

Auf der Internetseite des Kreml findet sich folgendes Zitat von Wladimir Putin: „Unsere Aufgabe ist es jetzt, die dringendsten Probleme für unsere Bürger zu lösen. Diese sind vor allem: Zugang zu qualitativ hochwertigen Wohnungen, zu Bildung und zum Gesundheitssystem. Jetzt haben wir die Kapazitäten, die wir brauchen, um effektive Lösungen für diese Probleme zu finden“. Die Realität sieht anders aus: Auf der Straße verkauft eine alte Frau Gemüse und Kräuter aus dem eigenen Garten, in der Metro bettelt ein Invalide für seinen Lebensunterhalt, in der Unterführung spielt ein Musiker und hofft auf ein paar Rubel von den Passanten. Im Straßenbild der russischen Metropolen sind Armutsphänomene wie Bettler und Obdachlose keine Ausnahme. Vor allem die älteren Bürger verstört diese neue Realität. Richtig ist, dass Armut in der Sowjetunion nicht thematisiert wurde. Dass es keine sozialen Probleme gab, stimmt allerdings nicht. Trotzdem muss man festhalten, dass sich die Lebenssituation für viele Russen in den letzten 15 Jahren verschlechtert hat. Der Transformationsprozess von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einem marktwirtschaftlich orientierten System ging mit einer rapide steigenden sozialen Ungleichheit einher. Die Welle von Umbrüchen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben Russlands spülte auch das sowjetische System sozialer Sicherheit mit sich fort, welches zumindest eine Absicherung des Lebensstandards aller Bürger auf niedrigem Niveau gewährleistete. Das über Jahrzehnte propagierte sozialistische Leitbild der „sozialen Gleichheit“ wurde durch diese Entwicklungen obsolet.

Vor dem Hintergrund der dramatischen Verschlechterung sozialer Indikatoren ist es überraschend, dass sozialpolitische Fragen in den letzten 15 Jahren weder Teil einer öffentlichen Debatte noch Priorität der verschiedenen Regierungen waren. Vorschläge zur Beseitigung der Armut gingen über populistische Parolen in Wahlkampfzeiten, wie die von der nationalistischen Partei Rodina bei den letzten Parlamentswahlen geforderte Wiederverstaatlichung der großen Unternehmen, nicht hinaus. Die Regierungen in den 90er Jahren be-

Judith Schwethelm \*

## **Russland auf dem Weg zum Sozialstaat?**

trieben ein kurzfristiges Krisenmanagement, in dem sie den ärgsten sozialen Verwerfungen durch immer neue Gesetze über Zuschüsse und Vergünstigungen begegneten.

Erst in den letzten Monaten ist Bewegung in die russische Sozialpolitik gekommen. Das von der Duma im Eilverfahren verabschiedete „Gesetz zur Monetarisierung sozialer Leistungen“ hat sowohl im Sommer 2004 als auch beim Inkrafttreten im Januar 2005 zu zahlreichen Demonstrationen geführt. Die öffentliche Empörung kam für den Präsidenten und die Regierung unerwartet. Sie ließ Putins Beliebtheit von über 70 auf 50 Prozent sinken und führte zu einem Misstrauensvotum gegen die Regierung Fradkow.

Im Folgenden soll die Entstehung des russischen Sozialsystems und seine heutigen Defizite und Hauptprobleme dargelegt werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Widerstände gegen jedwede Reform stellt sich die Frage, ob und wie sich Politik und Gesellschaft einer Grundsatzdebatte zur Lösung der sozialen Frage in Russland stellen können. Das Scheitern der jüngsten Sozialreformen zeigt, dass eine breite gesellschaftliche Diskussion eine Grundbedingung für den Umbau des Sozialsystems ist, da ohne diese jede Reform im Keim erstickt wird.

### **Die Entstehung des russischen Sozialsystems**

#### **Sozialpolitik in der Sowjetunion**

Um die Spezifika der russischen Sozialpolitik zu verstehen, lohnt es sich, zunächst einen Blick auf das sozialpolitische Erbe der Sowjetzeit zu werfen. Viele Besonderheiten und heutigen Probleme des russischen Systems rühren noch aus dieser Zeit. Ein System der sozialen Sicherung, wie es im Laufe der Industrialisierung in den europäischen Staaten gewachsen ist, gab es in der Sowjetunion praktisch nicht. Unterstützung für ärmere Bevölkerungsgruppen und Rentner wurde in Form von subventionierten Grundnahrungsmitteln und Wohnraum bereitgestellt. Das Fehlen eines Sozialversiche-

\* Friedrich-Ebert-Stiftung, Moskau.

