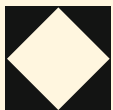


Olga Chesalina/Ulrich Becker (Hrsg.)

# Die Verantwortung des Arbeitgebers für den sozialen Schutz in Russland

Rechtsvergleichende Perspektiven



**Nomos**

**Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für Sozialrecht und Sozialpolitik**

**Band 68**

Olga Chesalina/Ulrich Becker (Hrsg.)

## Die Verantwortung des Arbeitgebers für den sozialen Schutz in Russland

Rechtsvergleichende Perspektiven



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5041-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9213-7 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die Sozialversicherung lebt auch von einer Mitwirkung der Arbeitgeber. Das bezieht sich auf deren Selbstverwaltung wie deren Durchführung, und das war von Beginn an so. Diese Mitwirkung hat, entgegen anderen Erwartungen, bis heute trotz der Veränderungen in der Arbeitswelt und der Ausweitung sozialpolitischer Aufgaben nichts an ihrer Bedeutung verloren. In einigen westeuropäischen Ländern werden vielmehr die Arbeitgeber stärker als früher in die Pflicht genommen, etwa bei Arbeitsunfällen und der Entgeltfortzahlung, womit deren Verantwortung für sichere und gesunde Arbeitsplätze unterstrichen wird.

In einer sozialistischen Rechtsordnung besaßen die „Arbeitgeber“ oder „Unternehmen“ von vornherein eine andere Stellung. Sie waren Teile des Staates und konnten daher jederzeit mit der Erfüllung sozialrechtlicher Aufgaben befasst werden. Im Zuge der Transformation hat sich das in den osteuropäischen Staaten grundlegend verändert und dafür kann die Mitwirkung der Arbeitgeber in den Sozialversicherungen als wichtiger Gradmesser dienen. Welche rechtliche Verantwortung wird den Arbeitgebern heute zugeschrieben? In welchem Umfang werden sie „in Dienst genommen“? Hängen sozialversicherungsrechtliche Ansprüche davon ab, dass der Arbeitgeber seine Pflichten nach dem Sozialversicherungsrecht und Arbeitsschutzrecht ordnungsgemäß erfüllt? Welche Rechte stehen den Pflichten der Arbeitgeber gegenüber?

Mit diesen und ähnlichen Fragen hat sich ein deutsch-russischer Workshop beschäftigt, der im Dezember 2016 am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik durchgeführt worden ist. Ihre Beantwortung gibt zugleich Aufschluss über wichtige Entwicklungen und trägt ganz grundlegend zum Verständnis des russischen Sozialversicherungsrechts bei. Deshalb haben wir uns entschlossen, die auf dem Workshop gehaltenen Vorträge in überarbeiteter Form den deutschen Lesern zugänglich zu machen. Aus dieser Intention erklärt sich die Anlage des vorgelegten Bandes: Nach einem einführenden Teil stehen Beschreibung und Analyse der wesentlichen Aspekte des Themas aus russischer Sicht im Vordergrund; sie werden dann zusammenfassend aus deutscher Sicht eingeordnet und ergänzt.

Unser Dank gilt zunächst den Referentinnen und Referenten, die ihre Beiträge für die Publikation zur Verfügung gestellt haben. Zweitens dan-

*Vorwort*

ken wir sehr den Übersetzern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts, die diese Beiträge sprachlich und vom Äußeren her in ein lesbare Form gebracht haben. Schließlich und nicht zuletzt geht unser Dank an die Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) für die finanzielle Förderung des Workshops und der Veröffentlichung.

*Ulrich Becker*

Februar 2018

*Olga Chesalina*

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	9
Grundlagenbericht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Russland <i>Olga Chesalina</i>	13
Streifzug durch die Geschichte der Arbeitgeberpflichten in Bezug auf die Sozialversorgung und die Sozialversicherung: von der UdSSR bis zur Gegenwart <i>Evgenii Khokhlov</i>	57
Garantien des Staates bei der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen <i>Marina Fedorova</i>	69
Verantwortung der Arbeitgeber als Versicherer im Zusammenhang mit der Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst <i>Filippova Marina</i>	83
Praktische Probleme der Durchsetzung eines Anspruchs gegen den Arbeitgeber auf Unterstützungsleistungen bei Schwangerschaft, Geburt und vorübergehender Arbeitsunfähigkeit <i>Elena Gerasimova</i>	97
Frühverrentung wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen: historische Entwicklung und aktuelle Probleme <i>Valentin Roik</i>	113

## *Inhalt*

Pflichten des Arbeitgebers nach der Gesetzgebung über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen und Anspruch des Arbeitnehmers auf Frühverrentung: Probleme in der Praxis <i>Julia Vasileva</i>	127
Die soziale Funktion des russischen Arbeitsrechts <i>Alexander Kurennoy und Olga Zorina</i>	141
Praktische Probleme bei der Auszahlung von Versicherungsleistungen bei Arbeitsunfällen <i>Daria Chernyaeva</i>	153
Sozialversicherungspflichten der Arbeitgeber und die staatliche Reaktion auf ihre Nichterfüllung – eine historisch-dogmatische Betrachtung <i>Maximilian Fuchs</i>	171
Anreize und Zwänge zur Erfüllung von Beitragspflichten zur Gesetzlichen Unfallversicherung <i>Richard Giesen</i>	183
Soziale Absicherung bei Krankheit – Entgeltfortzahlung, Krankengeld und Eingliederungsmanagement <i>Katja Nebe</i>	197
Autorenverzeichnis	213
Übersetzerliste	215



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angeführten/angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AAG	Aufwendungsausgleichsgesetz
Abs.	Absatz
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichstellungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
ArbGB RF	Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation
ArbR	Arbeitsrecht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
br	Behindertenrecht
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache

## Abkürzungsverzeichnis

BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVfR	Das interdisziplinäre Forum für Rehabilitation
EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FMA	Fragen - Meinungen - Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HRRS	Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
info also	Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht
InsO	Insolvenzordnung
ISO	Internationale Organisation für Normung
Kap.	Kapitel
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSchG	Kündigungsschutzgesetz

KVG	Krankenversicherungsgesetz von 1892
LAG	Landesarbeitsgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
max.	maximal
MedR	Medizinrecht
MiLoG	Mindestlohngesetz
Mio.	Millionen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NS	Niedersachsen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o. g.	oben genannte/r
OLG	Oberlandesgericht
OWiGB RF	Ordnungswidrigkeitengesetzbuch der Russischen Föderation
p. a.	per annum
RdA	Recht der Arbeit
RF	Russische Föderation
RG	Russische Zeitung
Rn.	Randnummer
RP-Reha	Recht und Praxis der Rehabilitation
Rs.	Rechtssache
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
S.	Seite/Satz
SAE	Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen
SAPP RF	Sammlung der Präsidial- und Regierungsakte der Russischen Föderation
SBAB	Spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
SozR	Sozialrecht
SP RSFSR	Sammlung der Verordnungen der Regierung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik
SP UdSSR	Sammlung der Verordnungen der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

## Abkürzungsverzeichnis

st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SteuerGB RF	Steuergesetzbuch der Russischen Föderation
StGB	Strafgesetzbuch
StGB RF	Strafgesetzbuch der Russischen Föderation
StPO	Strafprozessordnung
SuP	Sozialrecht und Praxis
SZ RF	Gesetzessammlung der Russischen Föderation
SZ RSFSR	Gesetzessammlung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik
u. a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
v.	vom
Verf RF	Verfassung der Russischen Föderation
VersR	Versicherungsrecht
vgl.	vergleiche
VKS	Entscheidungssammlung des Verfassungsrechts der Russischen Föderation
VSND RF	Amtsblatt des Volksdeputiertenkongresses der Russischen Föderation und des Obersten Rats der Russischen Föderation
VSND RSFSR	Amtsblatt des Volksdeputiertenkongresses der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik
VSND UdSSR	Amtsblatt des Volksdeputiertenkongresses der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
WIRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z. B.	zum Beispiel
ZGB RF	Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation
ZGB RSFSR	Zivilgesetzbuch der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
Ziff.	Ziffer
ZPO RF	Zivilprozessordnung der Russischen Föderation
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
zust.	zustimmend

# Grundlagenbericht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Russland

*Olga Chesalina*

## *A. Ziel und Anlage der Untersuchung*

### *I. Thema- und Länderauswahl*

Verschiedene Aspekte der Verantwortung des Arbeitgebers für den sozialen Schutz waren bereits Forschungsgegenstand am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. Hier kann auf die Grundlagenforschung zu sozialen Interventionen durch das Recht verwiesen werden, wie sie insbesondere in den Arbeiten von Zacher<sup>1</sup> ausgearbeitet wurde. Verschiedene Aspekte der Verantwortung des Arbeitgebers wurden auch in einzelnen Projekten des Instituts weiterentwickelt, z. B. zur Rolle des Arbeitgebers in der sozialen Sicherung des Arbeitnehmers in Deutschland und in Italien<sup>2</sup>, zur betrieblichen Vorsorge<sup>3</sup> oder zur Verantwortung des Arbeitgebers im Bereich des Rechts der Arbeitsförderung<sup>4</sup> oder betrieblichen Rehabilitation<sup>5</sup>.

Allerdings wurde Russland in die Untersuchung dieser Themen bislang nicht einbezogen. Dabei waren die Systeme der sozialen Sicherheit in Russland, insbesondere nach dem Zusammenbruch des Kommunismus Anfang der 1990er Jahre über gut zehn Jahre hinweg durchaus Gegenstand zahlreicher Publikationen und Projekte, auch am Max-Planck-Insti-

- 
- 1 Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Becker/Ruland (Hrsg.), Abhandlungen zum Sozialrecht II, Heidelberg 2008, S. 53 f.
  - 2 Simons, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, Baden-Baden 1985, S. 152-157.
  - 3 Becker, Generalbericht unter Besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, in: Schlachter/Becker/Igl (Hrsg.), Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung, Baden-Baden 2005, S. 114.
  - 4 Quade, Verantwortung und Ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung, Baden-Baden 2009.
  - 5 Becker/Wacker/Banafsche (Hrsg.), Homo faber disabilis? Baden-Baden 2015.

tut für Sozialrecht und Sozialpolitik.<sup>6</sup> Wie in anderen osteuropäischen Ländern auch, stand insoweit der mit der Transformation zur Marktwirtschaft verbundene System- und Strukturwandel der sozialen Sicherheit im Vordergrund. In den letzten 15 Jahren gab es hingegen nur noch vereinzelte Veröffentlichungen in Deutschland zum russischen Recht der sozialen Sicherheit.<sup>7</sup>

## II. Zielsetzung

Hauptziel dieses Projekts ist es, die Wechselbeziehung zwischen der Erfüllung der Arbeitgeberpflichten in der Sozialversicherung und im Bereich des Arbeitsschutzrechts und der Durchsetzung eines Anspruchs eines Versicherten auf Sozialleistungen zu untersuchen. Hierbei werden die Vorteile und Nachteile der Indienstnahme des Arbeitgebers herausgearbeitet. Die Praxisrelevanz des Themas zeigt sich daran, dass in Russland zahlreiche Sozialleistungen von der Erfüllung der Arbeitgeberpflichten abhängen. In Russland trägt der Arbeitgeber nicht nur Melde- und Beitragspflichten, sondern er ist auch verpflichtet, bei Eintritt eines Versicherungsfalls (Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall) bestimmte Sozialversicherungsleistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (im Folgenden „Arbeitnehmer“) auszuzahlen, die er dann mit den abzuführenden Beiträgen verrechnet. Russland gehört dabei zu den wenigen Ländern, in denen die Sozialversicherungsbeiträge ausschließlich durch den Arbeitgeber bezahlt werden.

---

6 Z. B. von Maydell/Nußberger (Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Kritische Bestandsaufnahme und Analyse aus der Sicht der Rechtswissenschaft, Berlin 2000; Nußberger, „Experimentelle Gesetzgebung“ – Ein Lösungsansatz in der Entwicklung des Sozialrechts der Russischen Föderation, in: Nußberger/ Mommsen (Hrsg.), Krise in Rußland. Politische und sozialrechtliche Lösungsansätze, Baden-Baden 1999, S. 119-137; Kempe, Rußland am Wendepunkt. Analyse der Sozialpolitik von 1991 bis 1996, Wiesbaden 1997.

7 Kachkeev, Die Rechte der behinderten Menschen in Russland: Zustandsanalyse unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen, in: Maydell/Pitschas/Pörtner/Schulte (Hrsg.), Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in Europa und Asien, Baden-Baden 2009, S. 265-276; Chesalina, Die Altersversorgung von Beamten in der Russischen Föderation, in: Becker/Köhler/Körtek (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, Baden-Baden 2010, S. 133-159.

Außerdem wird im Rahmen des Projekts der Frage nachgegangen, ob und wie sich die Rolle des Arbeitgebers im System der sozialen Sicherheit im Vergleich zur Situation in der UdSSR verändert hat und inwieweit das heutige Recht der Tatsache Rechnung trägt, dass der Arbeitgeber mittlerweile als nichtstaatlicher Akteur auftritt. Daher befasst sich das vorliegende Projekt mittelbar auch mit folgenden Fragen: Ist die Transformation zur Marktwirtschaft in Russland abgeschlossen? Wurde anstelle des staatlich organisierten und aus dem Staatshaushalt finanzierten Systems der Sozialversorgung ein „echtes Sozialversicherungssystem“ aufgebaut? Welche Rolle spielen nicht staatliche Akteure, u.a. Arbeitgeber im neuen System der sozialen Sicherheit?

### *III. Zum Thema des Projekts*

#### *1. Gegenständlich*

##### a) Verantwortung

Der Begriff „Verantwortung“ wird im Sinn von „eine Aufgabe übernehmen“<sup>8</sup> verwendet. Es geht um die rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers aus dem Sozialversicherungsrecht und dem Arbeitsschutzrecht. Eingegangen wird aber auch auf die Frage nach einer subsidiären staatlichen Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung für den Fall, dass der Arbeitgeber die ihm durch Sozialversicherungsrecht und Arbeitsschutzrecht übertragenen Pflichten nicht erfüllt.

##### b) Arbeitgeber

Der Arbeitgeberbegriff im arbeitsrechtlichen Sinn, der dieser Untersuchung zu Grunde liegt, knüpft sowohl in Russland als auch in Deutschland an das Arbeitsverhältnis an. Dabei ist in Deutschland die Begriffsbestim-

---

8 Banzhaf, Philosophie der Verantwortung, Heidelberg 2002, S. 151 ff.

mung des Arbeitgebers in der Rechtsprechung des BAG herausgearbeitet und in Russland enthält das ArbGB RF<sup>9</sup> eine Legaldefinition (Art. 20).

In Russland gibt es nur eine einheitliche – arbeitsrechtliche – Arbeitgeberdefinition, die für alle Rechtsgebiete, einschließlich des Rechts der sozialen Sicherheit, inhaltlich gleich ist. Im russischen Sozialversicherungsrecht erfüllt der Arbeitgeber die Rolle des „Versicherers“. Die Begriffe „Versicherer“ und „Arbeitgeber“ sind allerdings nicht deckungsgleich, weil es neben den Arbeitgebern auch noch andere „Versicherer“ gibt.<sup>10</sup>

In Deutschland stimmt der arbeitsrechtliche Arbeitgeberbegriff nicht vollständig überein mit dem Arbeitgeberbegriff im sozialversicherungsrechtlichen Sinn. Das deutsche Sozialversicherungsrecht knüpft an das Bestehen einer „Beschäftigungsverhältnisses“ an. Beschäftigungsverhältnis und Arbeitsverhältnis sind allerdings nicht gleichbedeutend.<sup>11</sup>

### c) Sozialer Schutz

Der Begriff des sozialen Schutzes ist weiter als der Begriff der sozialen Sicherheit.<sup>12</sup> Die EU-Kommission fasst unter den letztgenannten Begriff die Gesamtheit aller kollektiven Systeme, die auf Absicherung gegen soziale Risiken gerichtet sind.<sup>13</sup> Der Begriff des sozialen Schutzes erfasst auch Leistungen, die als funktionale Äquivalente zu Sozialleistungen von Privata-

---

9 Arbeitsgesetzbuch RF v. 30.12.2001 – SZ RF 2002, Nr. 1 (Teil 1), Art. 3, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil 1), Art. 4804.

10 Siehe hierzu näher in diesem Beitrag im Abschnitt B. II. 2. „Arbeitgeber als Versicherer“.

11 *Richter*, in: Gercke/Kraft/Richter (Hrsg.), Arbeitsstrafrecht, 2. Aufl., München 2015, 1. Kap., Grundlagen, Rn. 36 ff.

12 Der Begriff der sozialen Sicherheit deckt gemäß Art. 48 AEUV und Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 die klassische Bereiche der Sozialversicherung ab wie Kranken-, Unfall-, Renten, Vorruhestands- und Familienleistungen; siehe auch *Rose/Langer* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 153 AEUV Rn. 21.

13 *Rose/Langer* (Fn. 12), Art. 153 AEUV Rn. 21.



ten gewährt werden.<sup>14</sup> Weil im Rahmen dieses Projekts auch die sozialen Leistungen untersucht werden, die direkt durch Arbeitgeber gewährt werden (z. B. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall) wird der Untersuchung der weite Begriff des „sozialen Schutzes“ zu Grunde gelegt.

## 2. Beschränkungen

Die Komplexität des Themas erfordert von Anfang an eine strikte Eingrenzung der Fragestellung. Insbesondere sollen die soziale Verantwortung des Arbeitgebers im Sinn von gesellschaftlicher Verantwortung, die öffentlich-private Partnerschaft<sup>15</sup> sowie Fragen des sozialen Schutzes in der informellen Wirtschaft im Rahmen dieses Projekts nicht behandelt werden.

## 3. Disziplinär

Die Untersuchung erfolgt „interdisziplinär“, weil es einerseits um Verpflichtungen aus dem Sozialrecht und Arbeitsrecht geht und andererseits auch Bezugspunkte zu anderen Rechtsgebieten behandelt werden (Verfassungsrecht, Strafrecht und Steuerrecht).

Der Schwerpunkt des Projekts liegt hierbei auf dem russischen Recht. Die Untersuchung beinhaltet jedoch auch rechtsvergleichende Aspekte. Insbesondere werden in Deutschland angewandte Regelungsmechanismen (z. B. zur Sicherung der Beitragsleistung der Arbeitgeber an die Sozialversicherung sowie zur Wiedereingliederung von erkrankten Arbeitnehmern) analysiert.

---

14 *Becker/Pennings*, General Introduction, in: *Becker/Pennings/Dijkhoff* (Hrsg.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijn 2013, S. 6.

15 Siehe dazu: *Himmelreich*, *Russische Föderation: Gesetz über die öffentlich-private Partnerschaft*, *WIRO* 2017, 206 ff. und 271 ff.

## B. Grundlegung

### I. System der sozialen Sicherheit in Russland

Um das heutige System der sozialen Sicherheit in Russland zu verstehen, bedarf es zunächst eines Rückblicks auf das sowjetische Sozialmodell. In der UdSSR herrschte ein staatlich paternalistisches Modell der Sozialversorgung, in welchem der Staat als ausschließliche Eigentümer<sup>16</sup> eine Schlüsselposition hatte.<sup>17</sup> Eine staatliche Sozialversicherung existierte nur formal. Die sozialen Fonds<sup>18</sup> waren in der UdSSR nicht rechtlich selbständig und ihre Einnahmen waren Teil des Staatshaushalts. Die Beiträge an die Fonds wurden von den Unternehmen für ihre Belegschaft (ohne individuelle Zuordnung) einbezahlt.<sup>19</sup> Die Höhe der Beiträge spielte für die Höhe der Leistungen keine Rolle.<sup>20</sup> Ein Versicherungsprinzip galt nicht. Ein erheblicher Teil der Ausgaben der sog. „Sozialversicherung“<sup>21</sup> wurde zudem nicht durch die Beiträge, sondern durch staatliche Subventionen gedeckt. Beispielsweise wurden die Renten für Rentner, die nach Bezug der Rente keiner Beschäftigung mehr nachgingen, aus Mitteln des Staatshaushalts direkt ausbezahlt. Vor allem aber handelte es sich – entgegen der verwendeten Bezeichnung „Sozialversicherung“ – der Sache nach um eine Sozialversorgung auf Kosten des Staates.

Die staatliche Sozialversicherung wurde in der UdSSR durch die Gewerkschaften verwaltet. Dies darf allerdings nicht mit Selbstverwaltung verwechselt werden. Die Gewerkschaften waren Teil des Staatsapparats. Umgekehrt galt die soziale Versorgung als eine Funktion des Staats und

---

16 *Bilinsky*, Das sowjetische Wirtschaftsrecht, Tübingen und Basel 1968, S. 560.

17 *Lushnikova/Lushnikov*, Kurs prava social'nogo obespechenija [Kurs des Rechts der sozialen Sicherheit], Moskau 2009, S. 425.

18 Es bestand der Fonds der staatlichen Sozialversicherung, der Zentralisierte Unionsfonds der sozialen Versorgung der Kolchosebauern und der Zentralisierte Unionsfonds der Sozialversicherung der Kolchosebauern, siehe *Stiller*, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 44 ff.

19 *Lodahl*, Mehr Versorgung als Versicherung, Soziale Sicherheit, 2000, 23.

20 *Bilinsky*, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht in der Sowjetunion, in: Jahrbuch für Ostrecht, Bonn 1982, S. 93.

21 *Sacharow/Ziwiljow*, Sozialfürsorge in der UdSSR, Moskau 1977, S. 20 f.; *Stiller* (Fn. 18), 1983, S. 44; *Sacharow*, Social'noe strahovanie v Rossii: proshloe, nastojashhee i perspektivy razvitiya [Sozialversicherung in Russland: Vergangenheit, Gegenwart und Perspektiven der Entwicklung], Moskau 2014, S. 25.

seine Pflicht. Die Verantwortung für die Organisation der Sozialversorgung war allein dem Staat zugewiesen.<sup>22</sup>

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus wurde das Sozialsystem umgebaut.<sup>23</sup> Anfang der 1990er Jahre wurden vier außerbudgetäre Fonds geschaffen und aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgegliedert: Der Rentenfonds der RF<sup>24</sup>, der Sozialversicherungsfonds der RF<sup>25</sup>, der Föderale und Territoriale Krankenversicherungsfonds sowie der staatliche Beschäftigungsfonds der RF. Durch den letztgenannten Fonds wurde die 1991 eingeführte Arbeitslosenversicherung finanziert. In der UdSSR gab es offiziell keine Arbeitslosigkeit und unter den Bedingungen der Planwirtschaft herrschte formal immer Vollbeschäftigung.<sup>26</sup> Die Arbeitslosenversicherung scheiterte jedoch an fehlenden finanziellen Mitteln und fehlender Erfahrung mit dieser Art der Sozialversicherung und wurde 2001 wieder abgeschafft. Das Arbeitslosengeld wird seitdem unmittelbar aus dem Staatshaushalt an die Arbeitslosen ausgezahlt (Art. 22 des Gesetzes Nr. 1032-1 vom 19. April 1991 „Über die Beschäftigung der Bevölkerung in der RF“<sup>27</sup>).

Die Finanzierung der Sozialversicherung wurde Anfang der 1990er Jahre als Beitragssystem ausgestaltet. Ab 2001 wurde zur einheitlichen Sozialsteuer übergegangen, die Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer zu bezahlen hatten.<sup>28</sup> Lediglich die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten wurde nicht über die einheitliche Sozialsteuer, sondern weiterhin über Beiträge finanziert. Ab dem 1. Januar 2010 wurde die ein-

---

22 *Sacharow/Ziwiljow* (Fn. 21), S. 10.

23 *Becker*, Alterssicherung im internationalen Vergleich, in: *Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher* (Hrsg.), *Alterssicherung in Deutschland – Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 2007, S. 598.

24 Verordnung des Obersten Rates der RSFSR Nr. 442-1 v. 22.12.1990 „Über die Errichtung des Rentenfonds der RSFSR“ – VSND RSFSR 1990, Nr. 30, Art. 415.

25 Verordnung des Ministerrates der RSFSR und der Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Russlands Nr. 600 v. 25.12.1990 „Über die Verbesserung der Verwaltung und des Verfahrens der Finanzierung der Sozialversicherung der Beschäftigten“ – SP RSFSR 1990, Nr. 5, Art. 63.

26 *Kempe* (Fn. 6), S. 59.

27 SZ RF 1996, Nr. 17, Art. 1915, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 235-Φ3 v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil I), Art. 4784.

28 Föderales Gesetz Nr. 118-Φ3 v. 5.8.2000 „Über das Inkrafttreten des zweiten Teils des Steuergesetzbuchs der RF“ – SZ RF 2000, Nr. 32, Art. 3341.

heitliche Sozialsteuer wieder abgeschafft und das Sozialversicherungssystem erneut auf ein reines Beitragssystem umgestellt.<sup>29</sup>

Art. 4 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 vom 16. Juli 1999 „Über die Grundlagen der Sozialpflichtversicherung“<sup>30</sup> bestimmt, dass die Sozialpflichtversicherung nach dem Versicherungsprinzip durchzuführen ist. Allerdings ist dieses Prinzip bis heute nicht konsequent umgesetzt. Die außerbudgetären Fonds erbringen in einigen Fällen „versicherungsfremde“ Leistungen<sup>31</sup> für nicht versicherte Personen. Hierzu gehört z. B. die Zahlung von „Sozialhilfe“ an nicht arbeitende Rentner durch den Sozialversicherungsfonds, der hierfür Zuweisungen aus dem Staatshaushalt erhält.<sup>32</sup>

Aus der UdSSR erhalten geblieben ist die Tradition, dass bei der Ausgestaltung und bei der Verwaltung des Sozialversicherungssystems dem Staat die entscheidende Rolle zukommt.<sup>33</sup> Die Gewerkschaften spielen, nachdem sie nicht mehr in staatlicher Hand sind, im Sozialversicherungssystem so gut wie keine Rolle mehr. Rechtsrahmen bzw. Grundlagendokumente für die Tätigkeit der Fonds sind Verordnungen der Regierung der RF. Die Fonds sind zwar formal gesehen rechtlich selbständig. Die Mittel der Fonds werden aber in den einschlägigen Rechtsakten als „Staatseigentum“ bezeichnet. Die Leitungsebenen der Fonds werden vom Staat (teilweise durch die Regierung, teilweise durch das Parlament) besetzt. Arbeitgebern, Sozialpartnern oder anderen nicht staatlichen Akteuren ist im System der Sozialpflichtversicherung (gesetzlichen Sozialversicherung) in Russland keine entscheidende Rolle zugewiesen. Die Verordnungen über den Rentenfonds der RF und den Krankenversicherungsfonds der RF sehen nur die Möglichkeit vor, Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitneh-

---

29 Föderales Gesetz Nr. 213-Φ3 v. 24.7.2009 „Über die Änderung verschiedener Gesetze“ – SZ RF 2009, Nr. 30, Art. 3739.

30 SZ RF 1999, Nr. 29, Art. 3686, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 3.7.2016 – SZ RF 2016, Nr. 27 (Teil I), Art. 4183.

31 *Nußberger*, Im Osten nichts Neues? Sozialer Fortschritt, 1998, 123.

32 *Fedorova*, Sovremennye tendencii razvitija sistemy social'nogo strahovanija [Gegenwärtige Tendenzen der Entwicklung des Systems der Sozialversicherung], in: Sovremennye tendencii v razvitii trudovogo prava i prava social'nogo obespechenija [Gegenwärtige Tendenzen der Entwicklung des Systems der sozialen Sicherheit], Moskau 2007, S. 602.

33 *Sedel'nikova*, Organizacionno-pravovye formy social'nogo obespechenija [Formen der sozialen Sicherheit], in: Problemy obshhej chasti prava social'nogo obespechenija [Probleme des allgemeinen Teils des Rechts der sozialen Sicherheit], Moskau 2017, S. 45; *Machul'skaya*, Pravo social'nogo obespechenija [Recht der sozialen Sicherheit], Moskau 2012, S. 34.

merverbänden in den Verwaltungsorganen dieser Fonds zu beteiligen. Eine Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht. Nur für den Sozialversicherungsfonds RF ist eine paritätische Teilnahme der Vertreter der „Subjekte“<sup>34</sup> der Sozialpflichtversicherung in den Verwaltungsorganen des Systems der Sozialpflichtversicherung vorgesehen (Art. 4 und Art. 13 Punkt 6 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3). Allerdings kann man auch hier nicht von Selbstverwaltung der Sozialversicherung nach deutschem Verständnis (§ 29 Abs. 1 SGB IV) sprechen. Das paritätische Prinzip kommt nur eingeschränkt zur Geltung.<sup>35</sup>

Die erste Säule des Systems der sozialen Sicherheit bilden derzeit in Russland die vier staatlichen (gesetzlichen) Sozialpflichtversicherungen: die Rentenpflichtversicherung (Rentenfonds der RF), die Krankenpflichtversicherung (föderaler und regionale Krankenversicherungsfonds) sowie die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft (Sozialversicherungsfonds der RF) und die im Jahr 2000 eingeführte Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten<sup>36</sup> (Sozialversicherungsfonds der RF)<sup>37</sup>.

Eine zweite Säule in Form betrieblicher Altersvorsorge ist in Art. 46 ArbGB RF grundsätzlich angelegt: In Kollektivvereinbarungen kann u. a. eine zusätzliche Rentenversicherung vereinbart werden. Von dieser Mög-

---

34 In Deutschland würde man von „Akteuren“ sprechen. Erfasst sind Versicherungsträger, Versicherer und Versicherte.

35 Der Vorstand des Sozialversicherungsfonds ist ein Kollektivorgan, dem 35 Personen angehören, die größtenteils von staatlichen Behörden entsandt werden, teilweise vom Verband der russischen Gewerkschaften, teilweise vom Verband der russischen Arbeitgeber und teilweise von Familien- und Behindertenverbänden. Dabei liegt der Anteil der Vertreter staatlicher Behörden mit 17 Personen bei knapp der Hälfte. Der Anteil der Gewerkschaftsvertreter liegt bei acht Personen, der Anteil der Arbeitgeber ebenfalls bei acht Personen und der Anteil der Vertreter von Familien- und Behindertenverbänden bei jeweils einer Person, vgl. Verordnung der Regierung der RF Nr. 101 v. 12.2.1994 „Über den Sozialversicherungsfonds der RF“ – RG Nr. 35 v. 22.2.1994, zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung der RF Nr. 774 v. 10.8.2016 – SZ RF 2016, Nr. 33, Art. 5197.

36 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 v. 24.7.1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3), in Kraft getreten am 6.1.2000. – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3803, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.

37 Vgl. *Fedorova*, Garantien des Staates bei der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen (in diesem Band), S. 70.

lichkeit wird aber in der Praxis, wenige Großunternehmen ausgenommen, nicht Gebrauch gemacht. Differenzierter erscheint die Situation hinsichtlich anderer betrieblicher Leistungen. In der UdSSR erbrachten die Betriebe u. a. folgende Leistungen: Unterhaltung von Kindergärten, Bereitstellung von Dienstwohnungen und Ferienwohnanlagen.<sup>38</sup> Nach dem Ende der UdSSR wurden diese Anlagen privatisiert bzw. durch kommunale Verwaltungen übernommen. Auch wenn der Umfang, in welchem betriebliche Leistungen erbracht werden, somit reduziert wurde, wird diese Tradition dennoch in gewissem Umfang fortgesetzt. Z. B. erstatten viele Arbeitgeber (insbesondere große) entweder individualvertraglich oder auf Grundlage eines Kollektivvertrags einen Teil der Kosten für den Kindergarten.

Auch die dritte Säule (insbesondere freiwillige private Kranken- und Rentenversicherungen) spielt in Russland nur eine untergeordnete Rolle. Art. 39 Teil 3 Verf RF bestimmt zwar, dass die freiwillige Sozialversicherung, die Schaffung zusätzlicher Formen der sozialen Sicherung und die freie Wohlfahrtspflege gefördert werden. Die zahlreichen Wirtschaftskrisen seit 1998 haben allerdings das Vertrauen der Bürger in die Unternehmen, die eine derartige private Vorsorge anbieten, nachhaltig erschüttert.<sup>39</sup> In den letzten fünf Jahren haben nur vier nicht staatliche Rentenfonds<sup>40</sup> eine Rendite erzielt, die die Inflationsrate überstieg.<sup>41</sup> Die Anzahl der Bürger, die eine private Rentenversicherung abgeschlossen haben, lag 2008 bei 6,7 Millionen und im Jahr 2016 bei nur noch 5,7 Millionen.<sup>42</sup> Zusatzversicherungssysteme spielen daher immer noch eine untergeordnete Rolle.

---

38 *Rinck*, Soziale Sicherung als Teil des Transformationsprozesses postsozialistischer Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 170 ff.

39 *Pankov*, Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, 577.

40 Zurzeit gibt es in Russland 71 lizenzierte und 38 akkreditierte nicht staatliche Rentenfonds, siehe unter: <http://npf-2016.ru/negosudarstvennie-pensionnie-fondi-proshedshe-akkreditatsiyu/>, letzter Abruf am 12.10.2017.

41 *Nakoplenija bol'shinstva chastnyh pensionnyh fondov s'jela infljacija* [Bei der Mehrzahl der privaten Rentenfonds wurden die Einzahlungen durch die Inflation aufgefressen], Artikel auf der Internetseite des Medienunternehmens RBK v. 12.9.2017, siehe unter: <http://www.rbc.ru/finances/12/09/2017/59b033509a79477c551ca23b><http://www.rbc.ru/finances/12/09/2017/59b033509a79477c551ca23b>, letzter Abruf am 20.9.2017.

42 *Smoljakov*, Tendencii i problemy razvitija negosudarstvennyh pensionnyh fondov v sovremennoj jekonomike Rossijskoj Federacii [Tendenzen und Probleme der Entwicklung privater Rentenfonds unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen in der RF], in: *Mezhdunarodnyj zhurnal social'nyh i gumanitarnyh*

## II. Die Funktion des Arbeitgebers im russischen System der sozialen Sicherheit

### 1. Historische Entwicklung

In Russland wurde der Begriff des Arbeitgebers erstmals im Kodex der Gesetze über die Arbeit der RSFSR aus dem Jahr 1922 definiert.<sup>43</sup> Als Arbeitgeber konnten natürliche und juristische Personen und auch Gruppen von natürlichen Personen auftreten.<sup>44</sup> In den folgenden Jahren wurde in der Literatur der Begriff „Arbeitgeber“ durch die Begriffe „Betriebe, Behörden und Organisationen“ (nachfolgend: Betriebe)<sup>45</sup> ersetzt. Damit waren der Kreis der möglichen Arbeitgeber und alle Formen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit erfasst. Im Kodex der Gesetze über die Arbeit der RSFSR aus dem Jahr 1971<sup>46</sup> wurde der Begriff „Arbeitgeber“ nicht mehr verwendet. Die Vermeidung des Begriffs „Arbeitgeber“ lässt sich durch politische und ideologische Gründe erklären: Der Begriff war negativ besetzt mit der Vorstellung vom Arbeitgeber als dem kapitalistischen Ausbeuter, der Arbeitskraft zu Almosen kaufte.<sup>47</sup> Erst in den 1990er Jahren, mit dem Übergang zur neuen Wirtschaftsordnung, wurde der Begriff „Arbeitgeber“ erneut in den Kodex der Gesetze über die Arbeit<sup>48</sup> eingefügt.

---

nauk [Internationale Zeitschrift für Sozial- und Geisteswissenschaften], 2016, Nr. 1, S. 277-283, siehe unter: <http://intjournal.ru/tendentsii-i-problemy-razvitiya-negosudarstvennyh-pensionnyh-fondov-v-sovremennoj-ekonomike-rossijskoj-federatsii/>, letzter Abruf am 20.9.2017.

43 *Korshunova*, Obshhaja karakteristika pravovogo statusa rabotodatelja [Allgemeine Charakteristik der Rechtsstellung des Arbeitgebers], in: *Nurtdinova/Chikanova* (Hrsg.), *Prava rabotodatelej v trudovyh otnoshenijah* [Die Rechte der Arbeitgeber in Arbeitsverhältnissen], Moskau 2010, S. 17.

44 *Korshunova* (Fn. 43), S. 17.

45 Natürliche Personen konnten Arbeitnehmer nur in zwei Fällen einstellen: Zur Erfüllung von Arbeiten im Haushalt oder zur technischen Unterstützung bei einer literarischen oder anderen künstlerischen Tätigkeit.

46 Kodex der Gesetze über die Arbeit, vom Obersten Sowjet der RSFSR am 9.12.1971 verabschiedet – SZ RSFSR, Bd. 2, S. 123.

47 *Golovina*, *Vybor terminov dlja oboznachenija ponjatij v trudovom prave* [Bestimmung von Begriffen im Arbeitsrecht]. Zeitschrift „*Pravovedenie*“ [„Rechtswissenschaft“], 2000, Nr. 5, S. 51.

48 Föderales Gesetz Nr. 69-Φ3 v. 6.5.1998 „Über die Änderung des Artikels 15 des Kodex der Gesetze über die Arbeit der RF“ – SZ RF 1998 Nr. 19, Art. 2065.

## 2. Arbeitgeber als Versicherer

Laut Art. 6 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 nimmt der Arbeitgeber im System der sozialen Pflichtversicherung die Rolle des „Versicherers“ wahr. Der Kreis der Versicherer umfasst neben Arbeitgebern auch andere juristische und natürliche Personen (z. B. Einzelunternehmer/Selbständige), die Arbeitnehmer beschäftigen, sowie Personen, die Zahlungen an natürliche Personen auf Grundlage zivilrechtlicher Verträgen leisten, deren Gegenstand die Erfüllung von Arbeiten oder die Erbringung von Leistungen ist. Ferner überweisen die staatlichen Exekutivorgane und die Organe der Selbstverwaltung als „Versicherer“ Mittel an den territorialen Fonds der Krankenpflichtversicherung für nicht arbeitende Versicherte (Art. 6 Punkt 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3).

## 3. Pflichten des Arbeitgebers als Versicherer

Dem Arbeitgeber sind in seiner Eigenschaften als Versicherer in Russland verschiedene Verpflichtungen auferlegt, die sich in finanzielle Pflichten und Abwicklungspflichten unterscheiden lassen. Zu den finanziellen Pflichten gehört die Zahlung der Versicherungsbeiträge und die Auszahlung von Unterstützungsleistung während der ersten drei Tage der Arbeitsunfähigkeit (aus eigenen Mitteln des Arbeitgebers, d. h. ohne Erstattung/Verrechnung aus Mitteln des Sozialversicherungsfonds der RF). Zu den Abwicklungspflichten gehören u.a. Auskunfts- und Meldepflichten, aber auch Pflichten zur Berechnung der Höhe von Beiträgen und Sozialleistungen sowie zur Auszahlung von Sozialleistungen durch den Arbeitgeber aus Mitteln des Sozialversicherungsfonds.

## 4. Exkurs und Rechtsvergleich: Pflichten des Arbeitgebers in Deutschland

### a) Indienstnahme Privater

In Deutschland unterscheidet man zwischen den allgemeinen Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers und der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch den Arbeitgeber. Für den letzteren Fall hat sich in Deutschland der Begriff „Indienstnahme Privater“ herausgebildet. Unter Indienstnahme versteht man hierbei „die Abwälzung von Verwaltungsaufgaben auf Privaten“.



te, indem ihnen bestimmte Handlungs- oder Leistungspflichten als ‚Bürgerpflichten‘ auferlegt werden.“<sup>49</sup> Nach Meinung von Schlegel ist die „Schwelle zur Erfüllung staatlicher Aufgaben überschritten, wenn Arbeitgeberpflichten über die bloße Mitteilung von Tatsachen hinausgehen und vom Arbeitgeber rechtliche Erwägungen und Maßnahmen verlangt werden, die nicht auf das Arbeitsverhältnis zurückzuführen sind und die auch von den Sozialversicherungsträgern selbst vorgenommen werden könnten und ohne die Indienstnahme des Arbeitgebers auch regelmäßig vorgenommen werden würden.“<sup>50</sup>

b) Abgrenzung der Indienstnahme von internalisierenden Lösungen

Theorie und Dogmatik von internalisierenden und externalisierenden Lösungen für soziale Problemen wurden von Zacher herausgearbeitet.<sup>51</sup> Eine internalisierende Lösung setzt im vorfindlichen Regelungsfeld (z. B. Organisation der Arbeit, Mietwesen, familiärer Unterhaltsverband) an und korrigiert bzw. durchsetzt diese mit sozialen Zielsetzungen. Bei externalisierenden Lösungen wird hingegen die soziale Korrektur aus diesem Zusammenhang gelöst.<sup>52</sup> Beispielsweise lässt sich das Problem der „Gefahr der Arbeit“ internalisierend durch Arbeitsschutz und Haftung des Arbeitgebers für Betriebsunfälle lösen. Die Unfallversicherung ist hingegen eine externalisierende Lösung für dasselbe Problem.<sup>53</sup> Ein weiteres Beispiel für

- 
- 49 *Schmitt*, Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht, Köln (u. a.) 1990, S. 61.  
 50 *Schlegel*, Die Indienstnahme des Arbeitgebers in der Sozialversicherung, in: Wulfen/Krasney (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundessozialgericht, Köln (u. a.) 2004, S. 271.  
 51 *Zacher* (Fn. 1), S. 55; *ders.*, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Lücke/Ress/Will (Hrsg.), Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco, Köln (u.a.) 1983, S. 943 ff.; *ders.*, Chancen und Grenzen des Sozialstaats, in: Koslowski/Kreuzer/Löw (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983, S. 66 ff.; *ders.*, Verfassung und Sozialrecht, in: Maurer (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz, FS für Günter Dürig, München 1990, S. 67 ff.  
 52 *Zacher*, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft (Fn. 51), S. 951; *ders.* Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Kübler (Hrsg.) Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden 1984, S. 24 f.  
 53 *Zacher*, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft (Fn. 51), S. 951; *ders.* Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Kübler (Hrsg.) Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden 1984, S. 24 f.

eine internalisierende Lösung ist die zeitlich begrenzte Verpflichtung des Arbeitgebers zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Das durch die Krankenversicherung ausbezahlte Krankengeld ist demgegenüber die externalisierende Lösung für dasselbe Problem.

Teilweise wird vertreten, dass internalisierende sozialrechtliche Lösungen einen Unterfall der Indienstnahme darstellen.<sup>54</sup> Hierzu ist anzumerken, dass eine strenge Abgrenzung zwischen einer internalisierenden und einer externalisierenden Lösung eines sozialen Problems nicht in jedem Fall möglich ist. So hat z. B. die in Russland vorgesehene Pflicht des Arbeitgebers, Unfälle im Betrieb zu untersuchen, internalisierenden Charakter. Gleichzeitig hängt von der korrekten Erfüllung dieser Pflicht durch den Arbeitgeber die Durchsetzung von Leistungsansprüchen gegenüber der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten ab, die externalisierenden Charakter haben.

Die vorliegende Untersuchung kann sich daher jedenfalls nicht auf internalisierende Lösungen beschränken. Dies auch deswegen nicht, weil in einigen Fällen der Arbeitgeber zur Erfüllung staatlicher Aufgaben im Rahmen einer externalisierenden Lösung in Anspruch genommen wird, wie z. B. in Russland bei der Auszahlung von Sozialleistungen.

c) Abgrenzung der „Indienstnahme“ der Arbeitgeber für soziale Aufgaben von der Privatisierung von Staatsaufgaben

Teilweise wird vertreten, dass die Indienstnahme Privater von der Privatisierung klar abgegrenzt werden kann. Während bei der Privatisierung die Aufgaben von Privaten freiwillig übernommen würden, würden sie bei der Indienstnahme zwangsweise auf Private übertragen.<sup>55</sup> Richtigerweise gibt es jedoch verschiedene Methoden der Privatisierung. So kann es bei Abschaffung eines staatlichen sozialen Sicherungssystems z. B. den bislang Versicherten frei überlassen werden, sich künftig eigenständig zu versichern. Genauso stellt es aber eine Privatisierung der sozialen Sicherung dar, wenn gesetzlich die Pflicht zum Abschluss einer privaten Versiche-

---

54 *Helmrich*, Grenzen internalisierenden Sozialrechts – das Beispiel allgemeiner Mindestlohn, VSSR 2015, 305 f.

55 *Strauß*, Verfassungsfragen der Kostenüberwälzung bei staatlichen Indienstnahmen privater Unternehmen, Halle-Wittenberg 2009, S. 48.

rung begründet wird.<sup>56</sup> Nicht anders beurteilt werden kann diese Frage, wenn eine bisher staatlicherseits gewährte Leistung der sozialen Sicherheit im Hinblick darauf abgeschafft wird, dass durch den Arbeitgeber ein entsprechender sozialer Schutz gewährt werden kann. Auch insoweit kann bei der Privatisierung auf Freiwilligkeit gesetzt werden oder aber die Arbeitgeber können gesetzlich verpflichtet werden, ein Äquivalent für den bisher staatlicherseits gewährten sozialen Schutz zu gewähren.<sup>57</sup>

Daher ist der Auffassung zu folgen, dass sich die Übertragung von staatlichen Aufgaben im sozialen Bereich an natürliche und juristische Personen des Privatrechts als „Privatisierung“ von Staatsaufgaben qualifizieren lässt. Im Bereich sozialer Aufgaben begegnet man insoweit zum Einen der „funktionalen Privatisierung“. Eine solche liegt vor, wenn die Aufgabenverantwortlichkeit beim Staat bleibt und lediglich die Wahrnehmung der Aufgabe einem privaten Träger übertragen wird.<sup>58</sup> Zum anderen wird von Aufgabenprivatisierung (materieller Privatisierung) gesprochen, wenn Staatsaufgaben als solche Privaten übertragen werden.<sup>59</sup>

In Russland erfolgt die Indienstnahme der Arbeitgeber für Aufgaben der Sozialversicherung in erster Linie in Form der „funktionalen Privatisierung“, indem Arbeitgebern die Verwaltung und Auszahlung von Sozialleistungen übertragen wird, deren Kosten aber letztlich von der Sozialversicherung im Rahmen ihrer Aufgaben getragen werden. Die Besonderheit in Russland besteht dabei darin, dass diese Aufgaben schon zur Zeit der UdSSR von den Betrieben wahrgenommen wurden. Mit Übergang zur Marktwirtschaft sind diese staatlichen Aufgaben bei den nunmehr privaten Arbeitgebern „hängen geblieben“. Da die Aufgaben zur Verwaltung und Auszahlung von Sozialleistungen aber in Russland schon immer zu den „betrieblichen“ Aufgaben gehörten, wird in der Literatur diese Art der Indienstnahme der Arbeitgeber nicht als Fall der „Übertragung von Staatsaufgaben“/„Privatisierung“ diskutiert. Dies ist nachvollziehbar, da „Priva-

---

56 *Becker/Pennings*, Privatization and activation: Introduction, in: *Becker/Pennings/Dijkhoff* (Hrsg.) *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijn 2013, S. 383.

57 Siehe zur grundsätzlichen Möglichkeit einer Privatisierung aufgrund gesetzlichen Zwangs: *von Stockhausen*, *Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben*, Berlin 2007, S. 38.

58 *Gusy*, Vom handelnden zum regulierenden Staat, in: *Gusy* (Hrsg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden 1998, S. 338.

59 *Gusy* (Fn. 58), S. 338; *Schoch*, Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, in: *Juridica International*, 2009, 17.

tisierung“ von Staatsaufgaben an sich bedeutet, dass etwas in Zukunft „privater“ ausgestaltet sein wird als bisher.<sup>60</sup>

Neu eingeführt und als Abwälzung staatlicher Aufgaben auf Private wahrgenommen wurde in Russland demgegenüber ein zum 1. Januar 2007 eingeführter Fall der Aufgabenprivatisierung. Seitdem müssen die Arbeitgeber die Unterstützungsleistung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit für die ersten drei Tage der Arbeitsunfähigkeit aus eigenen Mitteln bezahlen, d. h. Arbeitnehmer erhalten erst ab dem vierten Tag eine Erstattung durch den Sozialversicherungsfonds. In der Literatur wird kritisiert, dass diese Zahlung im Gesetz nicht als Arbeitgeberleistung, sondern als Leistung der Sozialversicherung definiert wird.<sup>61</sup> In der Praxis hat diese Regelung bei vielen Arbeitgebern bis heute keine Akzeptanz gefunden. Arbeitnehmer, die häufiger krank werden, müssen um ihren Arbeitsplatz fürchten. Verkürzt kann man sagen, dass die Folge der Einführung dieser Pflicht der Arbeitgeber war, dass Arbeitnehmer sich im Fall einer Krankheit gegen eine Krankmeldung entscheiden.<sup>62</sup>

Eine Aufgabenprivatisierung, den selben Sachverhalt betreffend, existiert in Deutschland bereits seit Langem und in weit größerem Umfang in Form der Pflicht der Arbeitgeber, die Kosten der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall für einen Zeitraum von sechs Wochen pro Krankheitsfall zu tragen (zu Einzelheiten vgl. § 3 EFZG) auf.<sup>63</sup> Trotz der rein arbeitsrechtlichen Ausgestaltung wird diese Leistung der Arbeitgeber in der Rechtsprechung des EuGH seit dem Fall Paletta als Leistung der sozialen Sicherheit

---

60 *Kuptsch*, Anmerkungen zum Privatisierungsbegriff und seine Kontextabhängigkeit, in: Scheil-Adlung (Hrsg.), Gestaltung der sozialen Sicherheit: Die Rolle der Privatisierung, Frankfurt a. M. [u.a.] 2001, S. 27.

61 *Kuptsch* (Fn. 60), S. 251.

62 *Akatnova/Kolodjazhnaja*, Realizacija mezhdunarodnyh standartov social'nogo obespečenija v Rossii [Realisierung internationaler Standards der sozialen Sicherheit in Russland], in: Problemy obshhej chasti prava social'nogo obespečenija [Probleme des allgemeinen Teils des Rechts der sozialen Sicherheit], Moskau 2017, S. 399.

63 *Peters-Lange*, Vorteile und Schwächen privatrechtlicher Organisation sozialer Sicherheit, in: Soziale Sicherheit durch öffentliches und Privatrecht, 9. Sozialrechtslehrtagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e. V., Wiesbaden 2004, S. 73. Siehe zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ausführlich *Nebe*, Soziale Absicherung bei Krankheit - Entgeltfortzahlung, Krankengeld und Eingliederungsmanagement (in diesem Band), S. 197 ff.

qualifiziert. Dass die Leistung durch den Arbeitgeber finanziert wird, steht dieser Einordnung nicht entgegen.<sup>64</sup>

### 5. Die Stellung des Arbeitgebers im russischen Sozialversicherungssystem

In der UdSSR gehörten zu den Versicherern staatliche Betriebe sowie quasi-staatliche gesellschaftliche und genossenschaftliche Organisationen,<sup>65</sup> die über eine eigene Buchführung verfügten und Arbeitslöhne auszahlten.<sup>66</sup> Obwohl Betriebe in der UdSSR die Last der Finanzierung der Sozialversicherung trugen,<sup>67</sup> haben ihnen nicht alle<sup>68</sup> sowjetische Wissenschaftler eine selbständige Rolle<sup>69</sup> im System der sog. Sozialversicherung zuerkannt. In der heutigen russischen Sozialrechtswissenschaft gibt es keine einheitliche Meinung über die Stellung des Arbeitgebers als Versicherer in Rechtsverhältnissen bezüglich der Auszahlung von Sozialleistungen. Teilweise wird bestritten, dass der Arbeitgeber in diesen Verhältnissen als ein selbständiger Akteur auftritt. Teilweise wird vertreten, dass er nur eine Hilfsfunktion erfüllt, weil er im Namen und auf Rechnung des Sozialversicherungsfonds handelt.<sup>70</sup>

Für eine selbständige Rolle des Arbeitgebers spricht jedoch, dass er – auch wenn er einige Sozialleistungen aus Mitteln des Sozialversicherungs-

64 *Peters-Lange* (Fn. 63), S. 73.

65 *Bilinsky* (Fn. 20), S. 93.

66 *Aleksandrov*, *Sovetskoe trudovoe pravo* [Das sowjetische Arbeitsrecht], Moskau 1963, S. 379-380.

67 Art. 237 Kodex der Gesetze über die Arbeit RF bestimmte, dass die staatliche Sozialversicherung auf Kosten des Staats erfolgt. Die Nichtzahlung von Beiträgen zur staatlichen Sozialversicherung durch die Arbeitgeber konnte nicht zum Verlust des Anspruchs auf staatliche Sozialleistungen führen.

68 *Gushhin*, *Sovetskoe pravo social'nogo obespechenija: voprosy teorii* [Das sowjetische Recht der sozialen Sicherheit: Fragen der Theorie], Minsk 1982, S. 172 f.

69 *Batygin* zählte die Versicherer zu den selbständigen Subjekten der Sozialversicherungsverhältnisse, siehe: *Batygin*, *Pravovye problemy social'nogo strahovanija v SSSR* [Rechtliche Probleme der Sozialversicherung], Habilitationsschrift, Moskau 1975, S. 17.

70 *Mamatkazin*, *Teoreticheskie problemy, svjazannye s sudebnj zashhitj prav na posobij po social'nomu strahovaniju* [Theoretische Probleme der rechtlichen Durchsetzung eines Anspruchs auf soziale Unterstützungsleistungen], *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* [Arbeitsrecht in Russland und im Ausland], 2014, Nr. 4, S. 53.

fonds auszahlt – nicht im Namen des Sozialversicherungsfonds handelt, weil er nicht zum einheitlichen zentralisierten System der Behörden des Sozialversicherungsfonds gehört. In Art. 6 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 ist der Versicherer auch als „Subjekt“ der Sozialpflichtversicherung genannt. Dennoch vertreten einige Wissenschaftler die Auffassung, dass der Arbeitgeber im System der sozialen Pflichtversicherung nur ein „bevollmächtigtes Organ des Staates“<sup>71</sup> bzw. eine Behörde sei, die Sozialleistungen erbringt.<sup>72</sup> Dies zeigt, dass sich die Vorstellungen über die Stellung der Arbeitgeber als Versicherer seit der UdSSR nicht erheblich verändert haben. Diese althergebrachte Auffassung widerspricht der aktuellen Rechtslage. Weder die Verordnung über den Sozialversicherungsfonds, noch das Föderale Gesetz Nr. 165-Φ3 zählen Arbeitgeber zu den „Organen“ der sozialen Sicherheit.

Dass derart unterschiedliche Auffassungen über die Rolle des Arbeitgebers vertreten werden, liegt nicht zuletzt an den widersprüchlichen gesetzlichen Regelungen. Einerseits bestimmt Art. 13 Punkt 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3, dass die Durchführung der Sozialpflichtversicherung dem Versicherungsträger auferlegt ist. Andererseits gehören gemäß Art. 1 ArbGB RF die Rechtsverhältnisse der Sozialpflichtversicherung zu den sonstigen unmittelbar mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Verhältnissen. Diese Formulierung erklärt sich durch die Kontinuität der gesetzlichen Regelung. In der UdSSR waren die Rechtsverhältnisse betreffend die staatliche Sozialversicherung im Kodex der Gesetze über die Arbeit geregelt und gehörten bis in die 1960er Jahre zum Gegenstand des Arbeitsrechts. Nach Art. 2 ArbGB RF zählt es „zu den Grundprinzipien der rechtlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse“, dass den Arbeitnehmern die Sozialpflichtversicherung garantiert wird. Außerdem ist in Art. 22 ArbGB RF geregelt, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist, „die Sozialpflichtversicherung der Arbeitnehmer durchzuführen“. Wörtlich verstanden würde dies bedeuten, dass der Arbeitgeber alle Rechte und Pflichten des Sozialversicherungsträgers hat. Denn die „Durchführung der Sozialpflichtversi-

---

71 *Sulejmanova*, *Pravootnoshenija v oblasti social'nogo obespechenija* [Rechtsverhältnisse im Bereich der sozialen Sicherheit], in: *Problemy obshhej chasti prava social'nogo obespechenija* [Probleme des allgemeinen Teils des Rechts der sozialen Sicherheit], Moskau 2017, S. 299.

72 *Galaganov*, *Pravo social'nogo obespechenija* [Das Recht der sozialen Sicherheit] Moskau 2010, S. 116; *Filippova*, *Pravo social'nogo obespechenija* [Das Recht der sozialen Sicherheit], Moskau 2006, S. 160.

cherung“ ist ein weiter Begriff, der neben der Auszahlung von Leistungen alle Befugnisse der föderalen Staatsorgane im System der Sozialpflichtversicherung erfasst. Vor dem Hintergrund der Regelungen im Sozialversicherungsrecht wird man aber Art. 22 ArbGB RF dahingehend auslegen müssen, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist, die Aufgaben durchzuführen, die ihm das Sozialversicherungsrecht zuweist. Die Regelung des Art. 22 ArbGB RF berücksichtigt nicht, dass neben dem Arbeitgeber auch andere Versicherer gibt und zu dem Kreis der Versicherten nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch andere Personen gehören, z. B. erstreckt sich die Krankenversicherungspflicht auch auf Arbeitslose.<sup>73</sup> Die Tatsache, dass Arbeitgeber einige Aufgaben des Sozialversicherungsfonds erfüllen, ist noch kein Grund, sie den Versicherungsträgern zuzurechnen. Richtigerweise ist daher der Auffassung zu folgen, dass den Arbeitgebern vom Staat die Pflicht zur Leistungsauszahlung auferlegt ist<sup>74</sup> und, dass die Arbeitgeber zur Leistungsauszahlung vom Staat bevollmächtigt sind<sup>75</sup>.

#### 6. Zulässigkeit einer (unentgeltlichen) Indienstnahme des Arbeitgebers als nicht staatlichen Akteurs

In der sowjetischen Zeit haben die Betriebe Sozialleistungen sowie Renten an weiterhin berufstätige Arbeitnehmer ausgezahlt. Die Auferlegung dieser organisatorischen und finanziellen Belastungen auf die Betriebe wurde damit begründet, dass dies erhebliche Einsparungen der Sozialversicherung ermöglichte und damit mehr Mittel für die unmittelbaren Bedürfnisse der Versicherten zur Verfügung standen.<sup>76</sup> In der aktuellen Gesetzgebung sind die Pflichten des Arbeitgebers nahezu unverändert gegenüber der Sowjetzeit geblieben, allerdings fehlt in der Gesetzgebung/im Gesetzge-

73 Vgl. *Fedorova* (Fn. 37), S. 72 f.; *Baryshnikova*, K voprosu o vkljuchenii otoshenij po objazatel'nomu social'nomu strahovaniju v predmet pravovogo regulirovanija otrasli trudovogo prava [Zur Frage der Einbeziehung der Verhältnisse betreffend die Sozialpflichtversicherung in den Gegenstand des Arbeitsrechts], *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* [Arbeitsrecht in Russland und im Ausland], 2011, Nr. 1, S. 30-34.

74 Ähnliche Position vertreten *Lushnikova* und *Lushnikov*, vgl. *Lushnikova/Lushnikov*, (Fn. 17), S. 535.

75 *Machul'skaya* (Fn. 33), S. 151, *Sulejmanova* (Fn. 71), S. 298.

76 *Sacharow/Sheptulina*, in: *Terebilov* (Hrsg.), *Kommentarij k zakonodatel'stvu o trude* [Kommentar zur Gesetzgebung über Arbeit], Moskau 1986, S. 471.

bungsverfahren jegliche Begründung. Die Indienstnahme selbständiger Dritter zur Erfüllung bedarf unter Geltung der Grundrechte der Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit jedoch einer Begründung und verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Der erhebliche bürokratische und finanzielle Aufwand, den die Indienstnahme der Arbeitgeber im Rahmen der Sozialversicherung erfordert, war in Russland bislang allerdings nicht Gegenstand der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der RF bzw. des Obersten Gerichtshofs der RF. Auch in der Wissenschaft wird diese Frage in Russland nicht diskutiert.

In Deutschland wird eine unentgeltliche Indienstnahme hingegen sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis als Problem diskutiert. Als Beispiel kann die Diskussion um den von 1996 bis 1998 geltenden § 73 des Einkommenssteuergesetz<sup>77</sup> angeführt werden, der private Arbeitgeber verpflichtete, das Kindergeld an ihre Arbeitnehmer auszuzahlen. Damit waren erhebliche Aufzeichnungs-, Aufbewahrung- und Anzeigepflichten verbunden.<sup>78</sup> Eine Kompensation für die dadurch entstehenden Kosten war nicht vorgesehen. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten der Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit wurde in der Literatur bezweifelt.<sup>79</sup> Bevor es zu einer Befassung des Bundesverfassungsgerichts kam,<sup>80</sup> wurde die Regelung durch das Steuerentlastungsgesetz 1999 vom 19. Dezember 1998<sup>81</sup> mit der Begründung aufgehoben, dass diese Regelung für die Unternehmen zu einer erheblichen Verwaltungsmehrbelastung geführt habe.<sup>82</sup>

Andere Fälle der Indienstnahme von Unternehmen – u. a. im Zusammenhang mit der Indienstnahme bei der Abführung von Steuern und Abgaben – waren bereits Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.<sup>83</sup> Aus dessen Rechtsprechung ergibt sich, dass ein die Indienstnahme dem Grunde nach rechtfertigender Gemeinwohlbelang seine rechtfertigende Wirkung verlieren kann, wenn die Indienstnahme be-

---

77 I. d. F. des Jahressteuergesetzes 1996 – BGBl. I, 1250.

78 *Strauß* (Fn. 55), S. 446.

