

– Fachbeitrag D11-2019 –

14.06.2019

Stärken und Schwächen von Entschädigungssystemen zur Prävention von Arbeitsbeeinträchtigung am Beispiel Kanadas¹

Teil I: Rahmenbedingungen des kanadischen Systems²

Von Katherine Lippel³

In Kanada gaben in 2012 weniger als die Hälfte (47%) der 15- bis 64-jährigen Menschen mit Behinderung an, gegen Entgelt beschäftigt zu sein, verglichen mit 74% derjenigen, die in dieser Altersgruppe keine Behinderung gemeldet haben (Statistics Canada, 2017a). Obwohl Statistics Canada derzeit seine Methodik zur Messung von Behinderung im Lichte der internationalen Diskussionen über die UN-BRK überarbeitet, geben unabhängig von den verwendeten Messverfahren fast 25 % der Kanadier über 15 Jahren an, eine Behinderung zu haben (Statistics Canada, 2017b), so dass die Teilhabe dieser Kanadier am Arbeitsleben ein zentrales politisches Thema ist.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat zahlreiche Studien zu Programmen zur Förderung behinderter Beschäftigter in verschiedenen Ländern, darunter Kanada, veröffentlicht (OECD, 2010). Da diese unter die Zuständigkeit der Provinzen fallen, übersieht ihre Studie jedoch die meisten Fördersysteme für Behinderte, einschließlich der Arbeitnehmerentschädigung (Workers Compensation, WC), obwohl kanadische Entschädigungsprogramme (WC programs) die höchsten Leistungsauszahlungen unter den Versicherungen bei Arbeitsbeeinträchtigung (disability insurances)⁴ bieten. Obwohl die kanadische Rentenversicherung (Canada

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D11-2019 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Lippel: Stärken und Schwächen von Entschädigungssystemen zur Prävention von Arbeitsbeeinträchtigung am Beispiel Kanadas – Teil I: Rahmenbedingungen des kanadischen Systems; Beitrag D11-2019 unter www.reha-recht.de; 14.06.2019. Es handelt sich um eine Übersetzung des Beitrags Lippel, K. (2019), Strengths and Weaknesses of Regulatory Systems Designed to Prevent Work Disability After Injury or Illness, in: MacEachen, E. (ed.), The Science and Politics of Work Disability Prevention, New York: Routledge, S.50–71. Die Übersetzung des Textes wurde von Helmuth Krämer, LL.M., Legalitas, München, besorgt.

² Dies ist der erste von insgesamt drei Beitragsteilen (Beiträge D11-2019, D12-2019 und D13-2019). Das Literaturverzeichnis findet sich am Ende von Beitrag D13-2019.

³ Katherine Lippel ist Professorin an der University of Ottawa.

⁴ Im englischsprachigen Original werden die Begriffe Disability, Work Disability, Work Disability Prevention und Work Disability Policy benutzt. Für die Übersetzung von (Work) Disability sind die Begriffe Arbeitsbeeinträchtigung, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitsteilhabebeeinträchtigung, Beeinträchtigung der Beschäftigungsfähigkeit, Erwerbsbeeinträchtigung und Erwerbsunfähigkeit in Betracht gezogen worden. Schließlich haben wir uns für

Pension Plan) im Jahr 2014-2015 4,2 Mrd. CAN\$⁵ an Arbeitnehmer mit Behinderungen und ihre Kinder ausbezahlt hat (Government of Canada, 2015), beliefen sich 2014 die im Namen der umlagepflichtigen Arbeitgeber erbrachten Leistungen durch die Träger der kanadischen Arbeitnehmerentschädigung (Canadian worker's compensation boards, WCB's) an Arbeitnehmer, die infolge ihrer Arbeit verletzt oder erkrankt waren sowie an ihre Hinterbliebenen auf 8,6 Mrd. CAN\$⁶ (Association of Workers' Compensation Boards of Canada (AWCBC), 2017). So wie die Arbeitnehmerentschädigung liegt auch die Behindertenpolitik größtenteils im Zuständigkeitsbereich der Provinzen. Es gibt 13 Territorien und Provinzen in Kanada, die jeweils über einen eigenen Regelungsrahmen verfügen.

