Fassung der UN-BRK findet sich genauso wie das Ratifizierungsgesetz und die erwähnte Denkschrift sowie zahlreiche Aktionspläne der deutschen Bundesländer, Städte und der Zivilgesellschaft, etwa auch von Unternehmen, in der umfassenden Website www.einfachteilhaben.de. Ebenso der ab 01.01.2014 geltende Aktionsplan der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Schülern und Studenten in Bildungseinrichtungen, etwa in Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten.

III. Leitbild

Der Mensch steht im Mittelpunkt! Das ist die einfache Botschaft der Behindertenrechtskonvention. Viele Unternehmen in der Wirtschaft oder Organisationen in der Zivilgesellschaft identifizieren sich mit diesem Slogan. Der Vorstand der DGUV, in dem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter eine gemeinsame Verantwortung für alle UV-Träger in Deutschland wahrnehmen, hat im November 2011 beschlossen, dieses oft leicht formulierte Lippenbekenntnis durch einen Aktionsplan zu festigen, der vorerst auf drei Jahre (bis Ende 2014) angelegt ist. Er gilt für die gesamte gesetzliche Unfallversicherung, also für die DGUV, die UV-Träger und deren Einrichtungen. Adressaten sind also rund 15.000 Mitarbeiter in den Verwaltungen und weitere Tausende in den Berufsgenossenschaftlichen Kliniken (BG-Kliniken), Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie bei Partnern, also den Experten in der Prävention und Rehabilitation, die in den Betrieben arbeiten oder in den von der DGUV zugelassenen medizinischen Einrichtungen (Ärzte und Kliniken). Ende 2013 entschloss sich die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, sich dem UV-Aktionsplan anzuschließen, der im engen Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan (NAP) steht, den die Bundesregierung im Jahr 2011 beschlossen hat und der auf zehn Jahre angelegt ist.³

³ Die Aktivitäten des BMAS finden sich unter www.bmas-bund.de. Neben der umfassenden Website (unter Fn. 2) finden sich Aktionspläne von deutschen Unternehmen, etwa von Boehringer Ingelheim und SAP, auch unter www.unternehmensforum.de.

IV. Projektmanagement

Ein Aktionsplan, der nicht nur auf Aktionismus, sondern auf Erfolg ausgerichtet ist, bedarf klarer Strukturen und Prozesse von Anfang an.⁴ Die DGUV entschied sich für ein Projektdesign. Damit öffnete sich für die Projektleitung die Chance, Brücken zu bauen, um die UN-BRK in unterschiedliche Bereiche der gesetzlichen Unfallversicherung zu etablieren mit folgenden Rahmenbedingungen:

- Die Führungsebene in jeder Organisation muss hinter dem Aktionsplan stehen. Die Abteilungsleitungen oder deren Vertreter müssen Mitglied eines Lenkungsteams sein.
- Der Aktionsplan bildet ein Scharnier zwischen den verschiedenen Gestaltungsbereichen wie Prävention, Rehabilitation, Entschädigung, Kommunikation, Bildung und Kliniken. Alle beschäftigen sich mit einem zentralen Thema.
- Von Anfang an setzt ein Partizipationsbeirat, in dem mindestens zur Hälfte Menschen mit Behinderungen teilnehmen, den inklusiven Ansatz der UN-BRK um, damit Experten in eigener Sache selbst mitbestimmen können. Dieser Beirat trägt zur Transparenz und Akzeptanz des Aktionsplans bei.
- Der Kontakt zur Zivilgesellschaft, also insbesondere den Behindertenorganisationen, wird gefördert durch ein die Projektleitung unterstützendes externes Institut, das gut vernetzt ist und die einzelnen Schritte des Aktionsplans durch eigene Akzente begleitet.

⁴ Die Einzelheiten dieses Projektmanagements und dessen Qualitätsmerkmale finden sich in einigen Aufsätzen der Projektleitung, wie etwa von K. Grüber, F. Mehrhoff, A. Wetzstein, Der Aktionsplan der gesetzlichen Unfallversicherung, in: Sozialrecht + Praxis/12, Seite 696–703, zu finden auch als Diskussionsbeitrag D17-2012 unter www.reha-recht.de, oder F. Mehrhoff, Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: Trauma und Berufskrankheit, Seite 140–143.

