

Frühverrentung wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen: historische Entwicklung und aktuelle Probleme

Valentin Roik

Einleitung

Eine der Grundformen des sozialen Schutzes von Arbeitnehmern mit gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen ist das Institut der Frührenten, das in den vergangenen 60 Jahren breite Anwendung in Russland fand. Es besteht in der frühzeitigen Verrentung von Arbeitnehmern wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen, die fünf, zehn oder mehr Jahre vor dem regulären Eintritt in das Rentenalter möglich ist.

Das Frührentensystem Russlands ist seinem Ausmaß und Umfang nach weltweit ohnegleichen. Zu seiner Finanzierung werden 15 Prozent des Versicherungsteils des russischen Rentenfonds aufgewendet, was jedoch in keinerlei Verhältnis zu seiner Effektivität steht. Aus diesem Grund ist eine Reform dieses Renteninstituts erforderlich, welche im Strategiepapier bezüglich der Entwicklung des Rentensystems auch vorgesehen ist.

A. Entstehung und Entwicklung der Frührenten wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen in der Sowjetunion und Russland

Das Institut der Frührenten wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen entstand in der UdSSR gemeinsam mit dem Alters- und Invaliditätsrentensystem als ein Mechanismus der Entschädigung für den vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit zwischen den 1930er und 1950er Jahren. Bemerkenswert ist, dass in der UdSSR in den 1920er Jahren das Durchschnittsalter, in welchem bei Untertagearbeitern und Bergarbeitern ein Grad der Behinderung festgestellt wurde, 45 Jahre betrug, während im Landesdurchschnitt das Alter des Eintritts von Invalidität bei 56 Jahren lag. Die Durchschnittszahl der Berufs-

jahre (sog. gesamte Beschäftigungszeit – „trudovoj staž“) betrug in den genannten Berufen 18,5 Jahre.

Nach Abschaffung der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in den 1930er Jahren musste eine soziale Rentenversorgung für den Fall des vorzeitigen Verlusts der Arbeitsfähigkeit eingeführt werden, dies jedoch in erheblich größerem Umfang als bei der Feststellung einer Invalidität aus allgemeinen Gründen.

Maßgeblich für den Anspruch auf die Frührente war eine Sachverständigenbegutachtung der gefährlichen und gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen, der ungünstigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bezug auf Umwelt und Klima sowie des Bedarfs der Volkswirtschaft an qualifizierten Fachkräften in den Produktionsbereichen mit akutem Personalmangel.

Die Vereinheitlichung des Frührentenrechts auf Basis der einheitlichen Berechnung von Beschäftigungszeit und Rentenhöhe sowie die Vereinheitlichung des Organisations- und Verfahrenswesens fanden bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des Staatsrentengesetzes der UdSSR vom 13. Juli 1956 statt. Diese Art der Rentenversorgung wurde untergesetzlich im Ministerratsbeschluss vom 22. August 1956 durch die Liste 1 und Liste 2 von Produktionszweigen, Produktionsstätten, Berufen und Arbeitsplätzen, bei denen dem Arbeitnehmer eine staatliche Rente unter privilegierten Bedingungen und in privilegierter Höhe nach zusteht, geregelt.

Von den 1930er bis in die 1980er Jahre stieg das Ausmaß der Frühverrentung von einigen Dutzend Berufsgruppen mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen auf ca. 1.500 Berufe, die in 20 verschiedenen Berufs- und Produktionslisten geregelt sind. Die Anzahl der Betroffenen machte 2015 ein Viertel aller in der Industrie, im Bau-, Verkehrs- und Fernmeldewesen tätigen Personen aus.

Hauptursache für die Erweiterung der Berufsgruppen mit Anspruch auf Frührente war die fehlende wirtschaftliche Verantwortung der Betriebe für die Gewährung solcher Renten. Die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Gewährung von Frührenten stimmten überein: Erstere konnten dank des für sie kostenlosen Sozialschutzwesens qualifizierte Fachkräfte finden und halten, Letztere erhielten im Alter eine zusätzliche Einkommensquelle.