nungssystem wurde zum Teil durch die Lohn- und Preispolitik ausgeglichen.<sup>1</sup>

Eine weitere Besonderheit, die bis heute nachwirkt, ist die spezifische Zielsetzung der sowjetischen Sozialpolitik. Denn staatliche Vergünstigungen richteten sich in erster Linie an Personengruppen, die dem Staat besondere Dienste erwiesen haben, z.B. Kriegsveteranen und Polizisten.<sup>2</sup> Erst an zweiter Stelle kam die in westlichen Gesellschaften vorherrschende Zielsetzung, nämlich die Unterstützung für Menschen, die nicht ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können, u.a. kinderreiche Familien, Behinderte etc. Da die Besserstellung einzelner Gruppen nicht mit dem sozialistischen Ziel der gleichen Verteilung von Einkommen zu vereinbaren war, wurden die Vergünstigungen versteckt gewährt, u.a. in Form der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen im Gesundheits- oder Erholungsbereich. Aus dieser Tradition heraus erklärt sich die Vielzahl kostenloser sozialer Dienstleistungen, die durch die jüngsten Sozialreformen zur Disposition stehen.

Es bleibt festzuhalten, dass sozialpolitische Maßnahmen nicht auf die Lösung der sozialen Frage gerichtet waren, sondern auf die Privilegierung einzelner Bevölkerungsteile in Abhängigkeit ihrer gesellschaftlichen Stellung abzielten. Jahrzehnte dieser sozialpolitischen Logik haben zu großen Defiziten bei der Bereitstellung und Verteilung von sozialen Leistungen geführt. Mit Beginn der „Schocktherapie“ Mitte der 90er Jahre haben sich die Probleme im sozialen Bereich noch verschärft.

### Sozialpolitik in den 90er Jahren

In der Verfassung von 1993 ist nachzulesen, dass die Russische Föderation ein Sozialstaat ist und dass „jedem bei Alter, im Falle von Krankheit, Invalidität, Verlust des Ernährers, bei der Erziehung von Kindern und in anderen, durch Gesetze geregelten Fällen, soziale

Sicherung garantiert wird“<sup>3</sup>. Die Realität zeigte jedoch, dass in den 90er Jahren vor allem wirtschaftliche Reformen Priorität hatten. Den sozialen Problemen, die im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft in verschärfter Form auftraten, begegnete die Politik mit kurzfristigen, vereinzelt Reformbemühungen, die einen kohärenten Ansatz zum Umbau des Sozialsystems vermissen ließen.

Die Regierungen der 90er Jahre reagierten auf die – zum Teil neuen, zum Teil sich verstärkenden – sozialen Probleme zumeist mit neuen Arten sozialer Unterstützung auf kommunaler, regionaler oder föderaler Ebene. Da gleichzeitig alle Regelungen aus der Sowjetzeit beibehalten wurden, akkumulierten sich die Unterstützungsleistungen auf mehrere hundert verschiedene Arten. Die schlechte wirtschaftliche Situation Mitte der 90er Jahre und die schlechte Haushaltslage führten jedoch dazu, dass der Staat den meisten dieser Verpflichtungen gar nicht nachkommen konnte. Auf diese Weise entstand ein Missverhältnis zwischen formalen Ansprüchen und tatsächlich ausgezahlten Leistungen. Putin hat bereits in seiner ersten Amtszeit darauf hingewiesen, dass er anstrebt, formale und reale Ansprüche wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Während der Jelzin-Zeit kam es insgesamt zu einer Verschiebung von Kompetenzen auf die regionale Ebene. Auch ein Großteil der sozialpolitischen Verantwortung fiel plötzlich den Regionen zu, was eine Abkehr vom Zentralismus der Sowjetzeit bedeutete. Neben dem Präsidenten verfolgten nun die föderale Regierung und die 89 Föderationssubjekte jeweils eigene, zumeist sehr unterschiedliche sozialpolitische Wege. Die sozialpolitischen Aktivitäten waren dabei überwiegend spontane Reaktionen auf den aktuellen Problemdruck. Auf diese Weise entwickelten sich in den Regionen ganz unterschiedliche Formen sozialer Sicherung. Sie erwiesen sich als „Versuchslabore“ liberaler und sozialistischer Alternativen (Kempe 1997:59).