Auch wenn das Thema „Behindertenrechtskonvention“ selbstverständlich nur eines der vielen wichtigen Themen innerhalb eines Sozialversicherungszweiges ist, wirkt es doch gemeinschaftsstiftender als andere. Gerade in der Fusions- und Rationalisierungswelle in der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland hat sich der „UV-Aktionsplan zur UN-BRK“ als ein Mittler von Kopf, Herz und Hand erwiesen. Das Thema wird praktisch von allen Interessengruppen und Gestaltungsbereichen akzeptiert. Hinzu kommt, dass die UV-Träger feststellen, dass Betriebe und Schulen in Deutschland von Barrierefreiheit und Inklusion wie selbstverständlich reden und die Träger der sozialen Sicherheit dem nicht nachstehen dürfen.

V. Bestandsaufnahme

Jeder Plan braucht einen Anfang, um zu analysieren, wo man steht und welche Ziele und Maßnahmen realistisch sind. Diesen Gestaltungsprozess begann die DGUV bereits ein Jahr vor der endgültigen Entscheidung über den Aktionsplan. Die UV-Träger und deren Einrichtungen wurden befragt, wie sie bereits die UN-BRK umsetzen und welche Aktionen sie vorhaben. Diese Rückläufer wurden aufbereitet und diskutiert in einer Tagung zusammen mit den Partnern, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) als federführende Stelle für den Nationalen Aktionsplan, und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Beteiligten aus den Betrieben und Schulen. Daraus entstanden dann 73 wichtige Maßnahmen, die sortiert wurden in elf Ziele unter fünf Handlungsfeldern. Eine große Herausforderung lag darin, die vielen Ideen zu bündeln und zu priorisieren sowie so zu formulieren, dass jeweils die Kosten und die Verantwortlichkeiten fixiert waren. Wenn ein Leitfaden zur Barrierefrei-

heit an Arbeitsplätzen⁵ erstellt wird, dann muss transparent sein, was so ein Leitfaden kostet und welches Gremium bzw. welche Person dafür die Federführung hat.

VI. Handlungsfelder

Bewusstseinsbildung

Ein Aktionsplan zur UN-BRK muss genauso systematisch verbreitet werden wie ein neues Produkt oder eine Dienstleistung in einem Unternehmen. Im Prinzip gehört der Aktionsplan während seiner Laufzeit auf die Tagesordnung jeder Führungssitzung oder Tagung, und zwar in allen Gestaltungsbereichen. Das gilt für den Arbeits- und Gesundheitsschutz genauso wie für Konferenzen zum Thema Unfall- oder Berufskrankheiten. Besonders gefordert sind die Bildungseinrichtungen. Denn die künftigen Mitarbeiter der UV-Träger brauchen genauso ein Modul in der Ausbildung, wie die vorhandenen Mitarbeiter über die Fortbildung, sowohl in der Fortbildung der Experten in der Prävention als auch in der Rehabilitation, wozu auch die Ärzteschaft gehört. Aber auch die Bildungsangebote der UV-Träger für die Betriebe und die Schulen, etwa Seminare für Arbeitgeber oder Sicherheitsfachkräfte/Arbeitsmediziner, müssen die Grundsätze zur UN-BRK und des UV-Aktionsplans enthalten. Nicht zuletzt trägt ein Filmprojekt, das die DGUV über den Film „*Gold – Du kannst mehr als du denkst*“ begleitet hat und den ein Großteil der Mitarbeiter der UV-Träger in den deutschen Kinos

⁵ Ein solcher Leitfaden wird auf der Ebene der DGUV derzeit erstellt. Ein erster Teil liegt bereits vor (Anfang 2014). Solche „Produkte“ sind jeweils Ergebnisse von Teamarbeit in Gremien und das Ergebnis des Engagements einzelner Personen. Sie werden jeweils unter www.dguv.de veröffentlicht und stehen allen Interessenten kostenfrei zur Verfügung.