Nach Angaben des russischen Rentenfonds hat die Anzahl der Frührentenbezieher 2015 einen Anteil von 34 Prozent der Gesamtzahl der Rentner (11,2 Mio.) erreicht. Darunter sind 1,98 Mio. Arbeitnehmer, die im Untertagebau, unter gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen und in Heiß-

zechen tätig sind (Liste 1), 3,2 Mio. Arbeitnehmer mit schweren und gefährlichen Arbeitsbedingungen (Liste 2) und 2,8 Mio. Arbeitnehmer im „Hohen Norden“ und in gleichgestellten Gebieten.¹

Heute stehen diese Renten einem Viertel der russischen Rentner sowie 30 bis 70 Prozent der Gesamtzahl der Arbeitnehmer in der rohstoffgewinnenden und verarbeitenden Industrie zu. Fast 60 Prozent der Arbeitsplätze, bei denen Arbeitnehmern die Frührente zusteht, entfallen auf die Industriebereiche Metall, Maschinenbau, Chemie und Petrochemie. Die Grundvoraussetzung für den Bezug der Frührente ist die spezielle Beschäftigungszeit (7,5 bis 20 Jahre) in bestimmten Produktionsbereichen, Berufen und Arbeitsplätzen. Der Zweck der Frühverrentung wegen Beschäftigung unter gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen besteht im Ausgleich für den Lohnausfall infolge des hypothetischen Verlustes der Arbeitsfähigkeit.

B. Wichtige Problemstellen des Frührentensystems und Reformkonzepte

Hauptgründe für eine breite Anwendung von Frührenten waren die Folgen der vorangetriebenen Industrialisierung in der UdSSR in den 1930er bis 1980er Jahren, die in einer erheblichen Minderung der Arbeitsfähigkeit wegen Arbeit unter schweren und gesundheitsschädigenden Bedingungen in der industriellen Produktionsumgebung ihren Ausdruck fand, insbesondere:

- (1) eine große Anzahl von Arbeitnehmern in der rohstoffgewinnenden und verarbeitenden Industrie², was die Berücksichtigung der negativen Auswirkung schädlicher und gefährlicher Faktoren in der Produktionsumgebung auf die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten und die Regelung einer Entschädigung für deren Folgen erforderte;
- (2) fehlende Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, da diese in den 1930er Jahren abgeschafft worden war, es jedoch zugleich eine große Anzahl von Arbeitsplätzen mit gesund-

1 *Roik, Pensionnaja sistema Rossii: ot sovetskogo k sedomu obshhestvu* [Rentensystem in Russland: von der sowjetischen bis zur grauhaarigen Gesellschaft], Moskau 2017, S. 215.

2 Kohle-, Erz-, Metallindustrie, Schwermaschinenbau, Chemie- und Atomindustrie, Bahn- und Flugverkehrswesen.

heitsschädigenden Bedingungen, schwerer körperlicher und intensiver Arbeit gab;

- (3) Aufrechterhaltung des archaischen Arbeitsschutzes und der Arbeitsmedizin in den 1960er bis 1980er Jahren³, die nicht aufeinander abgestimmt waren und die den Grad sowie die Folgen von Berufsrisiken für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten unter gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen nicht angemessen sichtbar machten.

Somit erfüllen die Frührenten im russischen Rentensystem nach wie vor mehrere Funktionen:

- eine ausgleichende (soziale) Funktion, die den Verlust der Arbeitsfähigkeit kompensieren soll;
- eine reproduktive Funktion zur Sicherung einer Einkommensquelle für Arbeitnehmer mit einer geminderten Arbeitsfähigkeit;
- eine fördernde (motivierende) Funktion, um Arbeitnehmer in Produktionsbereichen mit hohen Berufsrisiken anzuwerben und zu halten.

Der soziale Aspekt der Frührenten besteht in der solidarischen Verantwortung der Gesellschaft für das Risiko des frühen Verlusts der Arbeitsfähigkeit bei Berufsgruppen, die an Arbeitsplätzen tätig sind, bei welchen gefährliche und gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen objektiv nicht vermeidbar sind.

Bezüglich der sozialen Funktion besteht die Rolle der vorhandenen Frühverrentung in der Gewährleistung des Schutzes von Arbeitnehmern mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen. Damit ist gemeint, dass bei Erreichen einer bestimmten Beschäftigungszeit (10 bis 20 Jahre) in einer ungünstigen Produktionsumgebung Männer ab dem 50. bzw. 55. Lebensjahr und Frauen ab dem 45. bzw. 50. Lebensjahr arbeitsunfähig sind und sowohl in ihrem derzeitigen als auch in anderen Berufen nicht mehr tätig sein können. Dabei reduziert sich die Schutzfunktion der Frührenten im Grunde auf den Verlust der Arbeitsfähigkeit, denn das Rentensystem sieht keine geringere Auswirkung von Berufsrisiken vor.