Dennoch gab es auf föderaler Ebene auch vereinzelte Versuche, das Gesamtsystem zu reformieren. Teile des sozialen Systems sollten finanzierbar und sozial gerechter gestaltet werden, u.a. indem man von einem steuerfinanzierten System zu einem Versicherungssystem überging. Die Jelzin-Administration schuf 1991 vier außer-budgetäre Versicherungsfonds in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung, Renten und Soziales. Leider erwiesen sich die Fonds als eine Quelle der Korruption und Misswirtschaft.<sup>4</sup>

1 De jure erfolgte die Finanzierung der sozialen Sicherung durch die staatliche Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte. De facto weist aber vieles darauf hin, dass die Gelder überwiegend aus dem Staatshaushalt kamen. Das westliche Verständnis zwischen „aus dem Haushalt finanzierter“ und „durch Versicherungen finanzierter“ Sozialleistungen kann hier also nicht angelegt werden (vgl. Kempe 1997: 59).

2 Die Unterstützung bestimmter Personengruppen erfolgte unabhängig von deren finanzieller Situation, sondern sie beruhte auf einem spezifischen Austauschverhältnis, „bei dem politische Loyalität und sozial angepasstes Verhalten mit sozialem Schutz belohnt wurden. In diesem Sinne scheint es gerechtfertigt, von einem paternalistischen sozialpolitischen Arrangement zu sprechen“ (vgl. Kleineberg 1999: 82).

3 Verfassung der Russischen Föderation 1993, Art. 7

4 Die vier Fonds waren entsprechend der Russischen Föderation in 89 regionale Abteilungen gegliedert. Die Beiträge wurden auf regionaler Ebene erhoben, dann an die föderale Ebene weitergeleitet und dort umverteilt. Über einen Finanzausgleich

Zusammenfassend kann man für das Ende der 90er Jahre folgende Spezifika russischer Sozialpolitik hervorheben:

- Sozialpolitik war der wirtschaftlichen Liberalisierung und Privatisierung untergeordnet, sie diente nur zur Abfederung der dringlichsten sozialen Schief lagen. „Neue“ Probleme wie Armut und Arbeitslosigkeit führten nicht zum systematischen Umbau der staatlichen Sozialpolitik, sondern nur zu diversen kleinen Reformen und neuen Leistungen.
- Versuche einer Neuorganisation, u.a. die Etablierung eines Versicherungssystems, scheiterten an den Rahmenbedingungen wie schlechter Zahlungsmoral, Steuerhinterziehung und Korruption.
- Es gab keine breite politische Debatte darüber, in welcher Form und in welcher Menge das Gut soziale Sicherheit bereitgestellt werden soll. Als Folge davon hat sich kein gesellschaftlicher Konsens darüber herausgebildet, welchen Weg die Russische Föderation zwischen dem Spannungsfeld der „Verantwortung des Einzelnen“ und der „umfassenden Absicherung durch den Staat“ wählen soll.

Als Ergebnis dieser kurzatmigen Politik fand Präsident Putin bei seinem Amtsantritt 2000 im sozialpolitischen Bereich ein Sammelsurium an Regeln vor, in dem sich Überreste des sowjetischen Systems (Privilegierung bestimmter Gruppen) mit innovativen Neuerungen (Versicherungsmechanismen) und völligen Fehlentwicklungen (informelle Zahlungen im Gesundheitswesen) vermischten.

## Sozialpolitik unter Putin

Putins Amtsantritt stand wirtschaftlich gesehen unter einem guten Stern: die Krise von 1998 war abgeflaut und dank hoher Ölpreise setzte ein dynamisches Wirtschaftswachstum ein. Putin begann seine Amtszeit mit einer grundlegenden Reform der Regierungsstrukturen, die im Wesentlichen eine Re-Zentralisierung beinhaltete. Diese hatte auch Auswirkungen auf den sozialpolitischen Bereich.

Die wohl grundlegendste Reform zu Beginn von Putins Amtszeit war 2001 die Rückführung des Versicherungssystems in ein steuerfinanziertes System. Zu diesem Zweck wurde die so genannte Einheitliche Sozial-

steuer (ESS) eingeführt, die die Einzahlungen in die unter Jelzin geschaffenen vier außer-budgetäre Versicherungsfonds ersetzt. Die ESS ist regressiv mit Sätzen zwischen 35,6 Prozent und 2 Prozent.<sup>5</sup> Sie wird ausschließlich von den Arbeitgebern abgeführt und fließt in den föderalen Haushalt. Seit dieser Reform ist der gesamte sozialpolitische Bereich steuerfinanziert. Durch diese Umstellung wurde die Finanzierung sozialer Leistungen wieder auf eine solide Grundlage gestellt, nachdem die Versicherungsfonds in den 90er Jahren stark unterfinanziert waren.