Die kanadische Verfassung verteilt die Gesetzgebungsbefugnisse zwischen den Bundes- und Provinzgewalten und jede verfügt in ihrem Bereich über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Im Rahmen der Bund-Provinzen-Vereinbarungen besteht unabhängig von der Ursache der Erkrankung oder der Verletzung überall in Kanada universeller Zugang zur Gesundheitsfürsorge. Die Beschäftigtenversicherung (Employment Insurance, EI), die einzige öffentlich verwaltete Versicherung für kurzzeitige Krankheiten, steht jedoch unter der Hoheit des Bundes und ist nur für diejenigen zugänglich, die durch Beschäftigung ausreichende Beiträge geleistet haben. Die Beschäftigtenversicherung ersetzt lediglich 50% der maximal versicherbaren Arbeitseinkünfte für Anspruchsberechtigte und dies auch nur 15 Wochen bei krankheitsbedingten Fehlzeiten ab. Die Kanada/Quebec Altersvorsorgepläne gewähren denjenigen Leistungen zur Teilhabe (disability benefits) die „dauerhaft unfähig sind, einer wesentlichen einträglichen Erwerbstätigkeit nachzugehen“, welches das offizielle Tatbestandsmerkmal des Anspruchs gemäß § 42 Abs. 2 Canada Pension Plan Act, (Gesetz über Kanadische Altersvorsorgepläne) R.S.C. 1985, c C-8 ist. Der monatliche Höchstleistungsbetrag ist gering und wurde 2017 auf CAN\$ 1.313,66⁷ festgesetzt (Government of Canada, 2017). Für den Fall, dass kein Anspruch auf diese Entgeltersatzleistungen besteht, verfügt jede Provinz über eine Form der ergänzenden finanziellen Hilfe zum Lebensunterhalt, die den Antragstellern als letztes Mittel zur Verfügung steht. Hierbei handelt es sich um bedarfsorientierte Programme auf der Grundlage des Familieneinkommens, die Unterstützung auf sehr niedrigem Niveau bieten. Es gibt jedoch verschiedene ursachenbezogene Entschädigungssysteme: Die Arbeitnehmerentschädigung besteht in allen Provinzen und Territorien, wobei die Arbeitgeberhaftung für Schäden durch ein verschuldensunabhängiges Haftpflichtsystem ersetzt wird, und in einigen Provinzen besteht eine verschuldensunabhängige KfZ-Haftpflichtversicherung. Keine zwei Provinzsysteme sind identisch, obwohl sie ähnlich aufgebaut sind (Lippel, 2012).

Arbeitsbeeinträchtigung entschieden. Dieser Begriff ist im Deutschen mit keiner feststehenden rechtlichen Bedeutung versehen und drückt aus, dass die Teilhabe am Arbeitsleben auch graduell beeinträchtigt sein kann. An der Diskussion dieser Frage haben sich René Dittmann, Friedrich Mehrhoff, Oskar Mittag und Felix Welti beteiligt.

⁵ Das sind rund 2,787 Mrd. € [Stand: 05.06.2019].

⁶ Das sind rund 5,707 Mrd. € [Stand: 05.06.2019].

⁷ Das sind 871,71 € [Stand: 05.06.2019].