Die nachfolgende Auswertung von Leistungsmerkmalen der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten und des Frührentensystems zeugt von der geringen Wirksamkeit des letzteren, sowohl in Bezug

3 Dem zugrunde lag das „Null-Risiko-Konzept“ bei der Übereinstimmung der Arbeitsbedingungen mit hygienischen Normen.

auf den Kreis und die Größe der zu lösenden Aufgaben beim Schutz der Arbeitnehmer vor Auswirkung und Folgen von Berufsrisiken, als auch in Bezug auf die wirtschaftliche Effizienz (siehe Tabelle).

Tabelle: Vergleich der Merkmale des Instituts der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten und des Instituts der Frührenten

Merkmale	Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	Frührenten für Arbeit unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Bedingungen
Zweck (Bestimmung)	Aufdeckung der Berufsrisiken, Bewertung ihrer Schwere und Folgen sowie Entwicklung von Mechanismen zu ihrer Minderung; Behandlung, medizinische, berufliche und soziale Rehabilitation von Geschädigten; Kompensationszahlungen für den faktischen Verlust der Arbeitsfähigkeit	Kompensationszahlungen für Beschäftigungszeit unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Bedingungen
Reichweite des Sozialschutzes	Alle Arbeitnehmer	Arbeitnehmer in Produktionsbereichen nach der Liste 1 und Liste 2
Organisationsprinzipien	Persönliche Verantwortung der Arbeitgeber und soziale Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern zum Ausgleich der Folgen von Berufsrisiken	Verantwortung von Staat und Arbeitgebern für Gesundheitsschäden bei Arbeitnehmern unter schädlichen und gefährlichen Bedingungen
Arten des Sozialschutzes der Arbeitnehmer	Vorbeugende Maßnahmen zur Senkung der Niveaus von Berufsrisiken; Behandlung; medizinische, berufliche und soziale Rehabilitation von Geschädigten; Kompensationszahlungen	Kompensationszahlungen für eine mögliche Gesundheitsschädigung und einen teilweisen Verlust der Arbeitsfähigkeit
Grad des Sozialschutzes der Arbeitnehmer	Bewertung der Berufsrisiken anhand von Standardmethoden, Behandlung und Rehabilitation nach medizinischen und sozialen Indikationen unter Berücksichtigung der individuellen Situation der geschädigten Person; Kompensationszahlungen in Höhe von 30 bis 100 Prozent des Arbeitslohns des betreffenden Arbeitnehmers je nach Grad des Verlusts der Arbeitsfähigkeit	Kompensationszahlungen in Höhe von 35 Prozent des Arbeitslohns des Arbeitnehmers
Finanzquellen	Versicherungsbeiträge der Arbeitgeber, deren Höhe von den Kosten der medizinischen Behandlung, Rehabilitation, Kompensationszahlungen und vorbeugenden Maßnahmen abhängt	Versicherungsbeiträge der Arbeitgeber decken ca. 1/4 bis 1/3 der Kosten ab; der überwiegende Anteil wird aus dem Beitragssauftreten der Altersrenten und aus Zuschüssen aus dem Staatshaushalt finanziert

Mit anderen Worten ging der Sowjetstaat nach dem Verzicht auf eine versicherungsmathematische Berechnung von Berufsrisiken, wie dies bei der Sozialpflichtversicherung der Fall war, zum Institut der Frührenten als

Ausgleichsmechanismus für den Lohnausfall der Arbeitnehmer mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen über. Es sei an dieser Stelle an die Stachanow Methode der Dutzendfachen Normübererfüllung bei der Kohleförderung erinnert, was mit einer schnellen körperlichen Abnutzung unter schädlichen Arbeitsbedingungen verbunden war.

Es ist auch anzumerken, dass die Anwendung der Frührenten den damaligen sozialen Verhältnissen entsprach. Der Sowjetstaat hatte zwei Funktionen zugleich inne: Einerseits regelte er alle sozialen Lebensbereiche, was dem traditionellen Verständnis der Rolle des Staates entsprach, andererseits war er der Hauptarbeitgeber für die überwiegende Mehrheit der Erwerbsbevölkerung.

Als Staat war er an der Minderung der Produktionskosten, u. a. durch eine erhebliche Kürzung des Arbeitslohns, interessiert, um die Industrialisierung voranzutreiben.