79 *Depenheuer*, Arbeitgeber als Zahlstelle des Sozialstaats, BB 1996, 1218 ff.; *Balmes*: Kindergeldauszahlungspflicht durch die Arbeitgeber, DStR 1997, 1309 ff.

80 Ein vor dem Bundesfinanzhof anhängiger Rechtsstreit wurde nach Aufhebung der Regelung für erledigt erklärt, vgl. BFH, Beschluss v. 22.3.1999, VI R 43/97.

81 BGBl. I, 3779.

82 BT-Drs. 14/23, S. 190.

83 BVerfGE 22, 380 ff.: Abführung der Kuponsteuer durch Banken; BVerfGE 40, 292 ff.: Abführung der Kirchensteuer durch den Arbeitgeber.



stimmte Zumutbarkeitsgrenzen überschreitet; die Indienstnahme darf weder unangemessen noch darf sie unzumutbar sein.<sup>84</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitserwägungen wird hierbei darüber gestritten, ob als Argument angeführt werden kann, dass Arbeitgeber die Möglichkeit hätten, entstehende Kosten auf Kunden abzuwälzen.<sup>85</sup> Weiter wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Diskussion angeführt, dass die Arbeitgeber ansonsten einer höheren Beitragslast ausgesetzt wären, wenn die Sozialversicherung auf ihre Kosten diese Aufgaben wahrnehmen und über Beiträge finanzieren würde.<sup>86</sup> Für mit dem Arbeitsverhältnis in Verbindung stehende Indienstnahmen wird zudem die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers als Rechtfertigung angeführt, die sich auch auf die abgaben- und leistungsrechtlichen Belange der Arbeitnehmer erstrecke.<sup>87</sup> Bislang haben sich aber letztlich noch keine klaren Grenzen für die Frage der Zumutbarkeit herausgebildet.<sup>88</sup>

Die Unterschiede in der Diskussion über die Zulässigkeit bzw. Rechtfertigung einer unentgeltlichen Indienstnahme der Arbeitgeber in Russland und in Deutschland erklären sich vor dem Hintergrund, dass in Deutschland Arbeitgeber unbestritten als private Akteure gesehen werden. In Russland hat hingegen – jedenfalls im Bereich des Sozialversicherungsrechts – noch kein wirkliches Umdenken hinsichtlich der Rolle des Arbeitgebers gegenüber der sowjetischen Tradition eingesetzt.

### *III. Pflichten des Arbeitgebers im Bereich des sozialen Schutzes*

#### *1. Beitragspflicht des Arbeitgebers*

##### a) Beitragshöhe und Verteilung des Beitragslast

Die wichtigste finanzielle Verpflichtung des Arbeitgebers als Versicherer besteht in der Zahlung und Abführung von Versicherungsbeiträgen. Zu den Errungenschaften des Sozialismus und zum kennzeichnenden Merk-

---

84 *Schlegel* (Fn. 50), S. 281.

85 *Schlegel* (Fn. 50), S. 283.

86 *Schlegel* (Fn. 50), S. 282 f.

87 *Kube*, Öffentliche Aufgaben in privater Hand – Sachverantwortung und Finanzierungslast, *Die Verwaltung* 2008, 28.

88 *Schlegel* (Fn. 50), S. 284.

mal der Sozialfürsorge in der UdSSR<sup>89</sup> zählte, dass die Beschäftigten keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen mussten<sup>90</sup> und die Versicherungsaufwendungen nur den Staat und die Unternehmen belasteten. Zum Vergleich: Im zaristischen Russland wurden die Versicherungsbeiträge zu zwei Fünftel vom Arbeitgeber und zu drei Fünftel vom Arbeitnehmer bezahlt.<sup>91</sup> In der UdSSR entrichteten die Betriebe Versicherungsbeiträge prozentual zur Summe der gezahlten Löhne und Gehälter und führten diese an den Fonds der staatlichen Sozialversicherung ab. Auch heute zählt Russland zu den wenigen Staaten, die die Beitragslast ausschließlich dem Arbeitgeber auferlegen.<sup>92</sup> Im Konzept für die Reform des Rentensystems der RF aus dem Jahr 1995 wurde vorgeschlagen, dass die Versicherungsbeiträge zur Rentenpflichtversicherung zur Hälfte vom Arbeitgeber und zur Hälfte vom Arbeitnehmer getragen werden. Allerdings wurde dieser Vorschlag bis heute nicht aufgegriffen.<sup>93</sup> Ein Grund dafür ist das sehr niedrige Lohnniveau in Russland. Im Jahr 2016 haben 19,8 Millionen Arbeitnehmer in Russland ein Einkommen unterhalb des gesetzlich festgelegten Existenzminimums, d. h. durchschnittlich weniger als 9.828 Rubel im Monat erzielt.<sup>94</sup> Für diesen Personenkreis hat sich der Begriff „arbeitende Arme“ durchgesetzt, der teilweise auch als spezifisch russisches Phänomen gesehen wird.<sup>95</sup>

Der Arbeitgeber als selbständiger Schuldner von Sozialversicherungsbeiträgen zahlt Beiträge an den Sozialversicherungsfonds der RF für die

---

89 *Sacharow/Ziwiljow* (Fn. 21), S. 20.

90 Dekret des Rats der Volkskommissare v. 31.10.1918 „Verordnung über die soziale Versorgung der Werktätigen“ – SZ RSFSR 1918, Nr. 89, Art. 906.

91 *Bilinsky* (Fn. 20), S. 86 f.

92 Einen Versicherungsbeitrag in Höhe von 1 % aller Zahlungen, die zugunsten Arbeitnehmer abgerechnet wurden, gab es nur von 1997 bis 2001, siehe Föderales Gesetz Nr. 26-Φ3 v. 5.2.1997 „Über die Tarife an den Rentenfonds der RF, den Sozialversicherungsfonds der RF, den staatlichen Beschäftigungsfonds RF und den Fonds der Krankenpflichtversicherung für das 1997 abzuführenden Versicherungsbeiträge“ – SZ RF 1997, Nr. 6, Art. 710.

93 *Kempe* (Fn. 6), S. 111 f.

94 *Shershukov*, *Zachem umen'shat' social'nuju pomoshh'?* [Weshalb die Sozialhilfe reduzieren?], *Zeitung argumenty i fakty* [Argumente und Fakten] v. 4.10.2017, siehe unter: [http://www.aif.ru/money/opinion/zachem\\_umen'shat\\_socialnyu\\_pomoshh](http://www.aif.ru/money/opinion/zachem_umen'shat_socialnyu_pomoshh).

95 *Osobennosti nacional'noj bednosti* [Besonderheiten der nationalen Armut], *Russkaja sluzhba BBC* [BBC Russland] v. 16.12.2015, siehe unter: [http://www.bbc.com/russian/business/2015/12/151216\\_poverty\\_russia\\_national\\_features](http://www.bbc.com/russian/business/2015/12/151216_poverty_russia_national_features).

Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft (2,9% des Gehalts bis zur Beitragsbemessungsgrenze<sup>96</sup>), an den Rentenfonds der RF (22 % des Gehalts bis zur Beitragsbemessungsgrenze<sup>97</sup> und 10 % des die Beitragsbemessungsgrenze übersteigenden Gehalts) und an den Krankenversicherungsfonds der RF (5,1 % des gesamten Einkommens)<sup>98</sup>.

Außerdem zahlt der Arbeitgeber Beiträge an den Sozialversicherungsfonds für die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Die Beitragshöhe richtet sich nach dem Versicherungstarif sowie Nachlässen und Zuschlägen zu dem Tarifbeitrag, die vom Sozialversicherungsfonds festgelegt werden. Die Höhe eines Nachlasses oder Zuschlags hängt gemäß Art. 22 Abs. 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3 von dem Niveau des Arbeitsschutzes im Unternehmen ab und darf 40 % des Tarifbeitrags nicht übersteigen. Falls sich bei einem Arbeitgeber ein Arbeitsunfall mit Todesfolge ereignet hat, darf kein Nachlass gewährt werden. Weitere Vorgaben für den Versicherungstarif enthält das Föderale Gesetz Nr. 179-Φ3 vom 22. Dezember 2005 „Über Versicherungstarife für die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten für das Jahr 2006“.<sup>99</sup> Das Föderale Gesetz Nr. 179-Φ3 sieht 32 Gefahrenklassen nach der Art der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens vor. Die Versicherungstarife reichen nach Art. 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 179-Φ3 von 0,2 bis 8,5 % der Summe der vom Versicherer gezahlten Gehälter. In Art. 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 179-Φ3 ist allerdings vorgesehen, dass der zu zahlende Versicherungsbeitrag nur 60 % des Versicherungstarifs beträgt.<sup>100</sup>

Seit dem 1. Januar 2013 werden zusätzliche Beträge an den Rentenfonds für die Finanzierung von Frührenten für Arbeitnehmer erhoben, die

---

96 Für die Beiträge zum Sozialversicherungsfonds lag die Bemessungsgrenze im Jahr 2017 bei 755.000 Rubel.

97 Für die Beiträge zum Rentenfonds lag die Bemessungsgrenze im Jahr 2017 bei 876.000 Rubel.

98 Art. 426 (Versicherungstarife für die Jahre 2017-2019), Zweiter Teil SteuerGB RF.

99 SZ RF 2006, Nr. 52 (Teil 2), Art. 5592, zuletzt geändert durch das Föderale Gesetz Nr. 419-Φ3 v. 12.16.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7468.

100 Der Hintergrund hierfür ist letztlich wohl gesetzestechnischer Art. Zur Erhöhung der Beiträge braucht nur der Prozentsatz nach Art. 2 angehoben werden und es muss nicht die gesamte Tabelle der Tarifsätze nach Art. 1 Föderales Gesetz Nr. 179-Φ3 überarbeitet werden.

schwere und gefährliche Arbeiten ausüben.<sup>101</sup> Die Höhe des zusätzlichen Betrags hängt von dem Schwierigkeitsgrad einer ausgeübten Arbeit ab. Seit Einführung der speziellen Begutachtung der Arbeitsbedingungen ab 1. Januar 2014 haben Arbeitgeber die zusätzlichen Versicherungsbeiträge nur dann abzuführen, wenn schädliche und gefährliche Bedingungen am Arbeitsplatz bei der Begutachtung festgestellt wurden.<sup>102</sup> Ziel dieser Regelung ist, die Arbeitgeber zu motivieren, die Arbeitsbedingungen zu verbessern: Wenn die Arbeitsbedingungen bei der Begutachtung als optimale oder zulässige eingestuft sind, entfallen die Zusatzbeiträge.<sup>103</sup> Die Einführung zusätzlicher Beiträge für Frührenten ist von großer praktischer Relevanz, da in Russland jeder dritte Rentner eine Frührente bezieht (Stand 2015). Grund hierfür ist insbesondere der sehr hohe Anteil an Beschäftigten in Industriezweigen, die mit hohen Risiken für die Gesundheit einhergehen (insbesondere in der rohstoffgewinnenden und verarbeitenden Industrie).<sup>104</sup> Hinzu kommt die aus sowjetischer Zeit übernommene und bis 2013 beibehaltene Tradition, diese Risiken insbesondere durch das Frührentensystem aufzufangen, ohne die betroffenen Unternehmen an den Kosten in einer den von ihnen ausgehenden Risiken entsprechenden Weise zu beteiligen. Außerdem fehlte bis zum Jahr 2000 eine soziale Pflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.<sup>105</sup>

## b) Folgen der Verletzung einer Beitragspflicht des Arbeitgebers

Schon seit den ersten wirtschaftlichen Krisen der 1990-er Jahre haben Arbeitgeber ihre Steuer- und Sozialabgabepflicht massenhaft verletzt. Das inflationäre Umfeld und der hohe Beitragssatz gaben Anreize, Schulden

---

101 *Vasileva*, Pflichten des Arbeitgebers nach der Gesetzgebung über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen und Anspruch des Arbeitnehmers auf Frühverrentung: Probleme in der Praxis (in diesem Band), S. 132.

102 Wenn die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen noch nicht durchgeführt wurde, beträgt der Tarif 9 % bzw. 6 % des Gehalts bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

103 *Vasileva* (Fn. 101), S. 129 ff.

104 *Roik*, Frühverrentung wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheits-schädigenden Arbeitsbedingungen: historische Entwicklung und aktuelle Probleme (in diesem Band), S. 115.

105 *Roik* (Fn. 104), S. 113 ff.

beim Rentenfonds anzuhäufen.<sup>106</sup> Außerdem haben die wirtschaftlichen Krisen die Schattenwirtschaft begünstigt.

Wie Fedorova in Ihrem Beitrag ausführt<sup>107</sup>, hat die Verletzung der Beitragspflicht zur Krankenpflichtversicherung und zur Versicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft keine negative Folgen für den Arbeitnehmer bezüglich des Erhalts von Sozialleistungen.

Gleiches gilt für die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Gemäß Punkt 14 der Entscheidung Nr. 2 des Plenums des Obersten Gerichts der RF vom 10. März 2011 „Über die Anwendung der Gesetzgebung über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten durch die Gerichte“<sup>108</sup> sind im Fall einer Verletzung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber Versicherungsleistungen von der entsprechenden Regionalbehörde des Sozialversicherungsfonds auch dann zu erbringen, wenn der Arbeitgeber seine Pflicht zur Beitragszahlung verletzt hat. Die Nichterfüllung der Beitragspflicht soll den verletzten Arbeitnehmer nicht belasten.<sup>109</sup>

Praktische Probleme für den Arbeitnehmer gibt es hingegen häufig, wenn der Arbeitgeber seine Beitragspflicht zur Rentenpflichtversicherung verletzt. Die Hinterziehung von Beiträgen zur Rentenpflichtversicherung war in den 1990er Jahren dadurch begünstigt, dass es keine persönlichen individualisierten Konten in der Rentenpflichtversicherung gab. Diese wurden erst ab dem 1. Januar 1997 eingeführt.<sup>110</sup> Bis dahin konnten Arbeitnehmer und Gewerkschaften die tatsächliche Abführung der pauschalen Versicherungsbeiträge nicht kontrollieren. Höchstproblematisch für die Beschäftigten war hierbei, dass gemäß Art. 10 Punkt 1 a. F. des Föderalen Gesetzes Nr. 173-Φ3 vom 17. Dezember 2001 „Über die Arbeitsrenten in der RF“<sup>111</sup> als Versicherungszeiten für die Erfüllung der Rentenvorausset-

106 *Lodahl* (Fn. 19), 27; *Rinck* (Fn. 38), S. 120.

107 *Fedorova* (Fn. 37), S. 77 ff.

108 RG v. 18.3.2011.

109 Berufungsbeschluss des Obersten Gerichts der Republik Baschkortostan Nr. 33.20208/2015 v. 17.11.2015 – Datenbank „Consultant Plus“.

110 Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3 v. 1.4.1996 „Über die Führung der persönlichen Rentenkonten im System der Rentenpflichtversicherung“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3) – SZ RF 1996, Nr. 14, Art. 1401, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 471-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 12.

111 SZ RF 2001 Nr. 52 (Teil 1), Art. 4920, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 145-Φ3 v. 4.6.2014 – SZ RF 2014, Nr. 23, Art. 2930.

zungen und für die Berechnung der Rentenhöhe nur die Beschäftigungszeiten angerechnet wurden, in denen Beiträge tatsächlich gezahlt wurden. Erst nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 9-II vom 10. Juli 2007 wurde diese Norm abgeschafft und die Praxis geändert.<sup>112</sup>

## 2. *Auszahlung von Sozialleistungen aus Mitteln des Sozialversicherungsfonds der RF durch den Arbeitgeber*

### a) Verfahren

Wie oben ausgeführt, stammt der Ansatz, den Arbeitgeber zur Auszahlung Sozialleistungen zu verpflichten aus der UdSSR. Damals musste der Arbeitgeber insbesondere Unterstützungsleistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit, bei Mutterschaft sowie die Renten für noch arbeitende Rentner auszahlen.<sup>113</sup> Heute sind die Arbeitgeber gemäß Art. 13 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 vom 29. Dezember 2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3)<sup>114</sup> verpflichtet, folgende Sozialleistungen auszuführen (und auch die Höhe selbst zu berechnen): Unterstützungsleistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit sowie bei Mutterschaft und monatliches Elterngeld bis zur Vollendung des 18. Lebensmonats des Kindes.<sup>115</sup> Auch im Bereich der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten wird teilweise das Verrechnungsprinzip angewendet: Unterstützungsleistung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit, Urlaubsentgelt für den Zusatzurlaub für einen Kuraufenthalt sowie Reisekosten

---

112 Siehe unten B. IV. 2. „Verpflichtungen des Staates bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen“.

113 *Bilinsky* (Fn. 20), S. 102.

114 SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil I), Art. 18, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 86-Φ3 v. 1.5.2017 – SZ RF 2017, Nr. 18, Art. 2663.

115 Lediglich das Elterngeld für nicht arbeitende Personen wird von den regionalen Sozialbehörden ausgezahlt. Seit dem Jahr 2007 haben auch nicht arbeitende (und damit nicht versicherte) Personen Anspruch auf monatliches Elterngeld bis zur Vollendung des 18. Lebensmonats des Kindes, siehe Art. 13 Föderales Gesetz Nr. 81-Φ3 v. 19.5.1995 „Über Unterstützungsleistungen für Bürger mit Kindern“ – SZ RF 1995, Nr. 21, Art. 1929, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 39-Φ3 v. 28.3.2017 – SZ RF 2017, Nr. 14, Art. 1998.

zum Kurort hin und zurück werden vom Arbeitgeber ausbezahlt und mit den Beiträgen zur Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verrechnet (Art. 15 Punkt 7 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3). Andere Leistungen der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten (z. B. monatliche Versicherungsleistungen, Mehraufwendungen für medizinische, soziale und berufliche Rehabilitation) werden unmittelbar durch den Sozialversicherungsfonds ausbezahlt.

Finanziert werden diese vom Arbeitgeber auszubezahlenden Sozialleistungen allerdings (abgesehen von den Unterstützungsleistungen für die ersten drei Tage der Arbeitsunfähigkeit bei Erkrankungen, die nicht auf einen Arbeitsunfall zurückzuführen sind) aus Mitteln des Sozialversicherungsfonds. Der Arbeitgeber kann die als Leistungen ausgezahlten Beträge mit der Summe der von ihm (für alle bei ihm beschäftigten Arbeitnehmer) an den Sozialversicherungsfonds abzuführenden Beiträge verrechnen. Sollte die Beitragsschuld des Arbeitgebers geringer sein als die Summe der von ihm ausgezahlten Leistungen, erhält er auf Antrag hin eine Erstattung durch den Sozialversicherungsfonds.<sup>116</sup> Dieses „Verrechnungssystem“ stammt ebenfalls noch aus Zeiten der UdSSR.

#### b) Probleme bei der Auszahlung von Sozialleistungen durch den Arbeitgeber

Das beschriebene Verfahren der Auszahlung von Leistungen funktionierte in der UdSSR unter den Bedingungen der Planwirtschaft problemlos, weil die Betriebe Teil des einheitlichen Staatsapparats waren. Nach Übergang zur Marktwirtschaft war es in Folge der wirtschaftlichen Krisen der 1990er Jahre an der Tagesordnung, dass Arbeitgeber ihrer Pflicht zur Auszahlung von Versicherungsleistungen nicht nachkamen. In vielen Fällen erfolgte die faktische Stilllegung einer Organisation ohne ordentliche Liquidation (z. B. Verkauf an einen Strohmännchen – häufig eine nicht greifbare juristische Person). Diese Situation war sehr problematisch für die Durchsetzung eines Leistungsanspruchs, weil ausgehend von Art. 13 Teil 3 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 eine direkte Auszahlung aus dem Sozial-

---

116 *Gerasimova*, Praktische Probleme der Durchsetzung eines Anspruchs gegen den Arbeitgeber auf Unterstützungsleistungen bei Schwangerschaft, Geburt und vorübergehender Arbeitsunfähigkeit (in diesem Band), S. 99 f.

versicherungsfonds nur im Fall der Einstellung der Tätigkeit des Arbeitgebers, d. h. der ordnungsgemäßen Liquidation des Unternehmens, möglich war.<sup>117</sup>

### 3. Abwicklungspflichten des Arbeitgebers im Bereich der Sozialversicherung

Zu erwähnen sind weitere Pflichten des Arbeitgebers im Bereich der Sozialpflichtversicherung, die überwiegend erst mit dem Aufbau eines „echten“ Sozialversicherungssystems in den 1990er Jahren eingeführt wurden:

- Eigene Anmeldung als „Versicherer“ bei den jeweiligen Fonds (Art. 12 Punkt 2 Unterpunkt 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3).
- Der Versicherer ist verpflichtet, sich von den Behörden des Rentenfonds die Versicherungsscheine für die Rentenpflichtversicherung zukommen zu lassen und diese den Arbeitnehmern auszuhändigen (Art. 15 des Föderalen Gesetzes Nr. 27-Φ3).
- Der Versicherer ist verpflichtet, dem Rentenfonds zur Führung der persönlichen Rentenkonten die erforderlichen Angaben über die versicherten Personen<sup>118</sup> zu übermitteln (Art. 8 Punkt 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 27-Φ3).<sup>119</sup>
- Seit Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst (ab 1. Januar 2017),<sup>120</sup> ist dem Arbeitgeber die Pflicht auferlegt, den regionalen Behörden des föderalen Steuerdiensts Angaben über die Höhe des Gehalts und über die Höhe der abzuführenden Versicherungsbeiträge für die bei ihm versicherten Personen zu übermitteln (Art. 11 Punkt 2.3 des Föderalen Ge-

---

117 *Gerasimova* (Fn. 116), S. 101.

118 Hierbei handelt es sich in erster Linie um Arbeitnehmer. In der Praxis kommt es sehr selten vor, dass Versicherungsbeiträge auf Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrags geleistet werden, dessen Gegenstand die Erfüllung von Arbeiten oder die Erbringung von Leistungen ist.

119 Zu den Praktischen Problemen siehe *Filippova*, Verantwortung der Arbeitgeber als Versicherer im Zusammenhang mit der Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst (in diesem Band), S. 92 f.

120 Siehe dazu ausführlich *Filippova* (Fn. 119), S. 83 ff.



setzes Nr. 27-Φ3). Vor der Übertragung der Befugnisse musste der Arbeitgeber diese Informationen dem Rentenfonds übermitteln.

Eine Verletzung dieser Pflichten des Arbeitgebers kann sich nachteilig auf die Durchsetzung von Renten- und Sozialleistungsansprüchen der betroffenen Arbeitnehmer auswirken. In Einzelfällen, die im Wesentlichen die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten betreffen, wurde sogar die Versicherungsleistung insgesamt verweigert.<sup>121</sup> Das größte praktische Problem betrifft aber die Rentenpflichtversicherung, weil ohne Übermittlung der erforderlichen Angaben über die versicherte Person, insbesondere die Dauer der Beschäftigung und die Höhe des Gehalts, die Rente in geringerer Höhe gewährt wird.

#### 4. Pflichten des Arbeitgebers aus dem Arbeitsschutzrecht und aus der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

##### a) Einordnung des Arbeitsrechts in die Gesamtrechtsordnung

Um Pflichten des Arbeitgebers in der Sozialversicherung von Pflichten aus dem Arbeitsschutzrecht abzugrenzen, ist es wichtig, die Einordnung des Arbeitsrechts in die Gesamtrechtsordnung richtig zu bestimmen.

Sowohl in Deutschland, als auch in Russland „teilt sich das Arbeitsrecht mit dem Sozialrecht die Aufgabe der Daseinsvorsorge“.<sup>122</sup> Auch das deutsche Arbeitsrecht weist insoweit „einige öffentlich-rechtliche Prinzipien auf“, u. a. wirkt sich auch im Arbeitsrecht das sozialstaatliche Schutzprinzip zugunsten des sozial schutzbedürftigen Arbeitnehmers aus.<sup>123</sup> In beiden Rechtsordnungen gibt es arbeitsrechtliche Schutznormen (im weiten Sinne), die auf den Schutz des Arbeitnehmers als schwächere Vertragspartei ausgerichtet sind. Allerdings besteht in Deutschland, im Unterschied zu Russland, die Hauptaufgabe des Arbeitsrechts in der Rege-

---

121 Siehe ausführlich *Chernyaeva*, Praktische Probleme bei der Auszahlung von Versicherungsleistungen bei Arbeitsunfällen (in diesem Band), S. 155 ff.

122 *Löwisch/Caspers/Klumpp*, Arbeitsrecht, München 2012, S. 11.

123 *Schmidt*, Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht, Baden-Baden 1985, S. 234; *Schubert*, Dogmatische Einordnung und Leitprinzipien des Arbeitsrechts, in: Schubert/Kurennoy (Hrsg.), Handbuch für deutsches und russisches Arbeitsrecht, Baden-Baden 2016, S. 58.

lung des Leistungsaustausches<sup>124</sup> und das Arbeitsrecht (mit Ausnahme des Arbeitsschutzrechts) wird insgesamt dem Zivilrecht zugeordnet.<sup>125</sup> In Russland bestimmt Art. 1 ArbGB RF, dass Hauptaufgaben der Arbeitsgesetzgebung die Schaffung der notwendigen rechtlichen Bedingungen für die Erreichung des optimalen Interessenausgleichs zwischen den Parteien des Arbeitsverhältnisses, dem Staat sowie die rechtliche Regelung von Arbeitsverhältnissen und mit diesen unmittelbar verbundenen sonstigen Verhältnissen sind. In der russischen Literatur herrscht die Ansicht vor, dass das Arbeitsrecht oft durch seine soziale Bestimmung gekennzeichnet ist.<sup>126</sup>

Im sowjetischen Arbeitsrecht gab es einige Regelungen privatrechtlichen Charakters, betreffend den Abschluss, die Beendigung und Kündigung des Arbeitsvertrages. Überwiegend hatten die Normen des sowjetischen Arbeitsrechts einen öffentlich-rechtlichen Charakter.<sup>127</sup> Viele von Ihnen hatten eine paternalistische Zielsetzung und enthielten Schutzvorkehrungen für bestimmte Arbeitnehmergruppen (Frauen, Jugendliche, Arbeitnehmer in bestimmten Berufen etc.). Die meisten dieser Regelungen gelten bis heute. Mit der Transformation von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wurden in das russische Arbeitsrecht mehr Normen privatrechtlichen Charakters aufgenommen. Dennoch ist das Arbeitsrecht in Russland, wie zuvor in der UdSSR, ein selbständiger, vom Privatrecht abgegrenzter Rechtszweig geblieben, der sich weder in das Privatrecht noch in das öffentliche Recht einordnet, sondern selbständig daneben besteht.<sup>128</sup>

---

124 *Löwisch/Caspers/Klump* (Fn. 122), S. 9.

125 *Schubert*, Rechtsquellen und Einordnung des Arbeitsrechts in die Rechtsordnung, in: Schubert/Kurennoy (Hrsg.) *Handbuch für deutsches und russisches Arbeitsrechts*, Baden-Baden 2016, S. 707; *Schmidt* (Fn. 123), S. 235 f.

126 *Lushnikova/Lushnikov*, *Ocherki teorii trudovogo prava* [Grundriss der Theorie des Arbeitsrechts], Sankt Petersburg 2006, S. 338.

127 Einige Wissenschaftler gehen sogar davon aus, dass das Arbeitsrecht in der UdSSR ausschließlich öffentlich-rechtliche Normen zum Inhalt hatte; siehe z. B. *Khokhlov*, *Trudovoe pravo kak otrasl' prava, nauka i uchebnaja disciplina* [Arbeitsrecht als Rechtszweig, Wissenschaft und Lehrfach], in: *Khokhlov* (Hrsg.), *Kurs rossijskogo trudovogo prava* [Kurs des russischen Arbeitsrechts], Sankt Petersburg 1996, S. 195.

128 *Khokhlov* (Fn. 127), S. 197.

b) Verhältnis zwischen Arbeitgeberpflichten aus dem Arbeitsschutzrecht und Arbeitgeberpflichten aus der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Die Pflichten des Arbeitgebers im Bereich des Arbeitsschutzes haben in Russland einen öffentlich-rechtlichen Charakter.<sup>129</sup> Viele dieser Pflichten waren schon in der sowjetischen Arbeitsgesetzgebung vorgesehen (z. B. die Pflicht, Arbeitsunfälle zu untersuchen, Art. 147 des Kodex der Gesetze über die Arbeit). Die noch aus der Sowjetzeit stammenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen des Arbeitgebers aus dem Arbeitsschutzrecht wurden somit durch die neuere Gesetzgebung über die Sozialversicherung überlagert.<sup>130</sup> Da auch das Sozialversicherungsrecht dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist, bleibt es aber insoweit beim öffentlich-rechtlichen Charakter. Viele der öffentlich-rechtlichen Pflichten des Arbeitgebers aus dem Arbeitsschutzrecht sind gleichzeitig Pflichten des Arbeitgebers als Versicherer im Rahmen der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten: Z. B. die Pflicht des Arbeitgebers, Unfälle zu untersuchen und Arbeitsunfälle zu melden (Art. 227-229 ArbGB RF und Art. 17 Punkt 5 und 6 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3) oder die Pflicht des Arbeitgebers zur Ausbildung der Arbeitnehmer in sicheren Methoden und Verfahren (Art. 212 ArbGB RF und Art. 17 Punkt 11 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3). Der Adressatenkreis im Föderalen Gesetz Nr. 125-Φ3 ist weiter und erfasst alle Versicherer. Im Unterschied zum deutschen Recht, wo öffentlich-rechtliche Arbeitsschutzvorschriften durch den Dualismus von staatlichem und autonomem Arbeitsschutz<sup>131</sup> geprägt sind, weisen sie im russischen Recht eine monistische staatliche Natur auf.

Im Jahr 2014 wurde die Pflicht des Arbeitgebers (nicht des Versicherers), die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen durch eine spezialisierte Organisation (zugelassene Gutachterorganisation) zu organisieren und zu finanzieren eingeführt.<sup>132</sup> Im Rahmen der Begutachtung werden die Arbeitsbedingungen entsprechend nach der Gefahrenstufe einge-

129 *Khokhlov*, Streifzug durch die Geschichte der Arbeitgeberpflichten in Bezug auf die Sozialversorgung und die Sozialversicherung: von der UdSSR bis zur Gegenwart (in diesem Band), S. 66.

130 *Khokhlov* (Fn. 129), S. 66.

131 *Waltermann*, Sozialrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2016, S. 134.

132 Föderales Gesetz Nr. 426-Φ3 v. 28.12.2013 „Über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“ – SZ RF 2014, Nr. 52 (Teil I), Art. 6991, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 136-Φ3 v. 1.5.2016 – SZ RF 2016, Nr. 18, Art. 2552.

ordnet. Danach sind die Arbeitsbedingungen in vier Klassen aufgeteilt: optimale, zulässige, schädliche und gefährliche. Auch hier ist die Abgrenzung zwischen der arbeitsschutzrechtlichen Pflicht des Arbeitgebers und der Pflicht des Arbeitgebers aus der Sozialversicherung als Versicherer sehr schwierig. Der Arbeitgeber als Versicherer ist verpflichtet, die Ergebnisse der speziellen Begutachtung der Arbeitsbedingungen dem Unfallversicherungsträger mitzuteilen (Art. 17 Punkt 18 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3).

- c) Folgen der Verletzung von Arbeitgeberpflichten aus dem Arbeitsschutzrecht und Arbeitgeberpflichten aus der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Die Erfüllung von Pflichten aus dem Arbeitsschutzrecht und aus der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten wirkt sich in zwei Fällen maßgeblich auf die Leistungsansprüche der Versicherten aus der Sozialversicherung aus.

Zum einen ist die ordnungsgemäße Durchführung der speziellen Begutachtung der Arbeitsbedingungen Voraussetzung für die Feststellung, dass ein Anspruch auf Frühverrentung (bei Beschäftigung unter schädlichen oder gefährlichen Arbeitsbedingungen) besteht. Wenn der Arbeitgeber der Gutachterorganisation, die die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen durchführt, falsche oder unvollständige Informationen zur Verfügung stellt oder anders die Ergebnisse der Begutachtung beeinflusst, kann der Arbeitnehmer u.a. seinen Anspruch auf Frühverrentung verlieren. Problematisch ist, dass der Arbeitgeber grundsätzlich ein hohes Interesse daran hat, dass die Gutachterorganisation bei ihm keine schädlichen oder gefährlichen Arbeitsbedingungen feststellt, da er in diesem Fall neben verschiedenen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen (z. B. Zusatzurlaub, gekürzte Arbeitszeit) auch einen Zusatzbeitrag zur Rentenpflichtversicherung bezahlen muss.

Zum anderen gibt es bei Unfällen im Betrieb eine Wechselbeziehung zwischen deren ordnungsgemäßer Untersuchung und der Durchsetzung eines Anspruchs auf Versicherungsleistungen aus der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Im Falle eines Unfalls im Betrieb hat der Arbeitgeber nach Art. 229 ArbGB RF eine Untersuchungskommission einzusetzen. Die Untersuchungskommission setzt sich zusammen aus einem Vertreter des Arbeitgebers, der Fachkraft für Ar-

beitssicherheit des Betriebs sowie einem Vertreter der Gewerkschaft oder eines anderen Arbeitnehmerinteressen vertretenden Gremiums, falls ein solches vorhanden ist. Der Vertreter des Arbeitgebers leitet hierbei die Kommission.<sup>133</sup> Versicherungsleistungen wegen des Unfalls werden vom Sozialversicherungsfonds nur gewährt, wenn dieser von der Untersuchungskommission als Arbeitsunfall klassifiziert wurde. Weil das Auftreten von Arbeitsunfällen im Betrieb einen Zuschlag zum Versicherungsbeitrag zur Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zur Folge haben kann, haben Arbeitgeber ein Interesse daran, die Ergebnisse der Untersuchung zu beeinflussen. In der Praxis kommt es häufig vor, dass der Arbeitgeber die Untersuchung des Unfalls unterlässt oder die Kommission die Schwere der durch den Unfall entstandenen Verletzungen herunterspielt oder den Unfall nicht als Arbeitsunfall klassifiziert.<sup>134</sup>

#### IV. *Verpflichtungen des Staats bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflichten im Bereich des sozialen Schutzes*

##### 1. *Rechtsgrundlagen*

Eine Verpflichtung des Staates, die Erfüllung und Durchsetzung von Leistungsansprüchen der Versicherten aus der Sozialversicherung zu garantieren, lässt sich in Russland aus dem Grundrecht auf soziale Sicherheit, Art. 39 Teil 1 und 2 Verf RF, ableiten. Von besonderer Bedeutung ist insoweit insbesondere Art. 39 Teil 1 Verf RF, wonach jedem soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit, Invalidität und Verlust des Ernährers, für die Erziehung der Kinder und in anderen gesetzlich festgelegten Fällen garantiert wird. Wenn der Staat zur Erfüllung dieser Verpflichtung ein Sozialversicherungssystem einführt, muss er auch dessen Funktionsfähigkeit garantieren.<sup>135</sup>

Eine klare Umsetzung dieses Verfassungsauftrags fand sich in dem bis zum 31. Januar 2002 geltenden Kodex der Gesetze über die Arbeit. Dort war in Art. 237 zu Gunsten der Arbeitnehmer bestimmt, dass im Falle der

---

133 Lediglich in den in Art. 229.4 ArbGB RF vorgesehenen Fällen erfolgt die Untersuchung eines Unfalls durch die staatliche Arbeitsinspektion, z. B. im Fall der Verheimlichung eines Arbeitsunfalls.

134 Siehe ausführlich *Chernyaeva* (Fn. 121), S. 162 ff.

135 In diesem Sinne *Sacharow* (Fn. 21), S. 41 ff.

Nichtabführung von Beiträgen zur staatlichen Sozialversicherung durch den Arbeitgeber die Arbeitnehmer ihren Anspruch auf staatliche Sozialleistungen nicht verlieren. Diese Regelung stammte allerdings noch aus der Zeit der UdSSR, wo diese Norm eher deklaratorischen Charakter hatte. Sie wurde in das zum 1. Februar 2002 in Kraft getretene ArbGB RF nicht übernommen.

Im Übrigen gibt es einige allgemeine Bestimmungen über die staatliche Verantwortung für die Sozialpflichtversicherung, die jedoch nicht explizit eine Verantwortung gegenüber den einzelnen Versicherten regeln. Zum einen heißt es in Art. 5 Abs. 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 167-Φ3 vom 15. Dezember 2001 „Über die Rentenpflichtversicherung in der RF“<sup>136</sup> (nachfolgend - Föderales Gesetzes Nr. 167-Φ3), dass der Staat die subsidiäre Verantwortung für die Erfüllung der Verpflichtungen des Rentenfonds gegenüber den Versicherten trägt. Zum anderen bestimmt Art. 24 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3, dass für den Fall, dass die Finanzmittel im Sozialversicherungssystem nicht ausreichen, um Sozialleistungen auszuzahlen, Transfers aus dem Staatshaushalt vorgesehen werden sollten. Diese gesetzlichen Regelungen der subsidiären Verantwortung des Staates betreffen aber ausschließlich das Verhältnis des Staates zu den Versicherungsträgern (Fonds). Aus Ihnen folgt daher keine direkte Pflicht des Staates, für die Nichterfüllung der Verpflichtungen von Arbeitgebern (Versicherern) einzustehen, die ihre Beitragspflichten verletzt haben. Im Gegenteil war seit 1. Januar 2002 in Art. 10 Punkt 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 173-Φ3 geregelt, dass es sich negativ für den Versicherten bzw. dessen Leistungsansprüche auswirkt, wenn die Versicherer (die Arbeitgeber) die Beiträge nicht oder nur teilweise bezahlt haben.

## *2. Verpflichtungen des Staates bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen*

Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II vom 10. Juli 2007 wurde Art. 10 Punkt 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 173-Φ3 und Punkt 7 Abs. 3 der Bestimmungen über die das Rentenskapital bildenden Versicherungsbeiträge insoweit für verfassungswidrig erklärt, als die-

---

136 SZ RF 2001, Nr. 51, Art. 4832, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 456-Φ3 v. 19.12.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7505.

se Bestimmungen vorsehen, die Beschäftigungszeiten, für die der Arbeitgeber keine (oder keine vollständigen) Sozialversicherungsbeiträge abgeführt hat, nicht als Versicherungszeit zu berücksichtigen und die Höhe des Versicherungsteils der Arbeitsrente entsprechend zu kürzen. Das Verfassungsgericht sah hierin einen Verstoß gegen das Grundrecht auf soziale Sicherheit (Art. 39 Teil 1 und 2 Verf RF) in Verbindung mit dem Gleichheitssatz (Art. 19 Teil 1 und 2 Verf RF) und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 55 Teil 3 Verf RF). Außerdem hat das Verfassungsgericht angemerkt, dass die in Art. 5 des Föderalen Gesetzes Nr. 167-Φ3 vorgesehene subsidiäre Verantwortung des Staates für derartige Fälle nicht hinreichend konkret ausgestaltet ist.

Um die Erfüllung der Ansprüche der versicherten Arbeitnehmer sicherzustellen, hat das Verfassungsgericht dem föderalen Gesetzgeber den Auftrag erteilt, Regelungen zu treffen, die die Realisierung der erworbenen Rechte im System der Rentenpflichtversicherung, u. a. in Fällen, in denen die Rentenfinanzierung nicht durch Versicherungsbeiträge abgedeckt ist, garantieren (Punkt 2 Abs. 2 der Begründung zur Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II). Bis zur Schaffung solcher Regelungen müsse – ausgehend vom Prinzip der unmittelbaren Geltung der Verfassung und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Beziehungen zwischen dem Staat und dem Rentenfonds einerseits und zwischen dem Staat und den Versicherern (Arbeitgebern) sowie den versicherten Arbeitnehmern andererseits, der Rentenanspruch durch den Staat auch in den Fällen garantiert werden, in denen der Arbeitgeber seine Pflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen verletzt hat.

Problematisch ist, dass bis jetzt (mehr als zehn Jahre später!) die vom Verfassungsgericht geforderten Regelungen nicht geschaffen wurden. Einzige Grundlage für die Durchsetzung der Rentenansprüche bleiben daher in Fällen, in denen der Arbeitgeber seine Beitragspflicht nicht oder nicht vollständig erfüllt hat, die in der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II vom 10. Juli 2007 festgelegten vorläufigen Maßnahmen. Diese Entscheidung betrifft allerdings nur die Versicherungsbeiträge auf den Versicherungsteil<sup>137</sup> der Arbeitsrente, nicht hingegen die kapitalgedeckte

---

137 Ab dem 1.1.2015 wurde der Versicherungsteil der Arbeitsrenten in eine „Versicherungsrente“ umgewandelt, siehe: Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3 v. 28.12.2013 „Über die Versicherungsrenten“ – SZ RF 2013, Nr. 52 (Teil I), Art. 6965, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 428-Φ3 v. 19.12.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52

Rente<sup>138</sup>. Außerdem hilft diese Entscheidung nicht in den praktisch häufigen Fällen, in denen offiziell kein Arbeitsvertrag geschlossen wurde oder schwarz gearbeitet wurde.

Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung führt dazu, dass sich in einzelnen Fällen die Behörden des Rentenfonds trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichts weigern, die Beschäftigungszeiten, für die der Arbeitgeber keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt hat, als Versicherungszeit zu berücksichtigen.<sup>139</sup> In diesen Fällen muss der Arbeitnehmer, um sein Recht auf Versicherungsrente (einschließlich Frührente) zu realisieren, Klage erheben. In den meisten Fällen<sup>140</sup> geben die Gerichte derartigen Klagen statt. Trotz eines Beschlusses des Verfassungsgerichts (Nr. 798-O-O vom 20. November 2007)<sup>141</sup>, in dem einige Fragen der Umsetzung der Entscheidung Nr. 9-II erläutert wurden, werden einige begleitende Fragen von den Gerichten und Rentenbehörden nicht einheitlich beurteilt, z. B. ab welchem Zeitpunkt die Renten neu berechnet werden sollen.<sup>142</sup> Außerdem unterlaufen den Gerichte in einigen Fällen Fehler bei der Bestimmung der

---

(Teil V), Art. 7477. Der „kapitalgedeckte Teil“ der Arbeitsrente wurde in eine eigenständige „kapitalgedeckte Rente“ umgewandelt, siehe: Föderales Gesetz Nr. 424-Φ3 v. 28.12.2013 „Über die kapitalgedeckte Rente“ – SZ RF 2013 Nr. 52, (Teil I), Art. 6989, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 143-Φ3 v. 23.5.2016 – SZ RF 2016, Nr. 22, Art. 3091.

- 138 Voronin (Hrsg.), *Kommentarij k zakonodatel'stvu RF o pensionnyh nakoplenijah* [Kommentar zur Gesetzgebung RF über Rentenskapitalanlagen], Moskau 2015, Art. 3.
- 139 *Metel'eva*, *Mogut li dejstvija rabotodatelja lishit' rabotnika l'gotnoj pensii?* [Können die Handlungen des Arbeitgebers zum Verlust des Anspruchs eines Arbeitnehmers auf privilegierte Rente führen?], Zeitschrift „Trudovoe pravo“ [„Arbeitsrecht“], 2012, Nr. 9.; Beschluss des Obersten Arbitragegerichts der RF Nr. BAC-1287/11 v. 22.2.2011 in der Rechtssache Nr. A73-20447/2009; Beschluss des Obersten Arbitragegerichts der RF Nr. BAC-18053/10 v. 19.1.2011 in der Rechtssache Nr. A55-38900/2009; Beschluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 48-B09-3 v. 24.4.2009 – jeweils Datenbank „Consultant Plus“.
- 140 Komplizierter ist die Situation bei den Frührenten, weil der Rentenfonds Arbeit unter gesundheitsschädigenden Bedingungen nur im Falle der tatsächlichen Einzahlung der Versicherungsbeiträge auf die gesamte Versicherungszeit für die Gewährung der Frühverrentung anrechnet.
- 141 Beschluss des Verfassungsgerichts der RF Nr. 798-O-O v. 20.11.2007 „Auf Antrag des Rentenfonds der RF über die amtliche Erläuterung der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II v. 10.7.2007“ – VKS 2008, Nr. 1.
- 142 In Betracht kommt der Tag der Entscheidungsverkündung (10.7.2007) oder eine komplette Neuberechnung, auch für die Zeit davor. Richtigerweise hat eine Neuberechnung möglich auch für die Zeit vor dem 10.7.2007 zu erfolgen, vgl. Be-



Behörde, die die Beiträge an Stelle des Arbeitgebers abführen muss. Z. B. wird anstatt des Rentenfonds das Finanzministerium in die Pflicht genommen.<sup>143</sup>

Bemerkenswert ist, dass im Föderalen Gesetz Nr. 424-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über Versicherungsrenten“<sup>144</sup>, das viele Jahre nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF verabschiedet wurde, die subsidiäre Verantwortung des Staates für die Rentenversorgung als verfassungsrechtliches Prinzip der Rentenversorgung zwar genannt ist. Allerdings kann man aus dem Gesetz nicht herauslesen, was aus diesem Prinzip im konkreten Einzelfall folgt.

### 3. Absicherung der Beitragszahlung

Folge der Nichtzahlung von Beiträgen ist sowohl in Deutschland als auch in Russland primär, dass diese beim Beitragsschuldner vollstreckt werden können. In Russland erfolgt die Vollstreckung von Sozialversicherungsbeiträgen seit 1. Januar 2017 durch die regionalen Behörden des Föderalen Steuerdiensts. Lediglich die Beiträge für die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten werden durch den Sozialversicherungsfonds weiterhin selbst vollstreckt. In Russland kann der Arbeitnehmer zudem grundsätzlich auch selbst auf die Beitragszahlung klagen.<sup>145</sup>

Durch eine Änderung des Strafgesetzbuchs, die am 10. August 2017 in Kraft trat, wurde in Russland erneut eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen eingeführt.<sup>146</sup> In

---

schluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 83-KГ13-13 v. 14.2.2014 – Datenbank „Consultant Plus“.

143 Siehe Beschluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 16-B08-27 v. 29.1.2009 – Datenbank „Consultant Plus“.

144 SZ RF 2013, Nr. 52 (Teil I), Art. 6989, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 143-Φ3 v. 23.5.2016 – SZ RF 2016, Nr. 22, Art. 3091.

145 Entscheidung des Plenums des Obersten Gerichts der RF v. 11.12.2012, Nr. 30 „Über die Behandlung von Rechtssachen betreffend die Realisierung des Rechts auf Arbeitsrente“ (Punkt 6).

146 Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 29.7.2017 „Über die Änderung des Strafgesetzbuches RF und der Strafprozessordnung RF im Zusammenhang mit der Verbesserung der Regelung der Rechtsverhältnisse betreffend die Zahlung von Versicherungsbeiträgen an staatliche außerbudgetäre Fonds“ – SZ RF 2017, Nr. 31, Art. 4799 (Art. 198 f. StGB RF). Zuvor war bereits v. 27.6.1998 bis 10.12.2003

Deutschland gibt es demgegenüber bereits seit 2004 den Straftatbestand des Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen. In Deutschland folgt aus der Verwirklichung dieses Straftatbestands zudem auch ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch nach § 823 Abs. 2 BGB des Sozialversicherungsträgers, der sich primär gegen den/die Täter (d. h. die natürliche/n Person/en) richtet. Dieser zivilrechtliche Schadensersatzanspruch wird insbesondere dann relevant, wenn die Beitragsschuld gegen den Arbeitgeber (z. B. eine juristische Person) nicht vollstreckt werden kann.<sup>147</sup> Eine derartige Schadensersatzpflicht wird in Russland nicht gesehen, obwohl das russische Deliktsrecht in Art. 1064 ZGB RF eine deliktische Haftung für die Verursachung von Vermögensschäden vorsieht. Insoweit wird in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung argumentiert, dass dem Sozialversicherungsträger durch das Unterlassen der Beitragszahlung kein Schaden entstehen würde. Denn Versicherungsbeiträge, die nicht oder nicht in voller Höhe bezahlt würden, könnten vollstreckt werden und es entstünden zudem sogar noch Ansprüche auf Geldbußen und Zinsen.<sup>148</sup> Gerichtliche Entscheidungen zu der Frage, wie es sich verhält, wenn diese Ansprüche nicht vollstreckt werden können, gibt es – zumindest soweit ersichtlich – nicht.

#### 4. *Verpflichtungen des Staates bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Auszahlung von Sozialleistungen*

Art. 4 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 zählt Grundsätze der Sozialpflichtversicherung auf. Hierzu gehört auch die Garantie der Wahrung der Rechte der Versicherten im Fall des Eintritts eines versicherten Risikos und die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Sozialpflichtversicherung, unabhängig von der finanziellen Lage des Versicherers (Art. 4 des Föderalen

---

eine Strafbarkeit der Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen in Art. 199 StGB RF vorgesehen, siehe Föderales Gesetz Nr. 92-Φ3 v. 25.6.1998, Nr. 92-Φ3 „Über die Änderung des Strafgesetzbuches RF“ – SZ RF 1998, Nr. 26, Art. 3012.

147 Vgl. *Fuchs*, Sozialversicherungspflichten der Arbeitgeber und die staatliche Reaktion auf ihre Nichterfüllung – eine historisch-dogmatische Betrachtung (in diesem Band), S. 178 ff.; *Giesen*, Anreize und Zwänge zur Erfüllung von Beitragspflichten zur Gesetzlichen Unfallversicherung (in diesem Band), S. 195.

148 Entscheidung des 13ten Arbitragegerichts v. 26.2.2008 in der Rechtssache Nr. A21-4590/2007 – Datenbank „Consultant Plus“.

Gesetzes Nr. 165-Φ3). Außerdem sieht Art. 10 dieses Gesetzes das Recht der Versicherten auf den rechtzeitigen Erhalt von Versicherungsleistungen vor.

Dennoch kam es in der Praxis häufig vor, dass bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Auszahlung von Sozialleistungen Versicherte ihre Ansprüche nicht durchsetzen konnten. Eine direkte Auszahlung aus dem Sozialversicherungsfonds an Stelle des Arbeitgebers war, wie bereits ausgeführt, nur im dem Fall möglich, dass der Arbeitgeber seine Tätigkeit eingestellt hat. In allen anderen Fällen mussten die versicherten Arbeitnehmer den Arbeitgeber verklagen. Aber auch wenn dann zugunsten der Kläger entschieden wurde, war in vielen Fällen eine Vollstreckung nicht möglich, weil der Arbeitgeber nicht auffindbar bzw. mittellos war.

Eine Verbesserung der Situation erfolgte, indem durch mehrfache Änderungen des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 die Zahl der Fälle der direkten Auszahlung von Versicherungsleistungen durch den Sozialversicherungsfonds erweitert wurde. Heute sind praktisch alle Fälle erfasst, in denen früher die Auszahlung durch den Arbeitgeber scheiterte: Unmöglichkeit einer Auszahlung wegen fehlender finanzieller Mittel, Nichtauffindbarkeit des Arbeitgebers usw. Außerdem wurden die Befugnisse und Rechte des Sozialversicherungsfonds gegenüber dem Versicherer erweitert, z. B. um das Recht, bei Banken eine Auskunft zu verlangen, wie viel Geld auf dem Konto des Arbeitgebers vorhanden ist (Art. 4.2 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3). Dank der staatlichen Auffangverantwortung können die Ansprüche der Versicherten letztlich garantiert werden. Allerdings konnten diese Gesetzesänderungen nicht das Problem lösen, dass im Fall der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Auszahlung von Sozialleistungen, Arbeitnehmer ihren Arbeitgeber zunächst verklagen müssen, was den Erhalt der Versicherungsleistungen erheblich verzögert.

Die einzige effektive Lösung des Problems ist daher der Übergang zur direkten Leistungsauszahlung durch den Sozialversicherungsfonds. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt. Seit 2011 wurde in einigen Subjekten der RF im Rahmen von Pilotprojekten schrittweise damit begonnen, Unterstützungsleistungen sowohl aus der Sozialpflichtversicherung im Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft als auch der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, direkt durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds auszuzahlen. Gesetzlich ist vorgesehen, das Verrech-

nungsverfahren ab dem 1. Januar 2020 abzuschaffen.<sup>149</sup> Es steht jedoch zu erwarten, dass diese Frist durch den Gesetzgeber noch einmal verlängert wird. Einmal ist dies bereits geschehen. Das Gesetz sah ursprünglich sogar eine Abschaffung des Verrechnungsverfahrens ab dem 1. Januar 2019 vor.<sup>150</sup>

##### *5. Verpflichtung des Staates bei Nichterfüllung der Arbeitgeberpflichten im Bereich der Untersuchung von Arbeitsunfällen*

Wie bereits dargelegt, scheitert eine objektiven Untersuchung von Unfällen im Betrieb häufig daran, dass der Arbeitgeber ein finanzielles Interesse daran hat, den Arbeitsunfall herunterzuspielen/zu verschleiern, insbesondere um die Zahlung höherer Beiträge zu vermeiden. Eine Verlagerung der Pflicht zur Untersuchung von Arbeitsunfällen auf den Sozialversicherungsfonds wäre allerdings auch problematisch, weil auch der Fonds ein Interesse daran hat, seine Ausgaben möglichst gering zu halten. Wie die Rechtsprechung zeigt, erkennt der Sozialversicherungsfonds häufig einen Arbeitsunfall nicht an, selbst wenn die vom Arbeitgeber eingesetzte Kommission den Unfall als Arbeitsunfall bewertet hat.<sup>151</sup> Es stellt sich daher die Frage, welche Mechanismen staatlicherseits vorgesehen sind, um sicherzustellen, dass Arbeitsunfälle ordnungsgemäß untersucht werden und die Versicherten ihre Ansprüche durchsetzen können. Grundsätzlich gibt es verschiedene Stellen, an die sich der Arbeitnehmer in derartigen Fällen wenden kann.

Primär kann der Arbeitnehmer sich, wenn er mit dem Ergebnis der betrieblichen Untersuchung des Unfalls nicht einverstanden ist, bei der staatlichen Arbeitsinspektion beschweren (Art. 229.4 ArbGB RF). Diese Be-

---

149 I. d. F. v. 3.7.2016.

150 Föderales Gesetz Nr. 243-Φ3 v. 3.7.2016 „Über die Änderung von Teil 1 und 2 des SteuerGB RF im Zusammenhang mit der Übertragung der Zuständigkeit für den Einzug der Versicherungsbeiträge zur Renten-, Sozial- und Krankenpflichtversicherung auf die Steuerbehörden“ – SZ RF 2016, Nr. 27 (Teil I), Art. 4176 zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 173-Φ3 v. 18.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 30, Art. 4453.

151 Vgl. Entscheidung des 8ten Arbitragegerichts Nr. 08AII-10488/2015 v. 26.10.2015; Berufungsbeschluss des Stadtgerichts Moskau Nr. 33-27379 v. 4.8.2015; Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Tjumen Nr. 33-3221/2015 v. 25.5.2015 – Datenbank „Consultant Plus“.

schwerde, die zeitlich unbegrenzt erhoben werden kann, hat zur Folge, dass die staatliche Arbeitsinspektion den Unfall eigenständig untersucht. Die staatliche Arbeitsinspektion hat eine solche Untersuchung zudem nach Art. 229.4 ArbGB RF von Amts wegen durchzuführen, wenn der Arbeitsunfall verheimlicht wurde.

Bei Unfällen, die zu schwereren Verletzungen oder zum Tod geführt haben, ist es zudem auch Aufgabe der Staatsanwaltschaft, den Unfall zu untersuchen. Denn nach Art. 143 StGB RF ist die Verletzung der Vorschriften über den Arbeitsschutz strafbar, wenn hierdurch eine schwere Körperverletzungen oder ein Todesfall verursacht wurde. Zudem stellt die Verheimlichung eines Arbeitsunfalls jedweder Art eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 15.34 OWiGB RF dar.

Daneben kann sich der Arbeitnehmer natürlich auch jederzeit an die zuständige Gewerkschaft wenden.

Es fehlt daher in Russland nicht an gesetzlichen Regelungen, die die ordnungsgemäße Untersuchung von Arbeitsunfällen sicherstellen sollen. Es fehlt an der Sicherstellung eines effektiven Vollzugs der vorhandenen Regelungen. Insbesondere fehlt es im Bereich der Arbeitsinspektion an gut ausgebildeten und entsprechend bezahlten Fachkräften.<sup>152</sup> Außerdem schrecken Arbeitnehmer häufig aus Sorge um ihren Arbeitsplatz davor zurück, den Arbeitgeber anzuzeigen bzw. Beschwerde bei der Arbeitsinspektion einzulegen. Ein strukturelles Problem besteht zudem darin, dass die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten so ausgestaltet ist, dass der Arbeitgeber ein finanzielles Interesse an der Verschleierung von Arbeitsunfällen hat.

### *Schlussbemerkungen*

1. In Russland wurde das sowjetische System der Sozialversorgung, das nur formal als „Sozialversicherung“ bezeichnet wurde, durch neue Regelungen und Strukturen eines „echten“ Sozialversicherungssystems ersetzt. Als Träger der neuen Sozialversicherung wurden außerbudgetäre Fonds gegründet. Es wurden hierbei auch einige neue soziale Risiken anerkannt und neue Arten der Sozialversicherung geschaffen. Die Transformation des Systems der sozialen Sicherheit ist allerdings noch

---

152 Vgl. Chernyaeva (Fn. 121), S. 168 f.

lange nicht abgeschlossen.<sup>153</sup> Das Fürsorgeprinzip ist bis jetzt nicht komplett durch das Versicherungsprinzip ersetzt.<sup>154</sup> Nicht alle Reformen sind gelungen. Wegen fehlender finanzieller Grundlagen und mangelnder Erfahrung mit den neuen Institutionen wurde die erst im Jahr 1991 eingeführte Arbeitslosenversicherung 2001 wieder abgeschafft. Der Mechanismus der Finanzierung der Sozialversicherung wurde wiederholt grundlegend verändert. Teilweise wurden einzelne Grundsätze, Strukturen und Mechanismen (z. B. Verrechnungsmechanismus, Frühverrentung, und die Beitragslastverteilung) übernommen oder nur geringfügig nur angepasst. Eine zweite und dritte Säule des Systems der sozialen Sicherheit ist bis heute nur in Ansätzen vorhanden.

2. Von dem in der UdSSR herrschenden paternalistischen Modell der sozialen Sicherung wird nur langsam Abschied genommen. Der Staat ist weiterhin Hauptakteur im System der sozialen Sicherheit. Er entscheidet über die Finanzierung dieses Systems und über die Verteilung der Rechte und Pflichten in diesem System und die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch.<sup>155</sup>
3. Die Arbeitgeber erfüllen bis heute noch fast dieselben Verpflichtungen, die sie in der UdSSR wahrgenommen haben: Sie tragen nach wie vor allein die Beitragslast zur Sozialversicherung und sie sind weiterhin zur Auszahlung einiger Leistungen der Sozialversicherung verpflichtet. Darüber hinaus wurden den Arbeitgebern neue Verpflichtungen im Rahmen der Sozialversicherung sowie des Arbeitsschutzes auferlegt: Melde- und Informationspflichten und die Pflicht, die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen zu organisieren usw.
4. Die Indienstnahme Privater für staatliche Aufgaben wird oft mit dem Ziel der Kostensenkung und Qualitätssteigerung begründet.<sup>156</sup> Im Rahmen der Sozialversicherung bewirkt die Übertragung von Aufgaben auf Arbeitgeber ohne Zweifel eine Entlastung des Sozialversicherungs-

---

153 Die Bewertung von *Nußberger* in der Rezension zu Iris Kempes Buch „Rußland am Wendepunkt“, dass die Phase der Umgestaltung in Russland noch nicht abgeschlossen ist, hat daher heute noch Gültigkeit, ZIAS 1997, 339.

154 *Lodahl* (Fn. 19), 23.

155 Vgl. *Pennings*, Comparison of the roles of non-public actors and conclusion, in: *Pennings/Erhag/Stendahl* (eds.), *Non-public actors in social security administration: a comparative study*, Alphen aan den Rijn 2013, S. 282, *Lushnikova/Lushnikov*, (Fn. 17), S. 426.

156 *Peters-Lange* (Fn. 63), S. 79.

fonds bzw. der Sozialversicherungsträger. Allerdings wird in Russland durch die Indienstnahme der Arbeitgeber unter den neuen wirtschaftlichen Bedingungen die Leistungserbringung nicht optimiert, sondern gefährdet. Fälle von Beitragshinterziehung, Nichtzahlung von Sozialleistungen, Unterlassen der Untersuchung von Arbeitsunfällen usw. gehörten, seitdem die Betriebe nicht mehr im Staatseigentum stehen bzw. nicht mehr Teil des staatlichen Systems sind, immer wieder zur Tagesordnung, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisen. Hierdurch wurde und wird die Sicherstellung von Sozialleistungen und letztendlich die Stabilität des Sozialversicherungssystems in Frage gestellt, weil es zu sehr davon abhängig ist, dass die Arbeitgeber die ihnen auferlegten Pflichten erfüllen. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte in Russland hat deutlich gezeigt, dass es ist nicht möglich ist, Ansprüche der Versicherten aus der Sozialversicherung zu garantieren, ohne Auffang- bzw. Einstandsverantwortung des Staats bei Verletzung/Nichterfüllung der in diesem System den Arbeitgebern auferlegten Pflichten. Im Bereich der Auszahlung von Sozialleistungen hat der Gesetzgeber in Russland sogar den Abschied von der Indienstnahme der Arbeitgeber auf den Weg gebracht, weil eine effektive Durchsetzung der Leistungsansprüche mit einer bloßen Auffangverantwortung nicht möglich war.