Für diejenigen, deren Behinderung nicht einer bestimmten Ursache zugerechnet werden kann, ist die staatliche Unterstützung uneinheitlich, oft bedarfsorientiert und unzureichend. Die Auswirkungen dieser fragmentierten Unterstützung auf die soziale Inklusion, die Gesundheit und das Wohlbefinden von Menschen mit Behinderung wurden in Quebec (Fougeyrollas et al., 2008) und anderswo in Kanada dokumentiert⁸. Dieser Beitrag wird diese Programme nicht untersuchen. Daher können die Ergebnisse nicht für die Mechanismen der Prävention von Arbeitsbeeinträchtigung (work disability prevention mechanisms) generalisiert werden, die den Menschen mit Behinderung zur Verfügung stehen aber nicht von den nachfolgend diskutierten Programmen erfasst werden.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Gestaltung von verletzungsbezogenen Entschädigungssystemen in zwei kanadischen Provinzen, um Aufschluss über die Bedeutung der Systemgestaltung für die Erfahrung der verletzten oder kranken Person zu erhalten. Er soll auch aufzeigen, dass in Ländern wie Kanada, die nicht über universelle, ursachenunabhängige Versicherungssysteme bei Arbeitsbeeinträchtigung verfügen, eine Verletzung zu sehr unterschiedlichen Wiedereingliederungshilfen und damit verbundenen Erfahrungen führen kann und zwar nicht abhängig von der Art der Verletzung, sondern von ihrer Ursache. Diese wiederum bestimmt, inwieweit eine Verletzung oder eine Erkrankung zu einer Arbeitsbeeinträchtigung (work disability) führen kann.

Clay, Berecki-Gisolf und Collie (2014) kamen in einer systematischen Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen Literatur zur beruflichen Eingliederung zu dem Schluss, dass es an Informationen über die ordnungs- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen mangelt, auf denen Studien zur beruflichen Eingliederung beruhen. Im Ergebnis werden in Studien, die die Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitsbeeinträchtigung messen wollen, Schlüsselfaktoren, die Ergebnisse der Maßnahmen beeinflussen können, nicht berücksichtigt. Sie können die Rolle von Schlüsselakteuren wie Ärzten im untersuchten System missverstehen (Lippel, 2008b), oder sie können wirtschaftliche Anreize missverstehen, die sich auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer auswirken – Anreize, die in erheblichem Ausmaß zwischen und, wie wir sehen werden, innerhalb der Rechtsordnungen variieren.

In früheren Studien haben wir gezeigt, dass die Art eines Leistungssystems, sei es auf der Grundlage spezifischer Verletzungsursachen oder allgemein zugänglich, die Erfahrungen der Arbeitnehmer und das Ausmaß, in dem diesen Leistungen zur beruflichen Wiedereingliederung zur Verfügung gestellt werden, beeinflusst (Lippel & Lötters, 2013). Wir haben auch die Auswirkungen von Entschädigungssystemen auf die Erfahrung der Angehörigen der Heilberufe dokumentiert und gezeigt, dass die Unterschiede zwischen zwei Arbeitnehmerentschädigungssystemen in Kanada die Erfahrung der Leistungserbringer und im weiteren Verlauf die Erfahrung der verletzten Arbeitnehmer prägen (Lippel, Eakin, Holness, & Howse, 2016). Die Systemgestaltung beeinflusst das Umfeld, in dem der einzelne Verletzte oder Behinderte versucht, seine vor der erlittenen Verletzung

⁸ Siehe die verfügbaren Berichte des Council of Canadians with disabilities (Rat der Kinder mit Behinderung) auf dessen Webseite <http://www.ccdonline.ca/en/socialpolicy/poverty-citizenship/income-security-reform/poverty-reduction-strategies>

ausgeübte berufliche Tätigkeit wiederaufzunehmen oder wieder in das Erwerbsleben einzutreten. Neben dem Entschädigungssystem selbst ist es auch notwendig, andere Schutzregelungen in Bezug auf Arbeitsplatzsicherheit, Diskriminierung und andere Sozialversicherungssysteme, einschließlich der Gesundheitssysteme zu berücksichtigen. Zusammengenommen können diese Schutzvorkehrungen ein universelles Sicherheitsnetz für Menschen mit kurz- oder langfristiger Arbeitsbeeinträchtigung bieten oder auch nicht.