Als wichtigster Arbeitgeber musste der Staat einen Kompensationsmechanismus für die massenhaft auftretenden Fälle des Einkommensverlusts wegen vorzeitigen Verlusts der Arbeitsfähigkeit in Folge von Arbeit unter gesundheitsschädigenden Bedingungen finden. Zu diesem Zwecke verwendete er einen rechtlich einfachen Mechanismus der Kompensierung, bei dem Frührenten als ein wirksames Mittel dienten, um das Personal für Arbeitsplätze mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen anzuwerben und zu halten.

Seiner ökonomischen Natur nach entsprach das Institut der Frührenten in der Sowjetzeit dem sozialistischen Modell der Reproduktion der Arbeitskraft, das vom Einsatz von öffentlichen Fonds für Verbrauch und Staatsdienstleistungen (außerhalb der Betriebe) geprägt war. Seinerseits erzeugte dies einen verzerrten Eindruck vom realen Wert der Arbeitskraft, da 60 bis 70 Prozent der Kosten der Arbeitskraftreproduktion von außerhalb der Betriebe kamen, wodurch die Produktionskosten in den zentralen Wirtschaftszweigen gesenkt werden konnten.

Somit haben die Gründe für die Anwendung des sowjetischen Modells des Sozialschutzes vor Berufsrisiken in Russland einen geschichtlich objektiven Charakter.

Das Berufsrisiko hinsichtlich Schäden für Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer durch die dauerhafte Exposition gegenüber gefährlichen und schädlichen Produktionsfaktoren in Russland wird nach wie vor anhand des Vergleichs von Faktoren der Produktionsumgebung mit Hygienenormen bewertet, was jedoch nur sehr allgemeine Erkenntnisse über die Risiken liefert. Dies ist in vielerlei Hinsicht durch die Entwicklung des so-

zialistischen Arbeitsschutzmodells bedingt, dem die administrative Wirtschaftsführung und der kollektive Sozialschutz der Arbeitnehmer zugrunde gelegt wurden.

Die Frühverrentung als Mechanismus der Entschädigung für den Verlust der Arbeitsfähigkeit führte zu Systemproblemen in Form von Lücken bei der Ermittlung des Zusammenhangs, bei der Bewertung von Risikofaktoren und des Verlusts der Arbeitsfähigkeit. Zu einem großen Fiasko wurde die Abschaffung der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in der UdSSR in den 1930er Jahren, die zum Verlust der Mechanismen zur Feststellung der Kausalität zwischen den Arbeitsbedingungen (Berufsrisikofaktoren) und der Arbeitsunfähigkeit führte.⁴

Die Vereinfachung der Methoden zur Bewertung des Arbeitsfähigkeitsverlustes anhand medizinisch-sozialer makroökonomischer Werte, ohne den Einfluss von Risikofaktoren und die Dauer von deren Wirkung auf die Arbeitnehmer während der Arbeitszeiten zu berücksichtigen, hatte negative Folgen und führte vor allem dazu, dass es nicht mehr notwendig war, die Natur von Risikofaktoren in Bezug auf deren dauerhafte Auswirkung auf die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erforschen.

Das lag daran, dass diese wissenschaftlichen Erkenntnisgebiete über die Auswirkung von Schadensfaktoren wie Hygiene und Arbeitsmedizin der Produktionsumgebung und der intensiven Arbeit (um Berufskrankheiten aufzudecken) sowie die Begutachtung des Verlustes der Arbeitsfähigkeit in der Sowjetzeit autonom funktionierten, ohne miteinander methodologisch wesentlich verbunden zu sein. Eine solche institutionelle Lücke in der Erforschung des vorzeitigen Verlusts der Arbeitsfähigkeit erlaubte es nicht, die notwendigen medizinisch-sozialen Statistiken zu sammeln.

Dies ist auch heute noch das ernstzunehmendste theoretische und methodische Hindernis für die Herausbildung von Versicherungsmechanismen zur Entschädigung von Arbeitsunfähigkeit in der Produktion.