Im Rentensektor sind ebenfalls Reformen eingeleitet worden. Der partielle Umstieg vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren wird langfristig den staatlichen Rentenfonds entlasten und er ermöglicht es dem Einzelnen, individuell Geld für seine Rente anzulegen. Das Misstrauen vieler Arbeitnehmer gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren ist jedoch nicht unbegründet, da in Russland, anders als in Deutschland, der Staat das Geld für seine Bürger anlegt und auch Zugriff auf diese Mittel hat. Nur ein Bruchteil der Bürger legt sein Geld bei nichtstaatlichen Rentenfonds an.

Abgesehen von der Reform im Rentensektor muss man konstatieren, dass Putin in seiner ersten Amtszeit grundsätzliche Konzeptionen für dringend reformbedürftige Bereiche, wie z.B. auch für das Gesundheitswesen, fehlten. Das ist insofern bemerkenswert, als dass in den Reden des russischen Präsidenten soziale Belange schon seit längerem eine wichtige Rolle spielen (vgl. Fruchtmann 2002). Andererseits macht Putin immer wieder deutlich, dass die Verdoppelung des Wirtschaftswachstums bis 2010 im Mittelpunkt seiner Politik steht. Man kann möglicherweise unterstellen, dass Putin von einem automatischen „trickle-down-Effekt“ ausgeht, der mittelfristig und ohne soziale Flankierungen dazu führt, dass auch untere Einkommenschichten vom steigenden BSP profitieren.

---

5 Bei einem Arbeitnehmer mit einem Jahreseinkommen unter 2800 Euro führt der Arbeitgeber 35,6% ESS ab. Bei einem Jahreseinkommen zwischen 2800 Euro und 8400 Euro sind es 20%, 10% bei einem Jahreseinkommen zwischen 8400 Euro und 16 800 Euro und nur noch 2% bei einem Jahreseinkommen über 16 800 Euro. Die Regression sollte dazu beitragen, die Zahlungsmoral zu heben. Ab 01.01.2005 wurde der Höchststeuersatz auf 26 % gesenkt. Die Senkung soll für Unternehmen einen Anreiz schaffen, die gesamte Lohnsumme zu deklarieren und gegen die verbreitete Praxis der „schwarz“ ausgezahlten Löhne wirken.

---

zwischen armen und reichen Regionen sollte eine Gleichbehandlung der Bürger gewährleistet werden. Die neue Struktur scheiterte jedoch in der Praxis: die reicheren Regionen kamen ihren Verpflichtungen nicht nach und die Verwaltung der Fondsgelder fiel der Korruption zum Opfer. In dieser Zeit sanken die Abgaben immens und die Hinterziehung von Abgaben wurde zu einem Kavaliersdelikt (vgl. Nies 2003:64).

## Heutige Probleme der sozialen Entwicklung und des Sozialsystems

In Anbetracht der Entwicklungen der letzten 15 Jahre ist es nicht verwunderlich, dass das soziale System marode ist und nicht in der Lage, die Lebenssituation der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Russland ist heute ein Land mit starker Ungleichheit der Einkommensverhältnisse. Der Gini-Index, ein Wert zur Messung von Ungleichheit in einem Land, betrug im Jahr 2000 45,6.<sup>6</sup> Der Grad der Ungleichheit wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass die 10 Prozent Reichsten in Russland 20 mal mehr verdienen als die 10 Prozent Ärmsten. Während die Ungleichheit über die Jahre zugenommen hat, muss man jedoch anerkennen, dass der Anteil der Armen insgesamt seit 1999 abgenommen hat (siehe Schaubild 1 im Anhang).

Je nach Methode der Messung variiert der Prozentsatz der Armen zwischen 20-25 Prozent.<sup>7</sup> Von Armut betroffen sind vor allem kinderreiche Familien, Alleinerziehende und Arbeitslose. Die gefährdeten Gruppen unterscheiden sich damit nicht wesentlich von denen in westeuropäischen Ländern. Eine russische Besonderheit ist jedoch, dass ungefähr die Hälfte der russischen Armen einer Beschäftigung nachgehen. Für viele Experten liegt deshalb die Lösung des russischen Armutsproblems in der Erhöhung der Löhne.<sup>8</sup> Das gilt vor

allem für die Löhne der Staatsbediensteten in den Bereichen Gesundheit und Erziehung/Bildung, die teilweise unter dem Existenzminimum liegen. Um den gesetzlichen Mindestlohn an das Existenzminimum anzupassen, müsste er verdreifacht werden. Eine solche Maßnahme ist nur finanzierbar, wenn die Anzahl der Staatsbediensteten verringert wird (vgl. Arkhangelskaya 2004). Wenn man dabei bedenkt, welche Proteste die ungleich kleinere Reform der Monetarisierung ausgelöst hat, scheint dieser Schritt im gegenwärtigen Russland nicht realisierbar.

