

# 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“) auszus zahlen, 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/Körtel (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 „Beschäftigungsverhältnisse“ 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-ФЗ 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 Unionfonds der sozialen Versorgung der Kolchosebauern und der Zentralisierte Unionfonds 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/Ziwiłjow*, 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 Einrichtung 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 razvitiia sistemy social'nogo strahovaniia [Gegenwärtige Tendenzen der Entwicklung des Systems der Sozialversicherung], in: Sovremennye tendencii v razvitiu trudovogo prava i prava social'nogo obespecheniia [Gegenwärtige Tendenzen der Entwicklung des Systems der sozialen Sicherheit], Moskau 2007, S. 602.

33 *Sedel'nikova*, Organizacionno-pravovye formy social'nogo obespecheniia [Formen der sozialen Sicherheit], in: Problemy obshhej chasti prava social'nogo obespecheniia [Probleme des allgemeinen Teils des Rechts der sozialen Sicherheit], Moskau 2017, S. 45; *Machul'skaya*, Pravo social'nogo obespecheniia [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 großenteils 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> Zusatzsicherungssysteme 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 inflacija [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 gumanitarnykh

## 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 harakteristika 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/Selbstständige), 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 Privater“.

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: Wulffen/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 *Kuptysch*, 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 *Kuptysch* (Fn. 60), S. 251.

62 *Akatnova/Kolodjashnaja*, Realizacija mezhdunarodnyh standartov social'nogo obespechenija v Rossii [Realisierung internationaler Standards der sozialen Sicherheit in Russland], in: Problemy obshhej chasti prava social'nogo obespechenija [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 sudebnoj zashhitoy 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 otnoshenij 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-

---

<sup>84</sup> *Schlegel* (Fn. 50), S. 281.

<sup>85</sup> *Schlegel* (Fn. 50), S. 283.

<sup>86</sup> *Schlegel* (Fn. 50), S. 282 f.

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

<sup>88</sup> *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\\_umenshat\\_socialnuyu\\_pomoshch](http://www.aif.ru/money/opinion/zachem_umenshat_socialnuyu_pomoshch).

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 Arbeitsunfalls 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 I), 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 Strohmann – häufig eine nicht greifbare juristische Person). Diese Situation war sehr problematisch für die Durchsetzung eines Leistungsanspruch, 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/Kurennoj (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 rechtlichen 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 abgesonderter Rechtszweig geblieben, der sich weder in das Privatrecht noch in das öffentliche Recht einordnet, sondern selbständig daneben besteht.<sup>128</sup>

---

124 Löwisch/Caspers/Klumpp (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-Π 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-KT13-13 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 Auf- 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.