Das Forschungsinstitut für Arbeit und Sozialversicherung des russischen Ministeriums für Arbeit und das Institut für Arbeitsmedizin an der Russischen Akademie der Medizinwissenschaften veranlassten eine Reihe

4 Vgl. *Roik, Social'naja zashchita rabotnikov ot professional'nyh riskov* [Sozialschutz der Arbeitnehmer vor Berufsrisiken], Tschernogolowka 1994; *Roik, Social'naja zashchita: upravlenie uslovijami i ohranoj truda (opyt zarubezhnyh stran)* [Sozialschutz: Management von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz (ausländische Erfahrung)], Moskau 1992.

von wissenschaftlichen Studien, um diese Aufgabe zu lösen. Der Autor hat in der Zeit von 2008 bis 2015 eine Konzeption des vorzeitigen Verlustes der Arbeitsfähigkeit in Produktionsbereichen mit gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen ausgearbeitet, die auf nachfolgenden Überlegungen beruht.⁵

Es ist äußerst schwer, die Zusammenhänge zwischen Berufsrisikofaktoren, der Dauer ihrer Wirkung auf die Gesundheit und die Arbeitsfähigkeit des Menschen (Risikoexposition) aufzuzeigen. Eine mögliche Lösung liegt in der ergänzenden Heranziehung von Methoden zur Bewertung individueller Risiken und des individuellen Verlustes der Arbeitsfähigkeit, zusätzlich zu der kollektiven Risikobewertung.

Die Minderung und der Verlust der Arbeitsfähigkeit werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst, u. a. durch gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen, intensive Arbeit und das Alter der Arbeitnehmer. Biomedizinische Studien zeigen, dass ab dem 30. bis zum 35. Lebensjahr die physiologische Leistung des menschlichen Körpers durchschnittlich um 1 bis 2 Prozent pro Jahr abnimmt. Je mehr negative Schadensfaktoren, etwa in Form der Produktionsumgebung und Arbeitsintensität, anfallen, desto ausgeprägter ist die Minderung der Arbeitsfähigkeit.

Die wichtigsten vom Autor ausgearbeiteten Konzepte, um ein neues Verfahren zur Feststellung des Anspruchs auf die Versicherungsentschädigung beim vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit in Produktionsbereichen mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen zu etablieren, sehen eine Reihe von Schutzmaßnahmen vor:⁶

- die Einführung einer neuen Art der Sozialversicherung: Versicherung gegen den vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit;

5 Die wichtigste Art und Weise, die Methodik der Gewährung von Frührenten zu begründen, ist, den Versicherungsgegenstand, also finanzielle sowie soziale Folgen des Verlustes der Arbeitsfähigkeit und die Folgen der Arbeitsunfähigkeit, näher zu definieren.

6 Siehe *Roik, Strahovanie ot neschastnyh sluchayev na proizvodstve i professional'nyh zabolovanij: jekonomika, finansy i pravo* [Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten: Wirtschaft, Finanzen und Recht], Kazan 2014; *Roik, Dosrochnye pensii: puti formirovaniya strahovykh mehanizmov i institutov* [Frührenten: Wege zur Herausbildung von Versicherungsmechanismen und -instituten], Moskau 2015; *Roik, Mir pozhilyh ljudej i kak ego obustroit'* [Die Welt der Älteren und wie man sie einrichtet], Moskau 2011.

- „Schutz durch Zeit“ durch Einstellung der Arbeit unter gefährlichen und/oder gesundheitsschädigenden Bedingungen bei ersten Anzeichen einer Berufskrankheit und deren Behandlung auf Kosten des Versicherungsträgers;
- monatliche Kompensationszahlungen an den Versicherten, falls eine ärztliche Behandlung die Merkmale der Berufskrankheit nicht beseitigt, unter der Voraussetzung, dass die Person die Arbeit unter gesundheitsschädigenden Bedingungen aufgegeben sowie eine bestimmte Beschäftigungszeit unter diesen Arbeitsbedingungen abgeleistet hat;
- Vorbeugungsmaßnahmen des Versicherers zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;
- Rehabilitationsmaßnahmen für die Betroffenen bei ersten Anzeichen einer Berufskrankheit;
- Einrichtung eines Versicherungsexpertendienstes, der sich primär mit der Bewertung von Berufsrisiken, der Ausarbeitung von Empfehlungen zu deren Minderung sowie mit dem Sozialschutz von Versicherten beschäftigt.

C. Wege zur Modernisierung des Frührentensystems

Das weit verbreitete, aus der Sowjetzeit überkommene Frührentensystem stellt ein veraltetes Mittel dar, erneuerungsbedürftige ökonomische, soziale Arbeits- und Versorgungsverhältnisse zu regeln.