Ein weiteres Spezifikum ist die Armut auf dem Land. Ein Drittel der ländlichen Bevölkerung ist arm, während es in den Städten nur 15 Prozent sind (Weltbank 2004: iii). Hinzu kommt, dass die soziale Lage der Bevölkerung in den einzelnen Regionen stark variiert, so schwankt der Anteil der Armen zwischen 3,1 Prozent und 55,6 Prozent. Allein diese Zahlen belegen, dass die Lösungen der sozialen Probleme nicht allein aus Moskau kommen können, sondern dass jede Region spezifische Programme entwickeln muss, die auf die Lebenssituation der ansässigen Bevölkerung zugeschnitten sind.

Die hier beschriebene Situation kann nicht verbessert werden, ohne das System sozialer Sicherheit grundlegend umzustrukturieren. Denn die meisten Defizite sind struktureller Natur und können ohne tiefgreifende Einschnitte nicht behoben werden. Zu diesem Schluss kommt auch der Armutsbericht der Weltbank, der u.a. empfiehlt, das gesamte System der Verteilung von Sozialleistungen zu reformieren.

Das Gros der Sozialausgaben wird heute durch die Einnahmen der Einheitlichen Sozialsteuer finanziert und auf föderaler Ebene verwaltet, dazu gehören die Renten, das Arbeitslosengeld und die Gesundheitsversorgung. Hinzu kommen zwei Komponenten sozialer Sicherung, für die in der Regel die Regionen und Kommunen zuständig sind: zum einen einkommensabhängige monetäre Sozialleistungen in Form von Kindergeld, Wohnungsgeld oder Sozialhilfe und zum zweiten die nicht-monetären Vergünstigungen (russisch: naturalnaja pomosch – Naturalienhilfe) für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

Das System leidet unter drei Hauptproblemen: der fehlenden Zielgruppenorientierung, der Diskrepanz zwischen formalen und tatsächlichen Leistungen und der unzureichenden Finanzierung. Während die ersten beiden Probleme wie bereits dargelegt historisch gewachsen sind und nur durch einen Umbau des Systems

6 Der Gini-Index kann beliebige Größen zwischen 0 und 100 annehmen. Je näher der Wert an 100 ist, desto größer ist die Ungleichheit in einem Land. Zum Vergleich die Werte anderer Länder: Deutschland 28,3; USA 40,3; China 44,7. (vgl. UNDP 2004)

7 Die offizielle Armutsberechnung erfolgt anhand eines russlandspezifischen Warenkorb lebensnotwendiger Güter. Davon leitet sich dann das Grundbedarfsminimum ab. Einige Sozialwissenschaftler kritisieren die offizielle Statistik der Regierung jedoch, weil sie davon überzeugt sind, dass die gewonnenen Daten den realen Grad der Armut verschleiern. Die alternativen oder inoffiziellen Schätzungen der Armut sind normalerweise deutlich höher als die offiziellen. Die Weltbank plädiert in ihrem Bericht zur Armut in Russland für eine Methode, die sich auf den Konsum der Haushalte stützt und nicht auf ihr Einkommen (Weltbank 2004: 2ff). Damit kommt die Weltbank zu einer geringfügig niedrigeren Armutsquote als die russische Regierung. Beim Institut für Komplexe Gesellschaftsstudien (IKSI) wiederum spielt auch die Selbsteinschätzung eine wichtige Rolle (vgl. IKSI 2004).

8 In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Erhöhung des staatlichen Mindestlohns gefordert. Vor allem die Gewerkschaften setzen sich dafür ein, dass der Mindestlohn an das Existenzminimum angepasst wird. Auch von Seiten der Regierung wird dieses Ziel immer wieder genannt, die Umsetzung fiel bisher jedoch der schlechten Finanzsituation zum Opfer und wird somit von Jahr zu Jahr verschoben. Hinzu kommt, dass viele staatliche Leistungen, z.B. das Kindergeld, an die Höhe des Mindestlohns gekoppelt sind. Eine deutliche Anhebung würde demnach höhere Sozialleistungen nach sich ziehen, was die Regierung aufgrund der Finanznot vermeiden

will. In 2003 betrug der Mindestlohn 18 Euro im Monat, während das Existenzminimum im Landesdurchschnitt auf 56 Euro im Monat beziffert wurde.

gelöst werden können, ist das Problem der Finanzierung hauptsächlich eine Frage politischer Prioritätensetzung. Die Fehlplanungen bei der Implementierung des Gesetzes zur Monetarisierung zeigen, wie alle drei Defizite zusammenhängen. Die Regierung hat versucht, die alten Strukturen zu reformieren, ohne Bereitschaft zu zeigen, dafür die Mehrkosten zu tragen. Das Ergebnis war Chaos und letztendlich das partielle Scheitern der Reform.