gesehen hat, zur Bewusstseinsbildung von Menschen bei.⁶

Barrierefreiheit

Zunächst denkt und spricht jeder von Rollstuhlfahrern und der Zugänglichkeit von Räumen. Das ist auch wichtig. Denn Gebäude in der gesetzlichen Unfallversicherung müssen in diesem Sinne barrierefrei sein. Dazu gehören auch medizinische Einrichtungen. Aber Barrieren gibt es gleichermaßen für Sinnesbeeinträchtigte, also Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen sowie mit kognitiven Beeinträchtigungen. Und Lebensräume sind nun mal nicht nur Gebäude der UV-Träger, sondern auch Arbeitsplätze, Bildungsinstitute oder Kliniken. Deswegen gehören zum UV-Aktionsplan auch Maßnahmen, die die Kommunikation mit Menschen unterschiedlicher Behinderungsarten sicherstellen. Die UV-Hotline müssen also auch Menschen mit starken Hörbeeinträchtigungen nutzen können. Und die wichtigsten Informationen muss es in leicht verständlicher Sprache geben, für die die DGUV ein Glossar für Grundbegriffe in der gesetzlichen Unfallversicherung erstellt hat.⁷ Eine Analyse über die Barrierefreiheit der elf BG-Kliniken in Deutschland wird derzeit durchgeführt. Dabei geht es auch um organisatorische Vorkehrungen, wenn Blinde mit einem Unfall oder als Angehörige von Patientinnen und Patienten zu Kunden der Klinik werden. Zudem hat die DGUV eine Checkliste für barrierefreie Veranstaltungen

⁶ Die DVD kann im Handel erworben werden. Der Dokumentarfilm wurde am 6. März 2014 um 20:15 Uhr in der ARD im deutschen Fernsehen ausgestrahlt.

⁷ Auf der Ebene der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (www.bar-frankfurt.de), wo es einen Maßnahmenkatalog in drei Handlungsfeldern gibt, also zur Bewusstseinsbildung, Barrierefreiheit und Internationales, wollen die deutschen Rehabilitationsträger ihre Erfahrungen, etwa auch in leicht verständlicher Sprache, bündeln, um als Träger der sozialen Sicherheit einheitlich aufzutreten.

herausgegeben.⁸ Egal ob eine Sitzung, Tagung oder Bildungsmaßnahme, die gesetzliche Unfallversicherung als Gastgeber sollte schon bei der Einladung abfragen, ob jemand irgendwelchen Unterstützungsbedarf hat.

Partizipation

Nicht nur der UV-Aktionsplan, sondern zahlreiche Maßnahmen zielen darauf ab, die Menschen, die Adressaten der Dienstleistung in der gesetzlichen Unfallversicherung sind, also Leistungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz, in der innerbetrieblichen Gesundheitsförderung, in der medizinischen Versorgung, aber auch bei Sportangeboten, frühzeitig in deren Ausgestaltung einzubeziehen. So wurde in der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens zum betrieblichen Eingliederungsmanagement die Gruppe der Menschen mit Behinderungen von Anfang an integriert. An zwei BG-Kliniken wird derzeit über ein Modelvorhaben geübt, wie selbst Amputierte frisch Amputierten neben den übrigen Expertinnen und Experten helfen können („peers“).⁹ Konzepte zur qualifizierten und inklusiven Beratung, jeweils unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, werden derzeit zusammen mit Behindertenorganisationen in Deutschland entwickelt. Unfallversicherte selbst, die daran interessiert sind und sich dafür eignen, können die UV-Träger am besten in dem Ziel

⁸ Diese Broschüre kann ebenso wie andere Broschüren, etwa der UV-Aktionsplan zur UN-BRK in leicht verständlicher Sprache, über die Website www.dguv.de eingesehen und kostenfrei bestellt werden.