5. Was die Nichtzahlung von Beiträgen zur Sozialversicherung durch den Arbeitgeber betrifft, ist sowohl in Russland als auch in Deutschland primäre Folge, dass die Beiträge beim Beitragsschuldner vollstreckt werden. Außerdem ist die vorsätzliche Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen in beiden Ländern eine Straftat. Das Verfassungsgericht der RF hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2007 zudem aus dem Grundrecht auf soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Gleichheitssatz eine Verpflichtung des Staates abgeleitet, nicht gezahlte Beiträge an Stelle des Arbeitgebers zu bezahlen, falls eine Vollstreckung der Beitragsschuld nicht möglich war. Auch dies zeigt, dass eine Indienstnahme des Arbeitgebers in Russland stets einer Flankierung durch staatliche Sicherungen und Garantien bedarf.
6. Anders als in Deutschland wird die unentgeltliche Indienstnahme der Arbeitgeber in Russland nicht unter dem Gesichtspunkt diskutiert, dass damit den Arbeitgebern erhebliche Kosten auferlegt werden und in Grundrechte der Arbeitgeber eingegriffen wird. Der einzige Aspekt unter dem in Russland die Indienstnahme der Arbeitgeber wieder und

wieder diskutiert und kritisiert wird und den Gesetzgeber zu Reformen veranlasst hat, ist die fehlende Effizienz der Indienstnahme.



# Streifzug durch die Geschichte der Arbeitgeberpflichten in Bezug auf die Sozialversorgung und die Sozialversicherung: von der UdSSR bis zur Gegenwart

*Evgenii Khokhlov*

## *Einleitung*

Die russische Theorie des Arbeitsrechts geht davon aus, dass Gegenstand des Arbeitsrechts sowohl die Arbeitsverhältnisse als auch mit diesen unmittelbar verbundene sonstige Rechtsverhältnisse sind. Ein Arbeitsverhältnis entsteht auf Grund eines Arbeitsvertrages zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer.

Zu den mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen Rechtsverhältnissen zählen laut ArbGB RF u. a. die sich aus der sozialen Pflichtversicherung ergebenden Rechtsverhältnisse sowie die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung, einschließlich der Arbeitsschutzgesetzgebung (Art. 1). In Art. 22 ArbGB RF (Grundrechte und Grundpflichten des Arbeitgebers) nennt der Gesetzgeber als Grundpflichten die Pflicht zur Durchführung der Sozialpflichtversicherung sowie den Ersatz eines dem Arbeitnehmer bei der Verrichtung seiner Arbeitspflichten entstandenen Schadens. Ebenfalls von Bedeutung ist Art. 57 ArbGB RF, der den Inhalt des Arbeitsvertrages regelt und hierbei die Pflicht zur Versicherung des Arbeitnehmers in der sozialen Pflichtversicherung zu einer unabdingbaren vertraglichen Pflicht erklärt.

Die Arbeitsgesetzgebung selbst enthält allerdings keine die soziale Sicherheit betreffenden Regelungen. Daher scheint die Auffassung des Gesetzgebers, der die soziale Pflichtversicherung dem Inhalt des Arbeitsvertrags zuordnet, fehlerhaft zu sein. Dies folgt zum einen daraus, dass alle Bedingungen der Sozialpflichtversicherung durch föderale Gesetze festgelegt werden und somit nicht Gegenstand einer Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber sein können. Diese Bedingungen können ferner auch nicht als ein außervertragliches, den Inhalt des Arbeitsrechtsverhältnisses bestimmendes Element fungieren, da die soziale Pflichtversicherung gerade nicht das Rechtsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Ar-

beitnehmer betrifft, sondern im Rahmen anderer Rechtsverhältnisse mit anderen Subjekten realisiert wird.

Im Folgenden sollen die Arbeitgeberpflichten im Zusammenhang mit nachstehenden Verhältnissen beleuchtet werden: (1) die Rentenversicherung; (2) die Versicherung für den Krankheitsfall (die vorübergehende Arbeitsunfähigkeit), den Fall von Schwangerschaft und Geburt (Leistungen bei der Geburt eines Kindes, Kindergeld für die ersten 1,5 Jahre) und für den Todesfall (Bestattungsgeld); und (3) die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Außerdem soll auf die Frage der Regelung des Arbeitsschutzes, vor allem in Bezug auf Normen, die Verhütung und Aufklärung von Arbeitsunfällen betreffen, eingegangen werden. Dabei wird auch der geschichtlichen Dynamik von der Sowjetzeit bis hin zur Gegenwart nachgegangen.

Ende des 20. Jahrhunderts erfuhr Russland eine grundlegende Änderung seines sozialen, wirtschaftlichen und politischen Modells. Bis zu diesem Umbruch fußte der Sowjetstaat auf prinzipiell monistischen Grundsätzen. Im Hinblick auf die Wirtschaft wurde die noch von Lenin verfasste Idee über den Aufbau der Gesellschaft als „einheitlicher Geschäftsraum oder Fabrik“ und über die „Verwandlung aller Mitglieder der Gesellschaft in die Angestellten und Arbeiter eines einheitlichen Staatsyndikats des ganzen Volkes“ realisiert.<sup>1</sup>

Unter solchen Bedingungen wäre es widersinnig, von Arbeitgebern und ihnen obliegende Verpflichtungen im sozialen Bereich, in welcher Form auch immer, zu sprechen, da praktisch jeder, der in irgendeiner Form an der Wirtschaft beteiligt war, als besonderes Staatsorgan auftrat. Demgemäß bildeten der Aufbau und die Verwaltung der sozialen Sicherheit und der Sozialversicherung eine der Hauptrichtungen des sozialistischen Staates. Dabei war der Prozess der Bildung und der Verteilung entsprechender Geldmittel nichts anderes als ein Prozess der Umverteilung zwischen den einzelnen Kettengliedern des einheitlichen Staatsapparats.<sup>2</sup> Das wichtigste

- 
- 1 *Lenin, Gosudarstvo i revoljucija. Učenje marksizma o gosudarstve i zadachi proletariata v revoljucii* [Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus über den Staat und die Aufgaben des Proletariates in der Revolution], in: ders. (Hrsg.), *Polnoe sobranie sochinenij* [Sämtliche Schriften], 5. Aufl., Moskau 1969, Band 33, S. 44, 101.
  - 2 Auffallend ist jedoch, dass die bestehende Gesetzgebung (Art. 463 ZGB der RSFSR 1964; Kap. XVI Kodex der Gesetze über die Arbeit der RSFSR 1971) die Sozialversicherung in der UdSSR als „staatliche“ definierte.

Element der sich in den 90er Jahren des letzten Jahrhundert in Russland vollziehenden Veränderungen war der Übergang zum Pluralismus der Eigentumsformen und der Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit, wodurch im Land das Phänomen des Arbeitgebers als Rechtssubjekt entstand, das eine selbständige, eigenwirtschaftliche Tätigkeit ausübt und Rechte und Pflichten hat, einschließlich solcher im sozialen Bereich. Zur offensichtlichen Ausprägung dieser Veränderungen wurden fachübergreifende und voneinander sowie vom Staatshaushalt unabhängige Fonds gegründet, nämlich der Sozialversicherungsfonds der RF<sup>3</sup>, der Rentenfonds der RF<sup>4</sup>, der staatliche Beschäftigungsfonds der RF<sup>5</sup> und der Föderale Krankenpflichtversicherungsfonds der RF<sup>6</sup>. Abgesehen von dem Beschäftigungsfonds bestehen diese Fonds bis heute. Die materielle Unterstützung von Arbeitslosen wird hingegen derzeit aus staatlichen Budgetmitteln gewährleistet.

Bei all diesen revolutionären Veränderungen wirtschaftlichen sowie sozialen Charakters lässt sich jedoch feststellen, dass weiterhin schon existierende und eingespielte Formen und Mechanismen genutzt wurden und auch in Zukunft werden. Denn nach wie vor haben die Pflichten des Arbeitgebers im sozialen Bereich ihrem Wesen nach einen öffentlich-rechtlichen Charakter: Sie werden durch die öffentliche Gewalt festgelegt und dem Arbeitgeber auferlegt. Letzterer steht bei Nichterfüllung dieser Pflichten gegenüber der öffentlichen Gewalt in der Verantwortung.

#### *A. Pflichten des Arbeitgebers im Bereich der Rentenpflichtversicherung*

Kraft des Gesetzes der UdSSR vom 14. Juli 1956 „Über die staatlichen Renten“<sup>7</sup> wurden die Renten aus dem Staatshaushalt gezahlt, der den

---

3 Verordnung der Regierung der RF v. 12.2.1994 „Über den Sozialversicherungsfonds der Russischen Föderation“ – SAPP RF 1994, Nr. 8, Art. 599.

4 Verordnung des Obersten Rates der RSFSR v. 22.12.1990 „Über die Errichtung des Rentenfonds der RSFSR“ – VSND RSFSR 1990, Nr. 30, Art. 415.

5 Verordnung des Obersten Rates der RF „Über den staatlichen Beschäftigungsfonds der Russischen Föderation“ v. 8.6.1993 – VSND RF 1993, Nr. 25, Art. 911.

6 Verordnung des Obersten Rates der RF „Über den Föderalen Krankenpflichtversicherungsfonds“ v. 24.2.1993 – VSND RF 1993, Nr. 17, Art. 591.

7 VSND UdSSR 1956, Nr. 15, Art. 313. Siehe auch Bestimmung über das Verfahren der Festlegung und Auszahlung von Staatsrenten, verabschiedet durch Verordnung des Ministerrates der UdSSR v. 4.8.1956 – SP UdSSR 1957, Nr. 1, Art. 1.

Haushalt der staatlichen Sozialversicherung einschloss, welcher seinerseits aus den Beiträgen der Betriebe finanziert wurde (Art. 6). Dabei waren die Pflichten des Betriebes (in seiner Eigenschaft als „Arbeitgeber“) äußerst beschränkt: Sie bestanden in Beistandsleistungen für den Arbeitnehmer in Bezug auf die Zusammenstellung der zum Erhalt der Rente notwendigen Dokumente sowie in der Übermittlung dieser Dokumenten an die Sozialverwaltung. Darüber hinaus übernahm der Betrieb die Rentenauszahlungen an die arbeitenden Rentner im Auftrag der Sozialverwaltung. Diese Regelungen galten bis 1990.<sup>8</sup>

Das Gesetz der UdSSR vom 20. November 1990 „Über die staatlichen Renten in der Russischen Föderation“<sup>9</sup> bestimmte, dass die Renten aus dem Rentenfonds, in den die Arbeitgeber Beiträge einzahlen, ausgezahlt werden. Darin erschöpften sich die Pflichten des Arbeitgebers in Bezug auf die Renten. Ab dem Jahr 1998, nach Einführung der persönlichen Rentenkonto im System der Rentenpflichtversicherung, wurde dem Arbeitgeber ferner die Pflicht auferlegt, dem Rentenfonds Angaben über Beschäftigungsdauer, Gehalt und andere die Höhe der Rente beeinflussende Umstände zu übermitteln.<sup>10</sup>

### *B. Pflichten des Arbeitgebers im Hinblick auf die soziale Pflichtversicherung*

Charakteristisches Merkmal der Sowjetzeit war die Tatsache, dass die Befugnisse zur Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen von den Gewerkschaften wahrgenommen wurden. Man darf sich aber von der Rolle der Gewerkschaften hierbei kein falsches Bild machen. Denn mindestens seit Anfang der 30er Jahre waren die Gewerkschaften nicht nur de facto, sondern auch formal-rechtlich eine Struktureinheit des Staatsapparats; au-

---

8 Verordnung des Ministerrates der UdSSR v. 3.8.1972 „Über das Verfahren der Gewährung und Auszahlung von Staatsrenten“ – SP UdSSR 1972, Nr. 17, Art. 86.

9 VSND RSFSR 1990, Nr. 27, Art. 351.

10 Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3 v. 1.4.1996 „Über die Führung der persönlichen Rentenkonto im System der Rentenpflichtversicherung“ – SZ RF 1996, Nr. 14, Art. 1401. Seit 1.1.2017 hat der Versicherer den Regionalbehörden des Föderalen Steuerdiensts Angaben über die Höhe des Gehalts, auf das die Versicherungsbeiträge für die Rentenpflichtversicherung angerechnet werden und über die Höhe der abzuführenden Versicherungsbeiträge für die bei ihm versicherten Personen zu übermitteln, vgl. Art. 11 Punkt 2.3 Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3.

Berdem gehörten die Mittel der Sozialversicherung kraft Gesetzes dem Staat.

Der letzte Rechtsakt des Sowjetstaates hinsichtlich der staatlichen Sozialversicherung war der Beschluss des Ministerrates der UdSSR und des Zentralrates der Gewerkschaften vom 23. Februar 1984 „Über die Leistungen der Sozialversicherung“,<sup>11</sup> durch den der Umfang der Leistungen der Sozialversicherung sowie das Auszahlungsverfahren festgelegt wurden. Der Beschluss betraf Leistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit, im Fall der Schwangerschaft und Geburt, im Fall der Geburt eines Kindes, Kindergeld für die ersten 1,5 Jahre, Kindergeld für einkommensschwache Familien sowie das Bestattungsgeld. Die Berechnung besagter Leistungen erfolgte durch die Betriebsgewerkschaftsleitung oder durch die von ihr errichtete Sozialversicherungskommission. Die Auszahlung der Leistung erfolgte sodann durch den Arbeitgeber, d. h. den Betrieb, die Körperschaft oder die Organisation.

In der postsowjetischen Zeit veränderte sich dieses Verfahren trotz der radikalen Neuordnung der politischen und sozialökonomischen Verhältnisse nur unbedeutend. Einzig hinsichtlich des quantitativen Charakters, d. h. der Höhe der ausbezahlten Leistungen, war eine Steigerung zu verzeichnen. Bemerkenswert in diesem Sinn ist, dass der dargestellte Beschluss aus dem Jahr 1984 erst im März 2010, d. h. über 20 Jahre nach dem Ende der UdSSR, aufgehoben wurde.<sup>12</sup> Unabhängig von der Aufhebung dieses Beschlusses und des Erlasses neuer Gesetze über einzelne Arten der Sozialversicherung seit 1998 ist aber bis heute das Verzeichnis der Arten der Leistungen der Sozialversicherung fast unverändert geblieben.<sup>13</sup> Die Sozialversicherung ist zwar nicht mehr „staatlich“, jedoch hat sie durch die Umwandlung in eine „Pflichtversicherung“ ihre öffentlich-rechtliche Natur behalten. Durch den Ausschluss der Sozialversicherung aus der direkten gewerkschaftlichen Führungskompetenz wurde die öffentlich-rechtliche Natur sogar noch verstärkt. Ausdruck dessen ist insbesondere, dass die ursprüngliche Befugnis zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen durch Gewerkschaften auf den Sozialversicherungsfonds übertragen wurde. Dabei soll die Festsetzung der Leistungen aber noch immer durch entspre-

---

11 SP UdSSR 1984, Nr. 8, Art. 46.

12 SZ RF 2010, Nr. 14, Art. 1654.

13 Föderales Gesetz Nr. 255-ФЗ v. 29.12.2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ – SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil 1), Art. 18.

chende Kommissionen im Betrieb gewährleistet werden, jedoch mit dem Unterschied, dass diese Kommissionen aus Vertretern des Arbeitgebers und der Gewerkschaft (Belegschaft) ausgewählt werden und unter der Kontrolle der entsprechenden Abteilung des Sozialversicherungsfonds agieren.<sup>14</sup>

Der gesamte Umfang von Rechten und Pflichten der Subjekte im Bereich der sozialen Pflichtversicherung (d. h. des Versicherers, des Versicherungsträgers und des Versicherten) wird heute durch das Föderale Gesetz „Über die Grundlagen der Sozialpflichtversicherung“<sup>15</sup> geregelt und durch eine Reihe von Gesetzen konkretisiert, die einzelne Versicherungsarten<sup>16</sup>, Beitragssätze sowie das Verfahren für deren Bemessung und die Beitragsleistung in die einzelnen Fonds<sup>17</sup> regeln. Das Gesetz beschränkt ferner den Umfang der Pflichten des Arbeitgebers im Bereich der Sozialpflichtversicherung im Wesentlichen auf die Abführung von Versicherungsbeiträgen sowie auf die Auszahlung der Leistungen (bei Verrechnung mit den Versicherungsbeiträgen) und bezeichnet hierbei den Arbeitgeber als „Versicherer“. Außerdem ist der Arbeitgeber bei Kündigung des Arbeitnehmers verpflichtet, ihm u. a. eine Gehaltsbescheinigung auszuhändigen. Die Erteilung solcher Bescheinigungen ist notwendig, da für die Bemessung von Leistungen, die an die durchschnittliche Höhe des Arbeitslohns anknüpfen (z. B. im Krankheitsfall), auf den Zeitraum der letzten zwei Jahre vor Eintritt des Versicherungsfalls abgestellt wird.

### *C. Pflichten des Arbeitgebers im Hinblick auf die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten*

Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten nimmt, bedingt durch historische Gründe, eine Sonderstellung gegenüber den ande-

---

14 Rahmenordnung Nr. 556a für die Kommission/den Bevollmächtigten für die Sozialversicherung, verabschiedet vom Sozialversicherungsfonds in Abstimmung mit dem Arbeitsministerium der RF v. 14.7.1994, Zeitschrift „Образование в документе“ [Ausbildung in Dokumenten], 1997, Nr. 16.

15 Föderales Gesetz Nr. 165-Φ3 v. 16.7.1999 „Über die Grundlagen der Sozialpflichtversicherung“ – SZ RF 1999, Nr. 29, Art. 3686.

16 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 v. 29.12.2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ – SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil 1), Art. 18.

17 Kap. XI, Zweiter Teil SteuerGB RF.

ren Zweigen der Sozialversicherung ein. In der Sowjetzeit waren die Voraussetzungen und das Verfahren für einen Ersatz eines dem Arbeitnehmer in Ausübung seines Berufes zugefügten gesundheitlichen Schadens durch eine Spezialnorm geregelt.<sup>18</sup> Dabei behandelte man die entstandenen Verhältnisse in Zusammenhang mit dem Schadensersatz als einen Sonderfall bürgerlich-rechtlicher Haftung. Dementsprechend beruhte diese Norm auf der allgemeinen Zivilgesetzgebung, insbesondere auf dem ZGB RSFSR aus dem Jahr 1964. Art. 444 ZGB RSFSR regelte, dass der einem Bürger oder seinem Eigentum sowie der einer Körperschaft zugefügte Schaden in vollem Umfang durch die Person, die den Schaden verursacht hat, auszugleichen ist. Diese Regel wurde auch in allen Fällen von Gesundheitsbeeinträchtigungen (Art. 459 ZGB RSFSR) und im Fall des Todes des Ernährers (Art. 459 ZGB RSFSR) angewandt. Ebenso galten diese Regelungen uneingeschränkt bei Gesundheitsverletzung eines Arbeitnehmers oder im Fall seines Todes infolge der Ausübung seiner Dienstpflichten. Dieses System blieb auch beim Übergang des Landes zum neuen sozialwirtschaftlichen Modell<sup>19</sup> erhalten.

Dabei hat der dargestellte Mechanismus sowohl aus theoretischer als auch aus praktischer Sicht Zweifel an seiner Stichhaltigkeit hervorgerufen. Bekanntermaßen unterschieden römische Juristen einst zwei Kategorien der Haftung: Deliktshaftung und Vertragshaftung. Die dem Arbeitnehmer durch Zufügen eines Gesundheitsschadens oder im Fall eines Todes bei Ausübung seiner Arbeitspflichten entstehenden Pflichten können keinesfalls zur Kategorie der Deliktshaftung gezählt werden. Dieser Schluss ergibt sich unmittelbar aus dem Wesen dieser Pflichten und ist ferner aus ihrer Bezeichnung erkennbar. So liegt der Schwerpunkt vorliegend auf der Vertragshaftung, wobei jedoch offensichtlich kein normaler zivilrechtlicher Vertrag, sondern ein Arbeitsvertrag gegeben ist.

Die mit einer rein deliktsrechtlichen Behandlung von Arbeitsunfällen verbundenen Schwierigkeiten praktischer Art konnten unter den Verhält-

---

18 Siehe Verordnung des Ministerrates der UdSSR v. 9.10.1961 „Regelungen für die Entschädigung von Arbeitern und Beamten für den Ihnen durch Betriebe, Körperschaften und Organisationen in Ausübung ihrer Berufstätigkeit zugefügte Körperverletzungen oder anderen Gesundheitsverletzungen“ – SP UdSSR 1961, Nr. 15, Art. 119.

19 Verordnung des Obersten Rates der RF v. 24.12.1992 „Regelungen für die Entschädigung von Arbeitnehmern für von Arbeitgebern in Zusammenhang mit der Ausübung deren Arbeitspflichten zugefügte Körperverletzungen, Berufskrankheiten oder anderweitige Gesundheitsschädigungen“ – VSND RF 1993, Nr. 2, Art. 71.

nissen einer monistisch konstituierten einheitlichen Staatswirtschaft erst gar nicht entstehen. In Staatsbetrieben existierten keine Probleme hinsichtlich der Zahlungsunfähigkeit oder Insolvenz des Schuldners; es bestand keine Gefahr seiner Flucht nach Geschäftsauflösung, da Entschädigungszahlungen in diesem Fall von einer übergeordneten Organisation oder ggf. von der durch den Insolvenzeröffnungsbeschluss bestimmten Organisation übernommen wurden (Art. 470 ZGB RSFSR).

Es ist ferner offensichtlich, dass sich die genannten Probleme mit dem Übergang zum Pluralismus der Eigentumsformen und Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit in vollem Maße zeigten, als Wirtschaftssubjekte zutage traten, die auf eigene Gefahr zu handeln lernten und demzufolge Gefahr liefen, zu versagen, zahlungsunfähig zu werden oder um ihr Fortbestehen fürchteten, ohne einen Rechtsnachfolger zu haben. Aus Rücksicht auf diese Gefahren wurde in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Übergang zum Versicherungsmechanismus in diesem Bereich angedacht.

Die daraufhin im Gesetz vom 24. Juli 1998<sup>20</sup> (Art. 17) verankerten Rechte und Pflichten des Arbeitgebers unterscheiden sich nicht wesentlich von seinen Rechten und Pflichten in der Eigenschaft als Versicherer im Rahmen anderer Systeme der Sozialpflichtversicherung. Unter letzteren versteht man Pflichten im Zusammenhang mit der Zulassung des Arbeitgebers als Versicherer, Bemessung und Auszahlung von Versicherungsbeiträgen und die Gewährleistung der Auszahlung von Versicherungsprämien.

Dabei kann jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass Art. 17 des o. g. Gesetzes eine ganze Reihe dem Arbeitgeber auferlegter Zusatzpflichten enthält. Dieser hat insbesondere Maßnahmen zur Verhinderung des Eintreffens des Versicherungsfalles zu ergreifen, trägt gemäß der Gesetzgebung der RF Verantwortung im Fall der Nichtgewährleistung der vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen, hat Versicherungsfälle in der vorgeschriebenen Weise zu untersuchen und den Versicherten innerhalb der vorgesehenen Fristen an Einrichtungen zur ärztlich-sozialen Begutachtung (Einstellungsuntersuchung und Nachuntersuchung) zu verweisen. Ferner hat er besagten Einrichtungen zur Vorbereitung der ärztlich-sozialen Begutachtung das Gutachten des Organs der staatlichen Begutachtung der Arbeitsbedingungen zu dem Arbeitscharakter und den Arbeitsbedingun-

---

20 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 v. 24.6.1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3803.



gen des Versicherten zu übermitteln, dem im Zusammenhang mit dem Versicherungseintritt heilbehandlungsbedürftigen Versicherten vollbezahlten Urlaub zur Kurbehandlung (über den durch die Gesetzgebung der RF festgesetzten bezahlten Jahresurlaub hinaus) für die gesamte Dauer der Behandlung und für Hin- und Rückfahrt zu gewähren, den Versicherten aus eigenen Mitteln in sicherheitsgerechten Arbeitsmethoden und Handgriffen am Arbeitsplatz zu unterweisen und letztlich Entscheidungen der staatlichen Arbeitsinspektion zur Vorbeugung des Eintritts von Arbeitsunfällen sowie zu deren Aufklärung zu vollziehen.

Es ist offensichtlich, dass fast alle der aufgezählten Pflichten den Arbeitgeber im ursprünglichen Sinn dieses Begriffes, d. h. als Partei des Arbeitsverhältnisses, die die Arbeitsorganisation lenkt und die Personalangelegenheiten des Arbeitnehmers regelt, charakterisieren. Hierdurch verschmelzen die Pflichten des Arbeitgebers in seiner Eigenschaft als Versicherer mit den öffentlich-rechtlichen Pflichten des eigentlichen Arbeitgebers zu einer Person, die Fremdleistungen für sich nutzt und kraft Gesetzes verpflichtet ist, dem Leistungserbringer Arbeitsschutz zu gewähren. Die den Arbeitsschutz betreffenden Pflichten des Arbeitgebers entstehen sowohl im Arbeitsverhältnis, als auch in sonstigen, mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen Verhältnissen.

#### *D. Pflichten des Arbeitgebers in Hinblick auf die Vermeidung und Aufklärung von Arbeitsunfällen*

In der russischen Arbeitsrechtswissenschaft wird der Fachbegriff „Arbeitsschutz“ aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet. Im weiteren Sinn bedeutet Arbeitsschutz die in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung festgelegte und auf den Schutz von Rechten und gesetzlichen Interessen der Arbeitnehmer gerichtete Sozialpolitik des Staates. Arbeitsschutzrecht in diesem Sinn ist ein breites Normenspektrum einschließlich der Normen, die den Abschluss, die Änderung, Auflösung eines Arbeitsvertrages, den Diskriminierungsschutz, sowohl bei der Einstellung als auch im Rahmen der arbeitsrechtlichen Verhältnissen, regeln sowie die Arbeits- und Pausenzeit, die Mindesthöhe des Arbeitslohnes, das Lohnauszahlungsverfahren, Streikrecht etc. bestimmen. Arbeitsschutz im engeren Sinn dient der Lebens- und Gesundheitserhaltung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erwerbstätigkeit. Er beinhaltet rechtliche, sozial-ökonomische, technisch-organisatorische, hygienische, therapeutisch-prophylaktische, nachsorgende

und anderweitige Maßnahmen (Art. 209 Teil 1 ArbGB RF). Gemäß der geltenden Arbeitsgesetzgebung haben Arbeitnehmer das Recht auf Beschäftigung unter Einhaltung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen (Art. 219 ArbGB RF) und der Arbeitgeber ist verpflichtet, Sicherheitsvorkehrungen und Arbeitsschutz zu gewährleisten (Art. 212 ArbGB RF) sowie sich an der Aufklärung von Arbeitsunfällen zu beteiligen und die Arbeitsunfälle zahlenmäßig zu erfassen (Art. 227 - 231 ArbGB RF). All diese Pflichten des Arbeitgebers haben, wie bereits erwähnt, öffentlich-rechtlichen Charakter. Ihre Entstehung und Regelung geschieht unter Beteiligung des Arbeitgebers in seiner Eigenschaft als Versicherer, als eine der Parteien des Arbeitsvertrages und als Teilnehmer der mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen sonstigen Rechtsverhältnisse.

Die rechtlichen Arbeitsschutznormen bilden ein besonderes Rechtsinstitut des Arbeitsrechts und der Arbeitsgesetzgebung. Dieses Institut des russischen Arbeitsrechts konstituierte sich lange vor Einführung des Systems der Pflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufserkrankungen und ist damit unabhängig von letzterem. Es wurde als Institut der Arbeitsgesetzgebung zum Bestandteil des Arbeitsgesetzbuches der RSFSR von 1922 (Kap. XIV) sowie des ArbGB der RSFSR von 1971 (Kap. X). Der Mechanismus der Untersuchung und Erfassung von Arbeitsunfällen, einschließlich der Schaffung einer entsprechenden Kommission, der Durchführung der Untersuchung nach bestimmten Regeln und in festgesetzten Fristen, der Ausfertigung von notwendigen Urkunden und deren Herausgabe an die Betroffenen ist bis zum heutigen Tag in den Grundzügen erhalten. Neu ist allerdings, dass dieser Mechanismus Ende der 1990er Jahre gleichzeitig zum Bestandteil des Systems der sozialen Pflichtversicherung wurde.

### *Zusammenfassung und Ausblick*

Der Überblick über die Entwicklung der sozialen Verpflichtungen des Arbeitgebers in Russland im Laufe der letzten Jahrzehnte führt zu der scheinbar paradoxen Erkenntnis, dass das System dieser Verpflichtungen kaum grundsätzliche Änderungen erfahren hat, obwohl Russland Ende des vorigen Jahrhunderts das Modell seiner sozial-wirtschaftlichen und politischen Existenz grundlegend änderte. In der Tat hat sich in Russland an historischen Maßstäben gemessen aus einem monistisch strukturierten Staatsmo-

dell recht zügig eine pluralistische Marktwirtschaft entwickelt, die u. a. die Entstehung einer Vielzahl von Arbeitgebern als unabhängig handelnde Wirtschaftssubjekte des Rechts voraussetzte (anders als unter den Bedingungen der sozialistischen Wirtschaft, in welcher der sozialistische Staat das einzige und einheitliche Wirtschaftssubjekt war). Darin liegt allerdings bei genauerer Betrachtung kein Widerspruch. Denn die Sozialpflichten des Arbeitgebers haben nach wie vor öffentlich-rechtlichen Charakter, wie es auch unter den Bedingungen des realen sowjetischen Sozialismus der Fall gewesen ist.

Während europäische Länder, einschließlich Russland, bereits seit Langem den Weg der Beschränkung privater wirtschaftlicher Selbständigkeit des Arbeitgebers einschlugen, indem sie anhand entsprechender öffentlich-rechtlicher Mittel dessen Verpflichtungen gegenüber dem Arbeitnehmer und der Gesellschaft insgesamt festsetzten, musste das heutige Russland Antagonistisches tun: Der Arbeitgeber musste, theoretisch gesagt, privatisiert und dabei seine sozialen Pflichten sowie das Maß seiner sozialen Verantwortung beschränkt werden. Somit trägt das Problem einen rein praktischen Charakter: Es geht um die Grenzen der Einmischung des Staates in die Tätigkeit des Arbeitgebers und darum, das Maß seiner sozialen Verantwortung festzulegen. Wie die Erfahrung unseres Landes zeigt, bleibt die Lösung dieser Aufgabe weiterhin komplex.

Dies verdeutlicht folgendes Beispiel: Ende der 1990er Jahre sollte das frühere ArbGB, das ursprünglich für die Anwendung unter den Bedingungen eines neuen sozial-ökonomischen Modells der öffentlichen Ordnung ausgearbeitet wurde, durch ein neues Arbeitsgesetzbuch abgelöst werden. Im Laufe der diesbezüglich aufkommenden Diskussionen wurden zahlreiche Entwürfe eines solchen Gesetzbuches erarbeitet – von der absoluten Abschaffung jeglicher Freiheit des Arbeitgebers im Bereich der Festsetzung von Arbeitsbedingungen (d. h. tatsächliche Abschaffung des Rechts-subjektes Arbeitgeber an sich) bis zur Gewährung absoluter Freiheit gegenüber dem Arbeitgeber durch Beseitigung staatlicher Regulierung und Verlagerung der Sozialpflichten des Arbeitgebers in den Bereich des Privatrechts, (d. h. des Vertragsrechts). Einen der Gründe dieser Diskrepanz der Vorschläge bildete der kulturelle Faktor: Es zeigte sich, dass die Gesellschaft, die sich unter den Begebenheiten des realen Sozialismus innerhalb einiger Generationen gebildet hatte, keinerlei Vorstellung davon hatte, was das neue sozial-ökonomische Modell überhaupt bedeutet – das galt sowohl für die Reforminitiatoren selbst als auch für die breite Öffentlichkeit. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Reformprojekte bestimmter

Sozialinstitutionen sich meist als eklektisch und widerspruchsvoll erwiesen – nicht zu sprechen vom Vorhandensein eines unverhohlenen Populismus.

Schließlich wurde die von der Regierung vorgeschlagene Kompromissvariante Gesetz. Das neue ArbGB RF wurde am 30. Dezember 2001 verabschiedet. Positiv zu bewerten ist die Ausgewogenheit dieses Gesetzes in seinen Grundsätzen. Es sichert die Freiheit des Arbeitgebers im Bereich der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen, u. a. durch den Abschluss des Arbeitsvertrages mit dem Arbeitnehmer und zugleich beschränkt es diese Freiheit durch die Einbeziehung von Völkerrechtsnormen.

Dabei sieht das Gesetzbuch eine Reihe von Rechtsnormen vor, die einen offensichtlich populistischen Charakter haben, indem sie dem Arbeitgeber eine Reihe von ergänzenden Sozialpflichten auferlegen, und dadurch nicht unbegründete Bedenken an der Zweckmäßigkeit des Gesetzes hervorrufen. In der letzten Zeit kommt diese unter dem Motto der sog. „sozialen Haftung“ des Arbeitgebers und der Wirtschaft stehende Tendenz insgesamt leider immer stärker zum Vorschein. Inwieweit und wie lange diese Tendenz wirken wird, wird sich im Laufe der Zeit erweisen.

Elemente der öffentlich-rechtlichen Regelung sind wie bereits dargelegt auch solche Normen, die die Pflichten des Arbeitgebers in Bezug auf die Auszahlung bestimmter Leistungen im Rahmen der sozialen Pflichtversicherung regeln. Eben dieser Normenumfang sollte aufrechterhalten bleiben, denn es liegt nahe, dass in diesem Bereich rein praktische, mit der Höhe der Einzahlungen des Arbeitgebers in die entsprechenden zentralisierten Sozialfonds verbundene Fragen bestehen bleiben. Gerade diese Normen bildeten vor mehr als hundert Jahren die Grundlage der Gesetzgebung, die als soziale Gesetzgebung bekannt wurde und in vieler Hinsicht bis heute die sozial-ökonomische Struktur der Gesellschaft bestimmt.

# Garantien des Staates bei der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen

*Marina Fedorova*

## *Einleitung*

Nach der Verfassung der Russischen Föderation hat jeder das Recht auf soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit, Invalidität und Verlust eines Elternteils, bei Erziehung von Kindern und in anderen gesetzlich festgelegten Fällen (Art. 39 Teil 1).<sup>1</sup> Dieses Recht wird durch verschiedene rechtliche Mechanismen<sup>2</sup> realisiert. Dazu gehört auch die Sozialversicherung, die sich in eine obligatorische und eine freiwillige unterteilt.

Die Sozialversicherung unterscheidet sich von anderen Rechtsformen der sozialen Sicherheit durch eine separate Finanzierungsquelle, die sich aus Beiträgen der Versicherer für Versicherte zusammensetzt, damit Letztere Anspruch auf Sozialleistungen in gesetzlich bestimmten Versicherungsfällen haben.

Die Definition der Sozialversicherung, ihre Subjekte, Grundsätze sowie Definitionen und Arten der versicherungsgedeckten sozialen Risiken sind im Föderalen Gesetz Nr. 165-Φ3 vom 16. Juli 1999 „Über die Grundlagen der Sozialpflichtversicherung“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 165-Φ3) geregelt.<sup>3</sup>

---

1 Die Verf RF wurde durch Volksabstimmung am 12.12.1993 angenommen. Sie wurde zuletzt geändert durch das Föderale Verfassungsgesetz Nr. 2-ΦK3 v. 21.7.2014 – SZ RF 2014, Nr. 30 (Teil I), Art. 4202.

2 Zu den Rechtsformen der sozialen Sicherheit vgl. ausführlich: *Lushnikova/Lushnikov*, Kurs prava social'nogo obespechenija [Recht der sozialen Sicherheit], Moskau 2009, S. 461 f.; *Tokareva*, K voprosu o ponjatii social'noj zashchity naselenija [Der Begriff des Sozialschutzes der Bevölkerung], Zeitschrift „Social'noe i pensionnoe pravo“ [Sozial- und Rentenrecht] 2016, Nr. 3, S. 3 ff.

3 SZ RF 1999, Nr. 29, Art. 3686, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 3.7.2016 – SZ RF 2016, Nr. 27 (Teil I), Art. 4183.

Derzeit existieren in Russland vier Arten der Sozialpflichtversicherung, die einzelgesetzlich geregelt werden: (1) die Rentenpflichtversicherung,<sup>4</sup> (2) die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft,<sup>5</sup> (3) die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten<sup>6</sup> und (4) die Krankenpflichtversicherung.<sup>7</sup>

Jede dieser Versicherungsarten ist durch sie kennzeichnende Besonderheiten geprägt. Sie unterscheiden sich durch den Kreis versicherungspflichtiger Personengruppen. Die Krankenversicherungspflicht erstreckt sich sowohl auf Erwerbstätige als auch auf Erwerbslose. Die Versicherungspflicht für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und Mutterschaft trifft neben Arbeitnehmern auch Zivil- und Kommunalangestellte, Geistliche, staatliche Amtsträger, Mitglieder der Produktionsgenossenschaften, die persönlich an deren Arbeit teilnehmen. Der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten unterliegen Erwerbstätige mit Arbeitsvertrag sowie Strafgefangene, die zur Arbeit entgeltlich eingesetzt werden. Außerdem kann auch bei zivilrechtlichen Werk- oder Dienstleistungsverträgen vereinbart werden, dass der Auftraggeber für den oder die Auftragnehmer Beiträge zur Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten abführt.

Die Reichweite der Rentenpflichtversicherung umfasst mehrere Bevölkerungsschichten, darunter auch selbständige Erwerbstätige, insbesondere Einzelunternehmer, Notare und Rechtsanwälte.

Der Versichertenkreis wird unter Berücksichtigung der Besonderheiten der sozialen Versicherungsrisiken, denen die verschiedenen Personengrup-

---

4 Föderales Gesetz Nr. 167-ФЗ v. 15.12.2001 „Über die Rentenpflichtversicherung in der Russischen Föderation“ – SZ RF 2001, Nr. 51, Art. 4832, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 456-ФЗ v. 19.12.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7505.

5 Föderales Gesetz Nr. 255-ФЗ v. 29.12.2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ – SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil I), Art. 18, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 86-ФЗ v. 1.5.2017 – SZ RF 2017, Nr. 18, Art. 2663.

6 Föderales Gesetz Nr. 125-ФЗ v. 24.7.1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3803, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-ФЗ v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.

7 Föderales Gesetz Nr. 326-ФЗ v. 29.11.2010 „Über die Krankenpflichtversicherung“ – SZ RF 2010, Nr. 49, Art. 6422, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-ФЗ v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.

pen ausgesetzt sind, gebildet. Er spiegelt fast die gesamte Bandbreite der in Russland angewandten Formen der Umsetzung des Rechts auf Arbeit wider (z. B. selbständige Unternehmertätigkeit und sonstige freiberufliche Aktivitäten).<sup>8</sup>

*A. Arbeitnehmer als Versicherte im russischen System der Sozialpflichtversicherung*

Die wichtigste soziale Gruppe, die von der Sozialpflichtversicherung umfasst ist, bilden nach wie vor Arbeitnehmer, d. h. Personen, die ihr Recht auf Arbeit durch Abschluss eines Arbeitsvertrages mit dem Arbeitgeber wahrnehmen. Sie unterliegen allen Arten der Sozialpflichtversicherung.

Ferner ist auch bei Sozialversicherungsarten, in die neben Arbeitnehmern andere Personengruppen einbezogen werden, der Anteil von Arbeitnehmern an der Gesamtzahl der Versicherten im Vergleich zu Selbständigen am größten. Dies spiegeln auch die Ergebnisse einer Volkszählung in Russland aus dem Jahr 2010 wider, wonach die absolute Mehrheit der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 72 Jahren – 61,6 Mio. Menschen, das entspricht ca. 94 Prozent der russischen Bevölkerung – in einem Arbeitsverhältnis stand.<sup>9</sup>

Dazu kommt, dass alle Bestandteile des Versicherungssystems an die Besonderheiten der sozialen Risiken dieser Bevölkerungsgruppe angepasst sind, da die Sozialversicherung in Russland ursprünglich auf den Schutz von Arbeitnehmern ausgerichtet war. Das soziale Risiko hat damit einen „klassischen“ Charakter: Es beschreibt die Wahrscheinlichkeit eines vom Arbeitnehmer nicht zu vertretenden Verlusts des Arbeitseinkommens. Da der Arbeitslohn eine gesicherte Einkommensquelle ist, soll dieser im Versicherungsfall aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds der RF, der sich aus den durch die Arbeitgeber gezahlten Beiträgen zusammensetzt, kompensiert werden. Das Einkommen Selbständiger ist hingegen nicht als

---

8 Siehe ausführlich *Fedorova*, Forma realizacii prava na trud kak faktor differenciacii uslovij social'nogo obespečenija [Umsetzungsform des Rechts auf Arbeit als Differenzierungsmerkmal der Bedingungen der Sozialversorgung], *Vestnik Permskogo universiteta, Juridicheskie nauki* [Informationsblatt der Universität Perm, Rechtswissenschaften] 2013, Nr. 3, S. 188 ff.

9 *Rossijskij statističeskij ezhegodnik* [Statistisches Jahrbuch Russlands], Moskau 2012, S. 169.

gesichert anzusehen. Aus diesem Grund unterscheiden sich die sozialen Risiken dieser Versichertengruppe wesentlich durch ihre Spezifik, was sich auch auf die Form ihrer Sozialversicherung auswirkt (oft ist diese freiwillig).<sup>10</sup>

Es ist diesbezüglich zu beachten, dass im Sozialversicherungsverhältnis stehende Selbständige sowohl Versicherer als auch Versicherter zugleich sind. Daher sichern sie ihre Ansprüche auf soziale Versicherungsleistungen durch eigene Beiträge, während die Ansprüche angestellter Arbeitnehmer grundsätzlich durch arbeitgeberseitige Abführung von Versicherungsbeiträgen entstehen.

*B. Die Rolle des Arbeitgebers bei der Entstehung des Arbeitnehmeranspruchs auf Sozialleistungen und die Arbeitgeberpflichten im Bereich der Sozialpflichtversicherung*

Art. 2 ArbGB RF<sup>11</sup> nennt unter den Regelungsgrundsätzen für arbeitsrechtliche und damit verbundene Verhältnisse auch die Sicherung des Rechts auf Sozialpflichtversicherung für jeden Arbeitnehmer. Diesem Recht des Arbeitnehmers gemäß Art. 21 ArbGB RF entspricht die in Art. 22 ArbGB RF verankerte Sozialversicherungspflicht des Arbeitgebers. Bemerkenswert ist auch, dass Art. 1 ArbGB RF i. d. F. des Gesetzes vom 30. Juni 2006 in gesetzlich bestimmten Fällen Sozialversicherungsverhältnisse als sonstige mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundene Verhältnisse anerkennt und ihre Regelung den Grundaufgaben der Arbeitsgesetzgebung zuordnet.

Subjekte des Arbeitsverhältnisses – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – sind zugleich Subjekte des Sozialversicherungsverhältnisses. Dieses Verhältnis gestaltet sich weniger untereinander als vielmehr zwischen ihnen und anderen Subjekten der Sozialversicherung (in erster Linie Versiche-

---

10 Siehe ausführlich *Fedorova*, Osobennosti pravovogo položenija samozanjatyh grahdan kak sub'ektov objazatel'nogo social'nogo strahovanija v reshenijah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii [Besonderheiten der Rechtsstellung von Selbständigen als Subjekten der Sozialpflichtversicherung in Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation], Zeitschrift „Biznes, menedzhment i pravo“ [Business, Management und Recht] 2012, Nr. 1, 82-87.

11 Föderales Gesetz Nr. 197-Φ3 v. 30.12.2001 – SZ RF 2002, Nr. 1 (Teil 1), Art. 3, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 84-Φ3 v. 1.5.2017 – SZ RF 2017, Nr. 18, Art. 2661.



nungsträgern, insbesondere dem Rentenfonds der RF, dem Sozialversicherungsfonds der RF und deren regionalen Behörden).

Gemäß Art. 9 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 entstehen Sozialversicherungsverhältnisse beim Versicherer (Arbeitgeber) und beim Arbeitnehmer (Versicherter) hinsichtlich aller Arten der Sozialpflichtversicherung mit dem Abschluss des Arbeitsvertrages. Was aber beinhaltet ein solches Rechtsverhältnis? Die gegenseitigen Rechte und Pflichten des Arbeitnehmers und Arbeitgebers sind in diesem Bereich faktisch nur in Art. 21 und 22 ArbGB RF erwähnt. Das materiell-rechtliche Verhältnis des Arbeitnehmers als Versicherten in Bezug auf soziale Versicherungsleistungen entsteht meistens nicht mit dem Arbeitgeber als Versicherer, sondern mit dem Versicherungsträger. Mit diesem steht der Arbeitgeber insoweit im Verhältnis, als dass er die Versicherungsbeiträge abführt.

Im Zusammenhang mit der Rechtsstellung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Sozialversicherungssystem ist zu erwähnen, dass der Arbeitnehmer hier als Berechtigter und der Arbeitgeber als Beitragsschuldner auftritt. Der Anspruch des Arbeitnehmers setzt dabei die Erfüllung der Beitragspflichten durch den Arbeitgeber voraus. Diese Wechselbeziehung zwischen den Rechten von Versicherten und Pflichten der Versicherer kann sich sowohl mittelbar als auch unmittelbar gestalten. Eine unmittelbare Wechselbeziehung liegt vor, wenn sich die Erfüllung der Arbeitgeberpflichten auf den Umfang des Sozialleistungsanspruchs (z. B. auf die Rentenhöhe des Beschäftigten) auswirkt und die Durchsetzung dieses Anspruchs durch den Arbeitnehmer ggf. überhaupt erst möglich macht (z. B. wenn Beitragszeiten wegen Nichtzahlung von Beiträgen nicht ausreichen).

Es sind zwei unterschiedliche Gruppen von Arbeitgeberpflichten im Bereich der Sozialversicherung zu unterscheiden: Finanzpflichten und Organisationspflichten. Besonders relevant ist die Pflicht zur Abführung von Versicherungsbeiträgen. Die Finanzpflichten werden meistens von Organisationspflichten funktional abgesichert (z. B. Pflicht zur Anmeldung als Versicherer). Dabei gibt es jedoch auch Pflichten, die der Umsetzung der Rechte der Arbeitnehmer als Versicherte dienen. Insbesondere hat der Arbeitgeber als Versicherer in der Rentenpflichtversicherung einen Versicherungsschein (Art. 65 ArbGB RF) zu erstellen sowie dem Rentenfonds der RF die für die Führung des Versichertenkontos notwendigen Informationen, vgl. Art. 15 des Föderalen Gesetzes Nr. 27-Φ3 vom 1. April 1996 „Über die Führung der persönlichen Rentenkonten im System der Rentenpflichtversicherung“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3), zur Verfügung zu stellen. In dem bis 2011 angewandten Krankenpflichtversiche-

rungsmodell hatte der Arbeitgeber einen Versicherungsvertrag mit einer Krankenpflichtversicherung abzuschließen, anderenfalls hatte der Beschäftigte keinen Versicherungsanspruch, auch wenn die Beiträge gezahlt worden waren. Der Arbeitgeber musste dem Arbeitnehmer auch den Krankenversicherungsschein aushändigen und diesen bei Kündigung vom Arbeitnehmer zurückverlangen bzw. die Versicherung über die Nichtrückgabe informieren. Heute wird der Versicherungsschein unmittelbar vom Versicherungsträger ausgehändigt und muss bei der Kündigung nicht zurückgegeben werden.

Somit besteht die Grundpflicht des Arbeitgebers im Rahmen der Sozialpflichtversicherung des Arbeitnehmers in der rechtzeitigen und vollständigen Abführung von Versicherungsbeiträgen (Art. 12 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3). Die Beitragsabführung durch den Arbeitgeber erfolgt nach öffentlichem Recht. Daher wird die Pflicht zur Sozialversicherung der Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber nicht im Arbeitsverhältnis, sondern mit den zuständigen staatlichen Behörden und Einrichtungen (z. B. außerbudgetäre Sozialfonds und Stellen des Föderalen Steueramtes) erfüllt.

Hier stellt sich die Frage nach den Rechtsfolgen der Nichtzahlung von Versicherungsbeiträgen durch den Arbeitgeber. Der Arbeitgeber haftet als Versicherer für Verstöße und muss eine Geldbuße in Höhe von 40 Prozent bei Vorsatz oder 20 Prozent bei Verkürzung des zu versteuernden Betrags sowie sonstiger falscher Berechnung der Versicherungsbeiträge der ausstehenden Beitragssumme zahlen, vgl. Art. 122 Punkt 1 Abs. 1 SteuerGB RF<sup>12</sup>. Bis 2003 wurde die Nichtabführung von Beiträgen an außerbudgetäre Fonds durch den Arbeitgeber strafrechtlich mit einer Freiheitsstrafe von zwei bis sieben Jahren und dem Verlust der Fähigkeit, bestimmte Ämter zu bekleiden oder bestimmte Tätigkeiten auszuüben, geahndet, vgl. Art. 199 StGB RF i. d. F. vom 25. Juni 1998<sup>13</sup>. Im Jahr 2017 wurde erneut eine Strafbewehrung eingeführt.<sup>14</sup>

---

12 SteuerGB RF, Teil 1, verabschiedet durch Föderales Gesetz Nr. 146-Φ3 v. 31.7.1998 – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3824, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 475-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 16.

13 StGB RF, verabschiedet durch Föderales Gesetz Nr. 63-Φ3 v. 13.6.1996 – SZ RF 1996, Nr. 25, Art. 2954, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 120-Φ3 v. 7.6.2017 – SZ RF 2017, Nr. 24, Art. 3489.

14 Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 29.7.2017 „Über die Änderung des Strafgesetzbuches RF und der Strafprozessordnung RF im Zusammenhang mit der Verbesserung der Regelung der Rechtsverhältnisse betreffend die Zahlung von Versicherungs-

Nach derzeitiger Rechtslage ist es dem Beschäftigten bei Nichtzahlung der Beiträge durch den Arbeitgeber in bestimmten Fällen unmöglich, seinen Sozialleistungsanspruch in gesetzlich vorgesehenen Umfang durchzusetzen.

*C. Garantien der Durchsetzung des Sozialleistungsanspruchs des Arbeitnehmers im System der Sozialpflichtversicherung*

Aus diesem Grund sind rechtliche Garantien erforderlich, die die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte in solchen Fällen ermöglichen. Meines Erachtens spielen im System der Garantien von Versichertenrechten folgende drei eine besondere Rolle: (1) Kontrolle über die Abführung von Versicherungsbeiträgen; (2) Haftung für die Verletzung dieser Pflicht und (3) gerichtliche Durchsetzung des Sozialleistungsanspruchs des Versicherten in vollem Umfang trotz der Nichtabführung von Beiträgen durch den Arbeitgeber.

Alle Arten von Rechtsgarantien setzen die Teilnahme von staatlichen Organen und Einrichtungen bei der Abwicklung des jeweiligen Verfahrens voraus. In den vorgenannten Garantien kommt die Rolle des Staates bei der Sozialpflichtversicherung zum Ausdruck.<sup>15</sup>

*I. Die Rolle des Staates als Garant der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechten der Arbeitnehmer als Versicherte*

Hier seien zunächst einige Grundthesen zu dieser staatlichen Rolle angeführt. Erstens tritt der Staat als Hauptakteur in jedem nationalen System der sozialen Sicherung auf. Der Staat wird durch völkerrechtliche Akte verpflichtet, ein solches System einzurichten und in einem Zustand zu erhalten, bei welchem der Ausgleich sozialer Risiken internationalen oder zumindest nationalen sozialen Standards entspricht. Zweitens bestimmt

---

beitragen an staatliche außerbudgetäre Fonds“ – SZ RF 2017, Nr. 31, Art. 4799 (Art. 198 f. StGB RF).

15 Vgl. ausführlich *Kurchenko*, Gosudarstvo kak sub'ekt prava social'nogo obespechenija [Der Staat als Subjekt des Rechts der sozialen Sicherheit], Zusammenfassung der Dissertation zum Kand. iur., Staatliche Universität Sankt-Petersburg, 2008.

der Staat bei der Gestaltung des Systems der sozialen Sicherheit die Quellen, aus denen die Sozialleistungen finanziert werden, und bildet Organe und Einrichtungen, die entsprechende Leistungen erbringen. Drittens kann nur der Staat das System der sozialen Sicherheit regeln, indem er Rechte und Pflichten für deren Subjekte sowie einen Haftungsmaßstab und Rechtsschutz festlegt.

Dies alles betrifft auch die Sozialpflichtversicherung, die in Russland überwiegend dem öffentlichen Recht unterliegt. Sie wird vom Staat eingerichtet und im Gesetz, das den Kreis von Versicherten und Versicherern bestimmt, verankert. Der Staat verpflichtet Versicherer zur Beitragsabführung, gründet Versicherungsträger (außerbudgetäre Sozialfonds, d. h. spezielle Finanz- und Kreditanstalten) und bevollmächtigt diese, Beiträge einzuziehen und Sozialleistungen zu zahlen.<sup>16</sup>

Die Rolle des Staates in der Sozialpflichtversicherung war traditionell eine entscheidende. Dies wird nicht zuletzt durch den Umstand deutlich, dass man bis vor nicht allzu langer Zeit von staatlicher sozialer Pflichtversicherung sprach und die heutige Bezeichnung der Sozialversicherung erst in den 1990er Jahren entstand.

Das Föderale Gesetz Nr. 165-Φ3 definiert die Sozialpflichtversicherung erstens als Teil der staatlich organisierten sozialen Sicherung der Bevölkerung, sieht zweitens vor, dass diese ein System von rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Maßnahmen bereitstellt und bestimmt drittens Grundprinzipien wie die staatliche Garantie des Versichertenrechts auf Schutz vor sozialen Risiken und Erfüllung von Sozialversicherungspflichten unabhängig von der wirtschaftlichen Lage des Versicherungsträgers sowie eine Regelung der Sozialpflichtversicherung durch den Staat. Ferner werden durch das Gesetz föderale Behörden beauftragt, die Sozialpflichtversicherung zu verwalten, Mittel der Sozialpflichtversicherung als föderales Staatseigentum eingeordnet, soweit Gesetze nicht anderes vorsehen, und zuletzt staatliche Garantien der finanziellen Stabilität der Sozialpflichtversicherung verankert. Diese Garantien setzen die Bereitstellung von Mitteln aus dem Staatshaushalt voraus, um ein Budgetdefizit des Ver-

---

16 Das russische Sozialversicherungsmodell wird hier vereinfacht dargestellt. In der Realität ist es komplexer aufgebaut, beinhaltet neben freiwilligen auch obligatorische Versicherungsformen und setzt die Mitwirkung der Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmers bei der Lösung von besonders wichtigen Problemen voraus.

sicherungssystems auszugleichen. Somit sieht das russische Recht staatliche Garantien für den Schutz der Versicherten vor sozialen Risiken vor.

*II. Rechtliche Garantien zur Durchsetzung der Sozialleistungsansprüche der Beschäftigten bei Nichtabführung der Beiträge durch den Arbeitgeber*

Die Garantien zur Durchsetzung der Sozialleistungsansprüche der Beschäftigten sollen sich auch auf Fälle erstrecken, in denen der Arbeitgeber die Beitragsabführung unterlassen hat. Dabei ist erwähnenswert, dass Art. 237 des bis zum 1. Februar 2002 gültigen Kodexes der Gesetze über die Arbeit der RF<sup>17</sup> klar vorsah, dass im Falle der Nichtabführung von Beiträgen zur staatlichen Sozialversicherung durch Arbeitgeber Arbeitnehmer ihren Anspruch auf staatliche Sozialleistungen nicht verlieren. Eine solche Regelung fehlt nach heutiger Rechtslage.

Das Unterlassen der Beitragsabführung betrifft verschiedene Arten der Sozialpflichtversicherung in unterschiedlichem Maß. Für die Krankenpflichtversicherung hat es geringe Bedeutung, weil diese, wie oben dargestellt, auch Erwerbslose erfasst und Sachleistungen, wie unentgeltliche medizinische Versorgung in bestimmten Fällen, in einem für alle Versicherten gleichen Umfang vorsieht.

Für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit ist die Problematik auch weniger relevant, da hier die Leistungen in der Regel vom Versicherer unter Anrechnung auf die zu zahlenden Versicherungsbeiträge erbracht werden. Eine nachgeordnete Rolle spielt das Problem der Nichtabführung von Beiträgen durch Arbeitgeber bei der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Hier ist allerdings auch die Frage relevant, wie die Kapitalisierung der Beiträge im Fall der Auflösung des Arbeitgebers erfolgt und welche Rechtsfolgen den verunglückten Arbeitnehmer treffen, falls der Arbeitgeber seine Beitragspflicht nicht erfüllt hat.

---

17 Kodex der Gesetze über die Arbeit, vom Obersten Sowjet der RSFSR am 9.12.1971 verabschiedet, SZ RSFSR, Bd. 2, S. 123.

### III. Garantien der Durchsetzung des Rentenanspruchs des Arbeitnehmers im System der Rentenpflichtversicherung

Die meisten praktischen Probleme bei der Durchsetzung des Sozialleistungsanspruchs in der gegenwärtigen Entwicklungsphase entstehen derzeit in der Rentenpflichtversicherung, in welcher die Versicherungsgrundsätze seit dem Inkrafttreten des Föderalen Gesetzes Nr. 173-Φ3 vom 17. Dezember 2001 „Über die Arbeitsrenten in der Russischen Föderation“ streng durchgesetzt werden.<sup>18</sup> Gemäß Art. 10 Punkt 1 a. F. wurden als Beitragszeiten für die Aussetzung der Rente nur solche Beschäftigungszeiten gerechnet, in denen Beiträge tatsächlich gezahlt wurden. Dabei hatten Beschäftigte und ihre Vertreter kaum die Möglichkeit, diesen Prozess zu kontrollieren. Folge war u. a., dass das Rentenniveau in vielen Fällen zu gering war, das Rentenskapital nicht ausreichte oder der Versicherungsteil der Arbeitsrenten unter Berücksichtigung der gezahlten Versicherungsbeiträge nicht aufgestockt werden konnte.

Im Zuge der Rentenreform von 2002 wurden staatliche Garantien der Versichertenrechte gesondert formuliert und gesetzlich verankert. So haftet der Staat gemäß Art. 5 Teil 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 167-Φ3 „Über die Rentenpflichtversicherung in der Russischen Föderation“ subsidiär für die Verpflichtungen des Rentenfonds gegenüber den Versicherten.

In diesem Fall charakterisiert die Subsidiarität eher das Finanzierungssystem der Rentenpflichtversicherung in seiner Wechselwirkung mit dem föderalen Haushalt, weswegen es für die Umsetzung gegenüber konkreten Versicherten, für die der Arbeitgeber die Beitragszahlung unterlassen hat, einer individuellen Gerichtsentscheidung bedarf.

Versicherte zogen in der Vergangenheit vor Gerichte, um die Versicherer (Arbeitgeber) zur Zahlung der Beiträge zur Rentenpflichtversicherung und zur Übermittlung der individuellen (personengebundenen) Erfassungsdaten<sup>19</sup> zu verpflichten. Auf diesen Rechtsweg hat auch das Oberste Gericht der RF<sup>20</sup> hingewiesen. Die diesbezügliche Rechtsprechung ist jedoch recht uneinheitlich.

---

18 SZ RF 2001, Nr. 52 (Teil 1), Art. 4920.

19 Vgl. ausführlich *Azarova*, *Sudebnaja zashhita pensionnyh prav* [Gerichtliche Durchsetzung der Rentenansprüche], Moskau 2009, S. 352 ff.

20 Siehe Punkt 5 des Plenumsbeschlusses des Obersten Gerichts der RF Nr. 25 v. 20.12.2005 „Über einige Probleme der gerichtlichen Praxis in Rentensachen“, RG v. 29.12.2005.

*IV. Die Rolle des Verfassungsgerichts beim Schutz der Rentenansprüche der Beschäftigten im System der Rentenpflichtversicherung*

Um dieses Problem zu überwinden, musste das Verfassungsgericht eingreifen, das in seiner Entscheidung Nr. 9-II vom 10. Juli 2007 eine Reihe von Bestimmungen des Rentenrechts, darunter auch o. g. Vorschrift, einer Überprüfung unterzogen hat. Es ist wichtig, den differenzierten Charakter dieser Entscheidung des Verfassungsgerichts zu betonen. Einerseits wurden die bestrittenen Vorschriften insoweit für verfassungskonform erklärt, als sie – in Verbindung mit gesetzlichen Bestimmungen über die bedingungslose Pflicht aller Versicherer, die Versicherungsbeiträge rechtzeitig und in voller Höhe abzuführen – der Rentenpflichtversicherung nach Versicherungsgrundsätzen und der Erfüllung der Verpflichtungen des Rentenfonds gegenüber den Versicherten dienen. Das Gericht bestätigte somit die Beitragspflicht als Grundsatz der Rentenpflichtversicherung, der als Faustregel gelten soll.

Andererseits wurden diese Regelungen für verfassungswidrig erklärt, da sie ohne ausreichende Garantien zur ungehinderten Durchsetzung der Rentenansprüche von Versicherten, die die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erwerb des Rentenanspruchs erfüllten, erlauben, Zeiten, in denen der Arbeitgeber die Beitragszahlung ganz oder teilweise unterlassen hat, als Beitragszeiten für die Feststellung des Rentenanspruchs nicht zu erfassen sowie den Versicherungsteil bei der Aussetzung (Neuberechnung) der Arbeitsrente zu kürzen.

Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vorhandenen rechtlichen Mittel es verbieten, die Erfüllung der Beitragspflicht des Arbeitgebers gegenüber einem konkreten Arbeitnehmer (auch wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten) zu gewährleisten. Unter diesen Umständen soll der Staat die Durchsetzung des tatsächlich erworbenen Rentenanspruchs garantieren.

Zur Begründung seiner Ausführungen hat das Verfassungsgericht darauf hingewiesen, dass die Verantwortlichkeit des Staates für eine sachgerechte Rentenpflichtversicherung, insbesondere bei der Verletzung der Arbeitgeberpflicht zur Beitragsabführung an den Rentenfonds, nicht auf die subsidiäre Haftung nach dem Zivilrecht beschränkt werden kann.

Der Gesetzgeber hat die subsidiäre Haftung des Staates für Verpflichtungen des Rentenfonds gegenüber den Versicherten vorgesehen, ohne dabei die Voraussetzungen dieser Haftung näher zu bestimmen. Es fehlt an der Regelung von Garantien und Mechanismen zur Durchsetzung des

Rentenanspruchs für Fälle, in denen der Versicherer seine Beitragspflicht vollständig oder teilweise nicht erfüllt.

Es ist zu betonen, dass der Schwerpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichts gerade auf der sozialen Bedeutung der Arbeit sowie auf den Besonderheiten der Entstehung des Rentenanspruchs liegt. Bemerkenswert ist auch, dass ähnliche Ansprüche aufgrund vergleichbarer Vorschriften später in Bezug auf die Durchsetzung des Rentenanspruchs von anderen Versichertengruppen, wie z. B. den Selbständigen, geltend gemacht wurden, das Verfassungsgericht diese Anträge jedoch abgewiesen hat.<sup>21</sup>

Das Verfassungsgericht hat diese Verhältnisse vorübergehend geregelt, indem es den föderalen Gesetzgeber beauftragte, einen Mechanismus auszuarbeiten, mit dem Arbeitnehmer ihre Rentenansprüche in vollem Umfang durchsetzen können (sowie u. a. eine Finanzquelle für die Auszahlung des nicht beitragsgedeckten Rentenanteils). Gemäß dieser Regelung soll der Rentenanspruch des nach dem Arbeitsvertrag beschäftigten Versicherten im Fall der vollständigen oder teilweisen Unterlassung der Beitragsabführung durch den Arbeitgeber an den Rentenfonds vom Staat gewährleistet werden, indem dieser anstelle des Versicherers die Beitragspflicht erfüllt.

Die Umsetzung dieser Regelung erfolgt vom Rentenfonds in der vom Verfassungsgericht vorgegebenen Art und Weise.<sup>22</sup>

Die vom Verfassungsgericht formulierten Ansätze wurden bei der Anpassung des Rentenrechts angewandt. So sieht das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Föderale Gesetz Nr. 400-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über die Versicherungsrenten“<sup>23</sup> die Berücksichtigung der Beschäftigungs- und sonstiger Arbeitszeiten, in denen Beiträge an den Rentenfonds (Art. 3 Punkt 2, Art. 11 Teil 1) gezahlt wurden, als Beitragszeiten vor sowie die Festlegung eines individuellen Rentenfaktors aufgrund der berechneten und gezahlten Versicherungsbeiträge (Art. 3 Punkt 3, Art. 15 Teil 18). Gemäß Art. 6 Punkt 2 Unterpunkt 13 des Föderalen Gesetzes

- 
- 21 Siehe Beschluss des Verfassungsgerichts der RF Nr. 950-O-O v. 4.12.2007 „Über die Abweisung des Antrags des Kreisgerichts Lachdenpochja der Republik Karelien auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 25 Punkt 1 und 6 des Gesetzes RSFSR über die Bauernwirtschaft (Farmwirtschaft)“ – Datenbank „Consultant Plus“.
- 22 Beschluss des Verfassungsgerichts der RF Nr. 798-O-O v. 20.11.2007 „Auf Antrag des Rentenfonds der RF über die amtliche Erläuterung der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II v. 10.7.2007“ – VKS 2008, Nr. 1.
- 23 SZ RF 2013, Nr. 52 (Teil I), Art. 6965.



Nr. 27-Φ3 (i. d. F. des Föderalen Gesetzes Nr. 213-Φ3 vom 24. Juli 2009) wird im allgemeinen Teil des Versichertenkontos die Summe der vom Arbeitgeber berechneten Beiträge unabhängig von deren tatsächlicher Abführung angegeben.

*V. Die Rolle der ordentlichen Gerichte beim Schutz der Rentenansprüche der Arbeitnehmer im System der Rentenpflichtversicherung*

Zur Sicherung der einheitlichen Rechtsprechung in den jeweiligen Verfahren wurden im Plenumsbeschluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 30 vom 11. Dezember 2012 „Über Rechtsprechung in Rentensachen“ Leitlinien für die Instanzgerichte formuliert.<sup>24</sup> Darin wird betont, dass jeder Arbeitgeber als Subjekt der Rechtsverhältnisse in der Rentenpflichtversicherung zur Beitragsabführung verpflichtet ist. Das Unterlassen dieser Pflicht dürfe jedoch kein Grund dafür sein, die Beschäftigungszeiten ohne Beitragsabführung als Beitragszeit nicht zu berücksichtigen. Hier kann das Gericht die Neuberechnung des Versicherungsteils der Rente unter Einbeziehung dieser Beschäftigungszeiten bewilligen.

Das Oberste Gericht der RF weist auch darauf hin, dass der Grundmechanismus zur Durchsetzung der Rentenansprüche von Beschäftigten angewandt werden soll. Die Kontrolle über die korrekte Berechnung sowie über die vollständige und rechtzeitige Zahlung (Abführung) von Beiträgen zur Rentenpflichtversicherung durch den Versicherer erfolgt durch den Rentenfonds und seine regionalen Behörden. Die Versicherten sind berechtigt, Informationen über die berechneten Versicherungsbeiträge vom Arbeitgeber (Versicherer) zu erhalten und deren Abführung an den Rentenfonds zu kontrollieren. Bei vollständiger oder teilweiser Nichterfüllung der Beitragspflicht durch den Arbeitgeber kann der Versicherte vor Gericht die Eintreibung der Beiträge für vergangene Zeiträume einklagen. Für den Fall, dass der Klage stattgegeben wird, werden die eingetribenen Beträge an den Rentenfonds überwiesen und auf dem individuellen Versichertenkonto des Klägers erfasst.

---

24 RG v. 21.12.2012.

*Schlussbemerkung*

Im System der Sozialpflichtversicherung werden Grundrechte der Bürger wie das Recht auf soziale Sicherheit, auf Schutz der Familie, der Mutterschaft, Vaterschaft und Kindheit sowie das Recht auf Gesundheitsschutz und medizinische Versorgung gewährleistet. Die Wahrnehmung dieser Rechte wird von Garantien des Staates, die über seine Organe und Einrichtungen realisiert werden, gestärkt. Angesichts der Spezifika der Entstehung des Arbeitnehmeranspruchs auf sozialen Versicherungsschutz nehmen Garantien der Gewährung von Sozialleistungen in Fällen, in denen Arbeitgeber als der Versicherer die Beitragszahlung unterlassen hat, einen besonderen Platz ein. Die gerichtliche Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten spielt dabei eine zentrale Rolle und wird durch die Gerichte einschließlich des Verfassungsgerichts der RF gewährleistet. Der Rechtsweg ermöglicht es, die Nachteile einzelner Rechtsvorschriften aufzudecken und Orientierungspunkte für die weitere Rechtsentwicklung zum stärkeren Schutz der Arbeitnehmer vor sozialen Risiken und deren Folgen vorzugeben.

# Verantwortung der Arbeitgeber als Versicherer im Zusammenhang mit der Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst

*Filippova Marina*

## *Einleitung*

Das System der Sozialpflichtversicherung in der RF erlebt derzeit eine Reform. Dabei geht es vor allem um die Steigerung der Effektivität dieses Systems auf allen Ebenen: von der Einziehung von Versicherungsbeiträgen bis zur Erbringung von Leistungen der Sozialversicherung. Gegenstand der Reform ist u. a. die Änderung des Verfahrens zur Entrichtung von Versicherungsbeiträgen, insbesondere wurden im Zuge dessen die Befugnisse zur Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst als zentralisierte Einzugsstelle übertragen. Die betreffenden gesetzlichen Änderungen traten zum 1. Januar 2017 in Kraft und bereits jetzt werden in diesem Zusammenhang zahlreiche Probleme und ungelöste Fragen offenkundig.

Das derzeitige System der Sozialpflichtversicherung in der RF hat sich aus dem am 16. Juli 1999 verabschiedeten Föderalen Gesetz Nr. 165-Φ3 „Über die Grundlagen der Sozialpflichtversicherung“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 165-Φ3)<sup>1</sup> heraus entwickelt. Durch dieses Gesetz wurden folgende Sozialversicherungsträger errichtet:

- der Rentenfonds der RF zur Rentenpflichtversicherung<sup>2</sup>,
- der Sozialversicherungsfonds der RF für die Versicherung gegen vorübergehende Arbeitsunfähigkeit und im Fall von Schwangerschaft und

---

1 SZ RF 1999 Nr. 29, Art. 3686, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 3.7.2016 – SZ RF 2016 Nr. 27, (Teil I), Art. 4183.

2 Vgl. Art. 5 Föderales Gesetz Nr. 167-Φ3 v. 15.12.2001 „Über die Rentenpflichtversicherung in der Russischen Föderation“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 167-

Geburt sowie zur Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten<sup>3</sup> und

- der Föderale Krankenversicherungsfonds zur Krankenpflichtversicherung.<sup>4</sup>

All diese Versicherungsträger sind staatliche außerbudgetäre Fonds, deren Haushalte jährlich durch föderale Gesetze aufgestellt werden. Den Versicherungsträgern wurde dabei die Pflicht auferlegt, Versicherungsbeiträge einzuziehen. Diese Aufgabe nahmen sie bis zur Einführung der einheitlichen Sozialsteuer zum 1. Januar 2001 wahr. Ab diesem Zeitpunkt wurde, mit Ausnahme der Beiträge zur Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die weiterhin durch den Sozialversicherungsfonds eingezogen wurden, der Föderale Steuerdienst zur zentralen Einzugsstelle.

Im Jahr 2010 wurde die einheitliche Sozialsteuer jedoch wieder abgeschafft und erneut zu einem reinen Beitragssystem übergegangen. Die Befugnisse zur Einziehung der Versicherungsbeiträge wurden damit wie zuvor den staatlichen außerbudgetären Fonds übertragen, da man annahm, diese hätten ein Eigeninteresse am Erhalt der Beiträge und sollten deshalb den Einzug maximal effektiv kontrollieren können. Diese Annahme hat sich allerdings nicht bestätigt und bereits im Jahr 2013 wurde diskutiert, besagte Befugnisse erneut dem Föderalen Steuerdienst zu übertragen. Dies erfolgte dann schließlich durch die Föderalen Gesetze Nr. 243-Φ3 und Nr. 250-Φ3 vom 3. Juli 2016 zur Änderung des SteuerGB RF und anderer Gesetze.

---

Φ3) – SZ RF 2001, Nr. 51, Art. 4832, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 456-Φ3 v. 19.12.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7505.

- 3 Art. 2.2 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 v. 29.12.2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3) – SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil I), Art. 18, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 86-Φ3 v. 1.5.2017 – SZ RF 2017, Nr. 18, Art. 2663; Art. 3 Teil 1 Abs. 8 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 v. 24.7.1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3) – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3803, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.
- 4 Art. 12 Teil 1 Föderale Gesetz Nr. 26-Φ3 v. 29.11.2010 „Über die Krankenpflichtversicherung in der Russischen Föderation“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 326-Φ3) – SZ RF 2010, Nr. 49, Art. 6422, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.

*A. Gesetzesnovellen über die Einziehung von Versicherungsbeiträgen –  
Allgemeine Charakteristik des russischen Systems der  
Sozialpflichtversicherung*

Das russische System der Sozialpflichtversicherung kennt vier Versicherungsarten: die Rentenpflichtversicherung, die Krankenpflichtversicherung, die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit oder im Fall von Schwangerschaft und Geburt eines Kindes (im Zusammenhang mit der Mutterschaft) und die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.<sup>5</sup> Diese unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Versicherungsrisiken und -fälle<sup>6</sup> und damit zugleich hinsichtlich des versicherten Personenkreises. Den breitesten Versichertenkreis hat die Krankenpflichtversicherung, da praktisch die gesamte Bevölkerung der RF gegen Krankheitsfälle pflichtversichert ist. Sie umfasst Bürger der RF, Ausländer mit ständigem Wohnsitz und zeitweiligem Aufenthalt in der RF, Personen ohne Staatsbürgerschaft sowie berufstätige und nicht berufstätige Personen (davon ausgenommen sind Wehrdienstleistende und ihnen gleichgestellte Personen in Bezug auf die Leistung ärztlicher Versorgung).<sup>7</sup> Hinreichend breit ist der Personenkreis der Versicherten auch in Bezug auf die Rentenpflichtversicherung. Dazu gehören praktisch alle berufstätigen Bürger der RF, Ausländer und Personen ohne Staatsbürgerschaft.<sup>8</sup> Fast ebenso weit ist der Kreis der Versicherten in der Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft.<sup>9</sup> Nur bei der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten beschränkt sich der versicherte Personenkreis auf Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen (Art. 5 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3). Im Übrigen können sich die Betroffenen allein an den Verursacher des Gesundheitsschadens halten.

Der Kreis der Versicherten bestimmt auch den Kreis der Versicherer, d. h. die zur Zahlung von Versicherungsbeiträgen verpflichteten Personen.

---

5 Vertiefend Filippova (Hrsg.), *Pravo social'nogo obespechenija: uchebnik* [Das Recht der sozialen Sicherheit: Lehrbuch], Moskau 2016, S. 24 ff.

6 Vgl. Art. 7 Föderales Gesetz Nr. 165-Φ3.

7 Vgl. Art. 10 Föderales Gesetz Nr. 326-Φ3.

8 Vgl. Art. 7 Föderales Gesetz Nr. 167-Φ3.

9 Vgl. Art. 2 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3.

*B. Argumente für die Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen auf den Föderalen Steuerdienst*

Der Begriff der Einzugsstelle ist in Art. 6 des Haushaltsgesetzbuches der RF definiert als „die Behörde der Staatsverwaltung, einer örtlichen Selbstverwaltung oder einer lokalen Verwaltung oder eines staatlichen außerbudgetären Fonds, der Zentralbank der RF oder eine fiskalische Behörde, die gemäß der Gesetzgebung der RF die Kontrolle über die Richtigkeit der Berechnung und über die Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der Abführung von Beiträgen ausübt sowie die Berechnung, Erfassung und Eintreibung von Zahlungen, Zinsen und Mahngebühren durchführt sowie Entscheidungen über eine Verrechnung (Rückzahlung) von zu viel gezahlten Beiträgen trifft“<sup>10</sup>. Nach dem Haushaltsrecht kann also die Befugnis zur Einziehung von budgetären Einnahmen sowohl durch ein Staatsorgan selbst als auch durch einen staatlichen außerbudgetären Fonds (bzw. dessen Behörden) ausgeübt werden. In diesem Sinn ist die Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen von einem Rechtsträger auf einen anderen durchaus zulässig. Allerdings wurde in der Literatur mehrfach betont, dass der Gesetzgeber die umfangreiche Aufzählung möglicher Einzugsstellen im Haushaltsrecht zu dem Zweck vorgesehen habe, dass jeweils die Stellen die betreffenden Steuern/Gebühren/Beiträge einziehen können, deren fachspezifisches Wissen es ermöglicht, die tatsächliche Einziehung entsprechender Zahlungen zu gewährleisten.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang ist offensichtlich, dass eine Einziehung von Versicherungsbeiträgen durch den Föderalen Steuerdienst dieser Logik widerspricht. Allerdings gibt es dafür eine Erklärung: Der Staat wollte eine mit starken Rechten ausgestattete Behörde errichten, die alle fiskalischen Funktionen auf sich vereint und dabei vermeiden, dieselben organisatorischen Strukturen gleichzeitig an mehreren Stellen einzurichten. Da der Föderale Steuerdienst bereits im breiten Umfang effiziente Techniken zur Einzie-

---

10 Haushaltsgesetzbuch der Russischen Föderation, verabschiedet durch Föderales Gesetz Nr. 145-Φ3 v. 31.7.1998 – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3823, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 262-Φ3 v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil I), Art. 4811.

11 *Kustova*, *Vozvrat platezhej iz bjudzhetnoj sistemy RF: problemy soglasovannogo otraslevogo regulirovanija pravoprimenenija* [Die Rückerstattung von Zahlungen aus dem Haushalt der RF: Probleme der angepassten fachbezogenen Rechtsanwendung], in: *Očerki finansovo-pravovoj nauki sovremennosti* [Berichte der modernen finanzrechtlichen Wissenschaft], Moskau (u. a.) 2011, S. 351.

hung von Steuern und Abgaben nutzt und hier konkrete Erfolge vorweisen kann, eignet sich gerade diese staatliche Behörde am besten für die Aufgabe.

Das zweite Argument für die Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen stellt darauf ab, dass sich hierdurch das Wesen der Versicherungsbeiträge nicht verändert. Die Grundmerkmale von Versicherungsbeiträgen, die im Unterschied zu Steuern der Entgeltcharakter und ihre individuelle Zwecksetzung zu Gunsten des Versicherten sind,<sup>12</sup> werden durch diese Reform nicht berührt. Auch im Verhältnis zwischen dem Versicherten und dem Versicherer ändert sich nichts, genauso wenig wie in Bezug auf die Berechnung von Beiträgen, Tarifen, Vergünstigungen sowie hinsichtlich der Fälligkeit der Beiträge. Ferner bleibt die Verrechnungsmethodik für die Zahlung von Versicherungsbeiträgen bis zum 31. Dezember 2018 aufrechterhalten.<sup>13</sup>

### *C. Auswirkungen der Reform auf die Rechtsnatur von Versicherungsbeiträgen*

Es ist zu betonen, dass der in Art. 8 Teil 3 SteuerGB RF formulierte Begriff des Versicherungsbeitrags keine allgemein gültige Definition darstellt und nur auf diejenige Beiträge Anwendung findet, die im Steuergesetzbuch geregelt sind. Denn der Begriff des Versicherungsbeitrags ist im Sozialversicherungsrecht zum einen in Art. 3 des Föderalen Gesetzes Nr. 165-Φ3 in Hinblick auf die Ziele dieses Gesetzes definiert und die Definition unterscheidet sich von jener, die das SteuerGB RF beinhaltet. Dort wird nämlich zur Definition des Versicherungsbeitrags auf seinen Verwendungszweck abgestellt, indem das SteuerGB RF ihn als Pflichtzahlung zur finanziellen Absicherung der Realisierung des Rechts Versicherter auf Versicherungsschutz gemäß den Zweigen der Sozialpflichtversicherung sieht. Das Föderale Gesetz Nr. 165-Φ3 enthält hingegen keine derartige

---

12 *Nogina*, Gosudarstvennye vnebjudzhetye fondy v sostave bjudzhetnoj sistemy Rossii: problemy pravovogo regulirovanija [Staatliche außerbudgetäre Fonds im Budgetsystem Russlands: Probleme der gesetzlichen Regelung], Moskau 2012, S. 185 ff.

13 Bei der Verrechnungsmethode zahlt der Versicherer (Arbeitgeber) Leistungen an die Versicherten aus und verrechnet die Auszahlungen mit der Gesamtsumme der von ihm abzuführenden Beiträge.

Einschränkung und sieht jede Zahlung an die Sozialversicherung als Versicherungsbeitrag an.

Zum anderen gilt die Steuergesetzgebung nicht für Beiträge zur Krankenpflichtversicherung nicht berufstätiger Personen sowie zur Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Diese Versicherungen sind umfassend (einschließlich der Frage der Verantwortlichkeiten für Unfälle etc.) durch einzelne Gesetze geregelt.<sup>14</sup> Das gleiche gilt für freiwillig gezahlte Beiträge, da das SteuerGB RF den Versicherungsbeitrag als eine „Pflichtzahlung“ definiert, wohingegen das Sozialversicherungsrecht freiwillige Beitragszahlungen kennt.<sup>15</sup>

Anwendung findet das SteuerGB RF jedoch auf Zusatzbeiträge, die in bestimmten Berufsgruppen zur Finanzierung einer zusätzlichen sozialen Absicherung erhoben werden, vgl. Art. 8 Teil 3 Abs. 2 SteuerGB RF. Hierzu zählen beispielsweise Beiträge für Rentenzuschläge zugunsten einzelner Gruppen von Beschäftigten in der Kohlenindustrie<sup>16</sup> und für Flugzeugbesatzungen der zivilen Luftfahrt<sup>17</sup>. Diese tragen zwar einen ergänzenden Charakter, erfüllen aber vollumfänglich alle Merkmale von Versicherungsbeiträgen.

Zu beachten ist ferner die Tatsache, dass der Gesetzgeber in keiner Weise beabsichtigte, den Versicherungsbeiträgen einen steuermäßigen Charakter zu verleihen, wie es der Fall war, als entsprechende Zahlungen im Rahmen der einheitlichen Sozialsteuer geleistet wurden. Er beabsichtigte lediglich, die für die Steuern vorgesehene Zahlungsmodalitäten auf Beiträge auszuweiten. Anders gesagt: Im System der durch die Steuergesetzgebung vorgesehenen Pflichtzahlungen findet sich der Versicherungsbeitrag schlicht als drittes Element neben den Steuern und Gebühren.

---

14 Vgl. Art. 2 Teil 3 SteuerGB RF; Art. 25 Föderales Gesetz Nr. 326-Φ3; Kap. IV.3 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

15 Vgl. die in Art. 4.5. Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 sowie in Art. 29 Föderales Gesetz Nr. 167-Φ3 vorgesehenen Beiträge, die freiwillig auf Grund einer Willenserklärung des Versicherten gezahlt werden können.

16 Föderales Gesetz Nr. 84-Φ3 v. 10.5.2010 „Über zusätzliche Maßnahmen der sozialen Sicherheit für einzelne Beschäftigtengruppen in der Kohlenindustriebetriebe“ – SZ RF 2010, Nr. 19, Art. 2292, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.

17 Föderales Gesetz Nr. 155-Φ3 v. 27.11. 2001 „Über zusätzliche Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Flugzeugbesatzungen der zivilen Luftfahrt“ – SZ RF 2001, Nr. 49, Art. 4561, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 250-Φ3 v. 3.7.2016 – SZ RF 2016, Nr. 27 (Teil I), Art. 4183.



*D. Die Aufgaben des Föderalen Steuerdiensts bei der Einziehung von Versicherungsbeiträgen*

Aus mehreren Rechtsvorschriften über die Sozialpflichtversicherung und die Steuergesetzgebung folgt, dass den Steuerbehörden hinsichtlich der Versicherungsbeträge nur diejenigen Befugnisse der staatlichen außerbudgetären Fonds übertragen wurden, die mit dem Verfahren des Einzugs von Beiträgen zusammenhängen.<sup>18</sup> Hierzu zählen neben dem Einzug selbst u. a. die Erfassung des Beitragseinzugs, die Kontrolle der Richtigkeit der Bemessung der Beitragsleistung, das Eintreiben von Außenständen, die Verhängung von Mahngebühren und Bußgeldern sowie die Gewährung eines Zahlungsaufschubs. Entsprechende Befugnisse übt der Föderale Steuerdienst auch in Bezug auf Steuern und Gebühren<sup>19</sup> aus. Die Versicherungsträger (d. h. die staatlichen außerbudgetäre Fonds) nehmen nur noch ihre Kernaufgaben wahr, dies sind insbesondere die Prüfung der Frage, ob ein Versicherungsfall vorliegt, Begutachtungen, Prüfung der Leistungsvoraussetzungen und die Gewährung von korrektem und zeitnahe Versicherungsschutz. Außerdem sind die Versicherungsträger im Fall der Auszahlung von Versicherungsleistungen durch den Arbeitgeber nach wie vor dafür zuständig, zu überprüfen, ob eine Verrechnung mit der Gesamtsumme der abzuführenden Beiträge erfolgen darf.

*E. Ziele der Änderung des Verfahrens der Einziehung von Versicherungsbeiträgen*

Um die Wirksamkeit der vorgenommenen Änderungen einschätzen zu können, muss zunächst erkannt werden, welche konkreten Aufgaben es vor der Reform zu bewältigen galt. Laut den Gesetzgebungsmaterialien waren die Optimierung des Systems der Bemessung und Entrichtung von Beiträgen sowie die Stärkung der Zahlungsmoral das Ziel.

Hinsichtlich der Optimierung des Systems der Bemessung und Entrichtung von Beiträgen war maßgeblich, dass die Steuerbehörden in diesem Bereich große Erfahrung haben sowie über die notwendige Infrastruktur und die notwendigen Befugnisse verfügen. Auf den Anspruch der Bürger

---

18 Vgl. Art. 11 Föderales Gesetz Nr. 165-Φ3 sowie Art. 31 f. SteuerGB RF.

19 Sheveleva (Hrsg.), *Nalogovoe pravo Rossii. Obshhaja chast'*. Uchebnik [Das Steuerrecht Russlands. Allgemeiner Teil. Lehrbuch], Moskau 2001, S. 126 ff.

auf Leistungen der Sozialversicherung wirkt sich dies hingegen nicht unmittelbar aus. Die Änderungen berühren somit nicht die Rechte der Versicherten auf soziale Sicherheit, da sie weder das Verhältnis zwischen Versicherter und Versichertem noch das Verhältnis zwischen Versichertem und Versicherungsträger betreffen. Es ändert sich lediglich das Verhältnis zwischen Versicherter und Versicherungsträger.

Dennoch ergibt sich durch das geänderte Einzugsverfahren eine mittelbare Auswirkung auf die Rechte der Versicherten. Dies hängt mit dem zweiten Ziel der Reform, der Stärkung der Zahlungsmoral, zusammen. Denn je besser das gesamte System des Beitragseinzugs strukturiert ist und je effektiver es funktioniert, desto besser sind auch die Leistungen, die Versicherte erhalten, gesichert. Darauf verweist auch das Verfassungsgericht der RF, indem es feststellt, dass die Nichtzahlung oder die nur teilweise Zahlung von Versicherungsbeiträgen nicht nur öffentliche Interessen (Erhaltung einer funktionsfähigen Sozialpflichtversicherung), sondern auch Leistungsansprüche einzelner Versicherter berührt, wenn diese von der Höhe der gezahlten Beiträge abhängen.<sup>20</sup>

Das Ziel der Stärkung der Zahlungsmoral wird im Gesetz auf folgende Weise umgesetzt:

- Durch ein einheitliches System für die Bemessung, Zahlung und Einziehung von Versicherungsbeiträgen, Steuern und Gebühren. Dieses System wird zugleich dazu beitragen, die Beitragszahler zu entlasten, weil es gestattet, die Anzahl der mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben befassten Behörden zu reduzieren. Auch die Anzahl der Prüfungen lässt sich auf diese Weise reduzieren. Zugleich wird sich die Qualität der Prüfungen erhöhen. Im Ergebnis sollte eine deutliche Senkung der finanziellen und bürokratischen Belastung der Versicherter erreicht werden.
- Die Einbeziehung der Versicherungsbeiträge in das neue einheitliche System, wird es ferner erlauben, die gesamte Belastung der Unternehmerschaft mit Steuern, Gebühren und Beiträgen bei künftigen Entscheidungen im Bereich der Steuerpolitik allgemein sowie auch im

---

20 Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 2-II v. 19.1.2016 „Zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 5 Punkt 22 Buchstabe a) und Punkt 24 Föderales Gesetz Nr. 188-Φ3 v. 28.6.2014 „Zur Änderung einzelner gesetzgeberischer Akte der Russischen Föderation in Angelegenheiten der sozialen Pflichtversicherung“ auf Grund Vorlage durch die Schiedsgerichte Moskau und Pensa.

Hinblick auf jeden konkreten Beitragszahler nach objektiveren Maßstäben festzusetzen. Denn das Finanzministerium der RF, dem der Föderale Steuerdienst als Einzugsstelle untersteht, arbeitet auch steuerpolitische Vorschläge aus.<sup>21</sup>

- Der Föderale Steuerdienst verfügt über umfassende Befugnisse, die Bemessung der Beiträge zu prüfen, die Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der Beitragszahlungen zu überwachen. Er kann Steuern zurück-erstatten oder zu viel gezahlte Beträge mit Bußgeldern und Mahngebühren verrechnen. Er kann ferner Fälligkeitstermine ändern und Steuerprüfungen durchführen.<sup>22</sup> Die staatlichen außerbudgetären Fonds verfügten, als sie noch Einzugsstellen für die Versicherungsbeiträge waren, nicht über derart weitreichende Befugnisse. Das im SteuerGB geregelte Verfahren erlaubt es dem Föderalen Steuerdienst, Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung anzuwenden. Die Grundsätze der Steuerhaftung gemäß Art. 15 SteuerGB RF werden auf die Beitragszahler ausgedehnt.

Im Rahmen des allgemeinen Einzugsverfahrens wird auf die Beitragszahler das obligatorische außergerichtliche Streitverfahren ausgedehnt, mit dem langjährige Erfahrungen bestehen und welches es erlaubt, schnell und wirksam Unstimmigkeiten mit der Steuerbehörde zu bereinigen, ohne vor Gericht zu gehen und die daraus anfallenden Gerichtskosten zahlen zu müssen.

Außer den genannten Änderungen gibt es zahlreiche andere, die nicht nur zur Steigerung der Zahlungsmoral, sondern auch zur Realisierung der Rechte von Versicherten und Versicherern beitragen. Das zeigt beispielsweise die Bestimmungen des Art. 3 Teil 7 SteuerGB RF, kraft derer alle nicht ausräumbaren Zweifel, Widersprüche und Unklarheiten im Steuerrecht (zu dem nunmehr auch das Beitragsrecht zählt) durch Auslegung zugunsten der Beitragszahler zu lösen sind. Diese Rechtsnorm war zuvor im Beitragsrecht nicht enthalten. Weiter zeigt sich dies an der Regelung des Art. 5 Teil 1 SteuerGB RF, wonach Rechtsnormen, die Versicherungsbeiträge betreffen, frühestens binnen Monatsfrist nach ihrer offiziellen Veröffentlichung und zum Ersten des Monats des nächstfälligen Abrechnungs-

---

21 Punkt 1 der Verordnung der Regierung der RF Nr. 329 v. 30.6.2004 „Über das Finanzministerium der Russischen Föderation“.

22 Verordnung der Regierung der RF Nr. 506 v. 30.9.2004 „Über den Föderalen Steuerdienst“.

zeitraums in Kraft treten. Anführen lässt sich ferner die Regelung des Art 5 Teil 2 SteuerGB RF, wonach Änderungen der Rechtsgrundlagen, die neue Beiträge oder Tarifierhöhungen oder neue Verpflichtungen der Beitragszahler vorsehen oder eine Haftung für Verletzung des Steuer- und Beitragsrechts begründen oder in einer anderen Form die Situation der Beitragszahler verschärfen, keine rückwirkende Kraft zukommt.

Zu erwähnen ist schließlich noch, dass auf den Beitragszahler nunmehr auch Vorschriften angewandt werden können, die die Haftung für begangene Rechtsverletzungen mildern oder erschweren (Art. 212 SteuerGB RF). Eine derartige Regelung war früher auch in Art. 44 des Föderalen Gesetzes Nr. 212-Φ3 vom 24. Juli 2009 „Über Versicherungsbeiträge an den Rentenfonds der Russischen Föderation, den Sozialversicherungsfonds der Russischen Föderation und den Krankenpflichtversicherungsfonds“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 212-Φ3) enthalten, wurde jedoch ab 1. Januar 2015 außer Kraft gesetzt. Das Verfassungsgericht der RF sah diese Außerkraftsetzung als verfassungswidrig an. Indem der Gesetzgeber Art. 212 SteuerGB RF auf die Versicherungsbeiträge ausgedehnt hat, ist er den Vorgaben des Verfassungsgerichts der RF nachgekommen.

#### *F. Probleme im Zusammenhang mit der Änderung des Einzugsverfahrens für Versicherungsbeiträge*

Ob die vorstehend beschriebenen Mechanismen die Erwartungen des Gesetzgebers erfüllen werden, kann nur die Praxis zeigen. Doch bereits jetzt stellen sich Fragen, bei deren Lösung Steuerbehörden sowie Beitragszahler zwangsläufig auf Schwierigkeiten stoßen werden, und deren Antworten zum jetzigen Zeitpunkt noch völlig offen sind. Einige dieser Fragen betreffen die Verantwortung des Versicherers als Beitragszahler in Situationen, die Auswirkungen auf die Rechte der Versicherten haben können. Auf diese Fragen soll nachfolgend eingegangen werden:

Erstens ist der Versicherer verpflichtet, dem Versicherungsträger zur Führung der persönlichen Rentenkonten im System der Rentenpflichtversicherung die Angaben über die versicherten Personen zu übermitteln.<sup>23</sup>

---

23 Art. 8 Teil 1 Föderales Gesetz Nr. 27-Φ3 v. 1.4.1996 „Über die individuelle (personegebundene) Erfassung im System der gesetzlichen Rentenversicherung“ – SZ RF 1996, Nr. 14, Art 1401, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 471-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 12.

Bei Nichtübermittlung der nötigen Angaben wurden nach alter Rechtslage finanzielle Sanktionen gegen den Versicherer verhängt. Das Beitreibungsverfahren hinsichtlich dieser Sanktionen war ähnlich ausgestaltet wie die Zwangsvollstreckung hinsichtlich der ausstehenden Versicherungsbeiträge, das bis 31. Dezember 2016 in Art. 19 und 20 Föderales Gesetz Nr. 212-Φ3 geregelt war. Mit Außerkrafttreten dieses Gesetzes tritt auch besagtes Verfahren außer Kraft und die Verhängung entsprechender finanziellen Sanktionen wird seit dem 1. Januar 2017 unmöglich. Bis dato wurde die Einziehung durch den Rentenfonds übernommen, der die Aufsicht über die Einziehung von Versicherungsbeiträgen ausübte. Mit Verlust der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen verlor der Rentenfonds jedoch auch diese Befugnisse. Eine Anwendung der Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten ist auch nicht möglich, da der Rentenfonds erstens nicht von den Organen, die Ordnungswidrigkeiten verfolgen, umfasst ist (Art. 22.1 OWiGB RF), und zweitens die finanziellen Sanktionen nicht zu den durch das OWiGB RF vorgesehenen Strafmaßnahmen gehören (Art. 3.2). Daher kann der Rentenfonds seit dem 1. Januar 2017 und bis zur Festsetzung eines solchen Verfahrens durch den Gesetzgeber Versicherer, die keine Angaben zur Führung der persönlichen Rentenkonten durch die Rentenpflichtversicherung übermitteln, nicht mehr zur Verantwortung ziehen.

Ein zweites Problem ergibt sich im Bereich der Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft. Bei dieser Art der Sozialpflichtversicherung findet das sog. „Verrechnungsverfahren“ Anwendung, d. h. der Arbeitgeber zahlt die Leistungen der Sozialversicherung aus und verrechnet sie mit der Gesamtsumme der von ihm abzuführenden Versicherungsbeiträge.<sup>24</sup> Wenn aber in dieser Situation die Steuerbehörde entscheidet, ob die Verpflichtung der Beitragsleistung in vollem Umfang erfüllt ist, muss sie zuerst prüfen, ob der Arbeitgeber rechtmäßig Gelder der Sozialpflichtversicherung zur Auszahlung von Leistungen verwandt hat. Für die Entscheidung, ob die Verrechnung akzeptiert wird, ist jedoch nach wie vor der Versicherungsträger, d. h. der Sozialversicherungsfonds, zuständig. Dieser kann zu diesem Zweck gemäß Art. 4.2 Teil 1 Unterpunkt 1 und Art. 4.7 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 Prüfungen bei Arbeitgebern durchführen.

---

24 Art. 4.1, Teil 2 Unterpunkt 3, Art. 4.6 Teil 2 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3; Art. 431 Teil 2 SteuerGB RF. Dieses Verfahren gilt bis zum 31.12.2018 für Subjekte der RF, die an dem Pilotprojekt nicht teilnehmen.

Die Betriebsprüfung hinsichtlich dieser Verrechnung wird auch nach der Reform weiter durch Mitarbeiter des Versicherungsträgers an seinem Sitz aufgrund der vorgelegten Unterlagen binnen drei Monaten ab Übermittlung des Nachweises der Verrechnung und der Bezahlung der Versicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber durchgeführt. Dabei muss der Sozialversicherungsfonds vor Beginn der Betriebsprüfung zunächst Angaben über die Höhe der vom Arbeitgeber abgeführten Beiträge von der Steuerbehörde erhalten. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Steuerbehörde eine Betriebsprüfung durchführt und für sie dieselben Fristen gelten, nämlich drei Monate ab Übermittlung des Nachweises der Verrechnung und der Bezahlung der Versicherungsbeiträge durch den Beitragszahler (Art. 88 Teil 2 SteuerGB RF). Wenn nun der Sozialversicherungsfonds knapp vor Ablauf dieser Frist seine Prüfung abschließt, bleibt für die Steuerbehörde ggf. keine Zeit mehr, ihre Prüfung innerhalb der Frist abzuschließen und Beschluss über die Vollstreckung ausstehender Sozialversicherungsbeiträge zu fassen. Eine weitere Schwierigkeit kann sich ergeben, wenn die Summe der durch den Arbeitgeber (Versicherer) zu zahlenden Versicherungsbeiträge niedriger als die Summe sämtlicher durch ihn auszahlenden Versicherungsleistungen ist. Der Arbeitgeber muss dann bei der zuständigen Regionalbehörde des Sozialversicherungsfonds eine Erstattung beantragen (Art. 4.6 Teil 2). Damit der Versicherungsträger über einen solchen Antrag entscheiden kann, hat er die Möglichkeit, eine Überprüfung der Angaben des Versicherers durchzuführen (Art. 4.6 Teil 4). Im Laufe all dieser Prüfungen, die durch zwei unterschiedliche Stellen – die Steuerbehörde einer- und den Sozialversicherungsfonds andererseits – durchgeführt werden, kann sich die Auszahlung der vom Versicherer benötigten Erstattung verzögern, was, bei ggf. nicht ausreichender finanzieller Leistungsfähigkeit des Versicherers, Auswirkungen auf den rechtzeitigen Erhalt der Leistungen durch die Versicherten haben kann.

Ein drittes Problem der Reform sehen Experten in der Ausdehnung der Regelung, nach der Steuerbehörden das für die Durchsetzung der Steuerzahlung geltende Verfahren auch auf die Durchsetzung der Beitragszahlung anwenden können. Diese Regelung, die dem Föderalen Steuerdienst sämtliche Befugnisse gibt, die er auch im Hinblick auf die Steuereintreibung hat, ist zunächst ohne Zweifel eine große Errungenschaft der Neuregelung. Im Besonderen geht es hierbei um die Befugnis der Steuerbehörden, Kontoverfügungen des Beitragszahlers sowie elektronische Geldüberweisungen zur Sicherung der Zwangsvollstreckung wegen ausstehender

Zahlungen zu stoppen (Art. 76 SteuerGB RF) und Gebühren sowie Geldbußen festzulegen. Die Formulierung der Neufassung des Art. 76 SteuerGB RF lässt aber Zweifel daran aufkommen, ob der Föderale Steuerdienst diese höchst effektive Maßnahme auch gegenüber den Versicherern anwenden kann.

### *Schlussbemerkung*

Es ist offensichtlich, dass die mit der Reform verbundenen Unsicherheiten, die künftige Praxis der Einziehung von Versicherungsbeiträgen betreffend, neue Probleme mit sich bringen. Allerdings überwiegt der positive Erneuerungseffekt in bestimmten Situationen diese Risiken erheblich. Die dargestellten Probleme bereiten zwar Schwierigkeiten, welche jedoch mittels entsprechender organisatorischer Maßnahmen gelöst werden können. Entscheidend wird sein, dass das Hauptziel der Reform, nämlich der Effektivitätszuwachs bei der Einziehung von Versicherungsbeiträgen bei gleichzeitiger Minderung der Belastung der Unternehmen, erreicht wird. Die noch offenen Fragen sollten in absehbarer Zeit gelöst sein. Allerdings zeigt die Erfahrung mit der Reform, dass es bereits in der Phase ihrer Ausarbeitung wichtig gewesen wäre, nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die mittelbaren und späteren Auswirkungen zu analysieren.

Eine endgültige Einschätzung der Zweckmäßigkeit der vorgenommenen Änderungen kann es erst dann geben, wenn mehr Erfahrung mit der Anwendung der neuen Normen gesammelt wurde.





# Praktische Probleme der Durchsetzung eines Anspruchs gegen den Arbeitgeber auf Unterstützungsleistungen bei Schwangerschaft, Geburt und vorübergehender Arbeitsunfähigkeit

*Elena Gerasimova*

## *A. Soziale Absicherung im Krankheitsfall und bei Erziehung von Kindern*

In der Russischen Föderation, die laut ihrer Verfassung ein Sozialstaat ist (Art. 7 Teil 1), sind eine Reihe von Unterstützungsleistungen und anderen Maßnahmen der sozialen Sicherheit für unterschiedliche Fälle vorgesehen. Gemäß der Verfassung werden staatliche Unterstützungsleistungen für Familien, Mütter, Väter und Kinder sowie staatliche Renten, Leistungen und andere Garantien des sozialen Schutzes gewährleistet (Art. 7 Teil 2). Nach Art. 39 Verf RF wird jedem soziale Absicherung im Alter, bei Krankheit, bei Behinderung, beim Verlust des Ernährers, für die Erziehung der Kinder und in anderen gesetzlich festgelegten Fällen garantiert. Die Koordinierung von Fragen des Gesundheitsschutzes, des Schutzes von Familien, Müttern, Vätern und Kindern sowie des sozialen Schutzes einschließlich der sozialen Versorgung gehört zur gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation (Art. 72 Verf RF).

## *I. Sozialversicherung als Form der sozialen Sicherheit im Krankheitsfall und bei Kindererziehung*

Die soziale Absicherung im Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit wird im Rahmen des Systems der Sozialpflichtversicherung verwirklicht. Die Gewährung von Leistungen an Bürger mit Kindern, die in der Praxis als Mutterschafts- bzw. Kinderleistungen bezeichnet werden, wird sowohl aus den Mitteln der Sozialversicherung als auch aus staatlichen Haushaltsmitteln finanziert. Der Begriff Mutterschaftsleistungen veranschaulicht die gängige Praxis, dass die Kindesbetreuung vorwiegend durch Mütter geleistet wird, die auch zu den Hauptempfängern der Unterstützungsleistun-

gen bei Schwangerschaft und Geburt und bis zum 18. Lebensmonat des Kindes („Elterngeld“) gehören.<sup>1</sup>

Mutterschaftsleistungen schließen folgende Unterstützungsleistungen ein: Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt; eine einmalige Zahlung an Frauen, die sich zur Schwangerschaftsvorsorge bei einer Gesundheitseinrichtung angemeldet haben; eine einmalige Zahlung bei Geburt des Kindes; monatliches Elterngeld bis zur Vollendung des 18. Lebensmonats des Kindes; monatliche Kindergeldzahlung; eine einmalige Zahlung an eine Pflegefamilie bei Aufnahme eines Kindes<sup>2</sup>; eine einmalige Zahlung für die schwangere Frau eines einberufenen Militärangehörigen<sup>3</sup> und monatliche Leistungen für das Kind eines einberufenen Militärangehörigen.

Die rechtliche Regelung der Auszahlung von Leistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit und der aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds der RF auszuzahlenden Leistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft erfolgt durch das Föderale Gesetz Nr. 255-Φ3 vom 29. Dezember 2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“<sup>4</sup> (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3).

Personen<sup>5</sup>, die dieser Sozialpflichtversicherung unterliegen, werden im Zusammenhang mit Mutterschaft aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds folgende Leistungen gewährt: Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt; eine einmalige Zahlung an Frauen, die sich zur Schwangerschaftsvorsorge bei einer Gesundheitseinrichtung angemeldet haben; eine einmalige Zahlung bei Geburt des Kindes und monatliches Elterngeld.

---

1 Nach Angaben des Sozialversicherungsfonds der RF machen Frauen 98 - 99 Prozent der Empfänger des Kindergelds aus.

2 Föderales Gesetz Nr. 207-Φ3 v. 5.12.2006 „Über Änderungen in einzelne gesetzgebende Akten der Russischen Föderation im Hinblick auf staatliche Leistungen für Bürger mit Kindern“ – SZ RF 2006, Nr. 50, Art. 5285.

3 Föderales Gesetz Nr. 233-Φ3 v. 25.10.2007 „Über Änderungen im Föderalen Gesetz über die staatliche Unterstützung für Bürger mit Kindern“ – SZ RF 2007, Nr. 44, Art. 5281.

4 SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil 1), Art. 18.

5 Zu den versicherten Personen gehören Arbeitnehmer, föderale und kommunale Beamte und andere Kategorien von Beschäftigten. Siehe auch Art. 2 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 v. 29.12.2006 „Über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ – SZ RF 2007, Nr. 1 (Teil 1), Art. 18.

Das System der Unterstützungsleistungen im Rahmen der Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft sah bis zuletzt vor, dass sich der Versicherte bei Eintritt des Versicherungsfalls zur Festsetzung und Auszahlung von Leistungen an den Versicherer (Arbeitgeber) wendet.

*II. „Verrechnungsprinzip“ zur Auszahlung der Leistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit und bei Mutterschaft*

Zum Zeitpunkt der Einführung des Systems der Sozialpflichtversicherung verfügten weder der Sozialversicherungsfonds noch andere außerbudgetäre Fonds über die nötigen Daten oder ein System zur Datenerhebung, um eine unmittelbare Auszahlung der Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds vornehmen zu können. Daher wurde die Auszahlung von Leistungen aus Mitteln des Fonds unmittelbar durch den Arbeitgeber vorgenommen.

Für die Durchführung von Verrechnungen zwischen dem die Leistungen auszahlenden Arbeitgeber und dem Sozialversicherungsfonds wurde folgendes Auszahlungsmodell ausgearbeitet: Der Arbeitgeber zahlt die Leistungen aus eigenen Mitteln aus, anschließend werden die als Leistungen ausgezahlten Summen vom Sozialversicherungsfonds bei der Einziehung der Versicherungsbeiträge gegengerechnet, d. h. die Summe der durch den Arbeitgeber an den Sozialversicherungsfonds zu zahlenden Versicherungsbeiträge verringert sich um die Summe der ausgezahlten Leistungen. Wenn die durch den Arbeitgeber geleisteten Versicherungsbeiträge für die Auszahlung des vollen Versicherungsumfanges an die versicherten Personen nicht ausreichen, beantragt der Arbeitgeber die zusätzlich benötigten Mittel bei den Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds am Anmeldungsort.<sup>6</sup>

Dieses System der Auszahlung von Leistungen wurde als „Verrechnungssystem“ bekannt und funktionierte in Bezug auf die versicherten Personen jedenfalls so lange erfolgreich, wie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Arbeitgeber (Versicherer) stabil waren.

---

6 Art. 4.6 Punkt 2 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3.

Es darf allerdings nicht vernachlässigt werden, dass bestimmte Kinderleistungen<sup>7</sup> an sozialversicherte Personen und sämtliche Kinderleistungen an nicht sozialversicherte Personen aus Mitteln des Staatshaushalts sowie aus den Haushalten der Subjekte der RF ausgezahlt wurden und bis heute werden.<sup>8</sup>

Die Auszahlung von Leistungen aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds durch den Arbeitgeber funktionierte in Russland seit der Einführung des Versicherungsprinzips im Sozialleistungsrecht beinahe einwandfrei. Einwände wurden allerdings von Seiten der Arbeitgeber in Bezug auf den Verwaltungsaufwand und die Kompliziertheit des Verfahrens der Erstattung durch den Sozialversicherungsfonds erhoben. Äußerst problematisch war insoweit die Weigerung der Behörden des Sozialversicherungsfonds, dem Arbeitgeber ausgezahlte Leistungen bei Mutterschaft zu erstatten, wenn die betreffenden Frauen erst während der Schwangerschaft eingestellt wurden. Die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds argumentierten, dass es sich hierbei um eine unlautere Bereicherung der schwangeren Frauen und des Arbeitgebers zu Lasten des Sozialversicherungsfonds handele. Zahlreiche Gerichte unterstützten diese Haltung der Regionalbehörden, indem sie das Verhalten des Arbeitgebers als rechtsmissbräuchlich auslegten.<sup>9</sup>

### III. Krise des „Verrechnungsprinzips“

In den Jahren 2008 und 2009 wurden im Zuge der Wirtschaftskrise die Mängel des Verrechnungssystems offensichtlich. Arbeitgeber, die in finan-

---

7 Zu diesen Kinderleistungen zählen eine Kindergeldzahlung, eine einmalige Zahlung an eine Pflegefamilie bei Aufnahme eines Kindes, eine einmalige Zahlung für die schwangere Frau eines einberufenen Militärangehörigen und monatliche Leistungen für das Kind eines einberufenen Militärangehörigen (Art.3 Föderales Gesetz Nr. 81-Φ3).

8 Art. 4 und 4.1 Föderales Gesetz Nr. 81-Φ3 v. 19.5.1995 „Über Unterstützungsleistungen für Bürger mit Kindern“ – SZ RF 1995, Nr. 21, Art. 1929, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 39-Φ3 v. 28.3.2017 – SZ RF 2017, Nr. 14, Art. 1998.

9 Ausführlicher *Gerasimova/Saurin/Ljutov*, Reshenie problem zashhity ot diskriminacii v trudovyh otnoshenijah po priznaku pola [Die Lösung von Problemen des Schutzes vor Geschlechterdiskriminierung in Arbeitsverhältnissen], in: *Gerasimova/Ljutov/Saurin/Savinskaja* (Hrsg.), *Sem'ja i rabota: balans prav i vozmozhnostej* [Familie und Arbeit: Gleichgewicht von Rechten und Möglichkeiten], Moskau 2015, S. 11 ff.

zielle Schwierigkeiten geraten waren, konnten (bzw. wollten) die Leistungen nicht zunächst aus eigenen Mitteln auszahlen, um erst im Nachhinein eine Kompensation aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds zu erhalten.

In dieser Situation gerieten vor allem Frauen, die sich im Schwangerschaftsurlaub oder in Elternzeit befanden, in eine schwierige Lage. Für viele von ihnen waren die Leistungen der Sozialpflichtversicherung im Zusammenhang mit der Mutterschaft die wesentliche oder gar einzige Einkommensquelle. Ähnliche Probleme entstanden auch bei der Auszahlung von Leistungen wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit (insbesondere bei Krankheit), auch wenn sich die negativen sozialen Auswirkungen der Nichtauszahlung dieser Leistungen als weniger auffällig und folgenreich erwiesen.

Die Mechanismen und Gründe der Nichtauszahlung von Leistungen waren verschieden. In den meisten Fällen lag der Grund aber unmittelbar darin, dass Arbeitgeber sich in unlauterer Weise ihrer Verantwortung entzogen. Einige Unternehmen wurden auf Strohmänner übertragen und das Firmenvermögen abgezogen. Andere wurden zwar formell nicht aufgelöst, stellten aber praktisch ihren Geschäftsbetrieb ein, sodass es an einer Unternehmensleistung fehlte und die juristische Person als solche der „Willkür des Schicksals“ überlassen wurde.<sup>10</sup>

Da der Sozialversicherungsfonds nur mit den Arbeitgebern (Versicherern) zusammenarbeitete und daher kein Kontakt zwischen Arbeitnehmern und den Regionalbehörden des Fonds bestand, konnten Versicherte in den Regionalbehörden keine Leistungen bei Mutterschaft oder vorübergehender Arbeitsunfähigkeit erhalten. Als einzige Ausnahme galt der Fall, der in der ursprünglichen Fassung des Art. 13 Teil 3 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 vorgesehen war: bei Einstellung der Tätigkeit des Arbeitgebers zum Zeitpunkt des Antrags des Versicherten betreffend Unterstützungsleistung. Der juristische Begriff der „Einstellung der Tätigkeit eines Unternehmens“ war allerdings in der Gesetzgebung nicht näher definiert und die praktische Handhabung durch den Sozialversicherungsfonds und die Gerichte ging dahin, dass darunter nur die juristische Auflösung bzw. Liquidation des Unternehmens verstanden wurde.

---

10 Siehe *Gerasimova/Kosterina/Olson/Ostrovskaya*, *The solutions are in our hands: Successful women's initiatives and campaigns*, Moskau 2013, S. 8, siehe unter: [http://trudprava.ru/download/the\\_solutions\\_are\\_in\\_our\\_hands\\_eng\\_1pdf](http://trudprava.ru/download/the_solutions_are_in_our_hands_eng_1pdf), letzter Abruf am 20.2.2016.

*B. Notwendigkeit einer Reform des „Verrechnungsprinzips“*

In den Jahren 2008 und 2009 tauchten immer mehr „herrenlose“ juristische Personen auf, die ihren Arbeitnehmern keine Leistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit oder bei Schwangerschaft und Geburt auszahlen konnten. Die Zahl der Klagen und Zwangsvollstreckungsverfahren nahm kontinuierlich zu.<sup>11</sup> Dabei wurde offensichtlich, dass auch erfolgreiche Klagen der Arbeitnehmer gegen Arbeitgeber letztendlich nur zu Urteilen führten, die mangels Vermögensmasse nicht vollstreckbar waren. Die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds sahen sich hingegen als nicht zuständig an. Das führte zu öffentlichen Diskussionen und Protesten. Immer weniger ließen sich diese Probleme als Einzelfälle unzuverlässiger Arbeitgeber abtun, vielmehr wurde das Problem im Auszahlungsmechanismus für diese Leistungen gesehen. Der geltende Mechanismus bot betroffenen Frauen keine Möglichkeit, in einer der schwierigsten Zeiten ihres Lebens, nach der Geburt eines Kindes, Unterstützung zu erhalten. Das Prinzip der sozialen Solidarität lief praktisch ins Leere. Im Laufe der öffentlichen Diskussionen und Proteste veränderte sich allmählich die Praxis von Behörden sowie Gerichten und eine direkte Auszahlung von Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds wurde möglich.<sup>12</sup>

*I. Übergang zur direkten Auszahlung von Leistungen bei fehlenden finanziellen Mitteln auf dem Firmenkonto des Arbeitgebers*

Als Ergebnis der breiten gesellschaftlichen Kampagnen und Zusammenarbeit der Sprecher der Betroffenen mit dem Sozialversicherungsfonds und dem Gesundheitsministerium der RF wurden im Jahre 2009 im Föderalen Gesetz Nr. 255-Φ3 Änderungen vorgenommen.<sup>13</sup> In die neue Fassung des Art. 14 Teil 4 nahm der Gesetzgeber einen weiteren Grund für die Auszahlung von Leistungen nicht durch den Arbeitgeber (Versicherer) selbst, son-

---

11 Reshenija v nashih rukah: uspehnyye zhenskije praktiki, iniciativy i proekty [Wir haben es in der Hand: Erfolgreiche Fraueninitiativen und Projekte], Moskau 2013, S. 7, 11.

12 Siehe *Gerasimova/Kosterina/Olson/Ostrovskaya*, The solutions are in our hands: Successful women's initiatives and campaigns (Fn. 10).

13 Föderales Gesetz Nr. 213-Φ3 v. 24.7.2009 – SZ RF 2009, Nr. 30, Art. 3739.

dem unmittelbar durch die Regionalbehörden des Fonds auf. Ein Anspruch besteht demnach nun auch bei Unmöglichkeit der Auszahlung durch den Versicherer wegen fehlender finanzieller Mittel auf seinem Firmenkonto bei Anwendung der Rangfolge für die Abbuchung von Geldern gemäß dem ZGB RF.

Allerdings löste auch die Einführung des zweiten Grundes das Problem der in „verschwundenen Betrieben“ beschäftigten Arbeitnehmer nicht und es gab zudem andere Fälle, in denen die Auszahlung von Leistungen durch den Arbeitgeber nicht funktionierte.

Einige öffentliche und nicht kommerzielle Organisationen leisteten den mit den dargestellten Problemen konfrontierten Frauen juristische Hilfe. Im Verlauf der Gerichtsverfahren erwiesen sich jedoch folgende Schwierigkeiten: Weder die versicherten Personen noch die Regionalbehörden waren berechtigt, Informationen über die Konten des Arbeitgebers zu erhalten. Wenn der Arbeitgeber sich weigerte, freiwillig Auskunft zu erteilen, hatte der Versicherte keinerlei Recht auf Auszahlung von Leistungen direkt durch den Sozialversicherungsfonds. Außerdem gab es Fälle, in denen eine Auszahlung durch den Arbeitgeber vorgesehen war und dem Arbeitgeber auch vom Sozialversicherungsfonds selbst Mittel zur Auszahlung der Leistungen überwiesen worden waren, welche dann aber von den Finanzbehörden als Ausgleich für die (rangmäßig vorgehenden) Steuerschulden eingezogen wurden. In anderen Fällen gab es keine Möglichkeit, nach Ablauf der Vollmachten der für die juristische Person handelnden Personen mit irgendjemandem Kontakt aufzunehmen.<sup>14</sup> Meist wurden währenddessen die auf dem Firmenkonto noch vorhandenen Geldmittel vom Finanzamt wegen Steuerschulden gepfändet.<sup>15</sup>

---

14 Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii po itogam kruglogo stola na temu: „Problemy vyplaty posobij zhenshinam v svjazi s materinstvom, varianty reshenija“ [Empfehlungen der Gesellschaftskammer der RF als Ergebnis des runden Tisches zum Thema: „Probleme der Auszahlung von Unterstützungsleistungen an Frauen im Zusammenhang mit Mutterschaft, Entscheidungsvarianten“], siehe unter: <http://women.trudprava.ru/67-rekomendatsii-obshestvennoj-palaty-rf-po-itogam-kruglogo-stola-problemi-viplati-posobiy-v-svjazy-s-materinstvom-varianti-resh-67.html>, letzter Abruf am 20.2.2016.

15 Postradavshie ot nedobrosovestnogo rabotodatelja materi smogli dobit'sja spravedlivosti v sude spustja dva s polovinoj goda [Die durch die Unzuverlässigkeit des Arbeitgebers in Not geratenen Mütter konnten erst zweieinhalb Jahre später auf dem Rechtsweg Gerechtigkeit erlangen], siehe unter: <http://trudprava.ru/news/gendernews/617>, letzter Abruf am 20.2.2016.

Durch die Vielzahl derartiger Problemfälle wurde deutlich, dass es auch bei Vorliegen einer Gerichtsentscheidung in einigen Fällen unmöglich war, die Auszahlung der Leistungen in dem dafür vorgesehenen Verfahren zu erhalten, und dass es notwendig war, das Auszahlungsverfahren weiter zu reformieren.

## *II. Forderung nach einem generellen Übergang zur direkten Auszahlung von Leistungen*

Im Jahre 2010 wurde erstmals der generelle Übergang zur „direkten“ Auszahlung von Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds diskutiert. Dass diese Idee sich ihren Weg bahnen konnte, ist vor allem einer öffentlichen Kampagne zu verdanken: Um die Forderung nach einer direkten Auszahlung durch den Sozialversicherungsfonds zu unterstützen, wurden mehrere Aktionen durchgeführt<sup>16</sup> und auf verschiedenen Veranstaltungen fanden erste Erörterungen der neuen Konzeption statt. Im März 2010 wurde in Sankt-Petersburg der Vorschlag einer Gesetzesinitiative zur Änderung des Verfahrens der Auszahlung von Leistungen bei Mutterschaft und zur Festsetzung der direkten Auszahlung von Leistungen aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds durch den sozialpolitischen Ausschuss der Regierung von Sankt-Petersburg unterstützt.<sup>17</sup> Der Ausschuss hatte vorgeschlagen, Art. 13 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 dahingehend zu ändern, dass die Auszahlung von Leistungen durch Arbeitgeber (bei Verrechnung mit deren abzuführenden Sozialversicherungsbeiträgen) für schwangere Frauen und Frauen in den ersten andert-halb Jahren der Elternzeit ausgeschlossen wird und diesem Personenkreis „soziale Absicherung und diesbezüglichen Rechtsschutz in einem geson-derten Verfahren zu gewähren“.

Im Jahre 2011 erkannte der Sozialversicherungsfonds die Notwendig-keit einer Änderung des Verrechnungsmechanismus an. Ab dem 1. Juli

---

16 „Ne nado cvetov! Podarite zakon!“ Akcija v zashhitu molodyh mam [„Keine Blum-en! Schenken sie uns ein Gesetz!“ Unterstützungsaktion für junge Mütter], siehe unter: <http://www.ikd.ru/node/12625>, letzter Abruf am 20.2.2016.

17 „Komitet po social'noj politike pravitel'stva Sankt-Peterburga podderzhal obmanu-tyh materej“ [„Der Ausschuss für soziale Politik der Regierung von Sankt-Peters-burg unterstützte betrogene Mütter“], siehe unter: <http://www.ikd.ru/node/13262>, letzter Abruf am 20.2.2016.