Es wurde schon angesprochen, dass in der Sowjetzeit soziale Leistungen auf der Basis der Zugehörigkeit zu einer Gruppe anstatt auf der Basis von Bedürftigkeit vergeben wurden. Noch heute existieren etwa 150 verschiedene Arten dieser Leistungen für 236 Gruppen. Diese Unmenge an verschiedenen Sozialleistungen führt dazu, dass formal über 70 Prozent der Bevölkerung ein Anrecht auf zumindest eine Leistung haben. Die meisten dieser Menschen gehören nicht zu der Gruppe der Bedürftigen (vgl. Schaubild 1 im Anhang). Diese Sozialleistungen werden normalerweise in Form von nicht-monetären Vergünstigungen, auf Russisch auch Privilegien (Igoti) genannt, gewährt. So können Rentner und Veteranen umsonst öffentliche Verkehrsmittel nutzen, bekommen verbilligte Medikamente oder kostenlose Kuraufenthalte. Eben diese Praxis hat die Regierung mit dem Gesetz zur Monetarisierung von Sozialleistungen versucht, zu reformieren und durch ein System von monatlichen Geldauszahlungen zu ersetzen.

Das System an sich bleibt aber bis heute unangetastet und das hat zur Folge, dass ein Großteil der sozialen Leistungen nicht den Armen zugute kommt. Wissenschaftler beklagen schon seit langem die fehlende Zielgruppenorientierung russischer Sozialpolitik. Verglichen mit den Privilegien spielen heute die einkommensabhängigen Leistungen qualitativ wie quantitativ eine untergeordnete Rolle.<sup>9</sup> So profitieren beispielsweise 32 Prozent der Bevölkerung von Privilegien im Bereich der kommunalen Dienstleistungen, d.h. sie zahlen subventionierte Preise für Wasser, Heizung und Gas, aber nur 6 Prozent der Bevölkerung erhalten Wohnungsgeld aufgrund von Bedürftigkeit (Weltbank 2004: xxiv).

Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass die 10 Prozent der ärmsten Haushalte nur 2,6 Prozent aller nicht-monetären Sozialleistungen erhalten, während auf die 10 Prozent der reichsten Haushalte 31,8 Prozent entfallen. Es wird geschätzt, dass die 30 Pro-

zent Ärmsten insgesamt nur 10 Prozent aller nicht-monetären Sozialleistungen erhalten (UNDP 2003:53). Eine vertikale Umverteilung, eigentlich eines der Hauptargumente für soziale Unterstützung, findet somit nicht statt (vgl. Schaubild 2 im Anhang).

Das System ist aufgrund der großen Anzahl unterschiedlicher Ansprüche hochgradig komplex und oft für den einzelnen Bürger nicht zu durchschauen. Hinzu kommt, dass viele Leistungen als spontane Reaktion auf soziale Probleme in den 90er Jahren auf föderaler Ebene gewährt wurden, ohne dass ihre tatsächliche Umsetzung vor Ort auch gesichert war. Aus diesen Gründen gibt es heute eine Diskrepanz zwischen formalen und tatsächlichen Leistungen. Schätzungen haben ergeben, dass 15 Prozent des BSP für soziale Leistungen aufgebracht werden müssten, um alle formal existierenden Ansprüche erfüllen zu können. Tatsächlich betragen die föderalen Ausgaben für sozialpolitische Leistungen 2001 aber nur 2,3 Prozent des BSP (Weltbank 2004: 75).

Die Lücke zwischen formalen Ansprüchen und realen Zuwendungen hat dazu geführt, dass das Vertrauen der Menschen in die staatliche Sozialpolitik gesunken ist. In den letzten Jahren wurde versucht, diesem Problem mit der Streichung von Leistungen zu begegnen, um somit eine Kongruenz zwischen Ansprüchen und Wirklichkeit herzustellen.<sup>10</sup>

Die unzureichende Finanzierung ist und bleibt eines der Hauptprobleme des russischen Sozialsystems, obwohl es hier in den letzten Jahren einige positive Entwicklungen gegeben hat. Durch die Einführung der ESS ist die Verwendung von Geldern im Bereich der sozialen Sicherung transparenter geworden. Der Anteil sozialer Leistungen am BSP stieg nach dem Einbruch infolge des Krisenjahres 1998 kontinuierlich, erreichte aber nicht wieder das Niveau von 1997. Im Haushaltsjahr 2005 sind in den sozialen Bereichen sogar Kürzungen zwischen 1,5 -15 Prozent vorgesehen (vgl. Quiring 2005).