Eine erste grundlegende Frage ist, ob der Geschädigte angesichts der Umstände und der Art der Verletzung Anspruch auf Leistungen eines Entgeltersatzsystems statt eines Systems der letzten Instanz hat. Bei Letzterem handelt es sich um ein bedarfsorientiertes System, das in der Regel die Mittel der Familie und nicht die des Verletzten oder Kranken bewertet. Wenn er oder sie anspruchsberechtigt ist, wird es wichtig, die spezifischen Regeln des Entgeltersatzsystems zu prüfen: Welche Leistungen stehen für welchen Zeitraum zur Verfügung? Welche Leistungen der beruflichen Rehabilitation stehen zur Verfügung, wer ist Adressat und wer Anbieter? Wer sitzt im Rahmen des Wiedereingliederungsprozesses mit am Tisch? Ist der Arbeitgeber an dem Entschädigungsverfahren beteiligt? Kann der Arbeitgeber die Anspruchsberechtigung auf Leistungen bestreiten? Welche Anreize, entweder positiver (Zuckerbrot) oder negativer (Peitsche) Art gelten für den verletzten Arbeitnehmer oder für den Arbeitgeber, und wie werden diese Anreize auf verschiedene Kategorien von Arbeitnehmern angewendet?

Dieser Beitrag stützt sich auf klassische juristische Methoden der Analyse von Gesetzgebung und Politik, wie sie von den Verwaltungsgerichten in zwei kanadischen Provinzen interpretiert wurden. Die gesetzlichen Regeln werden dann auf fünf Fallstudien angewendet, die darauf abzielen, Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Handhabung von Entschädigungssystemen aufzuzeigen, eine Methode, die häufig auf rechtsvergleichende Studien angewandt wird (Bradshaw & Finch, 2002). Die Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Ergebnissen hängen von der tatsächlichen Situation, die zu der Verletzung oder der Erkrankung führt, den soziodemografischen Merkmalen des einzelnen Antragstellers und der Provinz ab, in der die Verletzung stattfindet oder die Krankheit auftritt. Die veranschaulicht zusammengesetzten Fälle sind in der folgenden Übersicht aufgeführt.

I. Fallstudien

Marie

Marie wurde verletzt, als sie auf ihrem Fahrrad von einem Auto angefahren wurde. Sie war 15 Jahre alt, damals in der 10. Klasse und wollte Ingenieurwissenschaften am College studieren. Als Folge des Unfalls ist sie querschnittgelähmt und benutzt einen Rollstuhl zur Fortbewegung. Marie hat ein Jahr Schulzeit verloren, kann aber im Alter von 16 Jahren in eine barrierefreie Schule zurückkehren, wenn sie die notwendige Unterstützung erhält. Sie hofft immer noch, im Bereich des Ingenieurwesens arbeiten zu können.

Zum Zeitpunkt ihrer Verletzung arbeitete sie in Teilzeit für ein Lebensmittelgeschäft und erzielte Einkünfte von CAN\$ 60⁹ pro Woche.

Omar

Omar kam 2016 als Immigrant mit Niederlassungserlaubnis nach Kanada, ausgewählt wegen seiner Fähigkeit, Englisch und Französisch zu sprechen und seines Bildungsniveaus. Er ist alleinstehend. Er war in seiner Heimat Chirurg und war 10 Jahre lang als Mediziner tätig. Seine Qualifikationen wurden bei seiner Ankunft in Kanada nicht anerkannt und er fand schließlich eine körperliche Arbeit. Er arbeitet für ein Zeitarbeitsunternehmen, das ihm im Durchschnitt genug Arbeit bietet, um CAN\$ 120¹⁰ pro Woche zum Mindestlohn zu verdienen. Omars Hände wurden bei einem Autounfall schwer verletzt, und er wird seine Tätigkeit als Chirurg nie wieder aufnehmen können, noch wird er in der Lage sein, schwere Hebearbeiten oder wiederholte Handarbeit zu verrichten.

Marc

Marc arbeitete als Handelsreisender und erzielte Einkünfte von CAN\$ 80.000¹¹ pro Jahr, als er verletzt wurde. Ein Autounfall hinterließ bei ihm Rückenbeschwerden, die ihn daran hindern, lange Strecken zu fahren. Er war zum Zeitpunkt des Unfalls 55 Jahre alt und Mitarbeiter eines großen Herstellers von Agrarprodukten. Er hatte zum Zeitpunkt des Unfalls keine Angehörigen. Marc wird in der Lage sein, eine Büroarbeit zu verrichten, wenn er wiederhergestellt ist, aber nicht mehr als Reisender arbeiten können.