⁹ Zu diesem „Peer-Prinzip“ gibt der Beitrag (D. Scholtysik) über die „Beratung von Menschen mit Behinderung durch Menschen mit Behinderung“ im Schwerpunktheft 3/2013 des „DGUV Forum“ 2013, Seite 20 einen guten Überblick. Auch das Diskussionsforum www.reha-recht.de der DVfR enthält zahlreiche Beiträge zu diesem Thema wie etwa im Forum D Nr. 9/2011 vom 17.10.2011 von M. Hirschberg, Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, Seite 1–5.

unterstützen, den Gedanken der Partizipation in der UN-BRK ernst zu nehmen.

Individualisierung und Vielfalt

Maßnahmen zur Prävention und Rehabilitation sollen sich am individuellen Bedarf der Menschen mit Behinderungen orientieren. Im ersten Moment wirkt dieser Satz wie ein Freibrief für unbegrenzte Sozialleistungen. Aber das Gegenteil ist der Fall. Erstens enthält das Rehabilitationsrecht in Deutschland diese gesetzliche Maxime. Zum anderen erhöht es die Treffsicherheit von Versicherungsleistungen. Denn wie oft erhalten Menschen Hilfsmittel, die sie gar nicht benötigen.¹⁰ Zudem bedeutet die Ausrichtung am individuellen Bedarf die Konkretisierung von abstrakten Präventionsleistungen auf die Personen, die kurz davor stehen, nicht mehr gesund und arbeitsfähig zu werden und damit ihre Beschäftigungsfähigkeit verlieren. Die gesetzliche Unfallversicherung verstärkt durch ihren UV-Aktionsplan die Akzente ein Frühwarnsystem zu entwickeln, das auch mit dem Reha-Management verbunden wird.¹¹ Denn weniger als 10 % aller Versicherungsfälle benötigen ein individuelles Case-Management. Diese Fälle verursachen aber nahezu 90 % aller Kosten der Versiche-

¹⁰ Zu diesem Thema hat die Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (DVfR) in Heidelberg einen Leitfaden zur Gewährung von Hilfsmitteln entwickelt, der ebenso wie andere Empfehlungen unter www.dvfr.de einsehbar und herunterzuladen sind.

¹¹ Auch diese Broschüre ist unter www.dguv.de veröffentlicht. Für alle UV-Träger in Deutschland sind auf der Ebene der DGUV Empfehlungen zum Reha-Management der UV-Träger entwickelt worden, die ebenfalls öffentlich zugänglich sind. Auf dieser Grundlage wurden unter Federführung der DGUV Leitlinien zur Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit in der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) Ende 2013 veröffentlicht. Sie sind zusammen mit den weiteren Leitlinien, etwa zum Arbeits- und Gesundheitsschutz und zur betrieblichen Gesundheitsförderung, der Website www.issa.int zu entnehmen.

rungsleistungen. Deswegen hat die DGUV zusammen mit der AUVA und der SUVA (Unfallversicherungsträger Österreichs und der Schweiz) auch Erfolgskriterien für ein Reha-Management zusammengetragen.

Inklusion und Lebensräume

Genau wie in anderen europäischen Ländern gehört das Thema Inklusion zu den Kernthemen in der Gesellschaft. Deswegen müssen auch die Versicherungsleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung, ja sogar aller Träger der sozialen Sicherung in einem Land, sich an der inklusiven Gestaltung von Lebensräumen beteiligen, wozu insbesondere die Arbeits- und Bildungswelt gehört. Menschen mit und ohne Behinderung sollen gemeinsam arbeiten, in die Schule gehen oder Sport treiben. Deswegen setzt sich die gesetzliche Unfallversicherung in Deutschland für mehr Arbeitsplätze auf dem freien Arbeitsmarkt ein, beteiligt sich an den Inklusionsbeiräten der einzelnen Bundesländer und fördert inklusive Sportveranstaltungen.

Hinweis:

Die bisherigen Erfahrungen mit dem UV-Aktionsplan und ein Blick auf die internationalen Entwicklungen folgen im Beitrag D16-2014.

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