Die Finanzierungsprobleme im Sozialbereich müssen differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite ist für Länder mit geringer Wirtschaftskraft die Bereitstellung hochwertiger und kostenloser sozialer Dienstleistungen für alle Bürger kaum zu finanzieren. Andererseits profitierte Russland aber in den letzten Jahren von anhaltendem Wirtschaftswachstum mit Wachstumsra-

9 Nach Berechnungen der Weltbank machten die Ausgaben für einkommensabhängige Sozialleistungen 2002 nur 0,4% des BSP aus, während 4,3 % für die nicht-monetären Vergünstigungen bestimmter Gruppen ausgegeben wurden (vgl. Weltbank 2004:xxi).

10 Putin sagte dazu: „Wir haben keine andere Wahl, als exzessive soziale Vorhaben zu kürzen, und sicherzustellen, dass wir die verbleibenden streng einhalten. Dies ist der einzige Weg, das Vertrauen der Menschen in den Staat zurückzugewinnen“ (Fruchtman 2002:6).

ten über 7 Prozent.<sup>11</sup> So gesehen ist es auch Ausdruck der Prioritätensetzung der Regierung, dass die Sozialausgaben prozentual bisher nicht stärker gestiegen sind und noch nicht wieder das Niveau von 1997 erreicht haben.

Die Hauptprobleme lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Das bestehende System sozialer Sicherung kann seine Hauptfunktion nicht erfüllen: Eine Existenzsicherung für sozial benachteiligte Gruppen der Bevölkerung ist nicht gewährleistet.
- Die Programme sozialer Sicherung sind nicht zielgruppenorientiert. Das aus dem Sozialismus stammende Prinzip der Verteilung staatlicher Vergünstigungen an privilegierte Gruppen konnte bisher nicht aufgebrochen werden.
- Finanzierung: Eine Erhöhung der Mittel ist aufgrund der Ineffizienz der Teilsysteme nicht die alleinige Lösung. Eine bessere Finanzierung ist direkt mit der Frage der Umstrukturierung des Systems verknüpft.
- Die verschiedenen Reformen in den letzten 10 Jahren haben das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Sozialpolitik zerstört. Reformvorhaben werden per se abgelehnt, weil man den Versprechungen der Politiker nicht glaubt.
- Die politischen Entscheidungsträger setzen keine klaren sozialpolitischen Prioritäten. Keine relevante gesellschaftliche Gruppierung vertritt heute ein umfassendes sozialpolitisches Reformkonzept.

Vor dem Hintergrund dieser Situation hat die Regierung in den letzten Monaten in einigen Teilbereichen Reformen angestoßen. Wie es scheint, kommt nun doch Bewegung in die verkrusteten Strukturen des russischen Sozialsystems.

## Aktuelle Entwicklungen und Reformansätze

Die wichtigste Reform im Sozialbereich war die Monetarisierung von Sozialleistungen. Wie bereits dargestellt, erhielten bestimmte Personengruppen seit der Sowjetzeit nicht-monetäre Vergünstigungen. Diese Arten der sozialen Unterstützung sollten mit dem neuen Sozialgesetz in monatliche finanzielle Hilfen zwischen 20-50 Euro umgewandelt werden.<sup>12</sup> Ein Ziel sollte sein,

das System durch die Reform transparenter und effizienter zu gestalten. Bisher wurden Transportunternehmen und andere Dienstleister für ihre Einnahmeverluste durch die Privilegien durch den föderalen Haushalt kompensiert. Da niemand genau wusste, wie hoch die Einnahmeverluste durch die Freifahrten privilegierter Bürger waren, wurde die Höhe der Zuzahlung aus Moskau relativ willkürlich festgelegt. Missmanagement und Korruption waren Tür und Tor geöffnet. Zweitens konnten die Privilegien nicht von allen Begünstigten gleichermaßen genutzt werden. Während in den Großstädten die kostenlose Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel eine große finanzielle Erleichterung darstellt, kann die ländliche Bevölkerung kaum davon Gebrauch machen. Die Idee war folglich, mit der Geldauszahlung sowohl alle Betroffenen gleichzustellen als auch der Korruption entgegenzuwirken. Diese Regelung trat für die 12 Mio. Bürger, die Vergünstigungen aus dem föderalen Budget erhalten, zwingend in Kraft. Den Regionen und Kommunen, die für 20 Mio. Privilegierte zuständig sind, stand es frei, zu dem neuen System überzugehen. Die Mehrkosten dafür sollten zur Hälfte aus dem föderalen Haushalt bezahlt werden.