Joanne

Joanne, 35, arbeitete als Hauspflegerin und erzielte Einkünfte von CAN\$ 49.000¹² pro Jahr, als sie auf der Straße nahe dem Haus ihrer letzten Kundin sexuell missbraucht wurde. Sie war nach dem Ende ihrer Schicht auf dem Weg nach Hause. Der Angriff hatte chronische schwere Depressionen und Agoraphobie zur Folge.

Stephanie

Stephanie arbeitet in einer Fabrik, in der sie über ein Jahr lang von ihrem Vorgesetzten und ihren Kollegen belästigt und schikaniert wurde. Zuerst war die Misshandlung kaum wahrnehmbar. Im Laufe der Zeit eskalierte sie jedoch und in ihren letzten Wochen in der Fabrik war sie nicht mehr arbeitsfähig, weil sie chronisch depressiv geworden war. Sie wird von einem Psychiater behandelt, der bestätigt, dass sie wegen der Schikanen und Belästigungen, die an ihrem Arbeitsplatz stattgefunden haben, nicht arbeiten kann.

⁹ Das sind rund 40 € [Stand: 05.06.2019].

¹⁰ Das sind rund 80 € [Stand: 05.06.2019].

¹¹ Das sind rund 53.086 € [Stand: 05.06.2019].

¹² Das sind rund 32.515 € [Stand: 05.06.2019].

Diese Fallstudien wurden ausgewählt, um spezifische demographische und beschäftigungsbezogene Merkmale und spezifische Arten von Gesundheitsproblemen herauszufiltern:

- sichtbare (Marie und Omar) im Gegensatz zu unsichtbaren Verletzungen (Marc, Joanne und Stephanie);
- physische (Marie, Omar und Marc) im Gegensatz zu psychischen Verletzungen (Joanne und Stephanie); und
- Verletzung während der Normalbeschäftigung (Marc, Joanne und Stephanie, die zum Zeitpunkt ihrer Unfälle alle im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung im Rahmen eines unbefristeten Vertrages tätig waren) im Gegensatz zu einer Vollzeitstudentin in Teilzeit (Marie) oder einer von einem prekär beschäftigten Mitarbeiter einer Zeitarbeitsfirma (Omar) erlittenen Verletzung.

Die Personen in den Fallstudien sind im Alter zwischen 15 und 55 Jahren.

Dieser Beitrag basiert auch auf Interviews, die in den Jahren 2016 und 2017 mit neun Schlüsselinformanten geführt wurden, die Spezialisten in der Anwendung der Entschädigungsgesetze ihrer jeweiligen Rechtsordnung sind.

Für jeden der fünf Fälle haben wir verglichen, welche Entschädigungs- und Rehabilitationsprogramme für Marie, Omar, Marc, Joanne und Stephanie zur Verfügung stehen würden, wenn sie in Quebec leben und entweder bei der Arbeit, bei einem nicht arbeitsbedingten Kraftfahrzeugunfall oder gegebenenfalls durch die Begehung eines Verbrechens verletzt würden. Ebenso haben wir die Ergebnisse derjenigen verglichen, die in Quebec und in Ontario einen Arbeitsunfall erleiden. Diese beiden kanadischen Provinzen verfügen über unterschiedliche Deckung und unterschiedliche Systeme. Quebec verfügt über ein öffentliches, verschuldensunabhängiges Entgeltersatzsystem für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Kfz-Unfälle und Verbrechenopfer. Ontario verfügt über ein öffentlich-rechtliches Arbeitnehmerentschädigungssystem, aber nicht über öffentliche, verschuldensunabhängige Entgeltersatzsysteme für Opfer von Kfz-Unfällen oder Verbrechen. Unser Porträt der Lage in Quebec wendet daher drei Regelwerke (Arbeit, Kraftfahrzeug und Verbrechenentschädigung) auf unsere fünf Fallstudien an, während unser Porträt der Lage in Ontario ausschließlich auf dem gesetzlichen Arbeitnehmerentschädigungssystem basiert.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