Erstens beruht es überwiegend auf administrativen Regelungsmethoden und berücksichtigt nicht die neue wirtschaftliche Realität, in der Arbeitgeber die volle Verantwortung für die Folgen von Berufsrisiken übernehmen müssen.

Zweitens erzeugt es Widersprüche zwischen Produktionsbedingungen und dem Entstehen der Pflicht des Staates zur vorzeitigen Rentenversorgung einer Großzahl von Arbeitnehmern auf dieser Basis. Zugleich hängt das Vorhandensein von Arbeitsplätzen mit schweren oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen häufig vom Arbeitgeber ab und spiegelt die ungenügende Organisation der Produktion wider.

Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Problem in Russland noch nicht gelöst ist. Die meisten Arbeitgeber (60 bis 70 Prozent) leisten keinen Kostenersatz für die Reproduktion der Arbeitskraft. Grund dafür ist, dass der Staat die Arbeitgeber gesetzlich nicht zur Arbeitskostenerstattung verpflichtet hat und diese die Kosten auf andere umlegen können. Diese Um-

legung erfolgt insbesondere auf alle (disziplinierten und gesetzestreuen) Arbeitgeber, die Beiträge zahlen und auf den Staat, beispielsweise durch eine versicherungsfremde Kostenumlage über staatliche Sonderfonds.

Ein wichtiger Bestandteil des Sozialschutzes der Arbeitnehmer ist die Übermittlung zuverlässiger Informationen über das Niveau der Berufsrisiken in jedem einzelnen Beruf und die Einhaltung eines klar geregelten Verfahrens zur Information von Arbeitnehmern bei deren Anstellung (Versetzung). Dieses Thema ist in Russland hochaktuell. Obwohl diese Pflicht in Art. 219 des ArbGB RF normiert ist, beschränkt sich das Tätigwerden des Arbeitgebers in der Praxis häufig auf das Bekanntmachen mit Arbeitsschutzzvorschriften, ohne den Arbeitnehmer vor möglichen gesundheitlichen Schäden und vor dem Risiko der Arbeitsunfähigkeit zu warnen.

Wenn der Arbeitgeber ihm Informationen über die Arbeitsbedingungen und den Arbeitsschutz vorenthält, kann der Arbeitnehmer bei staatlichen Aufsichtsbehörden oder gesellschaftlichen Organisationen die Begutachtung seines Arbeitsplatzes beantragen. Eine wissenschaftlich fundierte, berufs- und arbeitsplatzspezifische Bewertung des Berufsrisikos anhand einer biomedizinischen Beurteilung erhält er hierbei aber nicht.⁷

Grund dafür ist, dass statistische Daten zur Berufsmorbidität die wahre Situation Russlands nicht widerspiegeln, da verschiedene Berufskrankheiten unvollständig und häufig sehr spät aufgedeckt werden. Die Palette von Risikofaktoren ist für viele Berufe ausgesprochen breit und beinhaltet in der Regel nur deren letztendliche Auswirkung, die sich aber komplex aus verschiedenen, sich überlappenden Effekten zusammensetzt. Das alles verstärkt letztendlich die Schadenswirkung und erfordert eine tiefgehende und ständige Überwachung der Produktionsumgebung sowie des Gesundheitszustandes der Arbeitnehmer.

Eine detaillierte Analyse der Berufsmorbidität in Betrieben zeigt, dass deren tatsächliches Niveau weit über den offiziellen Angaben liegt. Berufskrank werden entgegen den offiziellen Angaben in der Regel hochqualifizierte Arbeitskräfte zwischen dem 30. und 45. Lebensjahr, die damit zeitlich gesehen in der Mitte ihrer Erwerbstätigkeit stehen.

Fachärzte für Berufskrankheiten betonen vor diesem Hintergrund immer wieder, dass diese hohe Anzahl unvollständig oder zu spät diagnosti-

7 Roik, Social'noe strahovanie v menjajushhemsja mire: kakim budet vybor Rossii? [Sozialversicherung in einer sich wandelnden Welt: Was wird Russlands Wahl sein?], Sankt Petersburg 2014, S. 290.

zierter Berufskrankheiten der Organisation und der rechtlichen Regelung der Diagnoseerstellung selbst geschuldet ist.

