

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

Elena Gerasimova

A. Soziale Absicherung im Krankheitsfall und bei Erziehung von Kindern

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

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

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

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

Mutterschaftsleistungen schließen folgende Unterstützungsleistungen ein: Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt; eine einmalige Zahlung an Frauen, die sich zur Schwangerschaftsvorsorge bei einer Gesundheitseinrichtung angemeldet haben; eine einmalige Zahlung bei Geburt des Kindes; monatliches Elterngeld bis zur Vollendung des 18. Lebensmonats des Kindes; monatliche Kindergeldzahlung; eine einmalige Zahlung an eine Pflegefamilie bei Aufnahme eines Kindes²; eine einmalige Zahlung für die schwangere Frau eines einberufenen Militärangehörigen³ und monatliche Leistungen für das Kind eines einberufenen Militärangehörigen.

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

Personen⁵, die dieser Sozialpflichtversicherung unterliegen, werden im Zusammenhang mit Mutterschaft aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds folgende Leistungen gewährt: Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt; eine einmalige Zahlung an Frauen, die sich zur Schwangerschaftsvorsorge bei einer Gesundheitseinrichtung angemeldet haben; eine einmalige Zahlung bei Geburt des Kindes und monatliches Elterngeld.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es darf allerdings nicht vernachlässigt werden, dass bestimmte Kinderleistungen⁷ an sozialversicherte Personen und sämtliche Kinderleistungen an nicht sozialversicherte Personen aus Mitteln des Staatshaushalts sowie aus den Haushalten der Subjekte der RF ausgezahlt wurden und bis heute werden.⁸

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

III. Krise des „Verrechnungsprinzips“

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Siehe *Gerasimova/Kosterina/Olson/Ostrovskaya*, *The solutions are in our hands: Successful women's initiatives and campaigns*, Moskau 2013, S. 8, siehe unter: http://trudprava.ru/download/the_solutions_are_in_our_hands_eng_1pdf, letzter Abruf am 20.2.2016.

B. Notwendigkeit einer Reform des „Verrechnungsprinzips“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Im Jahre 2010 wurde erstmals der generelle Übergang zur „direkten“ Auszahlung von Leistungen durch die Regionalbehörden des Sozialversicherungsfonds diskutiert. Dass diese Idee sich ihren Weg bahnen konnte, ist vor allem einer öffentlichen Kampagne zu verdanken: Um die Forderung nach einer direkten Auszahlung durch den Sozialversicherungsfonds zu unterstützen, wurden mehrere Aktionen durchgeführt¹⁶ und auf verschiedenen Veranstaltungen fanden erste Erörterungen der neuen Konzeption statt. Im März 2010 wurde in Sankt-Petersburg der Vorschlag einer Gesetzesinitiative zur Änderung des Verfahrens der Auszahlung von Leistungen bei Mutterschaft und zur Festsetzung der direkten Auszahlung von Leistungen aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds durch den sozialpolitischen Ausschuss der Regierung von Sankt-Petersburg unterstützt.¹⁷ Der Ausschuss hatte vorgeschlagen, Art. 13 des Föderalen Gesetzes Nr. 255-Φ3 dahingehend zu ändern, dass die Auszahlung von Leistungen durch Arbeitgeber (bei Verrechnung mit deren abzuführenden Sozialversicherungsbeiträgen) für schwangere Frauen und Frauen in den ersten anderthalb Jahren der Elternzeit ausgeschlossen wird und diesem Personenkreis „soziale Absicherung und diesbezüglichen Rechtsschutz in einem gesonderten Verfahren zu gewähren“.

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

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

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

2011 wurde offiziell der Beginn einer stufenweisen Reform des Systems der Sozialversicherung bekannt gegeben. Die Initiative hierzu ging vom Fonds selbst aus. Konkret wurde vorgeschlagen, das geltende „Verrechnungssystem“ durch das System der direkten Festsetzung und Auszahlung von Leistungen durch den Sozialversicherungsfonds (seine regionalen Behörden)¹⁸ zu ersetzen. Dieser Vorschlag wurde zuerst durch die Regierung der Stadt Sankt-Petersburg¹⁹ und danach durch das Gesundheitsministerium und die Regierung der RF unterstützt.

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

III. Pilotprojekt für den Übergang zur direkten Auszahlung von Leistungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Am 21. Februar 2012 fand im „Ausschuss zu gesellschaftlichen Fragen“²⁴ eine öffentliche Anhörung zum Thema „Probleme der Auszahlung von Leistungen im Zusammenhang mit Mutterschaft – Lösungsoptionen“ statt. Als Ergebnis der Beratungen unter Beteiligung aller interessierten Akteure²⁵ wurde Konsens erzielt, dass es vor der Ausweitung der direkten Auszahlungen auf alle Regionen der RF notwendig sei, zwischenzeitlich Maßnahmen zur Lösung der Probleme von Leistungsberechtigten zu treffen, deren Arbeitgeber ihre Tätigkeit de facto eingestellt haben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

wurde und eine durch den Gerichtsvollzieher ausgestellte Bestätigung der Erfolglosigkeit der Zwangsvollstreckung.³⁰

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

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

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

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

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

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

Schlussbemerkung

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

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

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

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

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