2011 wurde offiziell der Beginn einer stufenweisen Reform des Systems der Sozialversicherung bekannt gegeben. Die Initiative hierzu ging vom Fonds selbst aus. Konkret wurde vorgeschlagen, das geltende „Verrechnungssystem“ durch das System der direkten Festsetzung und Auszahlung von Leistungen durch den Sozialversicherungsfonds (seine regionalen Behörden)<sup>18</sup> zu ersetzen. Dieser Vorschlag wurde zuerst durch die Regierung der Stadt Sankt-Petersburg<sup>19</sup> und danach durch das Gesundheitsministerium und die Regierung der RF unterstützt.

Zu den Vorteilen der direkten Auszahlung von Leistungen aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds zählt insbesondere, dass die Versicherten Leistungen auch in dem Fall erhalten, dass der Arbeitgeber „abhanden kommt“, d. h. sich absetzt und die Firma führungslos zurücklässt. Außerdem reduziert sich die Belastung des Arbeitgebers in Bezug auf die Bemessung und Auszahlung von Leistungen sowie die Verrechnung mit dem Sozialversicherungsfonds. Schwieriger gestaltet sich eine Umstellung für den Sozialversicherungsfonds selbst und seine Regionalbehörden. Diese müssen ihr Verfahren zur Auszahlung von Leistungen umstellen, Personal einstellen und ausbilden und erhebliche organisatorische sowie finanzielle Anstrengungen leisten.

### *III. Pilotprojekt für den Übergang zur direkten Auszahlung von Leistungen*

Im Rahmen eines Pilotprojekts wurde 2011 der Übergang zur direkten Auszahlung von Leistungen in ausgewählten Regionen vollzogen. Das Pilotprojekt startete im Sommer 2011 in Nischnij Nowgorod und Karatschai-Tscherkessien, indem ab sofort die Auszahlung von Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit direkt durch Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds vorgenommen wurde.

Trotz der zuvor dargestellten Herausforderungen bekamen die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds ausschließlich positive Rück-

---

18 O pilotnom proekte [Über das Pilotprojekt], siehe unter: <http://fss.ru/ru/fund/77496/77565/index.shtml>, letzter Abruf am 20.2.2016.

19 „Komitet po social'noj politike pravitel'stva Sankt-Peterburga podderzhal obmanutyh materej“ [„Der Ausschuss für soziale Politik der Regierung von Sankt-Petersburg unterstützte betrogene Mütter“] (Fn. 17).

meldungen, wobei insbesondere die Effektivität des neuen Systems hervorgehoben wurde. Ursprünglich war geplant, nach Ablauf eines Jahres das Pilotprojekt auf weitere sechs bis acht Regionen auszuweiten und ab 2014 in ganz Russland zur direkten Auszahlung von Leistungen überzugehen.<sup>20</sup>

Die Ausweitung des Pilotprojekts erfolgte dann aber langsamer als geplant und die Ausweitung zum gesamtrussischen Projekt hängt zurzeit von der Lösung organisatorischer und finanzieller Fragen ab. Im Jahr 2012 wurden zunächst nur sechs Subjekte der Russischen Föderation (Gebiete Astrachanskaja, Kurganskaja, Nowgorodskaja, Nowosibirskaja, Tambowskaja und Region Chabarowsk) Teilnehmer des Pilotprojektes.<sup>21</sup> Immerhin ist bis zum Jahr 2019 eine erhebliche Ausweitung des Pilotprojekts vorgesehen. Laut Sozialversicherungsfonds sollen bis Ende 2019 59 Subjekte auf eine direkte Auszahlung von Leistungen übergehen (derzeit sind nur 20 Subjekte Teilnehmer des Projekts).<sup>22</sup> Einige Regionen, wie beispielsweise das Gebiet Uljanowsk, ergriffen zudem selbst die Initiative und traten dem Projekt bei. Dessen Gouverneur handelte dabei im Interesse der kleinen und mittelständischen Unternehmen, die bei der Auszahlung von Leistungen aus eigenen Mitteln in finanzielle Schwierigkeiten gerieten, da die Erstattung durch den Sozialversicherungsfonds häufig bis zu einem halben Jahr dauerte.<sup>23</sup>

Dort wo das Pilotprojekt realisiert wurde, wurden die bestehenden Probleme bei der Auszahlung von Leistungen durch den Übergang zur direk-

---

20 Posobija FSS po novym pravilam [Sozialversicherungsfonds-Leistungen nach den neuen Regeln], siehe unter: <http://fss.ru/ru/fund/77496/77497/77838.shtml>, letzter Abruf am 20.2.2016.

21 O pilotnom proekte [Über das Pilotprojekt] (Fn. 18).

22 O rasshirenii geografii pilotnogo proekta: Informacija Fonda social'nogo strahovanija RF „O realizacii na territorii Rossijskoj Federacii pilotnogo proekta po vyplatam posobij organami Fonda social'nogo strahovanija Rossijskoj Federacii (pilotnyj proekt „Prjamyje vyplaty“)“ [Zur Ausweitung des Pilotprojekts: Information des Sozialversicherungsfonds der RF „Über die Umsetzung eines Pilotprojekts betreffend Zahlung von Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds der RF (Pilotprojekt „Direktzahlungen“) in der RF“], siehe unter: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71645946/>, letzter Abruf am 24.9.2017.

23 Ocherednaja bol'shaja pobeda malogo biznesa. S. 1 ijulja Ul'janovskaja oblast' perejdet na prjamyje vyplaty posobij FSS naemnym rabotnikam [Sieg des Kleinunternehmertums. Ab dem 1. Juli geht das Uljanovskaja Gebiet zur direkten Auszahlung von Leistungen des Sozialversicherungsfonds an die Arbeitnehmer über], siehe unter: <http://openbusiness73.ru/news/news-346>, letzter Abruf am 20.2.2016.

ten Auszahlungen effektiv gelöst. Für die Bevölkerung der Subjekte der Föderation, die am Pilotprojekt nicht beteiligt waren, blieben die Probleme allerdings bestehen und es bleibt Aufgabe der Politik, Maßnahmen zu ergreifen, damit Arbeitnehmer von zahlungsunfähigen oder „abhanden gekommenen“ Arbeitgebern ihre Leistungen erhalten.

*C. Verbesserung des Verfahrens der Auszahlung von Leistungen im Rahmen des „Verrechnungsmechanismus“ als Zwischenmaßnahme*

Am 21. Februar 2012 fand im „Ausschuss zu gesellschaftlichen Fragen“<sup>24</sup> eine öffentliche Anhörung zum Thema „Probleme der Auszahlung von Leistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft – Lösungsoptionen“ statt. Als Ergebnis der Beratungen unter Beteiligung aller interessierten Akteure<sup>25</sup> wurde Konsens erzielt, dass es vor der Ausweitung der direkten Auszahlungen auf alle Regionen der RF notwendig sei, zwischenzeitlich Maßnahmen zur Lösung der Probleme von Leistungsberechtigten zu treffen, deren Arbeitgeber ihre Tätigkeit de facto eingestellt haben.

*I. Auszahlung von Leistungen an Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber ihre Tätigkeit de facto eingestellt haben*

Im Jahr 2012 wurde gemeinsam mit den Vertretern des Sozialversicherungsfonds eine Zwischenlösung für das Problem der Auszahlung von Leistungen an Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber ihre wirtschaftliche Tätigkeit eingestellt haben, ausgearbeitet. Im Zuge dessen entwickelte man ein Verfahren, um die Einstellung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Arbeitgebers festzustellen. Der Sozialversicherungsfonds erklärte sich bereit, bei Vorhandensein einer entsprechenden gerichtlichen Entscheidung Leistun-

---

24 Wörtlich übersetzt „Gesellschaftskammer“, hierbei handelt es sich um ein beratendes, zum Schutz der Interessen der Bürger eingerichtetes Gremium, angesiedelt beim Präsidenten der RF.

25 Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii po itogam kruglogo stola na temu: „Problemy vyplaty posobij zhenshchinam v svjazi s materinstvom, varianty reshenija“ [Empfehlungen der Gesellschaftskammer der RF als Ergebnis des runden Tisches zum Thema: „Probleme der Auszahlung von Unterstützungsleistungen an den Frauen im Zusammenhang mit Mutterschaft, Entscheidungsvarianten“] (Fn. 14).

gen direkt durch die entsprechenden Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds auszuzahlen.<sup>26</sup> In der Praxis funktionierte dieses Vorgehen lediglich in einigen Fällen in Moskau. In Regionen, in welchen die Vertreter der Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds von der Richtigkeit dieses Ansatzes nicht überzeugt waren, wurde es nicht angewandt.<sup>27</sup>

Zur gleichen Zeit bereitete man einen Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 13 Teil 4 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 vor, der schließlich Ende 2012 verabschiedet wurde.<sup>28</sup> Die Gesetzesänderung sah vor, dass eine direkte Auszahlung von Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds auch erfolgt im Fall „der Nichtauffindbarkeit des Arbeitgebers und seines für eine Zwangsvollstreckung in Betracht kommenden Vermögens, soweit eine rechtskräftige gerichtlichen Entscheidung erwirkt wurde, dass dieser Arbeitgeber seiner Pflicht zur Auszahlung von Leistungen an den Versicherten nicht nachgekommen ist“<sup>29</sup>.

In der Praxis wurde die Anwendung dieser neuen Regelung anfangs erschwert. Einige Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds bestanden auf Vorlage einer gerichtlichen Entscheidung, die explizit die Tatsache der Nichtauszahlung von Leistungen feststellt. Doch mit der Zeit bildete sich eine andere Praxis heraus: Ausreichend ist nun der Nachweis, dass der Arbeitgeber rechtskräftig zur Auszahlung der Leistungen verurteilt

---

26 Pamjatka zastrahovannym licam, ne poluchivshim posobija po objazatel'nomu social'nomu strahovaniju na sluchaj vremennoj netrudosposobnosti i v svjazi s materinstvom po vine nedobrosovestnyh rabotodatelej [Informationsblatt für Versicherte, die wegen nicht korrektem Verhalten Ihres Arbeitgebers keine Leistungen bei vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und bei Schwangerschaft und Geburt erhalten], siehe unter: <http://fss.ru/ru/consultation/10616/68395/68396.shtml>, letzter Abruf am 20.2.2016.

27 Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii po itogam kruglogo stola na temu: „Vyplata strahovyh posobij v svjazi s materinstvom: problemy i varianty reshenija“ 21 nojabrja 2013 goda [Empfehlungen der Gesellschaftskammer der RF als Ergebnis des runden Tisches zum Thema: „Zahlung von Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft: Probleme und Lösungen“ am 21. November 2013], siehe unter: <http://trudprava.ru/expert/article/genderart/958>, letzter Abruf am 24.09.2017.

28 Föderales Gesetz Nr. 276-Φ3 v. 29.12.2012 – SZ RF 2012, Nr. 53 (Teil 1), Art. 7601.

29 Art. 3 Teil 2 Punkt 1 Föderales Gesetz Nr. 255-Φ3 sieht die Auszahlung von Unterstützungsleistungen an alle Versicherten vor, ausgenommen der freiwillig Versicherten im Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit dem Mutterschutz.

wurde und eine durch den Gerichtsvollzieher ausgestellte Bestätigung der Erfolglosigkeit der Zwangsvollstreckung.<sup>30</sup>

## *II. Auszahlung von Leistungen an Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber insolvent ist*

Der Bezug von Leistungen ist ferner erschwert, wenn der Arbeitgeber zahlungsunfähig wird. Bei Insolvenz können grundsätzlich keine Ansprüche gegen Arbeitgeber vollstreckt werden. Man kann diese lediglich in eine Insolvenztabelle eintragen lassen. Doch der Versicherte geht das Risiko ein, keine Leistungen zu erhalten, wenn die Insolvenzmasse nicht ausreichend ist. Er hat zwar die Möglichkeit, die Leistungen gleich nach Beendigung des Insolvenzverfahrens direkt von den Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds zu erhalten, falls das Unternehmen aufgelöst wird. Allerdings kann das Insolvenzverfahren einige Jahre in Anspruch nehmen und der Versicherte erhält während dieser Zeit keine Leistungen, was für die auf das Elterngeld angewiesenen Leistungsberechtigten in der Regel existenzbedrohend ist und daher einer besonderen Regelung bedurfte.

Am 21. November 2013 fand im „Ausschuss zu gesellschaftlichen Fragen“ ein Runder Tisch zum Thema „Auszahlung von Leistungen bei Mutterschaft – Probleme und Lösungsoptionen“ unter Beteiligung von Experten, Vertretern des Sozialversicherungsfonds und des Ministeriums für Arbeit und Soziales der RF statt.<sup>31</sup> Im Rahmen der Beratungen wurde die Notwendigkeit gesetzlicher Änderungen anerkannt, um es Versicherten zu ermöglichen, sich im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers hinsichtlich der Auszahlung der Leistungen unmittelbar an die Regionalbehörden des So-

---

30 Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii po itogam kruglogo stola na temu: „Vyplata strahovyh posobij v svjazi s materinstvom: problemy i varianty reshenija“ 21 nojabrja 2013 goda [Empfehlungen der Gesellschaftskammer der RF als Ergebnis des runden Tisches zum Thema: „Zahlung von Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft: Probleme und Lösungen“ am 21. November 2013] (Fn. 27).

31 Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii po itogam kruglogo stola na temu: „Vyplata strahovyh posobij v svjazi s materinstvom: problemy i varianty reshenija“ 21 nojabrja 2013 goda [Empfehlungen der Gesellschaftskammer der RF als Ergebnis des runden Tisches zum Thema: „Zahlung von Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft: Probleme und Lösungen“ am 21. November 2013] (Fn. 27).

zialversicherungsfonds wenden zu können. Ergebnis dieser Beratungen war die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch das Arbeitsministerium, der u. a. auch eine Änderung der Rangfolge für die Erfüllung von Forderungen über den Einzug von Versicherungsbeiträgen vorsah, nämlich ein Vorrücken des Versicherten von der letzten auf die zweite Position auf der Liste der Gläubiger des insolventen Unternehmens. Der Gesetzesentwurf wurde zügig beraten und am 9. März 2016 verabschiedet.<sup>32</sup> Im verabschiedeten Gesetzestext wurde zwar nur eine, aber dafür höchst bedeutende Frage geregelt: Das Recht, Leistungen direkt bei den Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds zu beantragen, wenn am Tag, an dem der Versicherte die betreffende Leistung geltend macht, ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des Arbeitgebers bereits eröffnet wurde.

### *Schlussbemerkung*

Das Verfahren zur Auszahlung von Leistungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit sowie bei Schwangerschaft und Geburt wurde in den letzten Jahren in zweierlei Richtungen weiter entwickelt: Zum einen hat der Übergang zu einer direkten Auszahlung dieser Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds im Zuge der diesbezüglichen Pilotprojekte begonnen. Die zweite Richtung der Weiterentwicklung kann man demgegenüber als abgeschlossen betrachten: Durch die Änderungen im Föderalen Gesetz Nr. 255-Φ3 in den Jahren 2012, 2013 und 2016 können die Leistungen heute direkt aus den Sozialversicherungsfondsmitteln selbst ausgezahlt werden, wenn es unmöglich ist, diese vom Arbeitgeber zu erhalten. Dieser Anspruch besteht:

1. im Fall der Einstellung der Tätigkeit des Arbeitgebers (Versicherers) am Tag der Beantragung einer Leistung durch den Arbeitnehmer (Versicherten);

---

32 Föderales Gesetz Nr. 55-Φ3 v. 9.3.2016 „Über die Änderung von Artikel 4.8 und 13 des Föderalen Gesetzes über die Sozialpflichtversicherung für den Fall der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit und im Zusammenhang mit der Mutterschaft“ – SZ RF 2016, Nr. 11, Art. 1482.

2. im Fall der Unmöglichkeit ihrer Auszahlung wegen fehlender finanzieller Mittel auf den Firmenkonten des Arbeitgebers und bei Anwendung der Reihenfolge der Abbuchung von Geldern gemäß ZGB RF;
3. im Fall der Nichtauffindbarkeit des Arbeitgebers und seines für eine Zwangsvollstreckung in Betracht kommenden Vermögens und bei Vorhandensein einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung, dass durch diesen Arbeitgeber dem Versicherten keine Leistungen ausbezahlt wurden;
4. im Fall, dass am Tag, an dem der Versicherte die betreffende Leistung geltend macht, ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des Arbeitgebers bereits eröffnet wurde.

Zweckmäßig erscheint es, möglichst schnell zur direkten Auszahlung von Leistungen wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit sowie bei Schwangerschaft und Geburt durch den Sozialversicherungsfonds in allen Regionen Russlands als allgemeine Regel überzugehen.





# 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 Frührententung 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.<sup>1</sup>

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 Industrie<sup>2</sup>, 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 Jahren<sup>3</sup>, 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*

<b>Merkmale</b>	<b>Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten</b>	<b>Frührenten für Arbeit unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Bedingungen</b>
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 Beitragsaufkommen 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.<sup>4</sup>

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 zashhita rabotnikov ot professional'nyh riskov [Sozialschutz der Arbeitnehmer vor Berufsrisiken], Tschernogolowka 1994; *Roik*, Social'naja zashhita: 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.<sup>5</sup>

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:<sup>6</sup>

- 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 sluchaev na proizvodstve i professional'nyh zabolevanij: jekonomika, finansy i pravo [Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten: Wirtschaft, Finanzen und Recht], Kazan 2014; *Roik*, Dosrochnye pensii: puti formirovanija strahovyh 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 Arbeitsschutzvorschriften, 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.<sup>7</sup>

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;<sup>8</sup>
- Verabschiedung des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 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.<sup>9</sup> 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-Φ3 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.<sup>10</sup>

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;<sup>11</sup> 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-Φ3 „Über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ ihren Platz finden, herauszubilden haben.

---

10 Vgl. „Specocenku truda“ uzakonili. Duma menjaet principy ocenki rabocheho 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](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 Berufsrisiken zu begründen und vorhandene berufsgruppenbezogene Methoden um eine zeitgemäße individuelle Berufsrisikobewertung 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 Berufsmorbidity 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.

# Pflichten des Arbeitgebers nach der Gesetzgebung über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen und Anspruch des Arbeitnehmers auf Frühverrentung: Probleme in der Praxis

*Julia Vasileva*

## *Einleitung*

Nach dem Föderalen Gesetz Nr. 426-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“<sup>1</sup> (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 426-Φ3) und nach Art. 212 ArbGB RF müssen Arbeitgeber seit dem 1. Januar 2014 eine spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen (SBAB) anstatt der früheren Arbeitsplatzattestierung vornehmen. Diese Umstellung wird schrittweise erfolgen. Nach allgemeinen Regeln gelten die Ergebnisse der vor dem 1. Januar 2014 vorgenommenen Arbeitsplatzattestierung fünf Jahre, jedoch längstens bis zum 31. Dezember 2018.

Die SBAB unterscheidet sich von der Arbeitsplatzattestierung in mehreren Punkten, in erster Linie jedoch in ihren Auswirkungen: Werden nach der SBAB gesundheitsschädigende oder gefährliche Bedingungen am Arbeitsplatz festgestellt, so hat der Arbeitnehmer Anspruch auf Frührente; sind die Arbeitsbedingungen jedoch optimal oder zulässig, so entsteht kein Anspruch, auch wenn der Beruf in den Listen von Tätigkeiten, Produktionsstätten, Berufen, Arbeitsplätzen und Einrichtungen, anhand deren die Frührente gewährt wird (nachfolgend: Listen von 2014), verzeichnet ist.<sup>2</sup> Früher war der Anspruch auf Frührente normativ geregelt, nämlich anhand der Listen von 2014. Die Ergebnisse der Arbeitsplatzattestierung wurden vom Arbeitgeber dafür verwendet, die Arbeitsbedingungen mit staatlich

---

1 SZ RF 2014, Nr. 52 (Teil I), Art. 6991, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 136-Φ3 v. 1.5.2016 – SZ RF 2016, Nr. 18, Art. 2552.

2 Listen der Tätigkeiten, Produktionsstätten, Berufe, Arbeitsplätze und Einrichtungen, anhand derer die Frührente gewährt wird. Erlassen durch den Regierungsbefehl RF Nr. 665 v. 16.7.2014. Vor den Listen aus 2014 galten vergleichbare Listen aus 2002, 1991-1992, 1956. Zur besseren Verständlichkeit werden im Text nur die Listen aus 2014 erwähnt.

vorgegebenen Arbeitsschutznormen in Einklang zu bringen und haben den Anspruch auf Frührente nicht beeinflusst.

#### *A. Spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen: Allgemeines*

Die SBAB am Arbeitsplatz (ausgenommen der Heim- und Telearbeitnehmer) ist für alle Arbeitgeber, darunter auch für Einzelunternehmer, verbindlich<sup>3</sup> und im Gesetz definiert als Maßnahme zur Identifizierung von gesundheitsschädigenden und/oder gefährlichen Faktoren im Arbeitsumfeld und Arbeitsprozess sowie zur Bewertung des Grades ihrer Auswirkungen auf den Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Abweichung der tatsächlichen Verhältnisse von den staatlich festgelegten Vorgaben für die Hygiene am Arbeitsplatz und als Anwendung der Mittel zum individuellen und kollektiven Schutz der Arbeitnehmer.

Identifizierung ist ein neuer Begriff aus dem Föderalen Gesetz Nr. 426-Φ3 und wird als Abgleich von Arbeitsfaktoren am Arbeitsplatz mit denen nach dem Klassenverzeichnis von gesundheitsschädigenden und/oder gefährlichen Arbeitsfaktoren verstanden.<sup>4</sup> Bei der Identifizierung entscheidet der Gutachter über die Durchführung der Bewertung von Arbeitsfaktoren am konkreten Arbeitsplatz. Findet eine solche Bewertung nicht statt, so können die Arbeitsbedingungen nur als optimal und zulässig (1. und 2. Klasse) eingestuft werden und so keinen Anspruch auf Vergünstigungen im Arbeitsverhältnis und bei der Rentenversorgung begründen.

Die Entscheidung über die Feststellung von gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen (3. und 4. Klasse) wird nach der SBAB unter Berücksichtigung der tatsächlichen Bedingungen am Arbeitsplatz getroffen, unabhängig davon, ob dies in der Liste von Produktionszweigen, Produktionsstätten, Berufen und Arbeitsplätzen mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen, unter denen den Arbeitnehmern ein Zusatzurlaub und die gekürzte Arbeitszeit zustehen (nachfolgend: Liste von 1974), vorgesehen ist.<sup>5</sup> Somit werden nunmehr keine Arbeitsbedin-

---

3 Nicht verbindlich ist sie hingegen für Arbeitgeber, die natürliche Personen und keine Einzelunternehmer sind.

4 Verordnet vom Ministerium für Arbeit und Soziales der RF durch Verordnung Nr. 33н vom 24.1.2014.

5 Liste der Produktionszweige, Produktionsstätte, Berufe und Arbeitsplätze mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen, unter denen Arbeitnehmern ein Zu-



gungen von vornherein als gesundheitsschädigend und gefährlich angesehen.

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die SBAB zu organisieren und zu finanzieren. Dazu hat er nach dem Föderalen Gesetz Nr. 426-Φ3 mit einer unabhängigen Organisation, die die spezielle Begutachtung durchführt und entsprechend akkreditiert ist, einen Vertrag abzuschließen.

Das Föderale Gesetz Nr. 426-Φ3 sieht auch eine Reihe von Pflichten für den Arbeitgeber bei der SBAB und der Umsetzung Ihrer Ergebnisse vor:

- Der Arbeitgeber hat der die SBAB durchführenden Organisation alle notwendigen Nachweise, Dokumente und Informationen zur Verfügung zu stellen, die Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätze charakterisieren, und die notwendigen Voraussetzungen für die Durchführung der SBAB sowie für die Arbeit der Gutachter zu schaffen. Die Qualität der SBAB hängt in großem Maße von den vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Informationen ab.
- Der Arbeitgeber hat die Arbeitnehmer über die SBAB an ihrem Arbeitsplatz zu informieren und alle notwendigen Erläuterungen und Hinweise zu geben, insbesondere über ihr Recht, bei Vornahme der Begutachtung anwesend zu sein.
- Der Arbeitgeber hat die Arbeitnehmer in schriftlicher Form über die Ergebnisse der SBAB an ihrem Arbeitsplatz zu informieren.
- Werden am Arbeitsplatz gesundheitsschädigende und gefährliche Arbeitsbedingungen festgestellt, hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmern Garantien und Vergünstigungen nach der Arbeitsgesetzgebung zu gewähren und weitere Pflichten zu erfüllen, insbesondere Zusatzbeiträge zur Rentenpflichtversicherung abzuführen.

Der Arbeitnehmer darf: (1) bei der SBAB anwesend sein, (2) dem Gutachter Vorschläge bezüglich der Durchführung der SBAB machen, insbesondere bezüglich der Identifizierung von relevanten Faktoren und ihrer Bewertung, (3) notwendige Erläuterungen beim Arbeitgeber, Gutachtern und der die SBAB durchführenden Organisation anfragen und (4) gegen die Ergebnisse der SBAB am eigenen Arbeitsplatz Beschwerde bei der Arbeitsinspektion einlegen. Ferner ist es ihm gestattet, eine staatliche Prü-

---

satzurlaub und gekürzte Arbeitszeit zustehen, vgl. Verordnung des Staatskomitees für Arbeit der UdSSR und des Präsidiums des Zentralrats der Gewerkschaften v. 25.10.1974, Nr. 298/II-22.

fung der Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz zu verlangen, falls er mit den Ergebnissen der SBAB nicht einverstanden ist. Dabei hat sich der Arbeitnehmer mit den Ergebnissen der SBAB an seinem Arbeitsplatz vertraut zu machen.

Es findet eine staatliche Prüfung der Arbeitsbedingungen statt, um die Qualität der SBAB, die Rechtmäßigkeit der Gewährung von Garantien und Vergünstigungen an die Arbeitnehmer für die Arbeit in gesundheits-schädigenden und/oder gefährlichen Bedingungen zu überprüfen sowie die tatsächlichen Arbeitsbedingungen zu bewerten. Laut Art. 209 Teil 11 ArbGB RF stellt die staatliche Prüfung der Arbeitsbedingungen die Beurteilung der Übereinstimmung des Prüfungsgegenstands mit staatlichen Arbeitsschutznormen dar. Der Antrag auf staatliche Prüfung kann von Arbeitgebern, staatlichen Stellen, Arbeitnehmern oder Gewerkschaften gestellt werden. Staatliche Prüfstellen sind die staatliche Arbeitsinspektion und regionale Arbeitsschutzbehörden. Die staatliche Prüfung kann, je nach Antragsteller und Zweck, kostenpflichtig oder unentgeltlich erfolgen. Das staatliche Prüfungsverfahren ist in Art. 216.1 ArbGB RF und in der Verfahrensordnung der staatlichen Prüfung der Arbeitsbedingungen<sup>6</sup> geregelt.

Je nach der bei der SBAB festgestellten Abweichung der Istwerte der gesundheitsschädigenden Arbeitsfaktoren von den Sollwerten wird in Gefahrenklassen mit Unterklassen unterteilt: Klasse 1 bei optimalen Bedingungen, Klasse 2 bei zulässigen Bedingungen, Klasse 3 bei gesundheits-schädigenden Bedingungen (welche nochmals in vier Unterklassen von 3.1 bis 3.4 unterteilt werden) und letztlich Klasse 4 bei gefährlichen Bedingungen. Die Feststellung der optimalen und zulässigen Arbeitsbedingungen zieht keine zusätzlichen Pflichten des Arbeitgebers sowie keine Zusatzgarantien für den Arbeitnehmer nach sich.

Sind am Arbeitsplatz gesundheitsschädigende oder gefährliche Bedingungen festgestellt worden, so hat der Arbeitnehmer je nach Auswirkungsgrad der Risikofaktoren Anspruch auf:

- ein erhöhtes Arbeitsentgelt (Klasse 3.1. und höher), Art. 147 ArbGB RF;
- einen zusätzlichen bezahlten Jahresurlaub (Klasse 3.2. und höher), Art. 117 ArbGB RF;

---

6 Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales der RF Nr. 549<sup>H</sup> v. 12.8.2014.

- eine Kürzung der Arbeitszeit wegen der gesundheitsschädigenden und/oder gefährlichen Arbeitsbedingungen (Klasse 3.3 und höher), Art. 92 ArbGB RF.

Im Falle der Feststellung von gesundheitsschädigenden oder gefährlichen Arbeitsbedingungen hat der Arbeitgeber unabhängig vom Gefährdungsgrad Zusatzbeiträge an den Rentenfonds der RF und den Sozialversicherungsfonds der RF zu zahlen.

Es ist zu beachten, dass die Ergebnisse der SBAB in erster Linie als Grundlage für die Ausarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen durch den Arbeitgeber dienen.<sup>7</sup> Lediglich in Bezug auf Arbeitsplätze, an welchen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen objektiv nicht möglich ist, begründen die Ergebnisse der SBAB zusätzliche Garantien und Vergünstigungen für den Arbeitnehmer.

Damit werden über den Arbeitsschutz ökonomische Mechanismen in die Gesetzgebung eingeführt, um die Arbeitgeber dazu zu motivieren, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dazu verzichtet der Gesetzgeber schrittweise auf den pauschalen (listenbasierten) Ansatz bei der Gewährung von Garantien und Vergünstigungen an Arbeitnehmer zugunsten der Einzelentscheidungen nach der SBAB.

Es ist zu untersuchen, wie diese Änderungen die Durchsetzung des Anspruchs auf Frührente durch Arbeitnehmer beeinflusst haben.

### *B. Der Anspruch auf Frühverrentung im Zusammenhang mit der Anwendung der Gesetzgebung über die SBAB*

Der Anspruch auf Frühverrentung wegen Beschäftigung unter gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen wird im Föderalen Gesetz Nr. 400-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über die Versicherungsrenten“<sup>8</sup> geregelt (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3). Laut Art. 30 Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3 steht dieses Recht den Arbeitneh-

---

7 Die ergibt sich aus den allgemeinen Vorschriften der Verfassung der RF und des ArbGB RF: „Jeder hat das Recht auf Arbeitsbedingungen, die den Sicherheits- und Hygieneerfordernissen entsprechen“, Art. 37 Verf RF und „... der Arbeitgeber hat die Sicherheit und Arbeitsbedingungen in Übereinstimmung mit den staatlichen Arbeitsschutzvorschriften zu gewährleisten“, Art. 22, 212 ArbGB RF.

8 SZ RF 2013, Nr. 52 (Teil I), Art. 6965, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 428-Φ3 v. 19.12.2016 – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7477.

mern mit gesundheitsschädigenden oder gefährlichen Arbeitsbedingungen zu. Außerdem haben diesen Anspruch auch Arbeitnehmer in Berufen und an Arbeitsplätzen, die zum vorzeitigen Verlust der Arbeitsfähigkeit führen. Die entsprechende Beschäftigung wird anhand der Listen von 2014 nachgewiesen. Die Entscheidung bezüglich der Zahlung der Frührente wird vom Rentenfonds getroffen.

Eine notwendige Voraussetzung für die Frühverrentung ist seit 2013 darüber hinaus auch die Abführung von Zusatzbeiträgen an den Rentenfonds durch den Arbeitgeber. Diese Voraussetzung gilt für Arbeiten nach Art. 30 Punkt 1 Unterpunkte 1 - 18 Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3 und wird nicht auf Arbeiten gemäß Art. 30 Unterpunkte 19, 20 und 21 (Lehr-, therapeutische und künstlerische Tätigkeit in den Bereichen Theater und Unterhaltung) Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3 angewandt.

Das Föderale Gesetz Nr. 400-Φ3 erläutert die Gründe für diese Differenzierung zwar nicht, sie ist aber wohl darauf zurückzuführen, dass die Einrichtungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur (Art. 30 Unterpunkte 19, 20, 21) in der Regel aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Einführung zusätzlicher Versicherungsbeiträge würde höhere Haushaltsausgaben verursachen. Daher führen diese Einrichtungen ebenso wie andere Arbeitgeber die SBAB durch, haben jedoch unabhängig von den Ergebnissen keine zusätzlichen Versicherungsbeiträge abzuführen. Somit erfolgt die Gewährung von Frührenten an Arbeitnehmer in den o. g. Bereichen nach wie vor pauschal (listenbasiert).

Arbeitgeber, die Arbeitnehmer unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen beschäftigen (Art. 30 Unterpunkte 1 - 18 Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3), müssen seit 1. Januar 2013 einen zusätzlichen Versicherungsbeitrag bezahlen. Die Höhe des Zusatzbeitrags bestimmt sich in Anknüpfung an die Listen 1 und 2. Für Liste 1 (besonders gesundheitsschädigende und besonders schwere Arbeitsbedingungen) beträgt der Tarif 9 Prozent, für Liste 2 (gesundheitsschädigende und schwere Arbeitsbedingungen)<sup>9</sup> und die sog. kleinen Listen 6 Prozent.

---

9 Listen 1 und 2 der Tätigkeiten, Produktionsstätten, Berufe, Arbeitsplätze und Werte, die den Anspruch auf Pensionsvergünstigungen begründen, herausgegeben durch Beschluss des Ministerrats der UdSSR Nr. 10 v. 26.1.1991. Die Listen umfassen über 100 Produktionsbereiche und über 1500 Berufe mit gesundheitsschädigenden und schweren (sowie mit besonders gesundheitsschädigenden und besonders schweren) Arbeitsbedingungen. Außer den Listen 1 und 2 finden noch mehr als zehn sog. „kleine Listen“ Anwendung.

Diese Maßnahme sollte für Arbeitgeber einen Anreiz schaffen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, weil ihnen anderenfalls eine Beitragslast wegen gesundheitsgefährdender Arbeitsbedingungen auferlegt wird.<sup>10</sup> Die Generierung eines zusätzlichen Beitragsaufkommens war jedoch offensichtlich der vorrangige Grund. Denn ab dem 1. Januar 2013<sup>11</sup> mussten die Arbeitgeber unabhängig von den begutachteten Arbeitsbedingungen am konkreten Arbeitsplatz Zusatzbeiträge abführen.

Für Arbeitnehmer ist es seither schwieriger, ihren Anspruch auf Frühverrentung durchzusetzen, da nicht alle Arbeitgeber ihrer Pflicht zur Abführung von zusätzlichen Versicherungsbeiträgen gewissenhaft nachkommen. In der Praxis werden diese Beiträge allerdings häufig nur angerechnet, aber nicht tatsächlich abgeführt. Dies ist problematisch, da der Rentenfonds Arbeit unter gesundheitsschädigenden Bedingungen nur im Falle der tatsächlichen Einzahlung der Versicherungsbeiträge auf die gesamte Versicherungszeit für die Gewährung der Frühverrentung anerkennt.

Im Grunde sind Arbeitnehmer nun Leidtragende im Spannungsverhältnis zwischen Arbeitgebern und dem Staat, da sie keinerlei Einfluss auf beide Seiten haben, vor allem nicht auf die Arbeitgeber, die ihre Pflichten zur Abführung von Versicherungsbeiträgen an den Rentenfonds vernachlässigen.

Es sei daran erinnert, dass die gleiche Situation – nur in Bezug auf reguläre Versicherungsbeiträge – im Jahr 2007 vom Verfassungsgericht der RF geprüft wurde. Gemäß Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II vom 10. Juli 2007 muss, falls der Arbeitgeber seiner Beitragspflicht nicht oder nicht ordnungsgemäß nachkommt, das Recht der Arbeitnehmer auf Arbeitsrente vom Staat dadurch gewährleistet werden, dass er an Stelle des Arbeitgebers die erforderlichen Beiträge an den Rentenfonds abführt. Das Verfassungsgericht der RF hat auch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber Garantien für eine ungehinderte Durchsetzung der Rentenansprüche der Versicherten, die aufgrund Arbeitsvertrags beschäftigt

---

10 Die Notwendigkeit der Zusatzbeiträge zur Versicherung wurde erstmalig in der Strategie der langfristigen Entwicklung des russischen Rentensystems gemäß Anordnung der Regierung RF Nr. 2524-p v. 25.12.2012 thematisiert. In der Strategie wurde auf die „soziale Ungerechtigkeit“ des Frührentensystems, das als wesentlicher Teil der Ausgaben des russischen Rentenfonds von allen Teilnehmern der Sozialpflichtversicherung getragen wird, hingewiesen. Die Arbeitgeber selbst trügen jedoch keine Kosten.

11 Dies galt bis zum 1.1.2014.

waren und die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für den Erwerb des Rentenanspruchs sorgfältig erfüllten, schaffen soll.<sup>12</sup>

Eine derartige Regelung wurde jedoch nicht getroffen. Im Falle der Verletzung des Rechts auf Frühverrentung infolge der Nichtabführung von Zusatzbeiträgen durch den Arbeitgeber muss der Arbeitnehmer daher Klage erheben.<sup>13</sup> Somit fehlt es im geltenden Rentenrecht nach wie vor an ausreichenden Garantien für die Durchsetzung des Anspruchs auf Frührente, falls der Arbeitgeber seinen Beitragspflichten nicht nachkommt.

Mit dem Inkrafttreten des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 am 1. Januar 2014 wurde das Frührentenrecht erneut geändert. Gemäß aktueller Rechtslage haben Arbeitgeber die zusätzlichen Versicherungsbeiträge nur abzuführen, wenn gesundheitsschädigende und gefährliche Bedingungen am Arbeitsplatz bei der SBAB festgestellt wurden und nicht bloß in den Listen verzeichnet sind.

Von Arbeitnehmerseite wird diese Situation unterschiedlich beurteilt: Einerseits hat der Arbeitgeber nach dem ArbGB RF sichere Arbeitsbedingungen nach geltenden staatlichen Normen zu schaffen, und nur, wenn es objektiv unmöglich ist, den Arbeitnehmern Garantien und Vergünstigungen zu gewähren. Andererseits tun sich viele Arbeitnehmer psychologisch damit schwer, die seit 2014 geltenden Regeln zu akzeptieren, weil sie häufig keine Veränderungen an ihren Arbeitsplätzen sehen. Hinzu kommt, dass sie – falls nach der SBAB an ihren Arbeitsplätzen zulässige Arbeitsbedingungen festgestellt werden – ihren Anspruch auf Frühverrentung verlieren.

Dies kann eine Reihe von Gründen haben. Insbesondere kann die SBAB nicht sorgfältig bzw. nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden

---

12 Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II v. 10.7.2007 im Verfahren der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Art. 10 Nr. 1 und Art. 13 Nr. 2 Föderales Gesetz „Über die Arbeitsrenten in der Russischen Föderation“ und Ziff. 7 Abs. 3 der Regeln der Erfassung von Versicherungsbeiträgen zum Rentenskapital auf Anfrage des Obersten Gerichts der RF und des Kreisgerichts Utschalinskij der Republik Baschkortostan sowie aufgrund der Beschwerden von A.W. Dokunin, A.S. Muratov und T.W. Shestakova.

13 Es sei angemerkt, dass die Gerichte bei Streitigkeiten über Frühverrentung meistens den vorläufigen Mechanismus gemäß Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 9-II v. 10.7.2007 anwenden. Siehe auch Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Saratow v. 10.9.2015 im Verfahren 33-5924; v. 20.8.2015 im Verfahren 33-5340; v. 21.1.2016 im Verfahren 33-280; Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Omsk v. 8.7.2015 im Verfahren 33-4396/2015.

sein oder durch den Arbeitgeber wurden falsche oder unvollständige Angaben zu Arbeitsplätzen zur Verfügung gestellt. In diesen Fällen können die Ergebnisse der SBAB von den Arbeitnehmern oder den Arbeitgebern vor der Staatlichen Arbeitsinspektion oder vor Gericht angefochten werden. Dass die SBAB zum Verlust von Garantien und Vergünstigungen führt, ist in erheblichem Maße auf die neue SBAB-Methodik zurückzuführen<sup>14</sup>, bei der die zulässigen Höchstwerte von Risikofaktoren im Arbeitsumfeld und Arbeitsprozess von früheren Hygienenormen abweichen.<sup>15</sup> Unter anderem enthält die SBAB-Methodik eine kürzere Auflistung von Kriterien und Werten, nach denen der Arbeitsplatz als gesundheitsschädigend oder gefährlich eingestuft werden kann. So werden nun anstelle der früheren 23 Arbeitsintensitätsfaktoren lediglich 6 Faktoren bewertet. Ferner wurden die Verzeichnisse chemischer und biologischer Faktoren verkürzt. Auch die Gefahrenklasse kann heruntergestuft werden, wenn der Arbeitnehmer persönliche Schutzausrüstung verwendet. Somit werden nun bestimmte früher als gesundheitsschädigend und gefährlich geltende Arbeitsbedingungen nicht mehr als solche eingestuft.

In der Fachliteratur werden zudem weitere Mängel der neuen Methodik dargestellt. Es wird insbesondere kritisiert, dass bei der Begutachtung nur die Ergebnisse der hygienischen Bewertung ausgewertet, die Berufsrisiken jedoch nicht in vollem Maße berücksichtigt werden. Ferner wird beanstandet, dass Risikofaktoren, die durch technische und organisatorische Besonderheiten des Arbeitsprozesses bedingt sind, künftig aus der Begutachtung ausgeschlossen werden. Die Verletzungsgefahr durch offenkundig gefährliche Anlagen, das Risiko durch unausgebildetes oder inkompetentes Personal, das Risiko infolge falscher Anwendung oder Überbeanspruchung der persönlichen und kollektiven Schutzausrüstung sowie Stress und Erschöpfung am Arbeitsplatz werden außer Acht gelassen.<sup>16</sup>

---

14 Siehe Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales der RF Nr. 33H. v. 24.1.2014.

15 P 2.2.2006-05. 2.2. Arbeitshygiene. Anleitung zur hygienischen Bewertung von Faktoren im Arbeitsumfeld und Arbeitsprozess. Kriterien und Klasseneinteilung der Arbeitsbedingungen, gebilligt vom Hygiene-Chefarzt der RF am 29.7.2005.

16 *Shevchenko, Vzaimodejstvie mezhdunarodnogo i rossijskogo pravovogo regulirovanija ohrany zdorov'ja v sfere truda* [Zusammenwirken des internationalen und russischen Gesundheitsschutzrechts im Bereich der Arbeit], in: Golovina/Ljutov (Hrsg.), *Mezhdunarodnye trudovye standarty i rossijskoe trudovoe pravo: perspektivy koordinacii* [Internationale Arbeitsstandards und russisches Arbeitsrecht: Perspektiven der Koordinierung], Moskau 2016, S. 184.

Die erwähnten Kritikpunkte sind nicht unbegründet. Insbesondere müssen Arbeitgeber stets Vorsorge gegen die genannten Risiken treffen, etwa durch Abspernung von offenkundigen Gefahrenbereichen, Verbesserung der Sicherheit und Ausbildung der Arbeitnehmer. Wo es möglich ist, die Gefahr von Arbeitsunfällen zu reduzieren oder auszuschließen, muss der Arbeitgeber dies tun. Darüber hinaus hat er gemäß Art. 209 ArbGB RF ein System des Arbeitsschutzmanagements einzurichten und Gefahren für Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer zu ermitteln. Das können mechanische, elektrische, Witterungs- und sonstige Gefahren sein; das Ministerium für Arbeit der RF nennt rund 150 Beispiele<sup>17</sup>. Der Arbeitgeber soll eine kontinuierliche Arbeitsschutzpolitik zur Vorbeugung von Unfällen und Verschlechterung der Gesundheit der Arbeitnehmer betreiben.

Mit Inkrafttreten des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 entstanden auch Auslegungs- und Anwendungsprobleme im Zusammenhang mit dem Föderalen Gesetz vom 15. Dezember 2001 Nr. 167-Φ3 „Über die Rentenschuldversicherung in der Russischen Föderation“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 167-Φ3). Gemäß Art. 7 Punkt 7 des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 werden die Ergebnisse der SBAB zur Festlegung von Zusatzbeträgen zum Rentenfonds anhand der Gefahrenklasse bzw. Unterklasse der Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz angewendet. Der Zusatztarif wird für Arbeitsplätze mit gesundheitsschädigenden oder gefährlichen Arbeitsbedingungen festgelegt. Dabei entsteht die entsprechende Pflicht des Arbeitgebers gemäß Art. 33.2 Föderales Gesetz Nr. 167-Φ3 nur gegenüber den Arbeitnehmern an Arbeitsplätzen, die in Art. 30 Teil 1 Unterpunkte 1 - 18 Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3 aufgelistet sind. Mit anderen Worten müssen zwei Voraussetzungen zugleich erfüllt sein: die Feststellung einer Gefahrenklasse nach der SBAB und die Ausübung genau bestimmter Tätigkeiten.

Ein praktisches Beispiel für eine Streitigkeit bezüglich der Anwendung der SBAB ist der Fall „Permskaja“ aus dem Jahr 2015. Dort ging es darum, dass der Arbeitgeber und die Organisation, die in einer Geflügelfabrik die SBAB durchführte, die o. g. Anforderungen missachtet haben soll. Im SBAB-Bericht wurde ausgeführt, dass den Arbeitnehmern mit der Berufsbezeichnung „technischer Anlagenfahrer“ eine Frührente zustehe. An entsprechenden Arbeitsplätzen wurden gesundheitsschädigende Ar-

---

17 Musterbestimmung über das System des Arbeitsschutzmanagements, gebilligt durch Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales der RF Nr. 438H v. 19.8.2016.



beitsbedingungen festgestellt. Gemäß Liste 2 haben jedoch nur die Anlagenfahrer (Aufgabenstellung: Einsammlung, Verarbeitung und Entsorgung von Tierkadavern) Anspruch auf Frührente, die in speziellen veterinärhygienischen Entsorgungsfabriken und -fabrikhallen tätig sind. In der Geflügelfabrik „Permskaja“ gab es hingegen keine separate Spezialhalle, die Anlagenfahrer arbeiteten im Abfallverwertungsabschnitt in der Schlachthalle. Trotz der Unstimmigkeit begann der Arbeitgeber nach der Bestätigung des Berichts, Zusatzbeiträge für diese Arbeitnehmer zur Sicherung der Frührente abzuführen.

Der Rentenfonds weigerte sich dann jedoch, besagten Arbeitnehmern eine Frührente zu gewähren, da diese Berufe nicht in der Liste 2 verzeichnet seien. Ferner beschloss der Rentenfonds, den Arbeitgeber (Geflügelfabrik „Permskaja“) für die Bereitstellung falscher Angaben über Versicherte haftbar zu machen. Die hiergegen vom Arbeitgeber erhobene Klage hatte Erfolg. Das Gericht hat den Rentenfonds verpflichtet, den „technischen Anlagenfahrern“ eine Frührente zu gewähren.

### *Schlussbemerkung*

Anfang des 21. Jahrhunderts begann Russland, ein System des Arbeitsschutzes aufzubauen, das nach internationalen Standards im Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit ausgerichtet ist. Arbeitssicherheitsstandards sind staatlichen Arbeitsschutzvorschriften zugeordnet (Art. 209 ArbGB RF). Das am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Föderale Gesetz Nr. 426-Φ3 dient der Umsetzung dieser Standards und soll sich zu einem effektiven Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen entwickeln. Zu diesem Zweck enthält das Föderale Gesetz Nr. 426-Φ3 Mechanismen für ökonomische Anreize, die den Arbeitgeber dazu veranlassen sollen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Eines der Mittel ist die Zahlung von Zusatzbeiträgen an den Rentenfonds durch die Arbeitgeber. Seit dem 1. Januar 2014 differenziert der Zusatzbeitrag nach der Gefahrenklasse und Unterklasse der nach der SBAB festgestellten Arbeitsbedingungen. Der Arbeitgeber kann durch diese Reform seine Kosten senken, indem er die Arbeitsbedingungen verbessert.

Ein Anspruch des Arbeitnehmers auf Frührente besteht nach der neuen Rechtslage nur, wenn gleichzeitig drei Voraussetzungen erfüllt sind: erstens die Einstufung der Arbeitsbedingungen nach der SBAB als gesundheitsschädigend oder gefährlich, zweitens die Abführung von Zusatzbei-

trägen an den Rentenfonds durch den Arbeitgeber für jeden Beschäftigten an solchen Arbeitsplätzen und drittens die erforderliche Versicherungszeit in Berufen und Arbeitsbereichen nach Art. 30 Teil 1 Unterpunkte 1 - 18 Föderales Gesetz Nr. 400-Φ3.

Die Entscheidung über die Festsetzung der Frührente wird vom Rentenfonds getroffen. Dabei wird nicht nur die Abführung von Zusatzbeiträgen durch den Arbeitgeber, sondern auch die genaue Übereinstimmung des Berufes des Arbeitnehmers mit den Listen von Tätigkeiten, Produktionsstätten, Berufen, Arbeitsplätzen und Messwerten, die den Anspruch auf Frührente begründen, geprüft.

Im Zusammenhang mit dem Frührentenanspruch werden an den Arbeitgeber drei Grundanforderungen gestellt: Erstens hat er der SBAB-Organisation alle erforderlichen Informationen über die Arbeitstätigkeit, Arbeitszeit, eingesetzte Ausrüstung und sonstiges mitzuteilen sowie die Voraussetzungen für die Tätigkeit der Gutachter zu schaffen. Zweitens hat er den SBAB-Bericht gründlich zu prüfen und, sofern er mit dem Bericht nicht einverstanden ist, schriftlich Stellung zu nehmen. Bei Meinungsverschiedenheiten, auch im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Frührente, kann sich der Arbeitgeber an die staatliche Arbeitsschutzinspektion wenden. Drittens hat der Arbeitgeber Zusatzbeiträge an den Rentenfonds abzuführen, wenn am Arbeitsplatz gesundheitsschädigende oder gefährliche Arbeitsbedingungen festgestellt worden sind.

Bei der Durchsetzung des Rechts auf Frührente kommt es sowohl auf das richtige Vorgehen des Arbeitgebers in allen Phasen der SBAB als auch bei der anschließenden Umsetzung der Ergebnisse an. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung des Verfahrens Probleme bereiten kann. Problematisch ist insbesondere, dass einige Berufe mit gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen gerade nicht von den Listen der Berufe, die Anspruch auf Frührente begründen, umfasst sind.

Das Gesagte zeigt auf, dass mit dem neuen SBAB-Gesetz Mechanismen geschaffen wurden, um die Arbeitgeber zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu motivieren. Zugleich haben die Arbeitgeber ein offensichtliches Interesse daran, Kosten zu sparen und Arbeitsgarantien für Arbeitnehmer aus formalen Gründen zu reduzieren, ohne die Arbeitsbedingungen zu ändern. Die Gewerkschaften zeigen sich daher besorgt, dass die Arbeitgeber die Rechtsnormen manipulieren könnten, um Garantien zu mindern, z. B., indem sie die Arbeitsbedingungen nur zum Schein verbes-

sern.<sup>18</sup> In erster Linie betreffen diese Befürchtungen die Arbeitsgarantien, die sich je nach der Gefahrenklasse (gesundheitsschädigende und gefährliche) und nach der Unterklasse der gesundheitsschädigenden Bedingungen unterscheiden. Der Anspruch auf Frührente wird damit allerdings nur in geringerem Maße gefährdet, da die Höhe des je nach der Gefahrenklasse (Unterklasse) differenzierten Zusatzbeitrags das Rentenniveau nicht beeinflusst. Wichtig ist lediglich, dass der Beitrag abgeführt wurde.

Im Ergebnis sind die dargestellten Bedenken nicht unbegründet. Eine Anwendungspraxis für das Föderale Gesetz Nr. 426-Φ3 bildet sich gerade erst heraus. Da die Ergebnisse der bisherigen Arbeitsplatzattestierung bis Ende 2018 gelten, haben bisher nicht alle Arbeitgeber eine SBAB durchgeführt. Der Gesetzgeber hat ausreichende Rechtsgarantien für Arbeitnehmer nach der SBAB und zur Umsetzung von deren Ergebnisse vorgesehen sowie Rechtsschutzmechanismen verankert. Die Rechtspraxis wird in den nächsten Jahren zeigen, inwieweit diese Mechanismen praktisch wirksam werden.

---

18 *Babich*, *Prakticheskie voprosy special'noj ocenki uslovij truda* [Praktische Fragen der SBAB], in: Kolganova (Hrsg.), *Sbornik materialov Vos'moj konferencii Associacii „Juristy za trudovye prava“* [Sammelband der 8. Konferenz des Verbands „Juristen für Arbeitsrechte“], Moskau 2014, S. 25.



# Die soziale Funktion des russischen Arbeitsrechts

*Alexander Kurennoy und Olga Zorina*

## *Einleitung*

Der wirksame soziale Schutz des Arbeitnehmers hängt davon ab, ob das Arbeitsrecht vor allem seine soziale Funktion hinreichend erfüllt. Dies stellt eine der grundlegenden rechtlichen Wirkungen des Arbeitsrechts auf die gesellschaftlichen Verhältnisse dar.<sup>1</sup>

Die potenzielle Möglichkeit der Einwirkung des Arbeitsrechts auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ist dadurch bedingt, dass das besagte Fachgebiet Element eines sozialen Systems ist und in Wechselbeziehung mit anderen Strukturelementen dieses Systems steht. Sollte dies, mangels einer solchen Wechselbeziehung, nicht der Fall sein, könnte das Recht objektiv keinen Einfluss auf die gesellschaftlichen Verhältnisse nehmen und seine Funktion sowie seine soziale Bestimmung somit nicht erfüllen.

## *A. Entwicklung der Funktionen des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit*

Die Funktionen des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit sind erst in den 1960er Jahren zum Forschungsgegenstand in der Rechtswissenschaft der RF geworden. Experten in diesen beiden Bereichen hatten von jeher und haben bis heute ein unterschiedliches Verständnis von den Funktionen dieser Rechtsgebiete. Die einzelnen Auffassungen weichen insbesondere hinsichtlich der Anzahl dieser Funktionen und ihrer Benennung deutlich voneinander ab. Die soziale Funktion wird oftmals als Schutz-, Rehabilitation-, Präventions- und/oder Ausgleichsfunktion bezeichnet.

---

1 *Zorina*, Potencial social'noj funkcii trudovogo prava [Potenzial der sozialen Funktion des Arbeitsrechts], in: Vestnik Moskovskogo universiteta, Serija 11: Pravo [Nachrichten der Moskauer Universität, Reihe 11: Recht] 2015, Nr. 6, S. 106.

Als Erster unterschied *Alexandrov* drei Funktionen des Arbeitsrechts: die betriebliche Funktion, die Schutzfunktion und die Funktion der Gewährleistung des Rechts der Arbeitnehmer auf Mitbestimmung.<sup>2</sup> Nach Auffassung von *Iwanov* besitzt das Arbeitsrecht lediglich zwei Funktionen: die betriebliche Funktion und die Schutzfunktion.<sup>3</sup> *Andreev* sah hingegen die soziale Funktion, die Schutzfunktion sowie die erziehende und die volkswirtschaftliche Funktion als maßgeblich an.<sup>4</sup> *Zaikin* schlug wiederum eine Unterteilung in die betriebliche, die schützende, die erziehende und die administrative Funktion vor.<sup>5</sup> *Mavrin* arbeitete als allgemeine Funktionen des Arbeitsrechts die regelnde Funktion sowie die schützende Funktion und als Sonderfunktionen die ideologische (erzieherische), die soziale und die wirtschaftliche (betriebliche) Funktion heraus.<sup>6</sup> Zuletzt ist die Auffassung von *Pashkov* zu erwähnen, der vier Funktionen des Arbeitsrechts unterschied: die wirtschaftliche (Produktionsfunktion), die soziale, die politische und die ideologische (erzieherische) Funktion.<sup>7</sup>

Das System der Funktionen eines einzelnen Rechtsgebiets hängt davon ab, welches Kriterium für den Aufbau dieses Systems gewählt wird. Als ein solches Kriterium kann insbesondere der Charakter der Rechtseinwirkung auf gesellschaftliche Verhältnisse, aber auch das Ziel dieser Rechtseinwirkung oder der Bereich der gesellschaftlichen Verhältnisse, auf die eingewirkt wird, dienen. Allerdings wird in den Forschungsarbeiten das gewählte Kriterium für die Bildung des Systems von Funktionen eines bestimmten Rechtsgebiets nur selten benannt.

- 
- 2 Aleksandrov (Hrsg.), *Jekonomicheskaja politika KPSS, trud i pravo* [Wirtschaftspolitik der KPdSU, Arbeit und Recht], Moskau 1973, S. 10 f.
  - 3 *Iwanov*, *Funkcii sovetskogo trudovogo prava*, [Funktionen des sowjetischen Arbeitsrechts], Zeitschrift „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“ [Der sowjetische Staat und das Recht], 1976, Nr. 12, S. 48 ff.
  - 4 *Andreev* (Hrsg.), *Sovetskoe trudovoe pravo* [Das sowjetische Arbeitsrecht], Moskau 1976, S. 21.
  - 5 *Zaikin*, *XXV s'jezd KPSS i razvitie sovetskogo trudovogo prava* [Der XXV. Parteitag der KPdSU und die Entwicklung des sowjetischen Arbeitsrechts], Zeitschrift „Vestnik MGU. Serija XII. Pravo“ [Informationsblatt der Moskauer Universität. Reihe XII. Recht], 1976, Nr. 3, S. 12.
  - 6 *Khokhlov* (Hrsg.), *Kurs rossijskogo trudovogo prava*. [Kurs des russischen Arbeitsrechts], Sankt Petersburg 1996, S. 236.
  - 7 *Pashkov*, *Osnovnye funkcii sovetskogo trudovogo prava* [Grundfunktionen des sowjetischen Arbeitsrechts], Zeitschrift „Pravovedenie“ [Rechtswissenschaft], 1977, Nr. 5, S. 69; *Pashkov/Smirnov* (Hrsg.), *Sovetskoe trudovoe pravo* [Das sowjetische Arbeitsrecht], Moskau 1988, S. 50.

Am sinnvollsten erscheint es, ein allgemeines Kriterium zu wählen, das die Mittel der Rechtseinwirkung auf die gesellschaftlichen Verhältnisse, aber auch die Ergebnisse der Rechtseinwirkung umfasst.

Von einem solchen Standpunkt aus stellen die Funktionen eines entsprechenden Rechtsgebiets eine Anpassung der allgemeinen Funktionen des Rechts (regulative und schützende) an die gesellschaftlichen Verhältnisse dar.

Das Arbeitsrecht hat zwei Funktionen: eine soziale und eine wirtschaftliche Funktion. Diese Funktionen beinhalten folgende Eigenschaften:

- sie stellen die erforderliche (und nicht beliebige) Wirkungsrichtung des Arbeitsrechts auf gesellschaftliche Verhältnisse dar;
- sie sind durch die soziale Bestimmung des Arbeitsrechts bedingt;
- sie realisieren sich in jeder Entwicklungsphase des Arbeitsrechts (was ihre Kontinuität gewährleistet), dabei bleiben die Richtungen und Mechanismen ihrer Realisierung nicht statisch.

Diese Besonderheiten erlauben die Funktionen des Arbeitsrechts von einer solchen Nebenkategorie, wie den Aufgaben der rechtlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse und sonstiger kohärenten Verhältnisse, deutlich abzugrenzen.

Die Aufgaben einer rechtlichen Regelung werden durch greifbare sozial-wirtschaftliche und politische Forderungen bestimmt. Die Definition dieser Aufgaben erfolgt unter Berücksichtigung der Ziele einer rechtlichen Regelung und zur Erreichung dieser Ziele. Die Wechselbeziehung zwischen Funktionen und Aufgaben prägt sich dadurch aus, dass die Aufgaben die Richtungen und den Umsetzungsmechanismus der Funktionen in einer konkreten Entwicklungsphase bestimmen. Dabei werden die Funktionen selbst durch die soziale Bestimmung des Rechts bedingt, die immer konstant bleibt.

Die soziale Bestimmung des Arbeitsrechts folgt vordergründig aus der gesamtsozialen Bestimmung des Rechts, gesellschaftliche Verhältnisse zu regeln und zu sichern. In Anbetracht der Besonderheit des Arbeitsrechts als Rechtsgebiet muss seine soziale Bestimmung in der Verankerung und der Stabilisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse gesehen werden, für deren rechtliche Regelung ein gesellschaftliches Bedürfnis besteht, sowie in der Schaffung der Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Formen der unselbständigen Erwerbstätigkeit, die unter Einhaltung der Staatsinteressen den Anforderungen der bestmöglichen Abstimmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen entspricht.

Die soziale Funktion des Arbeitsrechts nimmt einen wichtigen Platz im System der Funktionen dieses Fachgebiets ein, was durch die Notwendigkeit des vorrangigen Schutzes des Arbeitnehmers als einer wirtschaftlich mehr schutzbedürftigen Partei des Arbeitsverhältnisses bedingt wird.

Dieses wird durch Machtverhältnisse, also durch das Subordinationsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und die praktische Unmöglichkeit für den Arbeitnehmer, Druck auf den Arbeitgeber auszuüben, bestimmt. Dabei setzt die Wahrnehmung der meisten Rechte des Arbeitnehmers Handlungen des Arbeitgebers voraus, die der Arbeitnehmer an sich nicht erzwingen kann. Diese Abhängigkeit wird mittels der Erfüllung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts ausgeglichen. Dabei dauert der Prozess des Ausgleichs der Interessen des Arbeitnehmers, des Arbeitgebers und des Staates im Verlauf aller Entwicklungsphasen des Arbeitsrechts (der vorrevolutionären, der sowjetischen und der gegenwärtigen) an. Dies bedingt wiederum Änderungen der Richtungen und Mechanismen der Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts.

In der gegenwärtigen Entwicklungsphase wird die soziale Funktion des Arbeitsrechts in folgenden Richtungen realisiert:

- Arbeitslohn;
- sichere Arbeitsbedingungen;
- soziale Garantien, Vergünstigungen und Entschädigungen;
- Beschäftigung;
- und soziale Stabilität des Arbeitsverhältnisses und der sonstigen unmittelbar mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Verhältnisse.