Um vollständigere und sicherere Erkenntnisse zu gewinnen, sind umfassende und tiefgehende Studien zum Gesundheitszustand des Arbeitnehmers, Kopplung von Schadenseffekten und Risikofaktoren, Einsatz besserer Bewertungsmethoden bei Gesundheitsschäden im Frühstadium und die Anwendung des Merkmals „betriebsbedingte Morbidität“ erforderlich.

Um diesem Missstand entgegenzuwirken, sieht das Strategiepapier der Regierung, das sich vor allem mit Wegen zur Optimierung des Rentensystems beschäftigt, die Ausarbeitung mehrerer Rechtsakte und föderaler Gesetze vor. Zur Umgestaltung des Frührentensystems in Hinblick auf sozialversicherungsrechtliche Prinzipien wurde von 2013 bis 2015 Folgendes unternommen:

- Einführung zusätzlicher Versicherungsbeiträge, die die Kosten für die Frührentenauszahlung teilweise kompensieren sollen;⁸
- Verabschiedung des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Ф3 vom 28. Dezember 2013 „Über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“, das die Arbeitgeber zur speziellen Begutachtung der Arbeitsbedingungen (SBAB) von Versicherten verpflichtet. Auf dieser Grundlage soll die Einstufung von Arbeitsplätzen als hochrisikobelastet bewertet und diese Bewertung für die Begründung des Anspruchs auf Frührente genutzt werden.

Während die Einführung zusätzlicher Versicherungsbeiträge bis dato keine besonderen Einwände hervorrief, könnte das Gesetz zur SBAB nach Meinung der Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Russlands zur Verletzung der Arbeitnehmerrechte führen.⁹ Ferner scheint es unzulässig,

8 Dies ist zwar ein wichtiger Schritt bei der Frührentenreform, jedoch nicht zu überschätzen, da hierdurch keine vollständige Kostendeckung bei der Frührentenauszahlung gewährleistet wird und die zusätzlichen Versicherungsbeiträge weder an den Rentenanspruch der Frührentenbezieher (Begünstigte) noch an die Bezugsdauer und die Höhe der Frührente geknüpft sind.

9 Umstritten sind im Föderalen Gesetz Nr. 426-Ф3 nach Meinung der Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Russlands die Art. 3 und 14, die das Niveau der Auswirkung eines schädlichen (gefährlichen) Betriebsfaktors auf den Menschen unter Beachtung der „komplexen Anwendung der Persönlichen Schutzausrüstung“ festlegen und deshalb die Klasse der Arbeitsbedingungen herabsetzen lassen, „falls die Wirksamkeit der Anwendung einzelner Persönlicher Schutzausrüstungsmittel festgestellt wurde“.

arbeitsintensive und komplexe Verfahren zur Bewertung von Risikofaktoren durch eine vereinfachte spezielle Bewertung von Arbeitsbedingungen zu ersetzen.¹⁰

Die Auswertung der Begutachtungsergebnisse aus den letzten zwei Jahren zeigt, dass 2015 rund 8 bis 10 Prozent der Arbeitsplätze in verschiedenen Wirtschaftsbereichen berufsrisikomäßig herabgestuft worden sind, und Arbeitgeber nun keine zusätzlichen Versicherungsbeiträge zur Finanzierung von Frührenten mehr zahlen. Es ist offensichtlich, dass im Zuge der speziellen Begutachtung die Anzahl der Arbeitnehmer, denen eine Frührente zusteht, künftig um 20 und mehr Prozent gekürzt wird. Dieser Negativtrend ist auf die Motivation der Arbeitgeber, Versicherungsbeiträge für die Frührentenauszahlung möglichst zu senken, zurückzuführen.

Die von der Regierung geplanten Maßnahmen zur Optimierung der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten erfolgen in zwei Schritten:

- erstens die Einführung einer neuen Art der Sozialversicherung gegen den vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit, wobei die Merkmale einer Berufskrankheit, der Grad der Gesundheitsbeeinträchtigung und der Minderung der Arbeitsfähigkeit individuell festgestellt werden;¹¹ und
- zweitens die Präzisierung der Höhe zusätzlicher Versicherungsbeiträge der Versicherten mit besonderen Arbeitsbedingungen je nach der Höhe des Berufsrisikos für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmer.

Zu diesem Zweck wird das russische Arbeitsministerium künftig als zuständiges Exekutivorgan entsprechende verfahrensrechtliche Mechanismen, die in den Novellen zum Föderalen Gesetz Nr. 426-ФЗ „Über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ ihren Platz finden, herauszubilden haben.