Die Gewährleistung der sozialen Stabilität und – im Idealfall – der sozialen Gerechtigkeit ist eine besondere Richtung der Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts. Soziale Stabilität und soziale Gerechtigkeit sind nur dann möglich, wenn die soziale Funktion auch in anderen (oben angeführten) Richtungen wirksam realisiert wird. Mit anderen Worten handelt es sich um eine gewisse „integrierende“ Richtung der Realisierung der sozialen Funktion in dem Sinn, dass ihre Umsetzung quasi indirekt geschieht und vom Prozess sowie den Ergebnissen der Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts in anderen Richtungen abhängt.

Bemerkenswerterweise erfordert die Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts (besonders in Bezug auf die soziale Sicherheit und die Gewährleistung sicherer Arbeitsbedingungen) erstens ein komplexes Herangehen und ist zweitens fest an die rechtlichen Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit gekoppelt.



Im Recht der sozialen Sicherheit wird auch das Problem des Systems der Funktionen erforscht. So unterscheidet Tuchkova die wirtschaftliche, sozial-rehabilitationsfördernde, demografische und politische Funktion.<sup>8</sup> Ein vergleichbares System der Funktionen schlägt Filippova vor.<sup>9</sup> Einige Experten sprechen zudem auch der Sozialfunktion eine entscheidende Rolle zu. Shajhatdinov nutzt als Kriterium die wichtigsten Sphären der Gesellschaft, um wirtschaftliche, soziale, politische, geistig-ideologische und familiär-häusliche Funktionen des Rechts der sozialen Sicherheit herauszuarbeiten.<sup>10</sup> Blagodir meint, das Wesen der Sozialfunktion des Rechts der sozialen Sicherheit „bestehe in der Aufrechterhaltung des menschenwürdigen Lebensstandards der Gesellschaftsmitglieder durch die Zurverfügungstellung diverser Arten von Sozialleistungen durch den Staat“<sup>11</sup>. Der Inhalt dieser Funktionen, wie er aus der Definition der Sozialfunktion des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit ersichtlich wird, unterscheidet sich, abgesehen von den gleichen Bezeichnungen, wesentlich.

### *B. Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation zur menschenwürdigen Arbeit*

Die Gesamtheit der Richtungen der Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts und der Sozialfunktion des Rechts der sozialen Sicherheit ergibt sich (erschöpft sich aber nicht) weitgehend aus dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit, worüber bereits die Teilnehmer der Tagung der 87. Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1999 diskutierten.<sup>12</sup>

Die IAO bestimmt den Begriff „menschenwürdige Arbeit“ als „Möglichkeiten für Frauen und Männer eine produktive und menschenwürdige

---

8 Tuchkova (Hrsg.), *Pravo social'nogo obespechenija Rossii* [Das Recht der sozialen Sicherheit in Russland], Moskau 2016, S. 17 f.

9 Filippova (Hrsg.), *Pravo social'nogo obespechenija* [Das Recht der sozialen Sicherheit], Moskau 2015, S. 20 ff.

10 Shajhatdinov (Hrsg.), *Pravo social'nogo obespechenija* [Das Recht der sozialen Sicherheit], Moskau 2014, S. 30 ff.

11 *Blagodir*, *Sistema prava social'nogo obespechenija* [Das System des Rechts der sozialen Sicherheit], Habilitation, Moskau 2014, S. 62.

12 Report of the Director General: Decent work, 87<sup>th</sup> Session, Genf 1999, siehe unter: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>, letzter Abruf am 6.10.2016.

Arbeit unter den Bedingungen der Freiheit, der Gleichheit und des Schutzes der Menschenwürde zu gewährleisten<sup>13</sup>. Diese Festsetzung hebt folgende Dimensionen einer menschenwürdigen Arbeit hervor:<sup>14</sup>

- Möglichkeiten einer Beschäftigung (in jeder Form wirtschaftlicher Aktivität, einschließlich der Möglichkeit der Selbstbeschäftigung);
- Arbeit in Freiheit, also Wahlfreiheit, Nichtdiskriminierung, Abschaffung der für das 21. Jahrhundert unzumutbaren Formen der Beschäftigung (beispielsweise Sklavenarbeit, schlimmste Formen der Kinderarbeit) sowie Recht auf Mitgliedschaft in Arbeitnehmervereinigungen;
- produktive Arbeit, die sowohl für die Arbeitnehmer selbst zur Gewährleistung des Lebensniveaus für sie und die Mitglieder ihrer Familien, als auch für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitgeber und des Staates maßgeblich ist;
- Arbeit unter den Bedingungen der Gleichheit, was gleiche und gerechte Behandlung und Chancen einschließt, sowie die Nichtdiskriminierung und die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Arbeitssicherheit und soziale Sicherheit, auch bei Arbeitslosigkeit;
- Achtung der Menschenwürde der Arbeitnehmer, Gewährleistung der Möglichkeit von Mitbestimmung bei Fragen der Arbeitsbedingungen.

Es lassen sich hierbei zwei Arten von Dimensionen unterscheiden:

- Dimensionen im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Beschäftigung selbst (die ersten zwei);
- Dimensionen im Zusammenhang mit den Grenzen und dem Inhalt des Begriffs „menschenwürdige Arbeit“, sprich mit dem Qualitätsniveau der Einschätzung der Beschäftigungsbedingungen (die anderen vier).

Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit zielte von vornherein auf Übereinstimmung der Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber („menschenwürdige und produktive Arbeit“), auf die Realisierung nicht nur der sozialen, sondern auch der wirtschaftlichen Funktion des Arbeitsrechts, sowie der Sozialfunktion des Rechts der sozialen Sicherheit ab. Die

---

13 Siehe Fn. 12.

14 *Anker/Chernyshev/Egger/Mehran/Ritter*, Measuring Decent Work with Statistical Indicators, ILO Policy Integration Department Paper, Genf 2002, siehe unter: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079089.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079089.pdf), letzter Abruf am 8.10.2016.

menschenwürdige Arbeit könnte durchaus als sichere Grundlage der nachhaltigen sozial-wirtschaftlichen Entwicklung gelten.

Die menschenwürdige Arbeit schließt vier strategische Zielsetzungen ein:

- Einhaltung von grundlegenden Arbeitnehmerrechten;
- Beschäftigung;
- Sozialschutz;
- Sozialdialog.

Es ist leicht zu erkennen, dass die Erreichung dieser Ziele nicht nur die Realisierung der Funktionen des Arbeitsrechts, sondern auch des Rechts der sozialen Sicherheit erfordert. Eine abschließende Aufführung der bestehenden sozialen Risiken ist kaum möglich. In der Verfassung der RF (Art. 39) sowie in den internationalen Rechtsakten<sup>15</sup> werden nur die wichtigsten sozialen Risiken aufgeführt, deren Eintritt die Verpflichtung des Staates zur sozialen Versorgung herbeiführt.

Der Katalog der Indikatoren der menschenwürdigen Arbeit, die durch die IAO ausgearbeitet wurden,<sup>16</sup> beinhaltet die mit der Umsetzung der Sozialfunktion des Rechts der sozialen Sicherheit in Verbindung stehenden sozialen Indikatoren. Dazu gehören etwa die Anzahl tödlicher und anderer Betriebsunfälle, der Mutterschutz und der Anteil der Erwerbsbevölkerung, der in die Rentenversicherung einzahlt.

### *C. Paternalismus versus soziale Partnerschaft*

Wie zuvor bereits dargestellt, bleibt der Umsetzungsmechanismus der sozialen Funktionen des Arbeitsrechts nicht statisch. Er hängt weitestgehend von der Typologie der Verhältnisse zwischen den Akteuren (Staat und Person, Arbeitnehmer und Arbeitgeber) ab. Im russischen Arbeitsrecht unterscheidet man historisch gesehen zwei Arten von Verhältnissen zwischen

---

15 Z. B. Übereinkommen der IAO Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit.

16 Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators: ILO manual: second version / International Labour Office, Genf: IAO, 2013, siehe unter: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf), letzter Abruf am 6.10.2016.

dem Staat und der Person, zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber: Paternalismus und soziale Partnerschaft (Sozialdialog).

Die Grenze zwischen diesen beiden Arten kann man folgenderweise festlegen:

- Wechselbeziehung zwischen den Stufen der rechtlichen Regelung des Arbeitsverhältnisses und der mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen sonstigen Rechtsverhältnisse;
- Rechtskraft der Grundlagen auf kollektiv-vertraglicher und lokaler Ebene der Arbeitsverhältnisse und der mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen sonstigen Rechtsverhältnisse;
- Rolle des Staates bei der rechtlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse und der mit dem Arbeitsverhältnis unmittelbar verbundenen sonstigen Rechtsverhältnisse;
- rechtlicher Status des Arbeitnehmers, des Arbeitgebers und ihrer Vertreter;
- Verwaltung des Unternehmens;
- Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung.

Im Verlauf der vorrevolutionären und der sowjetischen Entwicklungsphase des Arbeitsrechts herrschte Paternalismus. Kennzeichnend für die gegenwärtige, postsowjetische Phase ist der schrittweise Übergang zu sozialpartnerschaftlichen Verhältnissen. Als eine der Hauptbesonderheiten der gegenwärtigen Phase erweist sich der Rollenwandel des Staates. Sofern in der Sowjetzeit der Staat mit der Rolle einer öffentlich-rechtlichen Formation mit deutlichen Machtbefugnissen einerseits und der Funktion des Arbeitgebers andererseits eine Doppelrolle spielte, kommt in der gegenwärtigen Phase die dritte Rolle hinzu: Nun wirkt der Staat als Teilnehmer der sozialen Partnerschaft (des Sozialdialogs).

Die Bedeutung des sozialen Dialogs wurde in mehrfacher Weise von der IAO unterstrichen. So wurde 2008 in deren Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung festgelegt, dass „der soziale Dialog und die Praxis der Dreigliedrigkeit zwischen Regierungen und repräsentativen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber innerhalb und über Grenzen hinweg für die Lösung der bestehenden Probleme und die Schaffung von sozialem Zusammenhalt und Rechtsstaatlichkeit wichti-

ger sind denn je, neben anderen Instrumenten durch internationale Arbeitsnormen<sup>17</sup>.

Allerdings können sich Fragen ergeben, bei deren Lösung der Staat nicht als Sozialpartner, sondern als eine öffentlich-rechtliche Formation agiert, indem er seine Machtbefugnisse zur Geltung bringt.

Der Staat erreicht die Geltendmachung seiner Machtbefugnisse durch die öffentlich-rechtlichen Komponenten des Arbeitsrechts. Es handelt sich um arbeitsrechtliche Institutionen, bei welchen die gesetzlichen Regelungen von Arbeitsverhältnissen die individualrechtlichen überwiegen müssen, insbesondere Arbeitsschutz, disziplinarrechtliche und materielle Verantwortung, Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung.

Die Einmischung des Gesetzgebers ist unerlässlich zur Realisierung von abstrakten arbeitsrechtlichen Garantien,<sup>18</sup> sprich Garantien, deren unmittelbare Einlösung aufgrund der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung nicht möglich ist, ohne Einbeziehung der vertraglichen und tariflichen bzw. betrieblichen arbeitsrechtlichen Regelungen (Art. 134 ArbGB RF, Art. 325 Teil 8 ArbGB RF etc.).

Es scheint angebracht, ein weiteres Beispiel anzuführen, bei welchem die Einmischung des Gesetzgebers unseres Erachtens nach unerlässlich ist. So legt der Gesetzgeber den Arbeitgebern keine Verpflichtung zur Finanzierung von vorsorgenden und vorbeugenden Maßnahmen zum Arbeits- sowie Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer auf. Eine solche Verpflichtung sollte in Art. 212 ArbGB RF festgelegt werden, indem man eine Mindesthöhe für solche Ausgaben vorsieht (z. B. prozentual vom Betrag der Produktionsherstellungskosten der Arbeiten und Leistungen), sowie deren Erhöhung auf Grundlage von Vereinbarungen, Kollektivverträgen und lokalen Normativakten möglich macht.

Derzeit wird die Verpflichtung des Arbeitgebers, die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz in Höhe von mindestens 0,2 Prozent der Aufwendungen für Produktion

---

17 Siehe unter: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---il-o-berlin/documents/genericdocument/wcms\\_100192.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---il-o-berlin/documents/genericdocument/wcms_100192.pdf), letzter Abruf am 8.10.2017.

18 *Nurtdinova*, *Znachenie reshenij Konstitucionnogo Suda RF dlja sovershenstvovanija trudovogo zakonodatel'stva* [Die Bedeutung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts RF für die Vervollständigung der Arbeitsgesetzgebung], *Zhurnal rossijskogo prava* [Zeitschrift des russischen Rechts] 2011, Nr. 10, S. 70.

(Arbeiten und Leistungen) zu gewährleisten, in Art. 226 Teil 3 ArbGB RF geregelt. Allerdings ersetzt diese Verpflichtung keinesfalls die Pflicht des Arbeitgebers, vorsorgende und vorbeugende Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu treffen. Es ist wichtig, dass die gesetzliche Regelung die Möglichkeiten der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und ihrer Vertreter nicht aufs Minimum reduziert.

Der Regelungsmechanismus der Sozialfunktion des Rechts der sozialen Sicherheit hat gegenüber der Sowjetzeit auch eine Wandlung erfahren. Im Besonderen wurden folgende Veränderungen festgestellt:

- hinsichtlich der Methode des Rechts der sozialen Sicherheit (Zusammenwirken der zwingenden und dispositiven, zentralisierten, kollektivvertraglichen und lokalen Regelung der Verhältnisse, die den Gegenstand dieses Rechtsgebiets ausmachen);
- hinsichtlich des Systems der Rechtsquellen des Rechts der sozialen Sicherheit (einschließlich sozial-partnerschaftlicher Vereinbarungen und Verträge);
- hinsichtlich des Kreises der Rechtssubjekte der sozialen Sicherheit (einschließlich nicht staatlicher Rentenfonds, Arbeitgeber, Einzelunternehmer; nichtstaatlicher Gesundheitseinrichtungen).

Vertreter der Jaroslawlschen Schule haben die Konzeption des Sozialvertrages, der mit besonderen Merkmalen ausgestattet ist, entwickelt.<sup>19</sup> Lushnikova unterstreicht den öffentlich-privaten Charakter des Rechts der sozialen Sicherheit insgesamt.<sup>20</sup> Zu Recht steht jedoch die öffentliche Wesenskomponente des betreffenden Rechtsgebiets im Vordergrund.

Erörtert man vorrangig die Sozialfunktion des Arbeitsrechts, sollten auch ihre gegenwärtigen Regelungsprobleme erwähnt werden. Eines davon ist das Problem der Übertragung der sozialen Belastungen des Staates auf den Arbeitgeber. Das bedeutet, Arbeitgeber werden in den Prozess der Gewährleistung von Grundfunktionen (Aktivitäten) des Staates, inklusive seiner sozialen Funktion, einbezogen.

---

19 Vgl. *Lushnikov/Lushnikova/Tarusina*, *Social'nye dogovory v prave* [Soziale Verträge im Recht], Moskau 2017.

20 *Lushnikova*, *O dogovornyh nachalah prava social'nogo obespechenija* [Über die Vertragsgrundlagen des Rechts der sozialen Sicherheit], in: Zhernakov (Hrsg.), *Rozvytok zakonodavstva pro praju i social'ne zabezpechnnja* [Die Entwicklung des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit], Charkiw 2012, S. 377.

Ein gutes Beispiel für die Übertragung der sozialen Belastung des Staates auf die Arbeitgeber sind die Garantien für schwangere Frauen im ArbGB RF. So werden durch das Verbot, den Arbeitsvertrag mit einer schwangeren Frau auf Initiative des Arbeitgebers aus welchem Grund auch immer<sup>21</sup> zu kündigen, zahlreiche Fragen aufgeworfen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts der RF<sup>22</sup> ist diese dem Mutter- und Kinderschutz dienende Einschränkung der Arbeitgeberrechte verhältnismäßig.

Als theoretische Begründung für eine solche Übertragung der sozialen Belastung auf die Arbeitgeber gilt häufig die Konzeption der sozialen Verantwortung der Wirtschaft. Die soziale Verantwortung wird als Verantwortung einer Organisation für die Auswirkung ihrer Entscheidungen und Tätigkeit auf die Gemeinschaft und die Umwelt durch nachvollziehbares und ethisches Verhalten verstanden, das

- dazu beiträgt, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, einschließlich des Gesundheitswesens und des Gesellschaftswohlstands;
- die Erwartungen der beteiligten Parteien wahrnimmt;
- der geltenden Gesetzgebung entspricht und mit den internationalen Verhaltensnormen übereinstimmt;
- in die Tätigkeit der gesamten Organisation eingebunden ist.<sup>23</sup>

Es ist zu beachten, dass die Anwendung des genannten Standards einen freiwilligen Charakter hat, d. h., diese Regelungen geben den Unternehmen einen Kurs vor, zwingen sie aber nicht diese anzuwenden. Daraus kann man schließen, dass die soziale Verantwortung eines Unternehmens in erhöhtem Maße ethisch und nicht juristisch bleibt. Demzufolge ist es unzumutbar, die Arbeitgeber unter Hinweis auf die soziale Verantwortung zu belasten.

---

21 Einzige Ausnahme ist die Kündigung im Fall der Geschäftsauflösung oder der Einstellung der Tätigkeit eines Einzelunternehmers (Art. 261 Teil 1 ArbGB RF).

22 Beschlüsse des Verfassungsgerichts der RF Nr. 343-O v. 4.11.2004 und Nr. 31-II v. 6.12.2012.

23 Punkt 2.18. des Nationalstandards der RF ISO 26000-2012; Guidance on social responsibility, siehe unter: <http://docs.cntd.ru/document/1200097847>, letzter Abruf am 19.5.2017.

### *Schlussbemerkung*

Zur Zusammenfassung der Ergebnisse sollte Folgendes hervorgehoben werden: In der gegenwärtigen Phase beschränkt sich die soziale Funktion des Arbeitsrechts nicht mehr auf den Schutz der schwachen Seite im Arbeitsverhältnis (des Arbeitnehmers). Wie Forscher betonen, muss die „Sozialfunktion“ des Arbeitsrechts im wahrsten Sinn des Wortes aus dem Wort „Sozius“ abgeleitet werden, d. h. aus einem Modell der Koexistenz- und Zusammenwirkung, das zum ausgewogenen Wohlstand jeder einzelnen Person und der Gesellschaft führt.<sup>24</sup>

Die Realisierung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit ist nicht nur mit Interessen einer bestimmten Person, sondern auch mit den gesamtgesellschaftlichen Interessen verbunden. Die nachhaltige sozialwirtschaftliche Entwicklung, die soziale Stabilität, die Abnahme sozialer Konflikte, die Beseitigung und Minderung der Auswirkung von sozialen Risiken – dies alles liegt in den gemeinsamen Interessen jeder einzelnen Person, der ganzen Gesellschaft und des Staates. Daher erscheint es angebracht, über die Notwendigkeit der Koordinierung von Anstrengungen der aufgezählten Subjekte zwecks Umsetzung der sozialen Funktion des Arbeitsrechts und des Rechts der sozialen Sicherheit sowie zur Anpassung des Mechanismus‘ zur Umsetzung dieser Funktionen zu sprechen.

---

24 Orlovskij (Hrsg.), *Aktual'nye problemy trudovogo zakonodatel'stva v uslovijah modernizacii jekonomiki* [Aktuelle Probleme der Arbeitsgesetzgebung unter den Bedingungen der Wirtschaftsmodernisierung], Moskau 2012, S. 238.



# Praktische Probleme bei der Auszahlung von Versicherungsleistungen bei Arbeitsunfällen

*Daria Chernyaeva*

## *Einleitung*

Arbeitgeber sind nach Art. 22 Teil 2 ArbGB RF verpflichtet, Arbeitnehmer in der Sozialpflichtversicherung zu versichern. Gemäß Art. 3 und 5 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3 vom 24. Juli 1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“<sup>1</sup> (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3) sind Arbeitgeber neben anderen juristischen Personen jeder Rechtsform und natürlichen Personen mit sozialversicherungspflichtigen Angestellten Versicherer.<sup>2</sup>

Nach Art. 3 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 haben die Versicherer einen „Versicherungsbeitrag“ zu zahlen. Dieser beziffert sich an Hand des Versicherungstarifs, der jedes Jahr gesetzlich je nach der Klasse des Berufsrisikos festgelegt wird, sowie unter Berücksichtigung einer Ermäßigung oder eines Aufschlags zum Versicherungstarif, der vom Sozialversicherungsfonds individuell festgelegt wird, wenn der Arbeitsschutz im Betrieb sehr gut oder unbefriedigend ist. Die Höhe einer Ermäßigung bzw. eines Aufschlags wird anhand der Tätigkeitsergebnisse des Versicherers in den letzten drei Jahren berechnet und unter Berücksichtigung der Arbeitsschutzsituation, u. a. unter Berücksichtigung der Ergebnisse der speziellen Begutachtung der Arbeitsbedingungen (SBAB), der obligatorischen Einstellungsuntersuchungen und regelmäßigen ärztlichen Untersuchungen sowie der Versicherungskosten festgelegt. Die Höhe der Ermäßigung oder des

- 
- 1 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 v. 24.7.1998 „Über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ – SZ RF 1998, Nr. 31, Art. 3803, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 493-Φ3 v. 28.12.2016 – SZ RF 2017, Nr. 1 (Teil I), Art. 34.
  - 2 Gemäß Art. 5 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 sind dies natürliche Personen, die aufgrund eines Arbeitsvertrags mit dem Versicherer tätig sind oder zur Freiheitsstrafe verurteilt wurden und nun vom Versicherer zur Arbeit eingesetzt werden.

Aufschlags darf 40 Prozent des Tarifs nicht überschreiten. Bei einem Arbeitsunfall mit tödlichem Ausgang entfallen Ermäßigungen.<sup>3</sup>

Ausgehend von Art. 184 ArbGB RF sowie Art. 8 und 9 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3 haben Versicherte bei Schädigung der Gesundheit infolge eines Arbeitsunfalls, bei Berufserkrankung oder Tod – wobei in letzterem Fall die Familie des Opfers anspruchsberechtigt ist – Anspruch auf folgende Leistungen:

- Entgangener Verdienst (Einkommen).
- Erstattung der infolge der Gesundheitsschäden entstandenen Mehraufwendungen für medizinische, soziale und berufliche Rehabilitation (darunter berufliche Aus- und Weiterbildung) oder ggf. Anspruch auf Aufwendungen im Todesfall (z. B. Bestattungsgeld<sup>4</sup>), welche aus dem Sozialversicherungsfonds aufgrund der ärztlich-sozialen Begutachtung finanziert werden.
- Krankengeld in Höhe von 100 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts des Versicherten (jedoch höchstens das Vierfache der maximalen monatlichen Versicherungsleistung, begrenzt auf einen Höchstbetrag von 72.290,4 Rubel = ca. 1.120 Euro<sup>5</sup>), das vom Arbeitgeber für die Dauer der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit des Versicherten bis zur Genesung oder der Feststellung der ständigen Arbeitsunfähigkeit ausgezahlt und vom Sozialversicherungsfonds erstattet wird.
- Eine einmalige Versicherungsleistung an den Versicherten oder im Todesfall des Versicherten an andere Berechtigte, wobei die Höhe abhängig vom Grad der Arbeitsunfähigkeit ist, jedoch begrenzt auf einen Höchstbetrag von 94.018 Rubel (ca. 1.450 Euro<sup>6</sup>). Beim Tod des Versi-

---

3 Art. 22 Punkt 1 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

4 Art. 10 Föderales Gesetz Nr. 8-Φ3 v. 12.1.1996 „Über Bestattung und Bestattungswesen“ – SZ RF 1996, Nr. 3, Art. 146, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 305-Φ3 v. 3.7.2016 – SZ RF 2016, Nr. 27 (Teil II), Art. 4238.

5 Stand 2017: Ab 1.1.2018 wird die Summe jährlich anhand des Verbraucherpreisindex des Vorjahrs und eines von der russischen Regierung bestimmten Indexfaktors angepasst. Siehe Art. 8 Föderales Gesetz Nr. 444-Φ3 v. 19.12.2016 „Über Änderung einzelner Gesetzesakte zur Anpassung von Zahlungen, Beihilfen und Entschädigungen und Außerkraftsetzung von Art. 6 Teil 2 Föderales Gesetz über die Zusatzmaßnahmen zur Unterstützung von Familien mit Kindern“ – SZ RF 2016, Nr. 52 (Teil V), Art. 7493.

6 Stand 2017: Ab 1.1.2018 wird die Summe jährlich anhand des Verbraucherpreisindex im Vorjahr und eines von der russischen Regierung bestimmten Indexfaktors angepasst, Art. 8 Föderales Gesetz Nr. 444-Φ3.

cherten beträgt die einmalige Versicherungsleistung 1 Mio. Rubel<sup>7</sup> (ca. 15.400 Euro). Die Zahlung erfolgt jeweils aus dem Sozialversicherungsfonds.

- Monatliche Versicherungsleistungen an den Versicherten oder bei Tod an andere Berechtigten in Höhe eines Anteils des monatlichen Durchschnittseinkommens des Versicherten, werden berechnet anhand des Grades der Arbeitsunfähigkeit (siehe oben), wobei die Auszahlung aus dem Sozialversicherungsfonds erfolgt. Wird von der Untersuchungskommission allerdings ein Verschulden des Opfers festgestellt, wird die monatliche Versicherungsleistung um den jeweiligen Grad des Verschuldens, jedoch höchstens um 25 Prozent, reduziert.<sup>8</sup>

Somit ist die Zahlung von Versicherungsentschädigungen bei Arbeitsunfällen recht umfassend geregelt. In der Praxis gibt es allerdings nicht selten Probleme bei deren Auszahlung, obwohl die Nichtauszahlung eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Folge dessen sind Geldbußen von bis zu 50.000 Rubel (bei wiederholtem Verstoß bis zu 100.000 Rubel) für den Arbeitgeber oder seine Vertreter (Art. 5.27 OWiGB RF) und bei Nichtauszahlung für mehr als zwei Monate aus Eigennutz oder sonstigem persönlichen Interesse Geld- oder Freiheitsstrafe für den Leiter des Betriebs, der Filiale oder Niederlassung sowie für natürliche Personen, die selbst Arbeitgeber sind (Art. 145.1 StGB RF).

Gemäß Art. 15 des Föderalen Gesetzes Nr. 125-Φ3 sind bei Verzug mit der Auszahlung von Versicherungsleistungen Zinsen in Höhe von 0,5 Prozent des ausstehenden Betrags für jeden Verzugstag vorgesehen. Diese Verzugszinsen werden nicht auf die Versicherungsbeiträge des Arbeitgebers zum Sozialversicherungsfonds angerechnet. Verzögert der Arbeitgeber die Auszahlung des Krankengeldes wegen eines Arbeitsunfalls oder einer Berufserkrankung um mehr als einen Monat, erhält der Arbeitnehmer Krankengeld auf Antrag unmittelbar vom Sozialversicherungsfonds.

Häufig verursacht die Verletzung von Arbeitgeberpflichten und insbesondere von Pflichten im Zusammenhang mit der Untersuchung von Arbeitsunfällen oder der Abführung von Beiträgen zur Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten Probleme bei der Auszahlung von Versicherungsleistungen wegen eines Arbeitsunfalls. Nach-

---

7 Art. 11 Nr. 2 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

8 Art. 14 Nr. 1 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

stehend werden die häufigsten Ursachen für Probleme bei der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen durch den Arbeitnehmer vorgestellt.

#### *A. Der Arbeitgeber leugnet das Arbeitsverhältnis*

Dieser Verstoß kann Ausdruck darin finden, dass der Arbeitgeber sich weigert, einen schriftlichen Vertrag sowie Personalunterlagen zu erstellen (keine Personalakte, keine Vermerke in der Arbeitszeitrechnung etc.), aber auch Ausfertigungen des abgeschlossenen Vertrags zurückhält oder vernichtet, Kündigungsunterlagen ohne Wissen des angeblich Gekündigten erstellt, das tatsächliche Arbeitsverhältnis oder jegliches Rechtsverhältnis betreffend Arbeit mit dem Geschädigten leugnet.<sup>9</sup> Nach einem Arbeitsunfall ist ein solches Verhalten meist motiviert durch die Absicht des Arbeitgebers, Organisationskosten und Finanzaufwendungen für die Untersuchung des Versicherungsfalls (möglicherweise Einschaltung der Arbeitsinspektion) zu vermeiden, eine objektive Untersuchung des Sachverhalts zu verhindern, die Unfallstatistik zu verbessern oder die Zahlung erhöhter Beiträge an den Sozialversicherungsfonds sowie die Auszahlung der Versicherungsentschädigung an die Geschädigten zu vermeiden und nicht zuletzt um der Verantwortung für Verstöße gegen das Sozialversicherungsrecht (insbesondere auch der strafrechtlichen Sanktionierung in Form von Geldbußen, Geldstrafen und Freiheitsstrafe) zu entgehen.

Nach derzeitiger Rechtslage bietet eine Reihe von Vorschriften des ArbGB RF aus dem Jahre 2013<sup>10</sup>, die den Abschluss zivilrechtlicher Verträge, in denen die Pflicht des Arbeitgebers zum Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten nicht vorgesehen ist, verhindern sollen, den effektivsten Schutz vor einem solchem Verhalten des Arbeitgebers. Gemäß Art. 15 Teil 2 ArbGB RF ist der Abschluss eines zivilrechtlichen Vertrages, der de facto ein Arbeitsverhält-

---

9 Siehe z. B. Beschluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 41-KГ16-35 v. 28.11.2016, Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Belgorod Nr. 33-3204/2015 v. 28.7.2015, Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Pskov Nr. 33-672 v. 6.5.2014, Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Nischni Nowgorod Nr. 33-10433 v. 23.11.2010 – Datenbank „Consultant Plus“.

10 Art. 12 Föderales Gesetz Nr. 421-Ф3 v. 28.12.2013 „Über die Änderung einzelner Gesetzesakte im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Föderalen Gesetzes über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“ – SZ RF 2013, Nr. 52 (Teil I), Art. 6986.

nis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer regelt, verboten. Zudem sieht Art. 16 ArbGB RF die gerichtliche Feststellung der Begründung eines Arbeitsverhältnisses und die Anerkennung des persönlichen Arbeitseinsatzes aufgrund eines zivilrechtlichen Vertrags als Arbeitsverhältnis vor. Die Anerkennung eines Vertrags als Arbeitsverhältnis kann sowohl vom „Auftraggeber“ selbst, auf Antrag des Beschäftigten und/oder aufgrund einer gerichtlich nicht angefochtenen Unterlassungsverfügung des staatlichen Arbeitsinspektors als auch durch ein Gericht erfolgen.<sup>11</sup>

Ist ein Arbeitsvertrag nicht ordnungsgemäß zustande gekommen, entsteht das Arbeitsverhältnis aufgrund der tatsächlichen Zulassung des Beschäftigten zur Arbeit mit Wissen oder im Auftrag des Arbeitgebers oder seines dazu bevollmächtigten Vertreters. In solchen Fällen betrachten die Gerichte den fehlenden Nachweis über den Abschluss eines Arbeitsverhältnisses (insbesondere eines schriftlichen Arbeitsvertrages) als rechtlich irrelevant.<sup>12</sup> Dieser Ansatz ist besonders effektiv, wenn derartige Nachweise nicht oder nur schwer zu erhalten sind, beispielsweise weil der Arbeitgeber seine Tätigkeit inzwischen eingestellt hat.

Ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass der Arbeitnehmer ohne Wissen oder Auftrag des Arbeitgebers oder seines dazu bevollmächtigten Vertreters zur Arbeit zugelassen wurde, wird dies als direkter Verstoß gegen Art. 16 ArbGB RF, der eine solches „Zulassungsverfahren“ zur Arbeit untersagt, gewertet. Daher versucht das Gericht in aller Regel herauszufinden, wer den betroffenen Arbeitnehmer zur Arbeit zugelassen hat und ob diese Person dazu befugt war. Dabei werden die aufgrund des zivilrechtlichen Vertrags bestehenden Verhältnisse bei nicht ausräumbaren Zweifeln durch die Gerichte zugunsten der Anerkennung eines tatsächlichen Arbeitsverhältnisses nach Art. 19.1 ArbGB RF ausgelegt.

Will der Arbeitnehmer ihm zustehende Leistungen wegen Arbeitsunfalls oder Berufskrankheit in Anspruch nehmen, kann er seine Rechte bei der Arbeitsinspektion, der Staatsanwaltschaft (am rechtlichen Sitz des Arbeitnehmers) oder vor Gericht geltend machen.

Die Arbeitsinspektion kann für den Arbeitgeber verbindliche Verfügungen erlassen oder ein Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten.

---

11 Art. 19.1 ArbGB RF.

12 Siehe z. B. Berufungsbeschluss des Gebietsgericht Swerdlowsk Nr. 33-4877/2017 v. 18.4.2017, Berufungsbeschluss des Obersten Gerichts der Republik Tschechien Nr. 33-2759/2017 v. 31.5.2017, Beschluss des Zivilsenats des Obersten Gerichts der RF Nr. 41-KG15-14 v. 17.8.2015 – Datenbank „Consultant Plus“.

Gemäß Art. 27 Föderales Gesetz Nr. 2202-1 vom 17. Januar 1992 „Über die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation“<sup>13</sup> und Art. 45 ZPO RF<sup>14</sup> kann die Staatsanwaltschaft vor Gericht u. a. einen Antrag stellen, um (a) verletzte oder bestrittene soziale Rechte, Freiheiten und berechnigte Interessen in Bezug auf Arbeits- und verwandte Verhältnisse zu schützen sowie (b) soziale Sicherheit (darunter Sozialleistungen), (c) den Gesundheitsschutz (darunter medizinische Hilfe) und (d) das Recht auf eine gesunde Umwelt zu gewährleisten. Darüber hinaus werden solche Streitigkeiten im Zivilprozessrecht zu den Ausnahmen gezählt, die es der Staatsanwaltschaft gestatten, auf Antrag einer Privatperson vor Gericht auf Wiederherstellung der verletzten Rechte zu klagen, auch wenn die Person selbst in der Lage wäre, ihre Rechte geltend zu machen. Dies können z. B. Anträge von Arbeitnehmern, die Verstöße gegen den Arbeitsschutz, die Verletzung der Lohnzahlungsfristen, die Urlaubsgeldrechnung die Arbeits- und Ruhezeiten zum Gegenstand haben, sein. In Frage kommen ferner Anträge, die rechtswidrige Bedingungen im Arbeitsvertrag betreffen.

Stellt das Gericht fest, dass der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht rechtmäßig dokumentiert hat, werden gleich mehrere Geldbußen gemäß Art. 5.27 OWiGB RF zu seinen Lasten festgesetzt: zum einen für den Verstoß an sich, zum anderen für die damit logisch verbundenen Pflichtverletzungen (keine medizinische Untersuchung, keine Arbeitsschutzbelehrung, keine Eintragungen im Arbeitsbuch etc.).

Hat der Arbeitgeber Beiträge zum Sozialversicherungsfonds nicht abgeführt, weil kein ordnungsgemäßer Arbeitsvertrag zustande kam bzw. er sein Vertragsverhältnis mit dem Arbeitnehmer nicht als Arbeitsverhältnis anerkannte oder wurde der Arbeitnehmer ohne sein Wissen gekündigt, muss letzterer zunächst vom Gericht den Bestand eines Arbeitsverhältnisses anerkennen lassen und die tatsächliche Lohnhöhe nachweisen. Stellt das Gericht fest, dass zwischen dem Arbeitnehmer und dem angeblichen Arbeitgeber tatsächlich ein Arbeitsverhältnis bestand, hat der Betroffene alle Arbeitgeberpflichten nach Art. 22 Teil 2 ArbGB RF zu erfüllen. Somit kann der Arbeitnehmer aufgrund der positiven Gerichtsentscheidung vom Arbeitgeber verlangen, die Abrechnungsunterlagen für den ganzen Arbeitszeitraum an die zuständige Behörde (Sozialversicherungsfonds der

---

13 RG Nr. 39 v. 18.2.1992, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 246-Φ3 v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil I), Art. 4795.

14 SZ RF 2002 Nr. 46 Art. 4532, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 260-Φ3 v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil I), Art. 4809.

RF, Rentenfonds der RF, Föderales Steueramt, etc.) herauszugeben und sämtliche Steuern sowie Abgaben für diesen Zeitraum zu zahlen. Mit dieser Gerichtsentscheidung kann der Arbeitnehmer die Behörden ferner dazu veranlassen, bei dem Arbeitgeber bezüglich gezahlter Beiträge, Steuern und Abrechnungen anzufragen.

Neben den genannten Zahlungen hat der Arbeitgeber Folgendes zu entrichten:

- Verzugszinsen bei Nichtabführung von Versicherungsbeiträgen für jeden Verzugstag ab dem auf den im Föderalen Gesetz Nr. 125-Φ3 festgelegten Stichtag folgenden Tag<sup>15</sup>, einschließlich des Tags der Zahlung (Vollstreckung), in Prozent der ausstehenden Beitragssumme (1/300 des Leitzinses der russischen Zentralbank im Verzugszeitraum).<sup>16</sup> Die Zinsauszahlung erfolgt entweder zusammen mit den Versicherungsbeiträgen oder nach deren vollständiger Abführung. Die Verzugszinsen können zwangsweise von Bankkonten oder sonstigem Vermögen des Versicherers eingetrieben werden,<sup>17</sup> indem die kontoführende Bank oder eine andere Kreditanstalt angewiesen wird, die erforderlichen Mittel von den Konten des Arbeitgebers abzubuchen und an den Haushalt des Sozialversicherungsfonds abzuführen. Ist die Entscheidungsfrist bezüglich der Vollstreckung bereits verstrichen, steht der Rechtsweg offen.<sup>18</sup>
- Geldbuße in Höhe von 20 Prozent der ausstehenden Beitragssumme (bei Vorsatz 40 Prozent), wenn die Nichtzahlung oder nicht vollständige Zahlung der Versicherungsbeiträge durch rechtswidriges Handeln oder Unterlassen des Arbeitgebers verursacht wurde.<sup>19</sup>

---

15 Spätestens am 15. des auf die Berechnung der Versicherungsbeiträge folgenden Monats, Art. 22 Punkt 4 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

16 Seit dem 18.9.2017 beträgt der Satz 8,5 Prozent p. a. Nach Angaben der russischen Zentralbank v. 15.9.2017: „Die Zentralbank senkt den Leitzins auf 8,5 Prozent“, Amtsblatt der Zentralbank, 19.9.2017, Nr. 81.

17 Art. 26.11 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

18 Art. 26.6 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

19 Art. 26.29 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3.

*B. Der Arbeitgeber unterlässt die Abführung der Versicherungsbeiträge*

Der Abführung von Beiträgen kann sich ein Arbeitgeber nicht nur durch Leugnen des Arbeitsverhältnisses oder des Bestehens jeglicher Arbeitsbeziehungen an sich, sondern auch durch Unterlassen der Anmeldung als Versicherer beim Sozialversicherungsfonds entziehen.

Die Verletzung der Beitragspflicht des Versicherers durch nicht vorsätzlich rechtswidriges Handeln oder Unterlassen (Verkürzung des zu versteuernden Betrags, sonstige falsche Berechnung der Versicherungsbeiträge etc.) führt zu o. g. Geldbuße. Bei Vorsatz und Verschulden des Arbeitgebers hingegen beträgt die Geldbuße bis zu 40 Prozent der ausstehenden Beitragssumme. Nach Angaben des Sozialversicherungsfonds beläuft sich die Gesamtsumme der von Arbeitgebern gezahlten Geldbußen für das Versäumen der Rechnungslegungsfristen bzgl. der Beiträge auf 200 Mio. Rubel (ca. 2,5 Mio. Euro) jährlich.

Bei Versäumung der Fristen für die Anmeldung als Versicherer im Sozialversicherungsfonds wird den Verantwortlichen beim Arbeitgeber gemäß Art. 15.32 OWiGB RF eine Geldbuße in Höhe von 500 bis 1.000 Rubel (ca. 7 bis 14 Euro) und dem Arbeitgeber selbst gemäß Art. 26.28 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 in Höhe von 5.000 Rubel (ca. 70 Euro), bei Fristüberschreitung um mehr als 90 Tage sogar ein Bußgeld in Höhe von 10.000 Rubel (ca. 140 Euro) auferlegt. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber, wie oben dargelegt, die ausstehenden Beiträge samt Geldbußen und Verzugszinsen an den Sozialversicherungsfonds zahlen. Diese Geldbußen sind ihrer Höhe nach zweifelsohne als nicht ausreichend anzusehen, insbesondere für Mittel- und Großunternehmen. Bei vergleichbaren Kapitalvermögen russischer und europäischer Unternehmen betragen entsprechende Geldbußen in Europa das Vielfache (z. B. in Deutschland bis zu 50.000 Euro, in Tschechien über 70.000 Euro<sup>20</sup>); im Fall der Einstufung als Straftat kann hier sogar eine Freiheitsstrafe verhängt werden. Zugleich müsste neben einer schärferen Haftung zur Gewährleistung der fristgerechten Anmeldung als Versicherer beim Sozialversicherungsfonds auch die Aufsicht und Kontrolle verbessert werden, was insbesondere durch das Anlegen

---

20 Vgl. § 111 SGB IV (Deutschland) und § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (Tschechien); ausführlicher: Know your rights country by country, European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion, siehe unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>, letzter Abruf am 8.10.2016.



einheitlicher oder integrierter Datenbanken mit Registerangaben neuer Arbeitgeber bei Steuerbehörden und entsprechenden Fonds erreicht werden könnte.

Gemäß Art. 19 Föderales Gesetz Nr. 125-Φ3 haftet der Versicherer für die Übermittlung inkorrektur Angaben, die für den Versicherungsschutz der Versicherten erforderlich sind, gegenüber dem Versicherungsträger. Macht der Versicherer inkorrektur Angaben, werden seine Mehraufwendungen für die Versicherung nicht als Beiträge berücksichtigt.

*C. Der Arbeitgeber und/oder die jeweilige Organisation führen die SBAB nur formal durch – die Ergebnisse werden den Arbeitnehmern nicht mitgeteilt und spiegeln nicht die realen Risiken im Betrieb wider*

Gemäß Art. 7 des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 können die Ergebnisse der Begutachtung u. a. für folgende Zwecke verwandt werden:

(1) Organisation der obligatorischen Einstellungsuntersuchungen und regelmäßigen (im Laufe der Beschäftigungszeit) medizinischen Untersuchungen der Arbeitnehmer; (2) Berechnung der Ermäßigung (des Aufschlags) zum Tarif der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten; (3) Begründung der Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes (auch aus den vom Versicherer an den Sozialversicherungsfonds abzuführenden Mitteln im Rahmen der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten); (4) Prüfung des Zusammenhangs zwischen den eingetretenen Krankheiten und der Exposition gegenüber schädlichen und/oder gefährlichen Faktoren am Arbeitsplatz sowie Untersuchung der Arbeitsunfälle und Berufserkrankungen. Somit können die Ergebnisse der SBAB die Kosten des Arbeitgebers erheblich erhöhen oder reduzieren, was in einer ungünstigen wirtschaftlichen Lage besonders relevant sein kann.

Im Bestreben nach Kostensenkung<sup>21</sup> verstoßen Arbeitgeber gelegentlich gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der SBAB und gegen das

---

21 Vertiefend hierzu, siehe den Vortrag der stellvertretenden Leiterin der Staatlichen Arbeitsinspektion im Gebiet Kemerowo, Frau Sokolenko, in der Besprechung zur SBAB im Rahmen der Fachmesse „Kohle und Bergbau in Russland“ am 4.6.2015: Die ersten Ergebnisse der SBAB: Befürchtungen haben sich bestätigt, vgl. Website der Vertretung der Bergbaugewerkschaften Russlands in Kemerowo, siehe unter: <http://www.ktpogmpr.ru/labour-protection/116/3350/>, letzter Abruf am 15.6.2015;

Verbot von Interessenkonflikten gemäß Art. 4 Punkt 2 Unterpunkt 4 und Art. 22 des Föderalen Gesetzes Nr. 426-Φ3 vom 28. Dezember 2013 „Über die spezielle Begutachtung der Arbeitsbedingungen“ (nachfolgend: Föderales Gesetz Nr. 426-Φ3), indem sie mit Gutachtern oder der Leitung der für die Begutachtung zuständigen Organisation, ungeachtet der Haftung nach dem Ordnungswidrigkeitsrecht, rechtswidrige Absprachen treffen.<sup>22</sup> Nach Angaben des Föderalen Amtes für Arbeit und Beschäftigung (Rostrud) betrug die Gesamtsumme aller Geldbußen gegen derart vorgehende Unternehmen im Jahr 2016 ca. 16 Mio. Rubel (über 220.000 Euro).<sup>23</sup>

*D. Der Arbeitgeber leugnet oder verheimlicht einen Unfall und/oder seinen arbeitsbedingten Charakter*

Nach Angaben des Föderalen Amtes für Arbeit und Beschäftigung wurden 2015 11.948 Arbeitsunfallmeldungen von Arbeitgebern in Russland eingereicht, wovon 4.193 Meldungen Todesfälle betrafen. Am höchsten ist das Unfallrisiko in der Bau- sowie Verarbeitungsindustrie und in der Landwirtschaft. Nach Meinung unabhängiger Gewerkschaften sowie von Fachanwälten für Arbeitsrecht spiegelt diese offizielle Statistik jedoch nicht die Wirklichkeit wider.<sup>24</sup> Bei Weitem werden nicht alle Unfälle registriert und

---

hierzu ferner: Gespräch mit dem Leiter der Staatlichen Arbeitsinspektion in der Region Stawropol, vgl. Website der Staatlichen Arbeitsinspektion in der Region Stawropol, siehe unter: <https://git26.rostrud.ru/news/545101.html>, letzter Abruf am 8.2.2017; *Kober, Rabotaj na zdorov'e* [Arbeite an der Gesundheit], in: *Jekspert online* [Expert online] 2017 Nr. 4, siehe unter: <http://expert.ru/ural/2017/04/rabotaj-na-zdorove/>, letzter Abruf am 10.8.2016.

22 Gemäß Art. 22 Föderales Gesetz Nr. 426-Φ3 und Art. 14.54 OWiGB RF wird eine nicht ordnungsgemäße Durchführung der SBAB mit einer Geldbuße von 20.000 bis 30.000 Rubel für Amtspersonen (310 bis 460 Euro) und von 70.000 bis 100.000 Rubel (1.100 bis 1.540 Euro) für juristische Personen geahndet.

23 Punkt 2.7 des Tätigkeitsberichts des Föderalen Amtes für Arbeit und Beschäftigung (Rostrud), Moskau, 2017, S. 29, siehe unter: [https://www.rostrud.ru/upload/Doc/report\\_2016.pdf](https://www.rostrud.ru/upload/Doc/report_2016.pdf), letzter Abruf am 25.9.2017.

24 *Torocheshnikova*, Neschastnyj sluchaj: interv'ju s jekspertami – juristom Centra social'no-trudovych prav K. Mihajlichenko i predsedatelem moskovskogo otdelenija Mezhregional'nogo profsojuza „Rabochaja Associacija“ Sivachevym [Arbeitsunfall: Interviews mit Experten – einem Juristen des Zentrums für Sozial- und Arbeitsrecht K. Mihajlichenko und dem Vorsitzenden der Moskauer Abteilung der

nicht selten drängen gewissenlose Arbeitgeber Arbeitnehmer unter verschiedensten Vorwänden dazu, fälschlicherweise Unterlagen, die ausweisen, dass die Verletzung im Alltagsleben entstand und nicht mit der Arbeit zusammenhing, zu unterzeichnen.<sup>25</sup> Gewerkschaften und Bürgerrechtsorganisationen berichten zudem von Arbeitgebern, die den Versuch unternehmen, einen arbeitsunfähigen Arbeitnehmer schnellstmöglich zu kündigen.<sup>26</sup> Hinsichtlich dessen ist die Sanktionierung in Form einer Geldbuße nach Art. 15.34 OWiGB RF offenkundig unzureichend und entspricht nicht der Schwere sowie der Gefahr dieser Ordnungswidrigkeit und deren Folgen für die Allgemeinheit. Die Geldbuße beträgt zwischen 300 bis 500 Rubel (ca. 4 bis 7 Euro) für Bürger, 500 bis 1.000 Rubel (ca. 7 bis 14 Euro) für Amtspersonen und 5.000 bis 10.000 Rubel (ca. 70 bis 140 Euro) für juristische Personen.

Unterdessen sind Unfälle von Arbeitnehmern und anderen im Auftrag des Arbeitgebers tätigen Personen (darunter Personen, die der Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten unterliegen) gemäß Art. 227 ArbGB RF untersuchungs- und erfassungspflichtig.

Arbeitsunfälle sind Unfälle: (1) bei der Erfüllung der Arbeitspflichten durch die genannten Personen; (2) bei der Erfüllung eines Arbeitsauftrags des Arbeitgebers (seines Vertreters); (3) infolge rechtmäßiger Handlungen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses mit dem Arbeitgeber oder in seinem Interesse.

Verstöße finden insbesondere darin Ausdruck, dass Arbeitnehmer überredet werden, Ärzten und anderen Dritten den arbeitsbedingten Charakter der Verletzung zu verschweigen, indem man ihnen die Erstattung der Behandlungskosten in Aussicht stellt oder beispielsweise mit Kündigung oder Rauswurf aus der Dienstwohnung droht.<sup>27</sup> In den Medien und der

---

überregionalen Gewerkschaft „Rabochaja Associacija“ Sivachev], veröffentlicht auf der Internetseite des „Radio Svoboda“ am 8.6.2016, siehe unter: <https://www.svoboda.org/a/27785088.html>, letzter Abruf am 25.9.2017; Professional'nye riski v stroitel'stve [Berufsrisiken am Bau], Online-Service für die Organisation des Arbeitsschutzes in der Organisation „TrudExpert“, siehe unter <http://www.trudcontrol.ru/press/publications/207/professionalnie-riski-v-stroitelstve>, letzter Abruf am 25.9.2017.

25 Siehe *Torocheshnikova*, Fn. 24.

26 Siehe *Torocheshnikova*, Fn. 24.

27 *Posledstvija sokrytija travm na proizvodstve* [Folgen der Verheimlichung von Verletzungen im Betrieb], veröffentlicht auf der Internetseite des Nacional'nyj sojuz

Rechtsprechung der Regionalgerichte<sup>28</sup> gibt es zudem Nachweise für die Vortäuschung eines Verschuldens des Arbeitnehmers bei Arbeitsunfällen (insbesondere durch gefälschte Unterlagen über ein Handeln ohne Wissen des Arbeitgebers oder gegen seine Weisungen, gegen Sicherheitsvorschriften, einen eigenmächtigen Verzicht auf Schutzkleidung und Schutzausrüstung, eine Intoxikation durch Alkohol oder Rauschgift). So versuchen Arbeitgeber vorsätzlich, die Voraussetzungen des Art. 229.2 ArbGB RF<sup>29</sup> vorzutäuschen, wonach ein Unfall nicht als Arbeitsunfall eingestuft werden kann, wenn nach dem Gutachten einer medizinischen Einrichtung die Intoxikation des Opfers durch Alkohol, Rauschgift oder andere Stoffe (Vergiftung) die einzige Todes- oder Verletzungsursache war, und dieser Zustand nicht auf die Störung eines Fertigungsprozesses, bei dem Alkohol, Aromen, Rauschgift und sonstige Gifte eingesetzt werden, zurückzuführen ist. Besonders schwere Verstöße betreffen die Verheimlichung von Todesfällen solcher Arbeitnehmer, mit denen kein ordnungsgemäßes Arbeitsverhältnis bestand.<sup>30</sup>

---

kadrovikov [Nationalen Verbands der Personalverantwortlichen], siehe unter: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=376>, letzter Abruf am 25.9.2017.

- 28 Die Autorin hat die Rechtsprechung der russischen Gebietsgerichte für den Zeitraum 2014/2015 in der Datenbank „Consultant Plus“ ausgewertet, insbesondere: Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Samara Nr. 33a-11494/2015 v. 16.10.2015; Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Lipetsk Nr. 33-111/2015 v. 26.1.2015; Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Kemerowo Nr. 33A-10046 v. 15.10.2014; Berufungsbeschluss des Gebietsgerichts Archangelsk Nr. 33-1540/2013 v. 21.3.2013.
- 29 Unter Berücksichtigung der Ziff. 10 des Plenumsbeschlusses des Obersten Gerichts der RF Nr. 2 v. 10.3.2011 „Über die Anwendung der Gesetzgebung über die Sozialpflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten durch die Gerichte“.
- 30 Nach Angaben der IAO werden in Russland offiziell durchschnittlich 2.000 arbeitsbedingte Todesfälle weniger registriert als die Informationen der IAO aufweisen, vgl. *Husberg*, V Rossii prosto ne registrirujutsja vse neschastnye sluchai [In Russland werden schlicht nicht alle Arbeitsunfälle registriert], in: Business Guide, Anhang Nr. 207/B(3538), 7.11.2006, siehe unter: <http://www.kommersant.ru/doc/718902>, letzter Abruf am 8.10.2016. Die Berichte des Föderalen Amts für Arbeit und Beschäftigung zeigen eine Abwärtsentwicklung der absoluten Zahl der verheimlichten Todesfälle und zugleich den Anstieg ihres Anteils an der Gesamtzahl der untersuchten Unfälle. So hat das Föderale Amt für Arbeit und Beschäftigung 2008 nach eigenen Angaben 404 Todesfälle registriert, was 2,86 Prozent der insgesamt untersuchten Fälle entsprach, und 2015 240 Todesfälle, was 3,8 Prozent der insgesamt untersuchten Fälle entsprach, vgl. Berichte des Föderalen Amts für Ar-

All dies wirkt sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Arbeitsunfallstatistik aus, die in Bezug auf die jeweilige Region oder den jeweiligen Zeitraum nicht mehr objektiv ist und damit über die reale Situation des Arbeitsschutzes keinen Aufschluss gibt.

Negativen Einfluss hat in diesem Zusammenhang auch das russische Datenschutzrecht (Föderales Gesetz Nr. 152-ФЗ vom 27. Juli 2006 „Über personenbezogene Daten“,<sup>31</sup> Kap. 14 ArbGB RF), wonach Namen von Arbeitnehmern personenbezogene Daten sind. Dies hat zur Folge, dass Arbeitgeber sich der Übermittlung dieser Daten an beteiligte Stellen (darunter Menschenrechts- und Selbstverwaltungsorganisationen in der jeweiligen Berufsbranche) entziehen können. Hier würde ein Abgleich der Arbeitsunfalldaten aus offenen Quellen (darunter soziale Netzwerke) mit Unternehmen, in welchen nach Ansicht der jeweiligen Organisation der Arbeitsschutz verbesserungsbedürftig ist, behilflich sein. Eine zielgerichtetes Vorgehen in diesem Sinn findet jedoch nur selten statt.

*E. Der Arbeitgeber untersucht den Arbeitsunfall nicht objektiv, um die eigene Haftung zu mindern*

Gemäß Art. 229 ArbGB RF hat der Arbeitgeber oder sein Vertreter bei einem Arbeitsunfall unverzüglich eine Untersuchungskommission mit mindestens drei Mitgliedern einzurichten. Die Kommission setzt sich aus einem Arbeitsschutzexperten oder einem auf Anordnung (Verfügung) des Arbeitgebers bestellten Verantwortlichen für den Arbeitsschutz, Vertretern des Arbeitgebers sowie Vertretern des Wahlorgans der Gewerkschaften oder eines anderen Vertretungsorgans der Arbeitnehmer, das für den Arbeitsschutz zuständig ist, zusammen. Den Vorsitz führt der Arbeitgeber

---

beit und Beschäftigung über die Wirksamkeit der Staatsaufsicht, Website des Arbeitsamtes unter: [https://www.rostrud.ru/press\\_center/doklady/doklady-ob-osushchestvlenii-i-effektivnosti-federalnogo-gosudarstvennogo-nadzora-za-soblyudeniem-tru/](https://www.rostrud.ru/press_center/doklady/doklady-ob-osushchestvlenii-i-effektivnosti-federalnogo-gosudarstvennogo-nadzora-za-soblyudeniem-tru/), letzter Abruf am 8.10.2016.

31 RG Nr. 165 v. 29.7.2006, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz 223-ФЗ v. 29.7.2017 – SZ RF 2017, Nr. 31 (Teil I), Art. 4772; vgl. auch die Rechtsprechung, gemäß derer es sich um personenbezogene Daten handelt: Beschluss des Obersten Gerichts der RF Nr. 18-A11Г15-7 v. 24.6.2015; Berufungsbeschluss des Stadtgerichts Moskau Nr. 33-45913/2016 v. 18.11.2016; Informationsbrief des Obersten Arbitragegerichts der RF Nr. 144 v. 18.1.2011, jeweils Datenbank „Consultant Plus“.

(oder sein Vertreter) und in den im ArbGB RF vorgesehenen Fällen die entsprechende Amtsperson der föderalen Staatsaufsichtsbehörde im jeweiligen Bereich. Bei der Untersuchung eines Arbeitsunfalls mit schweren Verletzungen oder Todesfolge gehört der Kommission auch ein staatlicher Arbeitsinspektor an, sowie ein Vertreter des regionalen Exekutiv- oder Selbstverwaltungsorgans (nach Abstimmung), Vertreter der Gewerkschaften in der Region und Vertreter des Versicherungsträgers (am Geschäftssitz des Arbeitgebers als Versicherer). Den Vorsitz der Kommission führt in der Regel der Arbeitsinspektor.

Leider begünstigt dieses Zusammensetzungsverfahren der Untersuchungskommission Missbrauch durch den Arbeitgeber, da er so Personen einbeziehen kann, die in seinem Interesse agieren. Dies beeinträchtigt offenkundig die Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse.

#### *F. Der Arbeitgeber spielt die Schwere der durch den Unfall entstandenen Verletzungen herunter*

Da, wie bereits erwähnt, die Untersuchung eines Arbeitsunfalls vom Arbeitgeber eigens organisiert wird, kommt es vor, dass die Schwere einer Verletzung bagatellisiert wird.<sup>32</sup> Durch dieses Vorgehen kann der Arbeitgeber insbesondere Dritte (Arbeitsinspektion, Staatsbehörden, Gewerkschaften etc.), die gerade die Objektivität der Untersuchung gewährleisten sollten, von dieser ausschließen. Im Ergebnis wird der Unfall zu Unrecht als nicht arbeitsbedingt, sondern als Alltagsverletzung eingestuft, ohne die langfristigen Folgen zu berücksichtigen.

Ferner hat der Arbeitgeber über Unfälle, die im Nachhinein als schwer oder tödlich einzustufen sind, innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis die regionalen Gewerkschaften und, wenn der Unfall in einer Organisation oder Einrichtung in besonderen Tätigkeitsbereichen geschah, auch die regionale Staatsaufsichtsbehörde im jeweiligen Bereich zu benachrichtigen. Die entsprechenden Versicherungsfälle hat der Arbeitgeber oder sein Vertreter dem Versicherungsträger am Geschäftssitz des Versicherers zu melden. Bei akuter Vergiftung ist außerdem die zuständige Stelle des Födera-

---

32 Die Verletzungsschwere wird anhand des Regierungsbeschlusses RF Nr. 522 v. 17.8.2007 „Über die Verabschiedung der Regeln zur Bestimmung der Gesundheitsschäden“ bestimmt.

len Verbraucherschutzamtes (Rospotrebnadzor)<sup>33</sup>, zu informieren. Bleibt die ordnungsgemäße Untersuchung aus, können die langfristigen Unfallfolgen nicht bewertet werden. Die entsprechenden Erkenntnisse werden den zuständigen Organen nicht mitgeteilt und der Arbeitnehmer wird keine ihm zustehenden Leistungen erhalten. Nach derzeitiger Rechtslage fehlt es an einem effektiven Schutz vor solchem Missbrauch durch den Arbeitgeber.

*G. Der Arbeitgeber verzögert die aktenkundige Erfassung eines Unfalls (einschließlich der Unfallmeldung an die Arbeitsinspektion und den Sozialversicherungsfonds) oder erfasst diesen nicht ordnungsgemäß*

Gemäß Art. 228 ArbGB RF ist der Arbeitgeber im Fall eines Arbeitsunfalls verpflichtet, für eine ordnungsgemäße und rechtzeitige Untersuchung sowie für die Erstellung der Untersuchungsunterlagen Sorge zu tragen, den Unfall den entsprechenden Organisationen zu melden und bei einem schweren Unfall mit Todesfolge ferner die Angehörigen des Opfers zu informieren. Gemäß Art. 228.1 ArbGB RF hat er zudem im Fall eines Gruppenunfalls (Unfall von zwei und mehr Personen) oder eines schweren Unfalls bzw. eines Unfalls mit Todesfolge innerhalb von 24 Stunden formgerecht Mitteilung an bestimmte Organisationen zu machen. Dies betrifft insbesondere die Information der staatlichen Arbeitsinspektion, der Staatsanwaltschaft, des Exekutiv- oder Selbstverwaltungsorgans des betreffenden Subjekts der RF, der Organisation, die den verunfallten Arbeitnehmer entsandt hat, der föderalen Aufsichtsbehörde in der jeweiligen Branche und des Trägers der Sozialpflichtversicherung sowie des zuständigen territorialen Gewerkschaftsverbandes.

*Schlussbemerkung*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Arbeitnehmer grundsätzlich über hinreichende Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechte bei Verstößen des Arbeitgebers gegen seine Versicherungspflicht in Bezug auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verfügen. Die Vorbeugungsmaßnahmen in diesem

---

33 Dienstordnung, genehmigt durch den Regierungsbeschluss RF Nr. 322 v. 30.6.2004.

Bereich sind jedoch offenkundig nicht ausreichend, da nach geltendem Recht Möglichkeiten zum Missbrauch durch Arbeitgeber und Prüfungsorganisationen (z. B. bei der SBAB) nicht ausgeschlossen werden können. Die Haftung für Verstöße steht zur Höhe des dem Arbeitnehmer zugefügten Schadens außer Verhältnis. Die Wirksamkeit von Aufsichtsmaßnahmen bleibt insbesondere aufgrund einer unzureichenden Anzahl und mangelnder Qualifikation der Prüfer, wegen eines großen Umfangs der zu prüfenden Unterlagen und unzureichender Automatisierung der Arbeitsprozesse auf einem sehr niedrigen Niveau.

Für einige dieser Probleme ist keine rechtliche Lösung ersichtlich. Sie könnten nur mittels einer konsequenten Beratung von Arbeitgebern, durch Befreiung von Strafe oder deren Milderung unter der Voraussetzung einer Fortbildung, Beratung zu Problemfragen und durch Aufzeigen möglicher technischer und organisatorischer Lösungen von Problemen beseitigt werden. Diese Maßnahmen wären jedenfalls für kleine und Kleinstunternehmen sinnvoll, wo Verstöße oft unbeabsichtigt geschehen. Damit die Arbeitsinspektoren ihre Funktion gegenüber Großunternehmen effektiv wahrnehmen können, ist eine grundlegende Revision der Anforderungen an den Umfang und das Niveau ihrer beruflichen Qualifikation sowie der Gehaltshöhe in diesem Berufsbereich erforderlich, um die qualifiziertesten Fachkräfte zu finden und zu halten.

Gewerkschaften sollten sich stärker dafür engagieren, Arbeitnehmer über die Wege zur Durchsetzung ihrer Rechte aufzuklären, und sie ferner beim Stellen der entsprechenden Anträge an den Sozialversicherungsfonds und vor Gericht unterstützen. Bei der Verhandlung von Betriebsverträgen durch Gewerkschaften sollte die Aufnahme von Bestimmungen über zusätzliche Garantien und Entschädigungen an Arbeitnehmer wegen Arbeitsunfalls oder Berufserkrankung in Betracht gezogen werden.

Zugleich muss die Unabwendbarkeit der Strafe bei vorsätzlichem Handeln des Arbeitgebers konsequenter durchgesetzt werden. Das Strafmaß sollte zu diesem Zweck zu der Schwere des zugefügten Schadens, den Interessen der Arbeitnehmer und dem Staatshaushalt in Verhältnis stehen. Notwendig ist auch die Optimierung des SBAB-Rechts, um mehr Objektivität und Unabhängigkeit der begutachtenden Organisationen zu gewährleisten, eine Alleinbestimmung der begutachtenden Organisation durch den Arbeitgeber auszuschließen sowie eine direkte Verbindung zwischen Arbeitgeber und begutachtender Organisation in Zahlungsfragen zu beseitigen.



Es sei allerdings betont, dass sich die Situation nur durch Systemmaßnahmen verbessern lässt, die auf mehr Vertrauen in die staatliche Sozialversicherung, Beständigkeit der gesetzlichen Garantien, deren Anpassung an wechselnde Wirtschaftslagen und Sorgen bezüglich der Wohlstandsmehrung der Menschen ausgerichtet sind. Hinsichtlich der Haftung für Verstöße im Bereich der Sozialversicherung wäre eine Verbesserung der Aufsichtstätigkeit, insbesondere, wie oben dargelegt, durch Verbesserung des Personalbestands der jeweiligen Inspektionsbehörden, das effektivste Mittel.



# Sozialversicherungspflichten der Arbeitgeber und die staatliche Reaktion auf ihre Nichterfüllung – eine historisch-dogmatische Betrachtung

*Maximilian Fuchs*

## *Einleitung*

Dass es Arbeitgeberpflichten in der Sozialversicherung gibt, namentlich als Beitragspflichten und Meldepflichten, wird von uns aufgrund langer Vertrautheit mit dem Alltag der Sozialversicherung als selbstverständlich hingenommen. Das Bewusstsein, dass die gesetzliche Statuierung dieser Pflichten und die hinter ihr stehende Dogmatik hart erkämpft werden mussten, ist regelmäßig nicht mehr präsent. Angesichts der programmatischen Ausrichtung des heutigen Workshops, bei dem auch die Historie zu Wort kommen soll, mag es deshalb gerechtfertigt erscheinen, wenn wir uns – freilich in der gebotenen zeitlichen Kürze – einmal zurückbesinnen auf diese Arbeitgeberpflichten, die heute – und nicht nur in Deutschland – einen wesentlichen Pfeiler der Sozialversicherung darstellen.

## *A. Historische Entwicklung der Arbeitgeberpflichten*

In den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, in denen unter Beteiligung verschiedener Disziplinen – Rechtswissenschaft, Staatsphilosophie, Nationalökonomie – die gedankliche Ausformung der damals noch so genannten Arbeiterversicherung stattfand, war nahezu alles umstritten.<sup>1</sup> Das galt zunächst und vor allem für die Frage der Einführung eines Sozialversicherungszwangs.<sup>2</sup> Selbst die berühmten Kathedersozialisten, die ganz maßgeblich dafür gesorgt hatten, dass die sog. soziale Frage auf die Agenda wissenschaftlicher und politischer Diskussion kam, konnten sich einen

---

1 Vgl. dazu *Köhler*, Entstehung von Sozialversicherung in: Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 19 ff.

2 *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003, S. 64 ff.

Versicherungszwang nicht vorstellen. Und die damals vorherrschende, nahezu uneingeschränkte Dominanz der Gedankenwelt des römischen Rechts stand dem im Weg, worüber wir heute sprechen können.<sup>3</sup> Dass Risiken, die einen Menschen betreffen, einem anderen aufgebürdet werden können, war ebenso unverständlich. „*Casum sentit dominus*“ war die gängige und nie in Frage gestellte Formel des römischen Rechts.<sup>4</sup> So überrascht es nicht, dass selbst diejenigen Vertreter der Rechtswissenschaft, die sich dem Gedanken einer Arbeiterversicherung aufgeschlossen gezeigt haben, bemüht waren, die Dogmatik der Arbeiterversicherung aus dem römischen Recht heraus zu entwickeln, aber auch über dieses hinauszugehen. Ich verweise an dieser Stelle gerne auf ein besonders markantes Beispiel: Das Gutachten des Pandektisten Julius Baron, der die Unfallversicherung aus römischen Rechtsprinzipien ableiten wollte, an deren Finanzierung sich aus eben diesen römisch-rechtlichen Grundsätzen Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beiträge teilen sollten.<sup>5</sup>

Auch die Arbeiterversicherungsgesetze, die in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts auf den Weg gebracht wurden, sind schließlich nicht dem rö-

---

3 Vgl. dazu die Äußerung eines Zeitzeugen, des Pandektisten *Baron*, zur Fortbildung des Haftpflichtgesetzes v. 7.6.1871, in: Verein f. Sozialpolitik (Hrsg.), *Die Haftpflichtfrage*, Leipzig 1880, S. 101: „Die Tatsache, dass die Bildung der deutschen Juristen im Privatrecht wesentlich auf romanistischer Grundlage ruht, darf von niemandem, welcher an eine Kritik des bestehenden Rechts herantritt, außer Acht gelassen werden. Die Autorität des römischen Rechts ist bei den deutschen Juristen eine so große, daß sie eine Neuerung, welche eine wesentliche Abweichung von römischen Grundsätzen enthält, zum Teil für bedenklich erachten, jedenfalls aber sich des Maßes bewußt sein wollen, in welchem die Neuerung von dem römischen Recht abweicht, und der Gründe, durch welche die Neuerung gerechtfertigt wird.“

4 Vgl. dazu *Fuchs/Pauker/Baumgärtner*, *Delikts- und Schadensersatzrecht*, 9. Aufl., Heidelberg (u. a.) 2016, S. 1 f.

5 Vgl. *Baron* (Fn. 3), S. 124: „Ich glaube auch den inneren Grund angeben zu können, weshalb unsere Rechtsanschauung von der römischen abweicht. Wir müssen selbstverständlich auch heute anerkennen, daß der Mensch über die Gesetze der Natur keine Macht hat, aber wir besitzen in den Versicherungsanstalten eine den Römern unbekannt Institution, wodurch wir in stande sind, die durch Zufall eintretenden Schäden gegen Zahlung einer erträglichen Gebühr von uns abzuwenden.“ Die Anwendung dieser Grundsätze auf den Arbeitsvertrag ergibt nach Baron, „daß der Schaden zwischen Arbeitgeber und Arbeiter verteilt werden muß; denn der Arbeitsvertrag gehört zu den sog. zweiseitigen Geschäften, er bezweckt den Vorteil beider Teile, beide Kontrahenten wollen und sollen daraus einen Nutzen ziehen, beide Teile haben Anlaß zum Schaden gegeben: Der Arbeitgeber, indem er die Arbeit verrichten ließ, der Arbeiter, indem er sie übernahm“ (S. 125).

mischen Recht entsprungen. Vielmehr können wir mit einer gewissen Vereinfachung sagen, dass es wesentlich der Reichskanzler Bismarck war, der seine Ministerialbeamten, die ganz vom römischen Geist durchdrungen waren, in die Schranken wies. Er verfocht stattdessen ein Modell, das eine starke Verantwortung des Staates für die Absicherung sozialer Risiken der Arbeiter auf versicherungsrechtlicher Basis und unter Beteiligung der Arbeitgeber beinhaltete.<sup>6</sup>

Damit bin ich bei meinem heutigen Thema unmittelbar angelangt. Eine historisch-dogmatische Analyse erweist, dass mit diesen Gesetzen im Hinblick auf die Arbeitgeberpflichten rechtlich-dogmatische Weichen gestellt wurden, die bis zum heutigen Tag Geltung beanspruchen, auch wenn diese Weichen im Lauf der Zeit technisch erweitert und modernisiert wurden. Deren Substanz aber ist unverändert geblieben. Wenn wir die Arbeiterversicherungsgesetze, das Krankenversicherungsgesetz von 1881, das Unfallversicherungsgesetz von 1884 und das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter des Jahres 1889 betrachten,<sup>7</sup> so ist ihnen allen zweierlei gemeinsam: zum einen die Statuierung von Beitragspflichten der Arbeitgeber zur Finanzierung und zum anderen die administrativ-institutionelle Beteiligung der Arbeitgeber zur Durchführung der einzelnen Zweige der Arbeiterversicherung. Der Einführung von Arbeitgeberbeiträgen zur Arbeiterversicherung ist eine intensive akademische Diskussion in der Volkswirtschaftslehre und in der Rechtswissenschaft vorausgegangen.<sup>8</sup> Die Vertreter der Wirtschaftswissenschaft betonten den Charakter der Arbeitskraft als eine handelbare, marktgängige Ware, weshalb ihr Preis nach denselben Prinzipien wie bei den übrigen Waren ermittelt werden müsse. Folglich müssten auch die vollen Produktionskosten der Arbeitskraft, also auch die Kosten ihrer Existenzsicherung bezahlt werden.<sup>9</sup> Solche ökonomischen Begründungen sind von namhaften Juristen aufge-

---

6 Ausführlich zur Rolle Bismarcks die Monografie von *Vogel*, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951 sowie die konzise Darstellung bei *Stolleis* (Fn. 2), S. 52 ff.

7 Zu einer kurzen Charakterisierung dieser drei Arbeiterversicherungsgesetze vgl. *Fuchs*, Zivilrecht und Sozialrecht. Recht und Dogmatik materieller Existenzsicherung in der modernen Gesellschaft, München 1992, S. 32 ff.

8 Vgl. dazu *Fuchs* (Fn. 7), S. 38 f.

9 Vgl. zu dieser Argumentation *Schäfer*, Die Rolle der Fürsorge, Frankfurt a. M. 1966, S. 69 f. Ebenso *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, 1879, S. 98.

griffen und als Rechtsprinzipien ausformuliert worden.<sup>10</sup> Die Begründung der Beitragspflichten in den Gesetzesmaterialien lässt erkennen, dass sich Gedankenstränge ganz unterschiedlicher Art, nicht zuletzt auch römisch-rechtlicher Natur, irgendwie zu einem gedanklichen Konstrukt vereint haben, das in der Verteilung der ökonomischen Beitragslasten neben den Arbeitern auch die Verantwortung der Arbeitgeber einschloss. Diese Begründung der Verantwortung der Arbeitgeber als ein dogmatisches Axiom können wir sehr erhellend in dem Entwurf des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes lesen:<sup>11</sup>

*„Die Last muss vielmehr auch von denen anteilig mitgetragen werden, welche an der humanen Sicherstellung des Loses der Arbeiter ein Interesse haben. Dass hierzu die Arbeitgeber in erster Reihe berufen sind, leuchtet ein. Wirtschaftlich angesehen bedeutet die Alters- und Invalidenrente in der Regel einen Ersatz für die durch Arbeit selbst bedingte Minderung der Arbeitskraft, dieser Ersatz wird folgerichtig in der Hauptsache aus dem Arbeitsertrage zu entnehmen, gewissermaßen zu reservieren sein. Wie aber das Arbeitsverhältnis selbst eine gewisse Solidarität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer begründet, insofern beide an dem Arbeitsertrage teilhaben, so ergibt sich, dass auch der Arbeitgeber sich der Verpflichtung, zum Ersatze der geminderter Arbeitskraft des Arbeiters beizutragen, nicht entziehen darf.“*

Mit dieser dogmatischen Begründung und der Verankerung dieses Gedankens in den Gesetzen wurde ein elementarer Bestandteil der Arbeiterversicherung geschaffen, der bis heute erhalten geblieben ist.<sup>12</sup> Allerdings wurde dieser stets von Seiten der Arbeitgeber kritisiert. Davon zeugen die punktuell immer wieder geführten Rechtsstreitigkeiten, bis hin zu Verfas-

---

10 Vgl. etwa *Ofner*, Über das Rechtsprinzip des Arbeitslohnes nach herrschendem System, Wien 1884, passim.

11 Siehe *Hirth/Seydel*, Annalen des Deutschen Reichs, München (u. a.) 1889, S. 461 f.

12 In den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts gab es eine intensive Diskussion, in der Vorschläge in Richtung einer Trennung von Arbeits- und Sozialversicherungsverhältnis gemacht wurden; vgl. etwa *Biedenkopf*, Die neue Sicht der Dinge, München (u. a.) 1985, S. 325 ff.: „Die vertragliche Regelung der Bedingungen, unter denen der Arbeitnehmer für den Arbeitgeber leistet, steht auf der einen Seite, die Regelung der Beziehungen des einzelnen zur Gemeinschaft, die ihm in Erfüllung der Grundsätze der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit zur Seite steht, wenn es darum geht, Lebensrisiken zu bewältigen, die der einzelne nicht bewältigen kann, auf der anderen. Beide Verhältnisse haben unterschiedliche Aufgaben. Das Arbeitsverhältnis hat die Aufgabe, die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu ordnen. Das Sozialverhältnis hat die Aufgabe, dem einzelnen soziale Sicherheit zu gewährleisten.“

sungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht, bei denen die Verantwortung der Arbeitgeber in Frage gestellt wurde.<sup>13</sup> Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang nur an die verfassungsrechtliche Diskussion um den Arbeitgeberbeitrag in der Pflegeversicherung.<sup>14</sup>

Der zweite wesentliche Bestandteil ist die Einbindung der Arbeitgeber in die Durchführung der Sozialversicherung.<sup>15</sup> Auch hierfür wurde der Grundstein in den Arbeiterversicherungsgesetzen gelegt. Bereits im Krankenversicherungsgesetz von 1883 wurde das bis heute geltende Regelungsmuster zur administrativen Bewältigung der Aufgaben der Sozialversicherung durch die Beteiligung der Arbeitgeber niedergelegt.<sup>16</sup> Diese besteht in einer Verpflichtung der Arbeitgeber zur Meldung der von ihnen beschäftigten Arbeiter und außerdem zur Einbehaltung des Arbeitnehmeranteils im Wege des Lohnabzugs und die Abführung des so einbehaltenen Beitragsanteils der Arbeitnehmer an die Krankenkassen. Dieses Regelungsprinzip wurde dann auch im Unfallversicherungsgesetz<sup>17</sup> und im Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung<sup>18</sup> fortgeschrieben, ebenso in der Reichsversicherungsordnung von 1911<sup>19</sup>, die zu einer einheitlichen Regelung, geltend für alle Zweige der Sozialversicherung, geführt hat.

Zur weiteren historischen Entwicklung dieser Arbeitgeberverpflichtungen ist darauf hinzuweisen, dass 1942 durch eine Verordnung über die Vereinfachung des Lohnabzugs der sog. Gesamtsozialversicherungsbeitrag

---

13 Ausführlich dazu *Rolfs*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, München 2000, S. 238 ff.

14 Zur Bejahung der Verfassungswidrigkeit *Friauf*, DB 1991, 1773 ff.; *Maschmann*, SGB 1991, 300 ff.; dagegen *Fuchs* in: Schulin (Hrsg.), Handbuch der Sozialversicherung – Pflegeversicherung, München 1997, § 4, Rn. 30 ff.

15 Am Ende der Entwicklung steht das heutige System der paritätischen, d. h. zu gleichen Teilen von Arbeitgeber und Arbeitnehmern organisierten Selbstverwaltung der Sozialversicherung, vgl. dazu *Hendler*, Das Prinzip Selbstverwaltung, in: In-sensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Aufl. Heidelberg 2008, § 143; *Becker*, Organisation und Selbstverwaltung der Sozialversicherung, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 13, S. 673 ff.

16 §§ 49 ff.

17 §§ 9 ff.

18 §§ 100 ff.

19 Ausführlich dazu *Rother*, Die Reichsversicherungsordnung 1911, Mainz (u. a.) 1994, S. 11 ff.; S. 20 ff.; S. 28 ff.

eingeführt wurde.<sup>20</sup> Damit wollte man erreichen, dass nicht mehr eine separate Abführung der Beiträge an die einzelnen Träger der Sozialversicherung erfolgen, sondern eine einheitliche Abführung an eine zentrale Stelle, nämlich die Krankenkasse als sog. Einzugsstelle, erfolgen sollte. Das heute geltende Recht über Meldepflichten des Arbeitgebers und die Abführung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags ist 1988 in den §§ 28 a ff. SGB IV geschaffen worden und gegenüber früheren Regelungen umfassend und detailreich geregelt.<sup>21</sup> Für unsere heutige Betrachtung ist es wichtiger, zu beantworten, wie wir diese Regelungen rechtsdogmatisch verstehen und erfassen können. Zu erklären ist, wie es denn kommt, dass der Arbeitgeber, eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, in die öffentlich-rechtlich organisierte Organisation der Sozialversicherung eingebunden werden kann. Darüber ist viel nachgedacht worden. Ich konzentriere die Antwort hier auf das, was hierzu das BSG in mehreren Entscheidungen ausgeführt hat. Es betrachtet den Arbeitgeber als eine „in Dienst genommene“ Privatperson, ohne dass diese jedoch selbst mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet wäre.<sup>22</sup> Ob diese Inanspruchnahme Privater verfassungsrechtlich unbedenklich ist, ist Gegenstand mehrerer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geworden, das aber die Verfassungsmäßigkeit im Hinblick auf die besondere Rolle der Arbeitgeber bei der Durchführung einer auf dem Gedanken der Solidarität basierenden Sozialversicherung bejaht hat.<sup>23</sup>

### B. Die Nichterfüllung der Arbeitgeberpflichten

Der direkte Beitragsabzug, im Sinne eines ausschließlich durch die Einbehaltung des Beitrags vom Lohn vorzunehmenden Transfers an die Kran-

---

20 Reichsgesetzblatt 1942, S. 252. Vgl. dazu auch BT-Drs. 11/2221, S. 17. Historisch gesehen bedeutete es damals die Unterstützung betrieblicher und kriegswirtschaftlicher Rationalisierungsvorgänge, vgl. dazu *Henlein/Tennstedt*, Geschichte des Sozialrechts, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 2, Rn. 40.

21 Zu diesen positiv-rechtlichen Bestimmungen im Einzelnen *Marburger*, Betriebsprüfung der Sozialversicherung, 2. Aufl., Stuttgart (u. a.) 2013.

22 Vgl. dazu BSGE 41, 297 (298); E 86, 262, 280. Ausführlich zu dieser Konstruktion *Ipsen*, Gesetzliche Indienstnahme Privater, in: Festgabe für Emil Kaufmann, S. 141 ff., Leipzig 1964.

23 Siehe dazu *Fuchs* (Fn. 7), S. 112 ff.



kenkassen, ist in § 28 g SGB IV verankert. Diese Vorschrift gibt dem Arbeitgeber ein Recht auf Beitragsabzug vom Arbeitsentgelt, um den Gesamtsozialversicherungsbeitrag gemäß § 28 h SGB IV an die Krankenkassen als Einzugsstellen abführen zu können. Dieses Recht kann der Arbeitgeber nur durch Abzug vom Arbeitsentgelt realisieren. Unterbleibt der Abzug, darf dieser nur bei den drei nächsten Lohn- oder Gehaltszahlungen nachgeholt werden, danach nur dann, wenn der Abzug ohne Verschulden des Arbeitgebers unterblieben ist. Die rechtliche Konstruktion des Beitragsabzugs ist umstritten. Dem BAG zufolge erfüllt der Arbeitgeber mit dem Abzug und der Abführung von Lohnbestandteilen seine Zahlungspflicht gegenüber dem Arbeitnehmer.<sup>24</sup> Die Abführung begründet einen besonderen Erfüllungseinwand. Es bedarf keiner Aufrechnung. Wortlaut sowie Sinn und Zweck der steuer- und sozialrechtlichen Normen sprechen für eine Regelung eigener Art und gegen eine Aufrechnung.<sup>25</sup> Dabei wird betont, dass die Aufrechnung ein Erfüllungssurrogat sei. Sie setze voraus, dass Haupt- und Gegenforderung sich als gleichartige Forderungen bereits aufrechenbar gegenüberstanden und deshalb keine Seite real leisten musste. Aufgrund der Aufrechnung (§ 388 BGB) stehen beide Seiten so, als hätten sie zu diesem früheren Zeitpunkt erfüllt. An einer solchen Aufrechnungslage fehle es aber im Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dem auf Einbehalt und Abführung gerichteten Vergütungsanspruch des Arbeitnehmers stehe nur das Recht und die Pflicht des Arbeitgebers gegenüber, nicht an den Arbeitnehmer auszuzahlen.<sup>26</sup> Demgegenüber nimmt das BSG in seiner Rechtsprechung eine Aufrechnungslage gemäß § 387 BGB an, die gemäß § 389 BGB berechnet wird, wenn der Arbeitgeber den Lohnabzug nach § 28 g SGB IV wahrnimmt.<sup>27</sup>

Aus Zeitgründen beschränke ich meine Ausführungen auf die Nichterfüllung der Beitragspflichten und lasse Verstöße gegen Meldepflichten au-

---

24 BAGE 97, 150 (153) = NJW 2001, 3570 = NZA 2001, 1195.

25 BAGE 97, 150 (158 ff.).

26 BAG NJW 2008, 3805.

27 BSGE 67, 290 (292). Vermittelnd BSG NZS 2001, 370: „Der Arbeitgeber darf kraft öffentlichen Rechts dem sich aus dem Arbeitsverhältnis ergebenden Lohn- oder Gehaltsanspruch des Arbeitnehmers den – arbeitsrechtlichen – Einwand entgegenhalten, dieser sei in Höhe des vom Beschäftigten zu tragenden hälftigen Teils des zu zahlenden (vollen) Pflichtbeitrags durch die Zahlung des Arbeitgebers als Leistung an Erfüllung statt erloschen (§§ 364 Abs. 1, 362 Abs. 2 BGB). Insoweit ist dann Lohn/Gehalt vom Arbeitnehmer nicht mehr zu beanspruchen und vom Arbeitgeber nicht mehr zu bezahlen.“

ßer Betracht. Kennzeichnend für die staatliche Reaktion auf die Nichterfüllung der Beitragspflichten des Arbeitgebers ist eine Antwort auf verschiedenen rechtlichen Ebenen. Dabei werden wir sehen, dass die Rechtsfolgen der Nichterfüllung der Pflichten einmal den Schutz der Beschäftigten, zum Teil aber auch den Schutz der Träger der Sozialversicherung bezwecken. In dieser Weise möchte ich auch meine Ausführungen unterteilen.

## *I. Der Schutz der Interessen der Sozialversicherungsträger*

### *1. Anspruch auf Beitragszahlung an die Krankenkassen*

Das Nichtabführen der Sozialversicherungsbeiträge bedeutet, dass der Arbeitgeber seine Verpflichtung, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Krankenkassen als Einzugsstellen zu zahlen, nicht erfüllt hat. Dieser Anspruch bleibt natürlich bestehen und kann von den Krankenkassen geltend gemacht werden, ggf. gerichtlich. Hierbei sind lediglich Verjährungsvorschriften zu beachten. Bei bewusstem und absichtlichem Vorenthalten sind diese Verjährungsfristen allerdings sehr lange.<sup>28</sup>

### *2. Zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch der Sozialversicherungsträger*

Soweit den Sozialversicherungsträgern aus der Nichtabführung ein Schaden entsteht, haben diese einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch gegen den Arbeitgeber. Um die Anspruchsgrundlage hierfür zu verstehen, müssen einige rechtliche Gegebenheiten vorab geklärt werden.

Das absichtliche Vorenthalten und Nichtabführen von Beiträgen bedeutet die Erfüllung des Tatbestandes einer Straftat. Schon bei der Verabschiedung der Arbeiterversicherungsgesetze Ende des 19. Jahrhunderts hat der Gesetzgeber diese Sanktion verhängt. So bestimmte bereits 1892 das KVG die Verhängung einer Freiheitsstrafe und/oder Geldstrafe und sah die

---

28 Vgl. dazu § 25 SGB IV. Während Ansprüche auf Beiträge in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem sie fällig geworden sind, verjähren, gilt für vorsätzlich vorenthaltene Beiträge eine Verjährungsfrist von 30 Jahren nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem sie fällig geworden sind.

Möglichkeit vor, den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte auszusprechen.<sup>29</sup> Die aktuelle einschlägige Strafbestimmung befindet sich in § 266 a StGB.<sup>30</sup> Die Grundbestimmung dieser Vorschrift besagt, dass ein Arbeitgeber, welcher der Einzugsstelle (Krankenkasse) Beiträge des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung vorenthält, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird. § 266 a Abs. 1 StGB flankiert die Bestimmungen der Beitragspflicht in der Sozialversicherung.<sup>31</sup> Die Bestimmung ist sozialrechtsakzessorisch ausgestaltet.<sup>32</sup> Seit 2004 ist auch das Vorenthalten von Arbeitgeberanteilen durch den Arbeitgeber unter Strafe gestellt (§ 266 a Abs. 2 StGB). Interessant ist die Bestimmung des § 266 a Abs. 6 StGB. Wenn der Arbeitgeber im Zeitpunkt der Fälligkeit oder unmittelbar danach der Einzugsstelle die Höhe der vorenthaltenen Beiträge mitteilt und darlegt, warum die fristgerechte Zahlung nicht möglich ist, obwohl er sich darum ernsthaft bemüht hat, kann das Gericht von einer Bestrafung absehen, wenn die Beiträge innerhalb der von der Einzugsstelle bestimmten angemessenen Frist entrichtet werden. Eine solche Regelung kennt sonst nur das Steuerrecht mit dem Instrument der Selbstanzeige (vgl. § 371 AO).

Die strafrechtliche Verurteilung bedeutet indes noch nicht eine Kompensation des den Sozialversicherungsträgern entstandenen Schadens. Aber die strafrechtliche Norm des § 266 a StGB bildet die Brücke für einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch der Sozialversicherungsträger, der sich aus der Bestimmung des § 823 Abs. 2 BGB ergibt.<sup>33</sup> Das bedarf einer zusätzlichen Erklärung. Das deutsche Recht der unerlaubten Handlungen hat sich nicht wie das anderer Länder für eine Generalklausel im Schadensersatzrecht entschieden.<sup>34</sup> Vielmehr wird Schadensersatz nur bei rechtswidrigem und schuldhaftem Verhalten des Schädigers gewährt,

---

29 § 82 b KVG.

30 Zur Entwicklung der Strafnormen für Nichterfüllung der Beitragspflichten in der Sozialversicherung vgl. *Fisseler*, Die Strafbarkeit der Nichtzahlung von Beiträgen zur sozialen Sicherung, Würzburg 1985; *Bollacher*, Das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, Baden-Baden 2006.

31 BVerfG NJW 2003, 961.

32 BGHSt 53, 71 (77).

33 Die Bestimmung lautet: „Die gleiche Verpflichtung (Schadensersatz zu leisten, M. F.) trifft denjenigen, welcher gegen ein den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz verstößt.“

34 Vgl. dazu in rechtsvergleichender Perspektive *Kötz/Wagner*, Deliktsrecht, 12. Aufl., München 2013, S. 9 ff.

wenn dieser ein im Gesetz genau bezeichnetes Rechtsgut verletzt hat. Das Vermögen, also bloße vermögensrechtliche Ansprüche, gehören nicht dazu.<sup>35</sup> Eine Ausnahme gilt aber für die Bestimmung des § 823 Abs. 2 BGB. Darin wird eine Schadensersatzverpflichtung ausgesprochen, wenn der Schädiger gegen eine Vorschrift verstoßen hat, die einen spezifischen Schutz des Geschädigten bezweckt.

Eine solche Schutzzwecknorm oder Schutzbereichsnorm stellt nun § 266 a StGB dar.<sup>36</sup> Der Tatbestand des § 266 a StGB ist verwirklicht, wenn die Beiträge bei Fälligkeit nicht an die zuständige Einzugsstelle abgeführt werden.<sup>37</sup> Der Tatbestand kann aber nur dann verwirklicht werden, wenn der Arbeitgeber im Fälligkeitszeitpunkt die Möglichkeit zur Abführung der Sozialversicherungsbeiträge hatte. Unmöglichkeit in diesem Sinn kann gegeben sein, wenn dem Arbeitgeber im maßgeblichen Zeitpunkt Zahlungsfähigkeit fehlt.<sup>38</sup> Die haftungsrechtliche Verantwortung aus § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 266 a StGB ist aber trotz Vorliegens von Zahlungsunfähigkeit im Fälligkeitszeitpunkt gegeben, wenn dem Arbeitgeber die Herbeiführung der Zahlungsunfähigkeit als (bedingt vorsätzliches) pflichtwidriges Verhalten zur Last zu legen ist.<sup>39</sup> Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen des Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen einschließlich des Vorsatzes liegt beim Sozialversicherungsträger. Den Arbeitgeber trifft lediglich eine sekundäre Darlegungslast.<sup>40</sup>

Der Zweck des § 266 a StGB besteht im Schutz des Interesses der Solidargemeinschaft an der Sicherstellung der Aufbringung der Mittel für die Sozialversicherung und damit des Vermögens der Sozialversicherungsträger.<sup>41</sup> Zu deren Gunsten besteht diese Schutznorm und löst den Schadensersatzanspruch nach § 823 Abs. 2 BGB aus. Wir sehen also, dass hier ein Zusammenspiel mehrerer rechtlicher Ebenen – Sozialversicherungsrecht, Strafrecht, Zivilrecht – stattfindet.

---

35 *Wandt*, Gesetzliche Schuldverhältnisse, München 2012, S. 320.

36 BGHZ 134, 304.

37 BGH VersR 1991, 1378, 1379.

38 BGH VersR 1996, 1541.

39 BGHZ 134, 304.

40 BGH NJW 2013, 1304.

41 *Radtke*, in: Münchener Kommentar StGB, 2. Auflage, München 2014 § 266 a, Rn. 4.

## II. Schutz der betroffenen Beschäftigten

### 1. Irrelevanz der Beitragszahlung kraft gesetzlicher Versicherungspflicht

In den meisten Zweigen der Sozialversicherung hat die Nichtabführung von Beiträgen durch den Arbeitgeber keine Auswirkungen auf die Rechtsposition des Arbeitnehmers. Das ist eine Folge davon, dass die einschlägigen Gesetze eine Versicherungspflicht *ex lege* normieren, sodass der Versicherungsschutz nicht von der Zahlung von Beiträgen abhängt. Insoweit können wir von einer Irrelevanz des Unterbleibens der Beitragszahlung durch den Arbeitgeber sprechen. Allerdings gilt dies nicht ausnahmslos. Das Rentenversicherungsrecht sieht Pflichtbeiträge nur als wirksam an, wenn sie gezahlt werden, solange der Anspruch auf ihre Zahlung noch nicht verjährt ist (§ 197 Abs. 1 SGB VI). Geschieht dies nicht, wird daraus üblicherweise dem Betroffenen ein Nachteil entstehen.

### 2. Schadensersatzanspruch nach § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 266 a StGB

Auch der Beschäftigte, für den Beiträge absichtlich nicht abgeführt worden sind, könnte möglicherweise einen Anspruch aus § 823 Abs. 2 BGB nach den vorbesprochenen Grundsätzen herleiten. Die herrschende Meinung im Strafrecht geht freilich davon aus, dass der Schutzzweck des § 266 a StGB allein auf die Interessen der Sozialversicherungsträger gerichtet ist. Die Vermögensinteressen der Arbeitnehmer sollen demnach lediglich reflexiv über die Sicherung des Beitragsaufkommens geschützt sein, nicht aber im Sinne eines unmittelbaren Schutzes der jeweils individuellen Vermögensinteressen.<sup>42</sup> Die Gegenmeinung verdient jedoch den Vorzug. Der BGH hat die Streitfrage bislang offen gelassen.<sup>43</sup> Das BSG ist der Auffassung, dass § 266 a StGB auch die Vermögensinteressen der Arbeitnehmer schützt.<sup>44</sup> Die herrschende Meinung stützt sich maßgeblich auf die Bestimmungen der §§ 203, 286 SGB VI. Gemäß § 203 Abs. 1 SGB VI

---

42 Vgl. *Radtke*, in: Münchener Kommentar StGB, 2. Auflage, München 2014, § 266 a, Rn. 4 mit zahlreichen Literaturnachweisen; ebenso *Möhrenschlager*, in: Leipziger Kommentar StGB, 12. Aufl., Berlin (u. a.) 2012, § 266 a Rn. 8.

43 BGHZ 183, 86.

44 BSGE 78, 20 (23 f.). Geschütztes Rechtsgut ist „der vom Arbeitgeber treuhänderisch verwaltete Arbeitnehmeranteil“.

ist eine Beschäftigungszeit als Beitragszeit anzuerkennen, wenn der Versicherte glaubhaft macht, dass er eine versicherungspflichtige Beschäftigung gegen Arbeitsentgelt ausgeübt hat und für diese Beschäftigung entsprechende Beiträge gezahlt worden sind. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift gilt der Beitrag als gezahlt, wenn der Versicherte glaubhaft macht, dass der auf ihn entfallende Beitragsanteil vom Arbeitsentgelt abgezogen worden ist. Die Glaubhaftmachung gelingt aber nicht immer. Deshalb ist es unzutreffend, wenn in der strafrechtlichen Literatur mit Blick auf die vorbezeichneten Bestimmungen argumentiert wird, es sei nicht ersichtlich, dass das Unterbleiben der Abführung der Arbeitnehmeranteile zu einem wirtschaftlichen Schaden bei den betroffenen Arbeitnehmern führt.<sup>45</sup> Die Auffassung des BSG verdient deshalb den Vorzug.

### *Schlussbemerkung*

In dem vorliegenden Beitrag sollte gezeigt werden, dass die deutsche Sozialversicherung für ihr effektives Funktionieren in doppelter Hinsicht auf die Mitwirkung des Arbeitgebers angewiesen ist. Sie benötigt zum einen die Meldung der einschlägigen Daten der Beschäftigten, um den Kreis der in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung versicherten Personen bestimmen zu können. Hierzu dienen gesetzlich umfassend ausgestaltete Meldepflichten. Zum anderen haben die Arbeitgeber die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge (sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmeranteile) zu organisieren. Dieses seit der Einführung der Sozialversicherung in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts geltende Modell ist ein wesentlicher Bestandteil der Sozialversicherung zum Schutz der Beschäftigten. Es verwundert deshalb nicht, dass der Gesetzgeber ebenfalls von Anfang an großen Wert auf die Einhaltung der Arbeitgeberpflichten gelegt hat. Ihre Nichtbeachtung hat er mit strafrechtlichen Sanktionen belegt. Diese dienen gleichzeitig als Substrat für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zivilrechtlicher Art wegen Unterbleibens der Beitragsabführung.

---

45 So Radtke, in: Münchener Kommentar StGB, 2. Auflage, München 2014, § 266 a, Rn. 4.

# Anreize und Zwänge zur Erfüllung von Beitragspflichten zur Gesetzlichen Unfallversicherung

*Richard Giesen*

## *Einleitung*

Die Beiträge zur Gesetzlichen Unfallversicherung finanzieren ein System, welches bei Arbeitsunfällen, Wegeunfällen und Berufskrankheiten Leistungen in Form von Behandlung, Verletztenrenten und Hinterbliebenenrenten erbringt. Gleichzeitig ermöglicht dieser Versicherungsschutz die teilweise Haftungsfreistellung von Arbeitgebern und Arbeitskollegen, wenn diese (mit-)verantwortlich für den jeweiligen Versicherungsfall sind. Das System der Unfallversicherung ist – ebenso wie dasjenige der gesamten Sozialversicherung – angewiesen auf eine stabile Finanzierung, also auf die möglichst vollständige Beitragszahlung. Im folgenden Text geht es um die gesetzlichen Instrumentarien zur Sicherstellung der Beitragszahlung, vor allem um ihre Funktionsweise und Effizienz.

## *A. Das System der deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung*

Bevor diese Fragen behandelt werden, soll ein kurzer Überblick zum deutschen Unfallversicherungssystem gegeben werden.

Im deutschen System der Unfallversicherung von Arbeitnehmern ist ausschließlich der Arbeitgeber, nicht der Arbeitnehmer beitragspflichtig, § 150 f. SGB VII. Die Finanzierung der Unfallversicherung erfolgt im Umlageverfahren, wobei als Verteilungsschlüssel die Entgelte der Versicherten und – vor allem – der Grad der Unfallgefahr in den Unternehmen dienen, §§ 152 ff. SGB VII. Staatliche Zuschüsse werden lediglich in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und in der See-Unfallversicherung geleistet.

Die Gesetzliche Unfallversicherung ist zuständig für die Kontrolle und die Regelung der Arbeitssicherheit in den Betrieben (§§ 14 ff. SGB VII). Außerdem erbringt sie als Versicherungsträger Heilbehandlungsleistungen und zahlt Verletzten- sowie Hinterbliebenenrenten im Fall von Arbeitsun-

fällen, Wegeunfällen und Berufskrankheiten (siehe im Einzelnen §§ 7 ff., §§ 27 ff., §§ 56 ff. SGB VII).

Von der Gesetzlichen Unfallversicherung profitiert natürlich in erster Linie der Versicherte, also der potentielle oder aktuelle Empfänger von Leistungen. Er ist meist, jedoch nicht immer, Arbeitnehmer. Aber auch der Arbeitgeber hat erhebliche Vorteile. Er ist nach § 104 SGB VII weitgehend von der zivilrechtlichen Haftung für Versicherungsfälle freigestellt. Ausnahmen von der Haftungsfreistellung bestehen nur bei Wegeunfällen und im Fall vorsätzlicher Schädigung. Bei grober Fahrlässigkeit kommt der Regress durch den Unfallversicherungsträger nach § 110 Abs. 1 SGB VII in Betracht. Dem Arbeitgeber nützt überdies die Haftungsfreistellung von Arbeitnehmern seines Betriebs (§ 105 Abs. 1 SGB VII) oder kooperierender Betriebe (§ 106 Abs. 3 SGB VII), weil er ohne sie oft für diese Arbeitnehmer unmittelbar oder wenigstens mittelbar einstehen müsste.

### *B. Materiell-rechtliche Instrumente zur Sicherung der Beitragsleistung*

Prinzipiell besteht eine Vielzahl von Instrumenten zur Sicherstellung der Beitragszahlung. Der Gesetzgeber nutzt aber nicht alle von ihnen.

#### *I. Kein Instrument: Leistungsausschluss bei mangelnder Beitragsleistung*

Bei gewöhnlichen gegenseitigen Verträgen liegt der zentrale Anreiz zur Pflichterfüllung darin, dass im Fall der Nichtleistung einer Vertragspartei auch die andere Vertragspartei nicht leisten muss: Wenn der Käufer nicht zahlt, muss der Verkäufer nicht liefern und umgekehrt (§ 433, § 320 Abs. 1 S. 1, § 323 Abs. 1 BGB). Ähnliches wird im Versicherungsvertragsgesetz auch für den privaten Versicherungsvertrag angeordnet (§§ 37 f. VVG).

Dieses im Kern einfache Prinzip gilt in der Gesetzlichen Unfallversicherung nicht. Der Gesetzgeber hat in §§ 2 ff. SGB VII den Schutz der Versicherten, also auch denjenigen des Arbeitnehmers (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII), ohne weitere Bedingungen angeordnet. Für den Anspruch des Verletzten oder seiner Hinterbliebenen kommt es also nicht darauf an, ob der Arbeitgeber vorher Beiträge gezahlt hat. Das hat leicht nachvollziehbare soziale Gründe: Es sollen ja gerade auch diejenigen Arbeitnehmer Unfallversicherungsschutz erhalten, deren Arbeitgeber rücksichtsloserweise keine Beiträge zahlen.



Sogar der zweite wichtige „Leistungsgegenstand“ der Gesetzlichen Unfallversicherung, nämlich die Haftungsfreistellung des Arbeitgebers nach § 104 SGB VII (und die der Arbeitskollegen nach § 105 Abs. 1, § 106 Abs. 3 SGB VII), wird auch ohne Beitragsleistung vorgehalten. Es gibt hier aber eine gewichtige Einschränkung: Bei Schwarzarbeit i. S. d. § 1 SchwarzArbG gilt § 110 Abs. 1 a SGB VII. Nach dieser Vorschrift müssen Unternehmer, die Schwarzarbeit erbringen und dadurch bewirken, dass Unfallversicherungsbeiträge nicht, nicht in der richtigen Höhe oder nicht rechtzeitig entrichtet werden, den Unfallversicherungsträgern die Aufwendungen erstatten, welche diesen infolge von Versicherungsfällen bei Schwarzarbeit entstanden sind.<sup>1</sup> § 110 Abs. 1 a SGB VII ist relativ streng. Die Vorschrift greift verschuldensunabhängig ein und setzt auch keinen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch voraus.<sup>2</sup>

Trotz dieser letztgenannten Einschränkung gilt aber insgesamt, dass der Gesetzgeber mit der unbedingten Leistungspflicht ein wichtiges Mittel für die Erzwingung von Beitragstreue aus der Hand gegeben hat. Das erhöht natürlich den Druck, andere Instrumente zur Sicherung der Beitragszahlung bereitzustellen.

---

1 Die Regelung wurde Ende Juli 2004 mit Wirkung zum 1.8.2004 mit Gesetz v. 23.7.2004, BGBl. I, 1842, eingeführt; siehe dazu die Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/2573, S. 17 ff. Schwarzarbeit wird in § 1 Abs. 2 SchwarzArbG katalogartig aufgezählt. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 SchwarzArbG leistet Schwarzarbeit, wer „Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei ... als Arbeitgeber ... seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt“, siehe im Einzelnen zu § 1 SchwarzArbG BT-Drs. 15/2573, S. 18 ff.

2 *Rolfs*, in: Erfurter Kommentar, 18. Aufl., München 2018, § 110 SGB VII, Rn. 9. Für eine Interpretation der Vorschrift in der Weise, dass sie nur eingreift, wenn der Unternehmer ohne die Freistellung nach §§ 104-109 SGB VII dem Geschädigten gegenüber zivilrechtlich haften würde, vgl. *Giesen*, FS Leinemann, Neuwied 2006, S. 831 ff.; anderer Ansicht aber *Rolfs* a. a. O., § 110 SGB VII, Rn. 9; verfassungsrechtliche Bedenken äußert auch *Ricke*, in: Kasseler Kommentar, 96. Ergänzungslieferung, München 2017, § 110 SGB VII, Rn. 15; für eine Anwendung der Verzichtsregelung des § 110 Abs. 2 SGB VII bei Schwarzarbeit im Haushalt *Schmitt*, in: ders. (Hrsg.), SGB VII Kommentar, 4. Aufl., München 2009, § 110 SGB VII, Rn. 22.

## II. Erleichterung des Einzugs durch relativ lange Verjährungsfristen und geringe Regressbelastung des Arbeitnehmers

Unterlassene Beitragsleistungen können relativ umfassend nachgefordert werden, da die Verjährungsregeln im Interesse der Versicherungsgemeinschaft lang ausgestaltet sind: Grundsätzlich verjähren Beitragsansprüche gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 SGB IV in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden sind. Diese Vierjahresfrist korreliert mit dem mindestens vierjährigen Rhythmus, in dem Betriebsprüfungen der Sozialversicherungsträger durchzuführen sind (§ 28 p SGB IV, § 166 Abs. 3 SGB VII).<sup>3</sup> Dem nicht zahlenden Arbeitgeber drohen somit erhebliche Nachzahlungen. Für die Unfallversicherungsbeiträge kann er beim Arbeitnehmer nicht Regress nehmen, da sie ohnehin ausschließlich arbeitgeberseitig zu tragen sind. Aber auch hinsichtlich der in den anderen vier Sozialversicherungszweigen nachzuzahlenden Arbeitnehmerbeiträge ist ein Regress kaum möglich.<sup>4</sup>

Die damit verbundene geringe Belastung des Arbeitnehmers erleichtert sicherlich die für die Beitragsrhebung notwendigen Ermittlungen. Ein Arbeitnehmer, der sich ohne größeres Vermögensopfer Versicherungsschutz verschaffen kann, ist bei der Aufklärung des Sachverhalts eher kooperativ. Das gilt zumindest nach dem Ende des Arbeitsverhältnisses, wenn zum zahlungspflichtigen Arbeitgeber keine Abhängigkeits- oder Loyalitätsbeziehung mehr besteht.

## III. Strafbewehrung nach § 266 a Abs. 2 StGB

Bei vorsätzlicher Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen machen sich der Arbeitgeber bzw. der für die Beitragsabführung im Unter-

---

3 Vgl. unten D. I.

4 Gemäß § 28 g S. 3 Hs. 1 SGB IV kann der Arbeitgeber einen unterbliebenen Beitragsabzug nur bei den nächsten drei Lohn- oder Gehaltszahlungen nachholen, also in der Regel anlässlich der nächsten drei Monatsenden. Da es sich dabei um Aufrechnungen nach § 387 BGB handelt, dürfen gemäß § 394 S. 1 BGB Abzüge nur insoweit vorgenommen werden, wie die Pfändungsfreigrenze nach § 850 c ZPO dies zulässt, *Wehrhahn*, in: Kasseler Kommentar, 96. Ergänzungslieferung, München 2017, § 28 g SGB IV, Rn. 8; *Oxenknecht-Witzsch*, in: Hänlein/Schuller (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB IV, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 28 g SGB IV, Rn. 5.

nehmen Verantwortliche nach § 266 a StGB strafbar. Für Unfallversicherungsbeiträge ist, da sie ausschließlich vom Arbeitgeber zu tragen sind, § 266 a Abs. 2 StGB anzuwenden.<sup>5</sup> Danach wird bestraft, wer als Arbeitgeber der Einzugsstelle gegenüber unrichtige oder unvollständige Angaben zu beitragserheblichen Tatsachen macht oder die Einzugsstelle diesbezüglich in Unkenntnis lässt, wenn hierdurch Beiträge zur Sozialversicherung vorenthalten werden.

Für § 266 a Abs. 2 StGB gilt zwar, dass sich der Arbeitnehmer prinzipiell wegen der Beteiligung an der Tat ebenfalls strafbar machen kann.<sup>6</sup> Da er in der Praxis meist aber von der Strafverfolgung verschont wird, übernimmt der Arbeitnehmer häufig eine entscheidende Zeugenrolle, wirkt also an der Aufklärung des Sachverhalts eher mit – zumindest, wie gesagt, nach dem Ende des Arbeitsverhältnisses.

Ein Anreiz zur Beitragsleistung ergibt sich aus der Möglichkeit der Selbstanzeige gemäß § 266 a Abs. 6 StGB. Diese Vorschrift erlaubt es dem Strafgericht, von einer Bestrafung abzusehen, wenn der Verantwortliche rechtzeitig eine zutreffende Beitragsmitteilung macht und darlegt, warum die fristgemäße Zahlung nicht möglich war. Der Tatbestand ist allerdings sehr eng formuliert, so dass er in der Praxis keine große Rolle spielt.<sup>7</sup>

#### *IV. Zivilrechtliche Haftung von Unternehmen und*

##### *Unternehmensverantwortlichen nach § 823 Abs. 2 BGB, § 266 a StGB*

Neben der Strafandrohung greift auf der Grundlage von § 266 a StGB auch eine zivilrechtliche Konsequenz. Diese beruht darauf, dass § 266 a StGB Schutzgesetz i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB ist. Hieraus folgt beispielsweise im

---

5 Im Übrigen greift bei allen anderen Sozialversicherungszweigen, in denen auch Arbeitnehmerbeiträge anfallen, für den Arbeitgeber und den Unternehmensverantwortlichen die Strafregelung des § 266 a Abs. 1 StGB. Danach droht demjenigen Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, der pflichtwidrig der Einzugsstelle Beiträge des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung vorenthält.

6 Siehe näher *Lanzinner*, Scheinselbständigkeit als Straftat, Berlin 2014, S. 88 ff., 116; *Möhrenschlager*, in: *Leipziger Kommentar StGB*, 12. Aufl., Berlin (u. a.) 2012, § 266 a StGB, Rn. 82.

7 Siehe näher *Lanzinner*, Scheinselbständigkeit als Straftat, Berlin 2014, S. 101 f., 118; *Möhrenschlager*, in: *Leipziger Kommentar StGB*, 12. Aufl. Berlin (u. a.) 2012, § 266 a StGB, Rn. 92 ff., insb. Rn. 93 a. E.; *Gercke/Leimenstoll*, HRRS 2009, 442 (451).

Fall der unzutreffenden oder unrichtigen Meldung von Beitragspflichten durch eine Kapitalgesellschaft zusätzlich eine persönliche Verpflichtung zur Zahlung nicht abgeführter Beiträge. Diese Verpflichtung trifft die im Unternehmen für die Beitragsabführung verantwortlichen Personen, insbesondere etwa GmbH-Geschäftsführer.<sup>8</sup> Das ist vor allem in der Insolvenz der betreffenden Gesellschaften von Bedeutung.

#### *V. Auftraggeberhaftung für den Unfallversicherungsbeitrag bei Arbeitnehmerüberlassung und im Baugewerbe*

Ein weiteres Druckmittel zur Sicherstellung des Beitragsaufkommens ist die Inanspruchnahme weiterer Personen, die nicht innerhalb des Unternehmens stehen.

- So haften im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung neben dem Arbeitgeber (dem Verleiher) unter Umständen auch Entleiher für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag (also für die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) sowie für den Unfallversicherungsbeitrag, siehe im Einzelnen § 28 e Abs. 2 SGB IV, § 150 Abs. 3 S. 1 SGB VII.
- Im Baugewerbe haften Hauptauftragnehmer gemäß § 28 e Abs. 3 a SGB IV, § 150 Abs. 3 S. 1 SGB VII für die Verpflichtung von Subunternehmern zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen. Dieser Haftungsstatbestand greift allerdings nicht ohne weiteres. U. a. ist erforderlich, dass die betreffenden Bauleistungen am Bauwerk einen Gesamtwert von mindestens 275.000 Euro haben (§ 28 e Abs. 3 d SGB IV, § 150 Abs. 3 S. 1 SGB VII). Zudem entfällt die Haftung gemäß § 28 e

---

8 St. Rspr. seit BGH 15.10.1996 – VI ZR 327/95, NJW 1997, 133 ff.; zur fehlenden Haftung in Fällen, in denen die Beitragsabführung nach Insolvenzrecht hätte angefochten werden können, BGH 2.12.2010 – IX ZR 247/09, NJW 2011, 1133 ff., BGH 14.11.2000 – VI ZR 149/99, NJW 2001, 967 ff., und BGH 18.4.2005 – II ZR 61/03, NJW 2005, 2546 ff.; vgl. zur Bedeutung der Eintragung eines eventuell Haftenden als Betriebsinhaber im Handelsregister AG Bremen 17.3.2011 – 23 C 182/10, zitiert nach juris; zuletzt LAG NS 7.11.2011 – 15 Ta 423/11, zit. nach juris (dieser Fall betraf die Nichtabführung von Beiträgen an das Rechtsanwaltsversorgungswerk für einen angestellten Rechtsanwalt); s. zu alledem *Wagner*, in: Münchener Kommentar BGB, 77. Aufl., München 2017, § 823 BGB, Rn. 150 ff.; *Sprau* in: Palandt BGB, 77. Aufl., München 2018, § 823 BGB, Rn. 70; *Gercke/Leimengstoll*, HRRS 2009, 442 (451).

Abs. 3 b SGB IV, § 150 Abs. 3 S. 1 SGB VII, wenn der Unternehmer nachweist, dass er ohne eigenes Verschulden davon ausgehen konnte, der Nachunternehmer werde seine Zahlungspflicht erfüllen. Da die Anforderungen an diesen Nachweis streng sind, wird in der Regel die in § 28 e Abs. 3 f SGB IV, § 150 Abs. 3 S. 2 SGB VII eröffnete Möglichkeit genutzt, sich eine entsprechende Unbedenklichkeitsbescheinigung der Sozialversicherung vorlegen zu lassen, welche sich der Subunternehmer zuvor verschafft hat.

*C. Außerhalb des Sozialversicherungsrechts stehende Regelungen, welche die Beitragsleistung fördern*

Außerhalb des Sozialversicherungsrechts existieren viele Vorschriften, die ihrerseits mittelbar auch die Förderung der Beitragszahlung nach sich ziehen.

*I. Lohnsteuerrecht*

Die §§ 38 ff. Einkommensteuergesetz (EStG) normieren die arbeitgeberseitige Pflicht zur Abführung von Lohnsteuer durch Abzug vom Arbeitslohn (vgl. zur Haftung Dritter § 42 d Abs. 6-9 EStG). Der Zweck der Vorschriften besteht darin, die Erfüllung der arbeitnehmerseitigen Pflicht zur Zahlung von Einkommensteuer aus nicht-selbständigem Einkommen sicherzustellen. Ein wichtiger „Nebeneffekt“ ist dabei auch die Förderung der Beitragspflicht zur Sozialversicherung. Wer als Arbeitgeber Lohnsteuer abführt, zahlt in aller Regel auch Sozialversicherungsbeiträge. Somit kommen die Durchsetzungsmittel des Steuerrechts auch der Erfüllung von Beitragspflichten zugute, begonnen bei der Betriebsprüfung über die Steuerfahndung bis hin zur Strafverfolgung im Fall der Steuerhinterziehung.<sup>9</sup>

---

9 Vgl. näher unten D. II.

## II. Arbeitsrechtliche Arbeitnehmerschutzregeln

Die Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung knüpft an den Begriff der „Beschäftigung“ i. S. d. § 7 Abs. 1 SGB IV an.<sup>10</sup> „Beschäftigung“ ist gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 SGB IV „nichtseltständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis“.<sup>11</sup> Versicherungspflicht ist also in der Regel dann gegeben, wenn die betreffende Person in einem Arbeitsverhältnis i. S. d. Arbeitsrechts (§ 611 a BGB) steht.

Dieser häufige, aber nicht regelmäßige Gleichlauf von Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht bewirkt in der Praxis, dass die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften meist auch die Durchsetzung sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften nach sich zieht.

Ein Beispielfall für diese Konstellation ist derjenige, in welchem ein Auftraggeber für eine freie Dienst- oder Werkleistung die Vertragsbeziehung zu seinem Auftragnehmer beenden möchte. Hier ist oft nicht klar, ob die Tätigkeit des „Auftragnehmers“ nicht in Wirklichkeit auf einem Arbeitsverhältnis beruht. Hat in dieser Situation die Vertragsbeziehung über sechs Monate bestanden und beschäftigt der Auftraggeber mehr als zehn Personen (§ 1 Abs. 1, § 23 Abs. 1 KSchG), wird der Auftragnehmer Kündigungsschutz nach §§ 1 ff. KSchG in Anspruch nehmen, welcher das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses voraussetzt. Setzt sich der Auftragnehmer beim Arbeitsgericht mit seiner Ansicht durch, so erhalten meist Sozialversicherungsträger hiervon Kenntnis, die gegebenenfalls wegen der Zahlung von Entgeltersatzleistungen nun nach § 115 SGB X auf sie übergegangene Entgeltansprüche geltend machen und vor allem Sozialversi-

---

10 Die Versicherungspflicht „Beschäftigter“ ergibt sich aus den jeweiligen Sonderregelungen für die einzelnen Sozialversicherungszweige, §§ 24 f. SGB III, § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V, § 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI, § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII, § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB XI, siehe näher *Waltermann*, Sozialrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2016, S. 62 ff.

11 Dort, wo kein Arbeitsverhältnis i. S. d. § 611 a BGB existiert, sind „Beschäftigungsverhältnisse“ ebenfalls denkbar. „Beschäftigungsverhältnisse“, die keine „Arbeitsverhältnisse“ sind, bestehen etwa bei entgeltlicher Tätigkeit trotz unwirksam geschlossenen Arbeitsvertrags oder nach wirksam beendetem Arbeitsvertrag, vgl. *Waltermann*, Sozialrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2016, S. 64; *Seewald*, in: *Kasseler Kommentar*, 96. Ergänzungslieferung, München 2017, § 7 SGB IV, Rn. 15 f. m. w. N. Ebenso existieren Fälle, in denen die Rechtsprechung „Beschäftigung“ bei öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen annimmt, *Seewald*, in: *Kasseler Kommentar*, 96. Ergänzungslieferung, München 2008, § 7 SGB IV, Rn. 97, 63. Ergänzungslieferung, München 2017, § 7 SGB IV, Rn. 119 a ff.

cherungsbeiträge einziehen. Auf diese Weise wird dann – im Rahmen der Verjährungsvorschriften – die Beitragspflicht für die Vergangenheit, für die Gegenwart und für die Zukunft sichergestellt.

### *III. Arbeitsrechtliche Haftung für den Mindestlohn nach § 14 AEntG, § 13 MiLoG*

Ähnliche Effekte haben diejenigen Arbeitsrechtsvorschriften, nach denen in bestimmten Fällen Generalunternehmer für die Entgeltspflichten ihrer Subunternehmer einzustehen haben. Die diesbezüglichen Vorschriften, § 13 MiLoG, § 14 AEntG, betreffen den allgemeinen Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz sowie den besonderen branchenbezogenen Mindestlohn nach dem Arbeitnehmerentendengesetz. Erfasst sind nach § 13 MiLoG, § 14 AEntG Hauptunternehmer, die einem Vertragspartner zur Erbringung von Werk- und Dienstleistungen verpflichtet sind und diese Pflicht (auch) unter Einsatz fremder Arbeitskräfte erfüllen. Zwar sind die dabei anfallenden Sozialversicherungsbeiträge nach § 14 S. 2 AEntG nicht von der Haftungsvorschrift erfasst. Dennoch folgt aus dem hier begründeten Haftungsrisiko des Auftraggebers (zusätzlich zur gegebenenfalls drohenden unmittelbaren Inanspruchnahme aufgrund von § 28e SGB IV, § 150 Abs. 3 SGB VII, siehe oben B. V.) ein erheblicher Anreiz zur Einhaltung auch sozialversicherungsrechtlicher Beitragspflichten.

### *IV. Arbeitsrechtliche Aufzeichnungspflichten*

Eine Regelung, die ebenfalls mittelbar die Erfüllung der Beitragspflicht unterstützt, ist § 17 MiLoG. Nach dieser Vorschrift haben Arbeitgeber für geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer i. S. d. § 8 Abs. 1 SGB IV und für Arbeitnehmer aus bestimmten Branchen<sup>12</sup> Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit spätestens sieben Tage nach der Arbeitsleistung auf-

---

12 § 17 Abs. 1 MiLoG bezieht sich auf § 2 a SchwarzArbG, wo genannt werden: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, und Fleischwirtschaft. Ausgenommen sind in Privathaushalten Beschäftigte.

zuzeichnen und die Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Der damit anfallende Bürokratieaufwand ist zwar beträchtlich. Jedoch dürften die Aufzeichnungspflicht und ihre Überwachung den Nebeneffekt haben, dass die aufzeichnende Person versuchen wird, Widersprüche zur Meldung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsentgelte zu vermeiden.