10 Vgl. „Specocenku truda“ uzakonili. Duma menjaet principy ocenki rabochego mesta [Das Gesetz über die „Spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“ wurde verabschiedet. Die Staatsduma ändert die Begutachtungsgrundsätze für Arbeitsplätze], Zeitung „Solidarnost“ v. 25.12.2013, siehe unter: https://www.solidarnost.org/articles/articles_2840.html, letzter Abruf am 20.09.2016.

11 Dazu wird der Versicherer umfassendere Befugnisse benötigen, um Fachdienste zu schaffen, die die Begutachtung übernehmen sowie Dienstleistungen im Bereich Vorbeugung von Arbeitsunfällen und Rehabilitation, Arbeitsschutz, Kurbehandlung der Versicherten, Aus- und Weiterbildung der Ärzte und Pflegekräfte erbringen.

Die wichtigsten Mittel können dabei sein:

- die Einrichtung eines „Föderalen Registers zur Erfassung und Begutachtung der Arbeitsplätze mit gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen“ sowie die Gründung von föderalen und regionalen Zentren im Rahmen der Infrastruktur des Sozialversicherungsfonds der RF;
- die Einführung eines „Föderalen Registers der Arbeitnehmer mit gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen und von Gesundheitspässen“ mit Daten zur Berufslaufbahn, Ergebnissen der Gesundheitskontrollen, Präventivbehandlung, diagnostizierter Berufskrankheit, Grad der geminderten Arbeitsfähigkeit und Anweisung von Versicherungsleistungen;
- die Einrichtung eines „Föderalen Registers der von Arbeitgebern geleisteten Versicherungsbeiträge für Arbeitnehmer mit gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen“, das die Beschäftigungszeit unter diesen Bedingungen sowie die Zeiten der Beitragszahlung und deren Höhe in absoluten Zahlen erfasst.

Hier stehen Fachleute aus den Bereichen Arbeitsmedizin, Sozialversicherung und medizinisch-soziale Begutachtung der Arbeitsunfähigkeit vor der schwierigen Aufgabe, Wege der Modernisierung der Begutachtung sowie zum Management von Berufsriskiken zu begründen und vorhandene berufsgruppenbezogene Methoden um eine zeitgemäße individuelle Berufsriskobewertung mit einer Prognose der Gesundheitsschädigung zu ergänzen.

Schlussbemerkung

Das Institut der Frührenten für die Arbeit in gesundheitsschädigenden und gefährlichen Bedingungen entstand in der UdSSR in den 1930er Jahren. Da der Staat als wichtigster Arbeitgeber an der Minderung der Produktionskosten interessiert war, war ein rechtlich einfacher Mechanismus zur Entschädigung bei Verlust der Arbeitsfähigkeit durch Beschäftigungen unter gesundheitsschädigenden Bedingungen erforderlich. Als Finanzquelle diente der Staatshaushalt.

In den 1990er Jahren wurde offensichtlich, dass das Entschädigungsmodell durch ein Versicherungsmodell, in dem Vorbeuge- und Rehabilitationsfunktionen des sozialen Schutzes in den Mittelpunkt zu stellen sind,

ersetzt werden musste. Dazu sollte ein Pool an Bewertungsmethoden für Berufsrisiken sowie Versicherungsmechanismen gegen den vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit eingerichtet werden.

Die Verabschiedung des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“ war bereits ein Schritt in diese Richtung. Das Gesetz legte jedoch keine Kriterien für die Bestimmung von Garantien und Kompensationszahlungen fest. Daher kann von einer angemessenen staatlichen Regulierung dieser Problematik keine Rede sein. Garantien und Kompensationszahlungen für Arbeit unter gesundheitsschädigenden Bedingungen sollten beispielsweise nicht nur mit Ergebnissen der speziellen Begutachtung, sondern auch mit dem tatsächlichen Niveau der betriebsbedingten Berufsmorbidität sowie mit der individuellen Bewertung des Verlustes der Arbeitsfähigkeit bei frühzeitig diagnostizierten Berufskrankheiten begründet werden.

Letztlich bedarf es eines Übergangs vom Frührentenwesen zur individuell-gruppenbezogenen Gesundheitsüberwachung in Produktionsbereichen mit hohen Berufsrisiken, zur individuellen Feststellung des vorzeitigen Verlustes der Arbeitsfähigkeit und zur Finanzierung eines solchen Systems durch Versicherungsmechanismen.