Tendenziell tragen somit wohl alle hier zitierten Regelungen zum Beitragseinzug bei. Das Ineinandergreifen der Vorschriften, vor allem das meist gemeinsame Merkmal der Arbeitnehmereigenschaft, bewirkt auch die gemeinsame Durchsetzung der Vorschriften. Wer das durch Täuschung vermeiden will, wird in der Praxis sämtliche der hier genannten Vorschriften ignorieren müssen, also in sozialversicherungsrechtlicher, arbeitsrechtlicher und steuerrechtlicher Hinsicht „Schwarzarbeit“ leisten lassen und leisten.

#### *D. Hoheitliche Eingriffsbefugnisse zwecks Beitragsleistung*

Unmittelbar wirkende Instrumente zur Sicherstellung der Beitragsleistung für die Gesetzliche Unfallversicherung sind die hoheitliche Kontrolle und Durchsetzung des Beitragsanspruchs. Sie sind in Deutschland allerdings nicht wie in anderen Staaten konzentriert, sondern erfolgen durch verschiedene Institutionen.

#### *I. Beitragseinzug, Betriebsprüfung, Beitragsbescheid und Vollstreckung*

Am Anfang jeglicher Kontrolle steht zunächst die Meldepflicht der Arbeitgeber an die Unfallversicherungsträger. Die zahlungspflichtigen Unternehmen haben den Unfallversicherungsträgern nach § 165 SGB VII jährlich die Basisdaten der Beitragsbestimmung für ihre versicherungspflichtigen Beschäftigten mitzuteilen. Das geschieht unabhängig von den monatlich greifenden Melde- und Aufzeichnungspflichten für den so genannten Gesamtsozialversicherungsbeitrag (betreffend Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) nach § 28d-§ 28 f SGB IV. Hieran anknüpfend ist gemäß § 168 SGB VII der Beitrag zu leisten (vgl. zur Beitragsleistung und -abführung beim Gesamtsozialversicherungsbeitrag § 28g-§ 28 i SGB IV).

Zur Überwachung von Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben bestehen gemäß § 166 SGB VII, § 28 p SGB IV eigene Aufsichts- und Kon-



trollmöglichkeiten. Danach nehmen die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung im Auftrag der Unfallversicherung mindestens alle vier Jahre Betriebsprüfungen vor. Das geschieht gleichzeitig mit der Betriebsprüfung für die Durchsetzung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags (zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung). Die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung teilen den Unfallversicherungsträgern gemäß § 28 p Abs. 1 c SGB IV ihre Erkenntnisse mit und diese erlassen dann entsprechende Beitragsbescheide. Deren Vollstreckung schließlich richtet sich nach § 66 SGB X i. V. m. den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Länder. Beitragsbescheide sind nach § 86 a Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 S. 2, § 86 b Abs. 1 S. 1 Nrn. 1, 2 SGG grundsätzlich vorläufig vollstreckbar; nur ernstliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit oder unbillige Härten für die Beitragspflichtigen hindern die vorläufige Vollstreckbarkeit.

## *II. Flankierende Durchsuchungsbefugnisse außerhalb der Beitragserhebung*

Bei der Betriebsprüfung gemäß § 166 SGB VII, § 28 p SGB IV haben die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung die Möglichkeit, die Herausgabe von Unterlagen und Daten zu verlangen; ihnen stehen keine Durchsuchungsbefugnisse zu.

Durchsuchungsbefugnisse existieren aber – auf der Grundlage gemäß Art. 13 GG zu beantragender richterlicher Durchsuchungsbeschlüsse – bei der Steuerfahndung, der Staatsanwaltschaft und beim Zoll, genauer: bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls.<sup>13</sup> Grundlage ist jeweils insbesondere der Verdacht der Steuerhinterziehung (§ 370 AO), der Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen (§ 266 a StGB, siehe oben B. III.) oder einer Straftat nach § 9 SchwarzArbG. Zudem kann auch die mögliche Erfüllung von Bußgeldtatbeständen den Erlass von Durchsuchungsbeschlüssen rechtfertigen, beispielsweise der Verdacht einer Ord-

---

13 Vgl. zu den Befugnissen der letzteren bei der Ausführung des Schwarzarbeitsgesetzes und des Mindestlohngesetzes die Regelungen der §§ 12-14 SchwarzArbG, §§ 14 f., § 21 Abs. 4 MiLoG; vgl. auch § 23 AEntG.

nungswidrigkeit nach § 21 MiLoG oder nach § 8 SchwarzArbG.<sup>14</sup> Die Koordination der Strafverfolgung wird zudem durch behördliche Auskunftspflichten begünstigt, insbesondere nach §§ 161, 474 StPO, §§ 116, 385 AO (vgl. aber auch die Einschränkungen zum Schutz des Steuergeheimnisses, § 30 Abs. 4 Nrn. 4, 5, § 31 a Abs. 1 Nrn. 1, 2, § 393 Abs. 2 AO).

### *Zusammenfassung und Ausblick*

Insgesamt ist festzuhalten, dass es der Gesetzlichen Unfallversicherung – wie fast dem gesamten Sozialversicherungssystem – an der wichtigsten Sanktion für die Nichtbefolgung von Beitragspflichten fehlt: Auch wenn nicht gezahlt wird, bleibt es beim Versicherungsschutz. Weil die soziale Vorsorge gerade auch den vom Arbeitgeber vernachlässigten Arbeitnehmer zu erfassen hat, kann diese Option der Sicherstellung von Beitragszahlungen nicht in Betracht kommen. Zu Recht sieht sie das Gesetz nicht vor.<sup>15</sup>

Wenn also richtigerweise Versicherungsschutz auch schon ohne Beitragszahlung gewährt wird, liegt somit die Last umso schwerer auf der hoheitlichen Durchsetzung von Beitragspflichten. Hier bedarf es eines effizienten Erfassungs-, Überwachungs- und Vollstreckungssystems.<sup>16</sup>

Ein weiteres Instrument ist die strafrechtliche Sanktionierung. § 266 a StGB wird oft angewandt.<sup>17</sup> Allerdings existieren hier wie bei allen strafrechtlichen Vorschriften verfassungsrechtliche und letztendlich auch technische Grenzen. Bestrafungen, die über das Schuldmaß hinaus reichen, verstoßen gegen das Rechtsstaatsprinzip. Zudem muss eine übermäßig starke Kriminalisierung dazu führen, dass schon der mögliche Tatvorwurf die betreffende Person erpressbar macht, womit erhebliche Fehlsteuerungen verbunden sind. Die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung, auch die

---

14 Laut Bundesverfassungsgericht bestehen allerdings in letzterem Fall erhöhte Anforderungen an die betreffenden Verdachtsmomente, BVerfG 5.3.2012 – 2 BvR 1345/08, NJW 2012, 2097.

15 Siehe oben B. I.

16 Siehe oben D.

17 Statistisch erfasst wurden im Jahr 2015 insgesamt 12.243 Fälle, 2014 waren es 13.088 Fälle, Bundesministerium des Inneren, Polizeiliche Kriminalstatistik 2015, S. 94, siehe unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.pdf?__blob=publicationFile), letzter Abruf am 9.11.2016; vgl. auch *Gercke/Leimenstoll* HRRS 2009, 442 ff.

Möglichkeit des Absehens von Strafe bei Selbstanzeigen (§ 266 a Abs. 6 StGB), wird, weil sehr eng gefasst, kaum als Anreiz zur Beitragspflichtenerfüllung genutzt.<sup>18</sup>

Ein zusätzliches Durchsetzungsmittel ist die Ausweitung des Kreises der Leistungspflichtigen, insbesondere nach § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 266 a StGB.<sup>19</sup> Relativ neu ist zum anderen die Erstreckung auf unternehmensfremde Dritte, etwa im Bereich der Leiharbeit und bei bestimmten Generalunternehmer-Subunternehmer-Konstellationen.<sup>20</sup> Dieses Mittel belastet aber mit den in Anspruch genommenen dritten Akteuren unter Umständen Personen, die nicht verantwortlich für das betreffende Geschehen sind. Hier werden Auftraggeber aufgrund ihres – tatsächlichen oder unterstellten – Einflusses und aufgrund ihrer Position als „Nutznießer“ instrumentalisiert, um staatliche Überwachungsaufgaben zu erfüllen. Eine Erweiterung würde wahrscheinlich Personen umfassen, die nicht über die erforderlichen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten verfügen.

Zudem ist die Durchsetzung von Beitragspflichten vor allem eine Frage praktischer Verwaltungstätigkeit. Wo Dinge nicht funktionieren, muss das nicht unbedingt auf schlechten Gesetzen beruhen, sondern lässt sich auch schlicht mit so genannten Vollzugsdefiziten erklären. Solche Defizite müssen übrigens nicht notwendigerweise in einer zu geringen Durchsetzung von Beitragspflichten, sondern können auch in einem rechtswidrig und willkürlich überzogenen Beitragseinzug liegen.<sup>21</sup>

Ein Phänomen, das in Deutschland wahrscheinlich seltener ist als im Ausland, ist die einheitliche Anwendung unterschiedlicher Schutzvorschriften. Wie hier gezeigt werden konnte, bewirkt die Anknüpfung verschiedener Regelungen des Sozialversicherungs-, Steuer- und Arbeitsrechts an einen möglichst einheitlichen Arbeitnehmerbegriff, dass – gewissermaßen gleichzeitig – eine ganze Vielfalt von Vorschriften anwendbar wird.<sup>22</sup> Diese Einheitlichkeit, welche die Rechtsanwendung stark erleichtert, dürfte derjenige Punkt sein, in dem das deutsche Recht die größten Schwächen aufweist. Zwar mag die jeweilige Differenzierung ihre eigene Rechtfertigung haben. Man sollte sich aber darüber klar sein, dass daraus Abstriche bei der Einfachheit und somit Durchsetzungsfähigkeit

---

18 Siehe oben Fn. 7.

19 Siehe oben B. IV.

20 Siehe oben B. V.

21 *Giesen*, SGB 2012, 305 ff.

22 Siehe oben C.

der betreffenden Vorschriften folgen. Zudem fehlt in Deutschland eine umfassend zuständige Arbeitsbehörde, die für die Durchsetzung ganz unterschiedlicher Normen des Sozialversicherungs- und Arbeitsrechts zuständig ist. Hierzulande ist man deshalb stärker auf die Kommunikation zwischen Behörden angewiesen.

Was man im deutschen Recht kaum versucht hat, um Beitragspflichten leichter durchsetzbar zu machen, ist die Einführung von Sonderrechten für auskunftswillige Personen. Hier gibt es bisher lediglich die sehr eng gefasste Regelung zur Straffreiheit nach Selbstanzeige gemäß § 266 a Abs. 6 StGB.<sup>23</sup> Weiter greifen könnten beispielsweise Kronzeugenregelungen<sup>24</sup> oder Verpflichtungen zur Selbstbelastung bei gleichzeitiger strafrechtlicher Privilegierung.<sup>25</sup> Ob ihr Einsatz sinnvoll wäre, ist aber fraglich, da die Erfassung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse eher ein Massenphänomen ist. Ihre Aufklärung leidet unter dem notwendigen breiten Ermittlungsaufwand, aber nicht unter punktuellen Problemen, welche die Besserstellung von „whistle blowing“ notwendig machen müsste. Man könnte allenfalls darüber nachdenken, die Strafbarkeit des sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmers bei der Teilnahme an der Straftat nach § 266 a StGB auszuschließen.<sup>26</sup> Aber auch das ist wegen der diesbezüglich ohnehin nachsichtigen Verfolgungspraxis wohl nicht erforderlich.

Insgesamt zeigt sich, dass in Deutschland die rechtlichen Grenzen bei der Ermittlung von Sozialversicherungstatbeständen insbesondere der gesetzlichen Unfallversicherung weitgehend erreicht sind. Wie so oft im deutschen Recht, können vor allem die Bekämpfung von Vollzugsdefiziten und die Rechtsvereinfachung noch Verbesserungen bringen.

---

23 Siehe oben bei Fn. 7.

24 Siehe § 46 b StGB i. V. m. § 100 a Abs. 2 StPO. Vgl. auch die sog. kartellrechtlichen „Bonusregelungen“, welche im Fall der Kooperation mit den Kartellbehörden Straferlasse erlauben. Siehe dazu Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen, ABl. C 325 v. 22.12.2005, S. 7, zuletzt geändert durch Mitteilung ABl. C 256 v. 22.12.2005, S. 1; Bekanntmachung des Bundeskartellamts Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen - Bonusregelung v. 7.3.2006, siehe unter: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7), letzter Abruf am 25.8.2017.

25 Siehe § 630 c Abs. 2 S. 3 BGB, § 97 Abs. 1 S. 3 InsO.

26 Siehe oben B. III. bei Fn. 6.

# Soziale Absicherung bei Krankheit – Entgeltfortzahlung, Krankengeld und Eingliederungsmanagement

*Katja Nebe*

## *Einleitung*

Die soziale Absicherung der Beschäftigten bei Krankheit durch Entgeltfortzahlung und Krankengeld ist essentiell für deren Existenzsicherung. Beides – Entgeltfortzahlung und Krankengeld – sind zugleich zentrale Merkmale des sozialen Arbeitsrechts sowie des Sozialversicherungsrechts. Angesichts einer stetigen Zunahme chronischer Erkrankungen und einer längeren Lebensarbeitszeit mit einem zugleich statistisch steigenden Risiko physischer oder psychischer Beeinträchtigungen im fortgeschrittenen Erwerbsalter<sup>1</sup> wird eine nachhaltige soziale Absicherung vor allem durch effektive Präventionspflichten bzw. Wiedereingliederungsmaßnahmen bei Krankheit<sup>2</sup> erreicht. Auch die mit länger andauernden Krankheitszeiten steigenden finanziellen Belastungen, sei es der Arbeitgeber durch Entgeltfortzahlung, sei es der Krankenkassen durch Krankengeld, sei es der sonstigen Sozialleistungsträger wegen vorzeitigem Verlust der Erwerbsfähigkeit, erfordern eine vorrangig präventive Vermeidung von Krankheit bzw. eine zügige Unterstützung arbeitsunfähiger Beschäftigter, um eine längere Distanz vom Erwerbsleben mit allen nachteiligen Folgen zu verhindern.<sup>3</sup>

Die strategischen Prämissen sind damit offen gelegt: Angesichts der Herausforderungen der Arbeitswelt sollten an erster Stelle die Aufgaben zur Vermeidung von Krankheit bzw. zur Wiedereingliederung bei Krankheit thematisiert werden. Gleichwohl werden im Folgenden zunächst allgemein die Voraussetzungen und der Umfang von Krankengeld und Entgeltfortzahlung behandelt. Hierbei soll besonders auf die krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit als maßgeblichen Rechtsbegriff eingegangen

---

1 Vgl. Daten aus BT-Drs. 18/8587, S. 1 ff.

2 Vgl. Nationaler Aktionsplan, „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“, BMAS 2011, S. 35 und konkreter BMAS, Schritt für Schritt zurück in den Job, 2014.

3 Umfassend *Weber/Peschkes/de Boer*, Return to Work – Arbeit für alle, Stuttgart 2015.

werden. Ferner wird die Entlastung kleinerer Unternehmen durch das Umlageverfahren erörtert.

Erst in einem zweiten Teil wird der Fokus auf neuere Instrumente gerichtet. Diese verpflichten sowohl die Arbeitgeber als auch die Krankenkassen und andere Sozialleistungsträger, die Wiedereingliederung von langzeiterkrankten Beschäftigten zu organisieren. Damit sollen der Verlust des Arbeitsplatzes sowie Frühverrentungen verhindert und gleichzeitig künftige Arbeitsunfähigkeiten vermieden werden.

Abschließend werden die jüngsten rechtspolitischen Maßnahmen aufgezeigt, mithilfe derer im deutschen Arbeits- und Sozialrecht die verschiedenen Aufgaben zur Prävention und Rehabilitation stärker miteinander verzahnt werden. Der Bereich krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit ist dabei ein besonders anschauliches Feld für das notwendige, aber auch effektive Zusammenwirken von Arbeitsrecht und Sozialrecht.<sup>4</sup>

#### A. Voraussetzungen und Umfang von Krankengeld und Entgeltfortzahlung

1883 wurde unter Reichskanzler Bismarck die Gesetzliche Krankenversicherung eingeführt. Seitdem ist das Risiko, infolge von Krankheit kein Arbeitsentgelt erzielen zu können, durch Krankengeldansprüche abgesichert. Heute ist der Krankengeldanspruch im Fünften Buch des Sozialgesetzbuch (SGB V), dem Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung, geregelt. Danach haben Versicherte Anspruch auf Krankengeld, wenn sie aufgrund einer Krankheit arbeitsunfähig sind oder sie auf Kosten der Krankenkasse stationär in einem Krankenhaus oder einer Rehabilitationseinrichtung behandelt werden, vgl. § 44 SGB V. Der Krankengeldanspruch entsteht bei Arbeitsunfähigkeit mit dem Tag der ärztlichen Feststellung, vgl. § 46 S. 1 Nr. 2 SGB V. Das Krankengeld beträgt gemäß § 47 Abs. 1 S. 1 SGB V 70 Prozent des regelmäßig erzielten Arbeitsentgelts.<sup>5</sup>

---

4 Allgemein zur Wechselwirkung von Arbeits- und Sozialversicherungsrecht *Nebe*, Prävention und Rehabilitation – Erhaltung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit als Schnittstellenproblem, in: SDSRV Bd. 63, Das Sozialrecht für ein längeres Leben, Berlin 2013, S. 57; zur mehrfachen Zielrichtung von stabilisierenden Sozialleistungen *Nebe*, Verzahnung der Sozialversicherung mit der betrieblichen Personalpolitik, in: Müller/Hummel/Peters-Lange/Toepler/Schuhmann (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden 2015, S. 591.

5 Ausführlich dazu *Legde*, in: Hänlein/Schuler (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB V, 5. Aufl., Baden-Baden 2016, § 47, Rn. 1 ff.

Die meisten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind allerdings bei einer krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit zunächst besser als nur in Höhe von 70 Prozent ihres vorherigen Nettoentgeltes abgesichert. Denn vorrangig muss der Arbeitgeber während der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit das bisherige Entgelt in voller Höhe fortzahlen, § 3 Entgeltfortzahlungsgesetz (EFZG). Dieser arbeitsvertragliche Anspruch entsteht bereits nach vierwöchiger ununterbrochener Dauer des Arbeitsverhältnisses. Auf eine konkret erbrachte Arbeitsleistung kommt es für den Anspruch auf Entgeltfortzahlung nicht an, vgl. § 3 Abs. 3 EFZG.<sup>6</sup> In der Praxis stellt sich nicht selten die Frage, wie zu verfahren ist, wenn Arbeitgeber die Entgeltfortzahlung verweigern, weil nach deren Behauptung die Voraussetzungen des § 3 EFZG nicht erfüllt seien. Hier müssen Leistungsträger dringend auf ihre Vorleistungspflicht verwiesen werden. Der Anspruch auf Krankengeld entsteht schon vom ersten Tag der Arbeitsunfähigkeit an. Allerdings ruht der Anspruch auf die Sozialleistung während der Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber, § 49 SGB V. Der Krankengeldanspruch ruht aber nur dann, wenn *tatsächlich* Entgelt durch den Arbeitgeber gezahlt wird. Solange dieser kein Entgelt fortzahlt, müssen Krankenkassen mit Krankengeld in Vorleistung gehen und sich gem. § 115 SGB X direkt mit dem Arbeitgeber, ggf. auch gerichtlich, über die Legalzession und damit über das Bestehen des Entgeltfortzahlungsanspruches auseinandersetzen.<sup>7</sup>

Die Ursache für die krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit ist sowohl für das Krankengeld als auch für die Entgeltfortzahlung irrelevant. Lediglich in den sehr seltenen Fällen, in denen der Arbeitnehmer grob gegen die eigenen Interessen eines verständigen Menschen verstoßen hat (sog. Verschulden gegen sich selbst<sup>8</sup>), ist der Anspruch auf Entgeltfortzahlung ausgeschlossen. Ein Ausschluss des Entgeltsfortzahlungsanspruches wegen einer solchen Obliegenheitsverletzung wird nur selten angenommen.<sup>9</sup> Dies ist richtig, denn der Arbeitnehmer ist gegenüber dem Arbeitgeber nicht verpflichtet, ein seine Gesundheit schonendes Freizeitverhalten zu praktizieren. Es ist Ausdruck des grundrechtlich geschützten allgemeinen Per-

---

6 Reinhard, in: Erfurter Kommentar, 17. Aufl., München 2017, § 3 EFZG, Rn. 33.

7 So klar für die Krankenkassen Legde, in: Hänlein/Schuler (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB V, 5. Aufl., Baden-Baden 2016, § 49, Rn. 5.

8 BAG, 18.3.2015, 10 AZR 99/14, BAGE 151, 159 = NZA 2015, 801.

9 Vgl. Fälle bei Reinhard, in: Erfurter Kommentar, 17. Aufl., München 2017, § 3 EFZG, Rn. 25 ff.

sönlichkeitsrechts, dass Beschäftigte außerhalb der Arbeitszeit ihr Leben selbstbestimmt gestalten können, ohne ihre Lebensgrundlage schon bei einem vernünftigerweise nicht ausschließbaren Lebensrisiko zu verlieren.

Der Anspruch auf Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber ist vorrangig gegenüber dem Krankengeldanspruch gegen die Krankenversicherung, vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 1 SGB V. Allerdings ist der Entgeltfortzahlungsanspruch je Krankheitsfall auf sechs Wochen begrenzt. Dauert die krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit länger an, dann zahlt die Krankenkasse längstens bis zur 78. Woche Krankengeld, § 48 SGB V. Ist die Arbeitsfähigkeit dann immer noch nicht wiederhergestellt, tritt bei Vorliegen der Voraussetzungen die Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III, ansonsten die Grundsicherung nach dem SGB II ein.

### *B. Definition der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit*

Es fällt auf, dass sowohl beim Krankengeld als auch bei der Entgeltfortzahlung nicht allein von der *Krankheit* als Voraussetzung für den Anspruch die Rede ist. Sowohl das deutsche Sozial- als auch Arbeitsrecht verlangen vielmehr, dass die Krankheit auch zur *Arbeitsunfähigkeit* führt. Beide Begriffe sind im Gesetz an keiner Stelle näher bestimmt. Allerdings kann nach ganz herrschender Meinung von folgenden Definitionen ausgegangen werden:

Eine Krankheit ist jeder regelwidrige Körper- oder Geisteszustand.<sup>10</sup> Arbeitsunfähig ist, wer die vor Beginn einer Krankheit ausgeübte Tätigkeit aufgrund dieser Krankheit entweder überhaupt nicht mehr oder nur auf die Gefahr hin ausüben kann, seinen Zustand zu verschlimmern.<sup>11</sup> Dabei muss ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Krankheit und der Arbeitsunfähigkeit bestehen; die Krankheit muss zumindest wesentliche Ursache für die Unfähigkeit zur Arbeitsleistung sein.

An dieser Stelle ist ausdrücklich auf eine Besonderheit im deutschen Recht hinzuweisen. Die Frage, welche Tätigkeit noch ausgeübt werden kann, wird anhand der konkreten Anforderungen des bisherigen Arbeitsplatzes beantwortet. Sobald schon ein Teil der auf dem Arbeitsplatz zu

---

10 St. Rspr. des BSG, vgl. BSGE 59, 119, 121.

11 BSG, 8.11.2005, B 1 KR 18/04 R, SozR 4-2500 § 44 Nr. 7; BAG v. 22.12.197, 1 AZR 180/71, BB 1972, 878 = BAGE 24, 84; ausführlich *Deinert/Welti/Winkler*, SWK-BR 2014, Stufenweise Wiedereingliederung, Rn. 9 ff.



verrichtenden Tätigkeiten nicht mehr erbracht werden kann, liegt Arbeitsunfähigkeit vor.<sup>12</sup> Es reicht, wenn der Arbeitnehmer seine konkreten vertraglichen Pflichten entweder qualitativ oder quantitativ nicht vollständig erbringen kann.<sup>13</sup> Das Gesetz kennt keine Teilarbeitsunfähigkeit.<sup>14</sup> Aus der Rechtsvergleichung wissen wir, dass eine solche gerade in anderen Rechtssystemen anerkannt ist. So wird beispielsweise im niederländischen Arbeitsrecht auch von einer denkbaren Teilarbeitsfähigkeit des erkrankten Beschäftigten ausgegangen.<sup>15</sup>

Die Arbeitsunfähigkeit wird von einem zugelassenen Arzt bzw. einer zugelassenen Ärztin attestiert. Dies setzt voraus, dass sich der Arzt oder die Ärztin über die bisherige Tätigkeit ein Bild macht und die bisherigen Arbeitsanforderungen mit den infolge der Erkrankung eingetretenen Einschränkungen vergleicht. Die näheren Vorgaben für die Feststellung und die Dokumentation der Arbeitsunfähigkeit zur Vorlage gegenüber dem Arbeitgeber sind in den sog. „Arbeitsunfähigkeitsrichtlinien“<sup>16</sup> festgelegt. Hierbei handelt es sich um untergesetzliche Bestimmungen, die vom Gemeinsamen Bundesausschuss der Gesetzlichen Krankenkassen festgelegt werden und die für alle Vertragsärzte, die an der Versorgung zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung teilnehmen, kraft gesetzlicher Anordnung verbindlich sind, vgl. § 91 Abs. 6 SGB V. Haben der Arbeitgeber oder die Krankenkasse Zweifel an der Richtigkeit des ärztlichen Zeugnisses über die attestierte Arbeitsunfähigkeit, können sie den Medizinischen

---

12 *Reinhard*, in: Erfurter Kommentar, 17. Aufl., München 2017, § 3 EFZG, Rn. 9.

13 Für den Fall, dass die vertraglich vereinbarte Arbeitsleistung nur mit unwesentlichen Einschränkungen erbracht werden kann (so wenn z. B. bei einem Vier-Schicht-System Nacharbeit mit einem bisherigen Anteil von max. 5 Prozent der Arbeitszeit nicht wie vertraglich geschuldet geleistet werden kann), muss der Arbeitgeber die angebotene Arbeit dennoch annehmen und darf den leistungsbereiten Arbeitnehmer nicht auf Arbeitsunfähigkeit verweisen; andernfalls bleibt er zur Zahlung von Annahmeverzugslohn verpflichtet, so BAG, 9.4.2014, 10 AZR 637/13, DB 2014, 1434.

14 *Legde*, in: Hänlein/Schuler (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB V, 5. Aufl., Baden-Baden 2016, § 44 SGB V, Rn. 9.

15 Instrukтив *Mittag* u. a., Arbeitgeberverantwortung für die Wiedereingliederung kranker Arbeitnehmer: Das Modell Niederlande, RP-Reha, 2014, Heft 1, S. 67 ff.

16 Arbeitsunfähigkeits-Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit und die Maßnahmen zur Stufenweisen Wiedereingliederung nach § 92 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 SGB V (Arbeitsunfähigkeits-Richtlinie), i. d. F. v. 14.11.2013, veröffentlicht im Bundesanzeiger AT 27.1.2014 B4, in Kraft getreten am 28.1.2014.

Dienst der Krankenkassen gemäß § 275 SGB V mit einer Überprüfung beauftragen.

### *C. Solidarisierung durch Umlageverfahren und paritätische Sozialversicherungsbeiträge*

Zumindest für Arbeitgeber mit kleinen Betrieben, d. h. mit bis zu 30 Beschäftigten, hat der Gesetzgeber die Kosten für die Entgeltfortzahlungspflicht solidarisiert. Das Gesetz über den Ausgleich von Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (AAG)<sup>17</sup> sieht vor, dass Arbeitgeber mit max. 30 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine Umlage zahlen. Aus dieser werden dann 80 Prozent der Entgeltfortzahlungskosten an den Arbeitgeber erstattet. Die Umlage wird von den Krankenkassen verwaltet. Die Kosten der Umlage für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, sog. U1-Umlage, sind relativ gering. Die Umlagesätze liegen zwischen 1,1 und 2,7 Prozent der Lohnkosten.

Während die Mittel für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall allein von den Arbeitgebern aufgebracht werden, sind die Arbeitgeber an der Finanzierung des Krankengeldes zumindest beteiligt. Das Krankengeld ist eine Sozialversicherungsleistung. Typisch für das deutsche Sozialversicherungssystem ist die grundsätzlich paritätische Finanzierung. Die Versicherungsbeiträge werden jeweils ungefähr zur Hälfte von beiden Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – aufgebracht und nach der Höhe der jeweiligen Arbeitseinkommen bemessen. Zurzeit liegen die Krankenversicherungsbeiträge bei ca. 15 Prozent. Den Arbeitnehmern wird ein Teil ihres Arbeitsentgelts für die Sozialversicherung (einschließlich der Krankenversicherung) abgezogen. Die Arbeitgeber zahlen die andere Hälfte direkt.<sup>18</sup>

Wegen dieser Kostenbeteiligung haben natürlich auch Arbeitgeber ein großes wirtschaftliches Interesse, die Fälle von Langzeiterkrankungen zu senken, um damit wiederum die Ausgaben für Krankengeld gering zu hal-

---

17 Vor Erlass des AAG war die Umlage wegen Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall im Lohnfortzahlungsgesetz geregelt. Dieses wurde geändert, nachdem das Bundesverfassungsgericht eine mutterschutzrechtliche Regelung für verfassungswidrig erklärt hatte, BVerfG, 18.11.2003, 1 BvR 302/96, BVerfGE 109, 64 = BGBl. I 2004, 69. Im Zuge der mutterschutzrechtlich gebotenen Neuregelung wurde auch die Entgeltfortzahlung wegen krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit im AAG kodifiziert.

18 Zu Einzelheiten vgl. §§ 28 d SGB IV ff.

ten. Bundesweit steigen die Ausgaben für Krankengeld kontinuierlich an. 2015 wurden ca. 10,5 Milliarden Euro für Krankengeld ausgegeben. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherungen von ca. 209 Mrd. Euro ist dies zwar nicht sehr hoch. Da die Krankengeldkosten allerdings sehr dynamisch anwachsen,<sup>19</sup> wird seit einiger Zeit verstärkt nach Mitteln zur Gegensteuerung gesucht.

Damit lässt sich zu den vordringlichen Instrumenten der Prävention und der Wiedereingliederung überleiten.

#### D. Stufenweise Wiedereingliederung

Schon seit den 1970er Jahren sieht das Krankenversicherungsrecht vor, dass Ärzte bei der Feststellung der Arbeitsunfähigkeit auch prüfen sollen, ob die erkrankten Beschäftigten ihre Tätigkeit zumindest noch teilweise erbringen können.<sup>20</sup> Lässt sich dies feststellen, soll dann geprüft werden, ob bei einer allmählichen Steigerung der Arbeitszeit und/oder einer Veränderung der Arbeitsinhalte der Beschäftigte wieder besser in das Arbeitsleben eingegliedert werden kann. Der Arzt oder die Ärztin bescheinigt in diesem Fall einen sog. Stufenplan und der noch arbeitsunfähige Arbeitnehmer kann durch eine Stufenweise Wiedereingliederung die Rückkehr in den Betrieb versuchen. Seit 2001 finden sich die Regelungen nicht nur für die Krankenversicherung, dort schon seit jeher in § 74 SGB V, sondern für alle Fälle, in denen eine medizinische Rehabilitation stattfindet, in § 28 SGB IX, ab dem 1. Januar 2018<sup>21</sup> in § 44 SGB IX.

---

19 Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Sondergutachten 2015, Krankengeld – Entwicklung, Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten, S. 70.

20 Umfassend zur Stufenweisen Wiedereingliederung *Dyck*, Stufenweise Wiedereingliederung nach §§ 28 SGB IX, 74 SGB V, Dissertation Frankfurt a. M. (u. a.) 2011; *Gawlick*, Die Stufenweise Wiedereingliederung arbeitsunfähiger Arbeitnehmer in das Erwerbsleben nach § 28 SGB IX/§ 74 SGB V, Dissertation Freiburg 2009.

21 Im Zuge des am 23.12.2016 verabschiedeten Bundesteilhabegesetzes wird das SGB IX mit Wirkung zum 1.1.2018 geändert, in Teilen grundlegend neu gestaltet, in anderen Teilen, wie z. B. hinsichtlich der Stufenweisen Wiedereingliederung nur die Nummerierung der bisher geltenden Paragraphen verschoben, vgl. BGBl. I, Nr. 66 v. 29.12.2016, S. 3234 ff. Zum Bundesteilhabegesetz *Luik*, RP-Reha, 2017, Heft 2, S. 5 ff.

Mit einer solchen Stufenweisen Wiedereingliederung sind zahlreiche praktische, psychosoziale und vor allem auch rechtliche Fragen verbunden. Während der Stufenweisen Wiedereingliederung ist der Arbeitnehmer immer noch krankheitsbedingt arbeitsunfähig. Erst dann, wenn er bzw. sie wieder im vollen Umfang die vor der Krankheit erbrachte Tätigkeit leisten kann, endet die Arbeitsunfähigkeit (vgl. oben zur Arbeitsunfähigkeit unter B.). Das deutsche Recht kennt keine Teilarbeitsfähigkeit.<sup>22</sup> Der Arbeitnehmer erhält während der Stufenweisen Wiedereingliederung grundsätzlich auch weiterhin nur Krankengeld von der Gesetzlichen Krankenversicherung oder, wenn er zuvor eine medizinische Rehabilitation durch die Gesetzliche Rentenversicherung oder die Gesetzliche Unfallversicherung erhalten hat, entweder Übergangsgeld, vgl. §§ 65, 66 SGB IX, §§ 20, 21 SGB VI, oder Verletztengeld, vgl. § 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX, §§ 45 ff. SGB VII.<sup>23</sup> Auch im Fall, dass der Beschäftigte inzwischen Arbeitslosengeld bezieht, kommt eine Stufenweise Wiedereingliederung in Betracht, ohne dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld von der dafür zuständigen Bundesagentur für Arbeit gekürzt oder gestrichen werden dürfte.<sup>24</sup>

Für den Arbeitnehmer liegen die Vorteile der Stufenweisen Wiedereingliederung darin, dass er bei der Rückkehr an den Arbeitsplatz nicht sofort mit der vollen Belastung einsteigen muss. Gerade nach langen oder schweren Erkrankungen ist es wichtig, dass die Beschäftigten wieder Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit gewinnen. Die Wiedereingliederung wird laufend ärztlich überprüft,<sup>25</sup> so dass gegebenenfalls der Stufenplan auch angepasst werden kann.

Für den Arbeitgeber besteht der Vorteil, dass sich die Beschäftigten nicht zu lange vom Arbeitsalltag entwöhnen. Je früher sie wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren, umso länger bleiben sie auch stabil in der Be-

---

22 Vgl. *Ledge* (Fn. 14).

23 Ausführlich zur Absicherung *Nebe*, in: *Feldes/Kohte/Stevens-Bartol* (Hrsg.), SGB IX, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 2018, § 44, Rn. 31 ff.

24 BSG, 17.12.2013, B 11 AL 20/12 R, SuP 2014, 236 mit zust. Anm. *Luik*, jurisPR-SozR 14/2014, Anm. 2; BSG, 21.3.2007, B 11 a AL 31/06 R mit zust. Anm. *Unge- rer SuP* 2008, 387 sowie *Luik*, jurisPR-SozR 24/2007 Anm. 4.

25 Zu den Risiken einer unzureichenden ärztlichen Kontrolle über den Prozess der Stufenweisen Wiedereingliederung anschaulich OLG Koblenz, 16.10.2012, 5 U 931/12, VersR 2013, 1400 mit Anm. *Janda*, MedR 2014, 314.

schäftigung.<sup>26</sup> Zugleich steht dem Arbeitgeber ein Beschäftigter mit einer Teilleistungsfähigkeit zur Verfügung, der von der Krankenkasse durch Krankengeld finanziert wird.

Lange diskutiert wurde, wie eine praktizierte Stufenweise Wiedereingliederung in das Rechtsverhältnis zwischen Betriebsinhaber und Rehabilitand einzuordnen ist. Heute kann als Konsens festgehalten werden, dass auch die Stufenweise Wiedereingliederung am bestehenden, allerdings wegen der anhaltenden Arbeitsunfähigkeit in seinen Hauptleistungspflichten eingeschränkten Arbeitsverhältnis nichts ändert. Das ruhende Arbeitsverhältnis bleibt unverändert. Da die Stufenweise Wiedereingliederung im Betrieb stattfindet, ist sie auf die Organisation des Betriebsinhabers und damit auf vertragliche Abreden zwischen Rehabilitand und Betriebsinhaber angewiesen. Der Rehabilitand wird nicht zur Leistung von Diensten gegen Vergütung, sondern in allererster Linie aus therapeutischen Gründen beschäftigt. Die konkrete Vereinbarung seiner Beschäftigung im Rahmen einer Stufenweisen Wiedereingliederung lässt sich daher keinem typischen Vertrag zuordnen und wird deshalb als Vertrag eigener Art angesehen. Dieses Rechtsverhältnis *sui generis* tritt neben das ruhende Arbeitsverhältnis.<sup>27</sup> Selbst ein im Rahmen der Stufenweisen Wiedereingliederung für den Arbeitgeber messbarer Mehrwert qualifiziert die Dienste nicht als im Austausch gegen Entgelt erbrachte. Allerdings steht es den Parteien des ruhenden Arbeitsvertrages frei, auch einen weiteren echten Arbeitsvertrag zu schließen, z. B. ein echtes Teilzeitarbeitsverhältnis auf Zeit, so wenn die teilweise Leistungseinschränkung längerfristig andauern wird.<sup>28</sup>

Nicht selten ist streitig, ob Beschäftigte gegenüber ihren Arbeitgebern einen Anspruch darauf haben, ihnen tatsächlich eine Stufenweise Wieder-

---

26 Vgl. die Untersuchung von *Bürger* u. a., Stufenweise Wiedereingliederung zulasten der GRV, Die Rehabilitation 2011, S. 74; *Bürger* u. a., Wer profitiert von Stufenweiser Wiedereingliederung?, Die Rehabilitation 2011, 178.

27 BSG, 17.12.2013, B 11 AL 20/12 R, SuP 2014, 236; so schon BAG AP Nr. 1 und Nr. 3 zu § 74 SGB V; zust. ebenfalls *Majerski-Pahlen*, in: Neumann/Pahlen/Majerski-Pahlen (Hrsg.), SGB IX, 12. Aufl., München 2010, § 28, Rn. 5; *Hoyningen-Huene*, NZA 1992, 49, 52; a. A. *Glaubitz*, NZA 1992, 402; a. A. bei wirtschaftlichem Austauschcharakter wohl auch SG Karlsruhe, 17.11.2008, S 5 AL 4129/08.

28 Vgl. BAG, 29.1.1992, 5 AZR 37/91, AP Nr. 1 zu § 74 SGB V = NZA 1992, 643 sowie BAG, 25.10.1973, 5 AZR 141/73, AP Nr. 42 zu § 616 BGB = BB 1974, 2309; zu den weiteren vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten *Gagel*, NZA 2001, 988, 990.

eingliederung zu ermöglichen.<sup>29</sup> Die praktische Durchführung im Betrieb setzt die Mitwirkung des Arbeitgebers voraus. Je größer dessen Interesse, desto weniger wird er die Mitwirkung verweigern. Motivierte Beschäftigte sollten sich ihrer Rechtsposition bewusst sein, um das berechtigte Verlangen nach einer Stufenweisen Wiedereingliederung auch effektiv geltend machen zu können. Die §§ 74 SGB V und 44 SGB IX selbst verpflichten nur die Sozialleistungsträger. Verweigern sich Arbeitgeber einer Stufenweisen Wiedereingliederung, können sich schwerbehinderte Beschäftigte auf die Pflicht zur behinderungsgerechten Beschäftigung und den Anspruch gem. § 164 Abs. 4 SGB IX berufen.<sup>30</sup> In der Literatur wird inzwischen weitgehend übereinstimmend auch einfach behinderten Beschäftigten (also mit einem Grad der Behinderung unter 50 bzw. ohne Gleichstellung) der Anspruch auf Beschäftigung zur Stufenweisen Wiedereingliederung zuerkannt.<sup>31</sup> Die dogmatische Begründung ergibt sich aus der europa- und völkerrechtskonformen Auslegung des deutschen Arbeitsrechts, denn die Pflichten nach europäischem Recht sowie nach der UN-BRK über die angemessenen Vorkehrungen zugunsten behinderter Menschen

---

29 Vgl. <http://fma.reha-recht.de/index.php/Thread/20-Haben-Arbeitnehmer-innen-ein-en-individuellen-Anspruch-auf-die-Stufenweise-Wieder/>, letzter Abruf am 25.8.2017.

30 BAG, 13.6.2006, 9 AZR 229/05, NZA 2007, 91 ff.; dazu *Beyer/Wocken*, DB 2013, 2270; umfassend zur behinderungsgerechten Beschäftigung *Boecken*, RdA 2012, 210 ff.

31 Ausdrücklich Gagel, br 2011, 66, 71; Gagel, DVfR Beitrag Forum B 2/2010; Gagel, jurisPR-ArbR 6/2007 Anm. 1; Gagel, DVfR Beitrag Forum B 9/2005; Gagel, NZA 2001, 988, 991 f.; Dyck, Stufenweise Wiedereingliederung nach § 28 SGB IX, § 74 SGB V, Frankfurt a. M. (u. a.) 2011, S. 152 ff.; Nebe, DB 2008, 1801, 1804 m. w. N.; Nebe, in: Feldes/Kohte/Stevens-Bartol (Hrsg.), SGB IX, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 2015, § 28, Rn. 16; ebenso Deinert, ZSR Sonderheft 2005, 104, 124; Deinert, in: Deinert/Neumann (Hrsg.), Handbuch SGB IX, 2. Aufl., Baden-Baden 2009, § 16, Rn. 37; Gagel/Schian, br 2006, 53, 55; Pick, DVfR Beitrag Forum B 8/2007; Oppermann, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB IX, 26. Ergänzungslieferung, Berlin 2014, § 28, Rn. 15; Kohte, jurisPR-ArbR 21/2006 Anm. 4; Kohte, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 5. Aufl., München 2017, § 81 SGB IX, Rn. 2; Welti, DVfR Beitrag Forum A 9/2006; v. Roetteken stützt sich auf § 241 Abs. 2 BGB, jurisPR-ArbR 33/2013 Anm. 1; ebenso *Beyer/Wocken*, DB 2013, 2270 ff.; a. A. *Boecken*, RdA 2013, 210, 216; Knittel, in: ders. (Hrsg.), SGB IX, 6. Aufl., Köln 2012, § 28, Rn. 26 h a. E.; zur Pflicht über den Umweg der Empfehlung im BEM Geiger, info also 2012, Heft 5, S. 195, 196.

(Art. 5 RL 2000/78/EG und Art. 2, 27 UN-BRK<sup>32</sup>) unterscheiden nicht nach einem Behinderungsgrad oder einer Schwere der Behinderung.<sup>33</sup> Das BAG hat in der wichtigen Entscheidung vom 19. Dezember 2013<sup>34</sup> ausführlich dargelegt, dass die allgemeine Schutzpflicht gemäß § 241 Abs. 2 BGB Arbeitgeber verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zum Schutz beeinträchtigter Beschäftigter zu treffen. Ist die verlangte Stufenweise Wiedereingliederung dem Arbeitgeber im Einzelfall zumutbar, muss er sie ermöglichen.

Anspruchsvoller ist die dogmatische Herleitung des Mitwirkungsanspruchs zugunsten von Beschäftigten, für die eine Behinderung (noch) nicht festgestellt ist. Die Rechtsprechung hat über einen generellen Anspruch auf Stufenweise Wiedereingliederung noch nicht entschieden, allerdings über die Pflicht des Arbeitgebers zur Umsetzung von im betrieblichen Eingliederungsmanagement (§ 167 Abs. 2 SGB IX) empfohlenen Maßnahmen. Unterlässt der Arbeitgeber die im Ergebnis des BEM-Prozesses empfohlene Stufenweise Wiedereingliederung, obwohl sie ihm zumutbar ist, macht er sich schadenersatzpflichtig und muss ggf. Lohn als Annahmeverzugslohn zahlen.<sup>35</sup> Überdies ist aber auch ein direkter Anspruch auf Mitwirkung des Arbeitgebers an einer Stufenweisen Wiedereingliederung zu bejahen.<sup>36</sup> Rechtsgrundlage ist der ruhende Arbeitsvertrag und in dessen Rahmen entweder § 241 Abs. 2 BGB oder § 618 BGB mit seiner Pflicht zur gesundheitsgerechten Beschäftigung. Die jüngere

---

32 Zum systematischen Zusammenhang zwischen verbotener Diskriminierung und der Versagung angemessener Vorkehrungen in der UN-BRK *Aichele/Althoff* und *Trenk-Hinterberger*, jeweils in Welke, UN-BRK, 2012 sowie *Nebe*, in: Gagel (Hrsg.), SGB II/III, 55. Ergänzungslieferung, München 2014, vor §§ 112-129 SGB III, Rn. 1 i ff.

33 EuGH, 11.4.2013, Rs. C-335/11 (Ring) und Rs. C-337/11 (Skouboe Werge), NZA 2013, 553 mit Anm. *Groskreutz/Welti*, RP-Reha 2014, Heft 1, S. 25; BAG, 3.4.2007, 9 AZR 823/06, NZA 2007, 1098; *Schlachter*, in: Erfurter Kommentar, 17. Aufl., München 2017, § 1 AGG, Rn. 11; *Kohte*, in: Knickerehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 5. Aufl., München 2017, § 81 SGB IX, Rn. 2.

34 BAG, 19.12.2013, 6 AZR 190/12, NZA 2014, 372 mit Anm. *Beyer/Wocken*, RP-Reha 2014, Heft 3, S. 25 ff.; *Nebe*, in: Kohte/Faber/Feldhoff (Hrsg.) Handkommentar-ArbSchR, Baden-Baden, 2. Aufl., 2017, § 618 BGB, Rn. 41; a. A. *Lange*, SAE 2007, 303, 308.

35 LAG Hamm, 4.7.2011, 8 Sa 726/11, mit Anm. *Nebe/Kalina*, RP-Reha 2014, Heft 1, S. 31 ff.

36 *Gagel*, DVfR Beitrag Forum B 2/2010.

Rechtsprechung des EuGH, verstärkt durch die Wirkung der UN-BRK<sup>37</sup>, stützt diese Sicht, denn eine Erkrankung ist einer Behinderung dann gleichgestellt, wenn sich die Krankheitsfolgen vergleichbar denen einer Behinderung auswirken und längerfristig anhalten.<sup>38</sup> Diese Pflicht lässt sich gut auf den bereits benannten § 618 BGB stützen, der die gesundheitsgerechte Beschäftigung nicht an eine festzustellende Behinderung knüpft.<sup>39</sup> Aus der gesundheitsbezogenen Schutzpflicht des Arbeitgebers folgt dessen Verantwortung, die Beschäftigungsfähigkeit seines Arbeitnehmers zu erhalten.<sup>40</sup> Dies umfasst die Pflicht, mit dem arbeitsunfähigen Arbeitnehmer eine Wiedereingliederungsvereinbarung abzuschließen, soweit dies für den Arbeitgeber zumutbar ist.<sup>41</sup>

Die Mitwirkungsbereitschaft der Arbeitgeber wird sich jedoch weniger unter Verweis auf juristische Gegebenheiten als vielmehr durch Einsichten in eigene praktische Vorteile erhöhen lassen.<sup>42</sup> Motivation und Beratung, wie sie von den Rehabilitationsträgern nach § 42 Abs. 3 Nr. 3 SGB IX auch zugunsten von Arbeitskollegen und Vorgesetzten geschuldet sind, können Schlüssel zum Erfolg sein.

### E. Betriebliches Eingliederungsmanagement

Mit der Stufenweisen Wiedereingliederung ist ein wichtiges Instrument genannt, welches verhindern soll, dass erkrankte Beschäftigte langfristig aus dem Erwerbsleben ausgegliedert werden. Die Stufenweise Wiederein-

---

37 Ausführlich *Nebe*, in: *Gagel* (Hrsg.), SGB II/III, 55. Ergänzungslieferung, München 2014, vor §§ 112-129 SGB III, Rn. 1 b ff.

38 EuGH, 11.4.2013, Rs. C-335/11 (Ring) und Rs. C-337/11 (Skouboe Werge), NZA 2013, 553 ff.; dazu ausführlich der Beitrag von *Welti/Groskreutz*, RP-Reha 2014, Heft 1, S. 25 ff.

39 Bzw. allgemeine Fürsorgepflicht: *Dyck*, Stufenweise Wiedereingliederung nach § 28 SGB IX, § 74 SGB V, Frankfurt a. M. (u. a.) 2011, S. 156 ff.; *Gagel*, br 2011, 66, 72; *Gagel*, DVfR Beitrag Forum B 2/2010; *Gagel*, jurisPR-ArbR 6/2007 Anm. 1; *Gagel*, NZA 2001, 988, 991; unterstützend *Pick*, DVfR Beitrag Forum B 8/2007; a. A. *Knittel*, in: ders. (Hrsg.), SGB IX, 6. Aufl., Köln 2012, § 28, Rn. 26 h.

40 *Oetker*, in: *Staudinger BGB*, Berlin 2016, § 618, Rn. 10 f.

41 *Gagel*, NZA 2001, 988, 991; *Nebe/Kalina*, RP-Reha 2014, Heft 1, S. 31, 35.

42 Dazu *Becker* im FMA-Forum der DVfR unter: <http://fma.reha-recht.de/index.php/Thread/20-Haben-Arbeitnehmer-innen-einen-individuellen-Anspruch-auf-die-Stufenweise-Wieder/>, letzter Abruf am 25.8.2017.



gliederung wird auch praktisch angewandt. Gleichwohl werden damit nicht alle Herausforderungen für den Erhalt von Arbeitsfähigkeit bewältigt.

Meist braucht es eines koordinierten Suchprozesses im Betrieb. Seit 2004 sind Arbeitgeber zu einem solchen Suchprozess, dem sog. Betrieblichen Eingliederungsmanagement, vgl. § 167 Abs. 2 SGB IX, verpflichtet.<sup>43</sup> Ist ein Beschäftigter länger als sechs Wochen krank, ist zu prüfen, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden und mit welchen Hilfen und Leistungen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt sowie der Arbeitsplatz erhalten werden kann. Besteht in dem Betrieb ein Betriebsrat, muss das Betriebliche Eingliederungsmanagement gemeinsam mit dem Betriebsrat erfolgen. Ist der erkrankte Arbeitnehmer zugleich schwerbehindert, muss die Schwerbehindertenvertretung beteiligt werden. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement findet nur mit Zustimmung des betroffenen Beschäftigten statt.<sup>44</sup>

Die Belegschaftsstrukturen und die Arbeitsbedingungen ändern sich in Deutschland in mehrerlei Hinsicht. Mit dem gestiegenen gesetzlichen Renteneintrittsalter werden von Jahr zu Jahr mehr ältere Arbeitnehmer, auch jenseits des 65. Lebensjahres, beschäftigt. Die Belegschaften werden insgesamt durchschnittlich älter, womit auch die Zahl chronisch kranker und schwerbehinderter Beschäftigter überproportional zunimmt. Gleichzeitig ändern sich durch den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsarbeit und durch die Digitalisierung der Arbeit die Arbeitsbedingungen selbst. Dies alles stellt wiederum den in Deutschland verpflichtenden präventiven Arbeitsschutz vor große Herausforderungen. Noch gibt es deutliche Defizite in der Vorbeugung von arbeitsbedingten Gesundheitsbelastungen, insbesondere bei der Vermeidung von psychosozialen Belastungen. Der Anstieg von psychisch kranken Menschen mit vorzeitigem Rentenbezug hält seit Jahren an.<sup>45</sup>

Dieser so skizzierte tatsächliche Hintergrund zeigt, dass die Betriebe ein gutes Betriebliches Eingliederungsmanagement etablieren müssen. Wird ein an chronischen Rückenschmerzen oder wegen psychischer Störungen langzeiterkrankter Kollege bei der Rückkehr zu unveränderten Arbeitsbedingungen beschäftigt, ist mit einem baldigen Rückfall zu rechnen.

---

43 Ausführlich *Feldes/Niehaus/Faber*, Werkbuch BEM, Frankfurt a. M. 2015.

44 *Feldes*, in: *Feldes/Kohte/Stevens-Bartol* (Hrsg.), SGB IX, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 2015, § 84, Rn. 89 ff.

45 BT-Drs. 18/8587, S. 21 f.

Stattdessen muss gemeinsam mit den im Betrieb Verantwortlichen, z. B. Betriebsrat, Betriebsarzt und Sicherheitsfachkraft, geprüft werden, welche Gefährdungen am Arbeitsplatz bestehen und mit welchen Maßnahmen diese abzubauen bzw. zu beseitigen sind.<sup>46</sup> Reicht eine solche einfache Gefährdungsbeurteilung, wie sie nach dem allgemeinen Arbeitsschutzgesetz geschuldet ist, vgl. § 5 ArbSchG, nicht aus, dann kommen gegebenenfalls die Leistungsansprüche gegen Sozialleistungsträger, aber auch die Ansprüche gegen den Arbeitgeber auf Änderung des Arbeitsvertrages in Betracht. Kann beispielsweise ein rückengeschädigter Mitarbeiter seine bisherige Tätigkeit nur mit einer technischen Hebehilfe verrichten, dann sind sowohl der Arbeitgeber, vgl. § 164 Abs. 4 SGB IX, aber auch verschiedene denkbare Sozialleistungsträger, vgl. § 49 Abs. 8 SGB IX, verpflichtet, diese Maßnahmen bereitzustellen.<sup>47</sup> Dies alles kann am besten im Betrieb geklärt werden, weshalb die Verantwortung dafür der Arbeitgeber trägt. Diejenigen, die ein solches betriebliches Eingliederungsmanagement zielgerecht einführen, können von den Sozialleistungsträgern durch Bonuszahlungen gefördert werden, vgl. § 167 Abs. 3 SGB IX. Hier handelt es sich um ein Anreiz-, nicht Sanktionssystem.

Trotz der seit nunmehr elf Jahren bestehenden Pflicht zum betrieblichen Eingliederungsmanagement gibt es zahlreiche Betriebe, in denen noch nichts in diese Richtung unternommen worden ist. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen sind die Herausforderungen sehr hoch. Sie bedürfen daher der Unterstützung durch die Sozialleistungsträger, die auch für die Bereitstellung von sozialen Hilfen zuständig sind, die sog. Rehabilitationsträger. Hier haben sich in den letzten Jahren regional erfolgreiche Initiativen entwickelt, die sehr vom Engagement der Verantwortlichen vor Ort abhängen.

---

46 *Kohte*, Das betriebliche Eingliederungsmanagement – Ein doppelter Suchprozess, WSI-Mitteilungen 2010, 374.

47 *Nebe*, Instrumente zur Ermöglichung und Erhaltung einer Beschäftigung im laufenden Arbeitsverhältnis, in: Becker/Wacker/Banafsche (Hrsg.), *Homo faber disabilis?*, Baden-Baden 2015, S. 163; *Nebe*, Rechtliche Aspekte – Rückkehr durch Verfahrens-, Präventions- und Anpassungspflichten, in: Weber/Peschkes/de Boer (Hrsg.), *Return to Work*, Stuttgart 2015, S. 36.

*F. Sozialrechtliches Eingliederungsmanagement, Betriebliche Gesundheitsförderung und Prävention durch die Gesetzliche Rentenversicherung*

Angesichts der deutlichen Reserven in den Betrieben, ein Betriebliches Eingliederungsmanagement zu etablieren, und wegen der weiterhin ansteigenden Ausgaben für Krankengeld sowie die zunehmenden Frühverrentungen sind nun, seit Mitte 2015, auch die Gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, die Arbeitnehmer zu beraten, welche Leistungen und unterstützenden Angebote zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit erforderlich sind, vgl. § 44 Abs. 4 SGB V. Sorgfältig muss allerdings beobachtet werden, ob die Krankenkassen diese Pflicht nutzen, um Druck auf die erkrankten Arbeitnehmer aufzubauen, ihre Arbeit früher aufzunehmen. Eine solche Umsetzung der Pflicht liefe dem gesetzgeberischen Anliegen zuwider und würde zugleich das Gegenteil bewirken. Sämtliche Verfahren verlangen ein hohes Maß an Vertrauen und sind deshalb allesamt für den erkrankten Arbeitnehmer freiwillig.

Eine letzte Aufgabe soll hier angesprochen werden: Nämlich dass Krankheit und Arbeitsunfähigkeit bestenfalls verhindert werden sollen. Zu diesem Zweck verpflichtet nicht nur das Arbeitsschutzgesetz den Arbeitgeber zu präventiven Maßnahmen wie der Gefährdungsbeurteilung, vgl. § 5 ArbSchG. Inzwischen hat der Gesetzgeber erkannt, dass der Aufbau einer breiten Präventionskultur in den Betrieben auch der Unterstützung von außen bedarf. Ferner sind die Pflichten der Krankenkassen in den letzten Jahren Stück für Stück erweitert worden. Die Pflicht zur Betrieblichen Gesundheitsförderung und vor allem die enge Abstimmung mit den Unfallversicherungsträgern sowie mit der Arbeitsschutzaufsicht sind in § 20 b und § 20 c SGB V deutlich ausgebaut worden.<sup>48</sup> Aber auch die Rentenversicherungsträger sollen nun stärker als bisher durch Präventionsleistungen dazu beitragen, dass Langzeiterkrankungen nicht in Frühverrentungen übergehen. Hierzu hat der Gesetzgeber im Zuge des Ende 2016 verab-

---

48 Durch das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) v. 17.7.2015, BGBl. I 2015, 1368; dazu *Faller*, Gute Arbeit 2017, Nr. 2, 13 ff.; *Düwell*, RP-Reha 2016, Heft 1, 5 ff.

schiedeten Flexirentengesetzes<sup>49</sup> die Präventionspflicht in § 14 SGB VI besonders normiert.<sup>50</sup>

### *Schlussbemerkung*

Zum Schluss kann an die eingangs skizzierten notwendigen Strategien angeknüpft werden. Sämtliche Maßnahmen zur Prävention, Gesundheitsförderung und zur Organisation von (Wieder)Eingliederungsprozessen sind auf die Betriebe und Unternehmen angewiesen. Ohne deren Mitwirkungsbereitschaft lassen sich berufliche (Wieder)Eingliederungsprozesse nicht erfolgreich gestalten. Die Stärkung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements wird daher auch künftig ein zentrales rechtspolitisches Handlungsfeld sein.<sup>51</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation ist aufgefordert, Gemeinsame Empfehlungen der Rehabilitationsträger zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement zu vereinbaren. Dabei sollte insbesondere die Interessenlage kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt werden, denn dort fehlt es häufig an den personellen und fachlichen Ressourcen. Zu deren Unterstützung sind dann wiederum die Rehabilitationsträger gefragt.

---

49 Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs v. Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben v. 8.12.2016, BGBl. I 2016, 2838.

50 *Roßbach*, SuP 2017, 27.

51 Vgl. Entschließungsantrag BT-Drs. 18/10528, S. 4.

## Autorenverzeichnis

- BECKER, Ulrich, Prof. Dr., LL.M. (EHI), Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität, München
- CHERNYAEVA, Daria, Kandidatin der Rechtswissenschaften, LL.M. (Universität Manchester), Dozentin des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit an der Forschungsuniversität „Higher School of Economics“, Moskau
- CHESALINA, Olga, Kandidatin der Rechtswissenschaften, LL.M. (LMU), wissenschaftliche Referentin für Russland und Osteuropa am Max-Planck Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München
- FEDOROVA, Marina Fedorova, Prof. Dr., Professorin des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Völkerrecht an der Nationalen Staatlichen Forschungsuniversität Perm, Perm
- FILIPPOVA, Marina, Kandidatin der Rechtswissenschaften, Dozentin des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz an der Sankt Petersburger Staatlichen Universität, Sankt Petersburg
- FUCHS, Maximilian, Prof. em. Dr., ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Eichstätt
- GERASIMOVA, Elena, Kandidatin der Rechtswissenschaften, Inhaberin des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit an der Forschungsuniversität „Higher School of Economics“, Moskau
- GIESEN, Richard, Prof. Dr., Geschäftsführender Direktor des Zentrums für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht und Inhaber des Lehrstuhls für Sozialrecht, Arbeitsrecht und Bürgerliches Recht an der Ludwig-Maximilians-Universität, München
- KHOKHLOV, Evgenii, Prof. Dr., Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz an der Sankt Petersburger Staatlichen Universität, Sankt Petersburg
- KURENNOY, Alexander, Prof. Dr., Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsrecht an der Moskauer Staatlichen Lomonossov-Universität, Moskau
- NEBE, Katja, Prof. Dr., Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
- ROIK, Valentin, Prof. Dr., leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Gesamt-russischen Wissenschaftlichen Forschungsinstitut für Arbeit des Ministeriums für Arbeit und Sozialen Schutz der Russischen Föderation, Moskau
- VASILEVA, Julia, Prof. Dr., Inhaberin des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Völkerrecht an der Nationalen Staatlichen Forschungsuniversität Perm, Perm
- ZORINA, Olga, Kandidatin der Rechtswissenschaften, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit der juristischen Fakultät der Moskauer Staatlichen Lomonossov-Universität, Moskau



## Übersetzerliste

Die Aufsätze von Elena Gerasimova, Marina Filippova, Evgenii Khokhlov, Alexander Kurennoy und Olga Zorina wurden von Olga Chesalina und Evgeny Bovkun übersetzt.

Die Aufsätze von Daria Chernyaeva, Marina Fedorova, Valentin Roik und Julia Vasileva wurden von Siarhei Barsukou übersetzt.