*Tabelle 1: Finanzielle Hilfen für bestimmte Bevölkerungsgruppen ab 2005*

Bevölkerungsgruppe	Monatliche Unterstützung in Euro
Kriegsinvaliden	43
Teilnehmer am 2. Weltkrieg	29
Veteranen von Kampfhandlungen	18
Bewohner Leningrads zur Zeit der Blockade	18
Invaliden	10-26
Kinderinvaliden	15

Quelle: Deutsche Welle Monitor 2004

Die Beweggründe für die Reform schienen zunächst nachvollziehbar und logisch. Beim Inkrafttreten der Reform kam es dann allerdings zu erheblichen Pannen, bei denen nicht klar ist, ob sie auf Fehler der Behörden zurückzuführen sind oder ob auch politisches Kalkül dahintersteckte. Offenbar hatte niemand genau berechnet, wie hoch die benötigten Ausgleichszahlungen für die gestrichenen Privilegien sein würden. Die Gelder reichten nicht aus und die Betroffenen starteten

<sup>11</sup> Ein Teil der dadurch gestiegenen Staatseinnahmen, über 100 Mrd. \$, wurde im Sommer 2004 in einem Stabilitätsfonds angelegt.

<sup>12</sup> Das neue Gesetz führt zu Änderungen an 155 Gesetzen und setzt 41 außer Kraft. Davon ausgenommen sind nur die rund 2 Mio. regionalen und föderalen Beamte, sie behalten ihre nicht-monetären Vergünstigungen.

eine Reihe von wütenden Protesten, in Folge derer zahlreiche Regionen die neue Regelung schlichtweg wieder rückgängig machten. Die Regierung reagierte mit der Bereitstellung zusätzlicher Gelder. Putin rügte öffentlich die Regierung für die Fehlplanungen.

Für die zuständigen Behörden kam die Intensität der Proteste unerwartet. Beunruhigt sind sie vor allem deswegen, weil mit den beschlossenen Reformen im Bereich der Kommunal- und Wohnungswirtschaft in den nächsten Monaten zusätzliche Belastungen auf die Bürger zukommen, die die der Monetarisierung über treffen werden. Es ist vorgesehen, die Abgaben für Wasser, Gas, Heizung und andere Dienstleistungen, die von den Kommunen bereitgestellt werden, bis 2008 schrittweise an die tatsächlichen Kosten dieser Dienstleistungen anzupassen. Für die russische Bevölkerung, die es gewohnt war, diese Leistungen praktisch zum Nulltarif zu erhalten, ist die Reform nicht nur finanziell ein Schock. Sie läuft auch dem immer noch verbreiteten Verständnis entgegen, dass es die Aufgabe des Staates sei, diese Dienste zu geringen Kosten bereitzustellen. Die Reform der Kommunal- und Wohnungswirtschaft wird der Regierung ein ähnliches Dilemma bereiten wie die der Monetarisierung. Werden die Änderungen ohne soziale Flankierung durchgeführt, kann es wieder zu Unruhen und Protesten kommen.<sup>13</sup> Um soziale Härten abzufedern, sind nicht genügend Haushaltsmittel vorgesehen.

Das russische Gesundheitssystem war in den 90er Jahren Gegenstand verschiedener Reformbemühungen. Diese Reformen konnten jedoch nicht verhindern, dass Russland in den wichtigsten gesundheitlichen Kennziffern immer weiter abrutscht. So ist die Lebenserwartung drastisch gefallen, die Kindersterblichkeit gestiegen und Krankheiten wie Tuberkulose und AIDS breiten sich mit großer Geschwindigkeit aus.

Zwei Hauptprobleme lassen sich heute im Gesundheitsbereich ausmachen: zum einen die chronische Unterfinanzierung und zum anderen die Reformblockade im existierenden System, das von verschiedenen einflussreichen Lobbygruppen verteidigt wird. Die fehlenden Gelder verursachen zum einen große Defizite im staatlichen Gesundheitsfonds, zum anderen führen sie zu unterbezahltem Personal, was wiederum die informelle Bezahlung für medizinische Dienstleistungen, so genannte out-of-pocket payments, begünstigt. Eine russische Studie zum Thema zeigt, dass die niedrigen Löhne für Ärzte (ca. 60 Euro/Monat) der Hauptgrund

für die out-of-pocket payments sind (Independent Institute for Social Policy 2003: 37). Diese Art der Bezahlung ist inzwischen tägliche Praxis, ohne sie ist fast nur noch eine medizinische Basisversorgung zu erhalten. Der „Schwarzmarkt“ für medizinische Dienstleistungen wird auf 600 Mio. \$ im Jahr (2001) geschätzt (Weltbank 2004: 139). Nach Meinung von Experten wären eine bessere finanzielle Ausstattung des Gesundheitssektors und eine bessere Bezahlung des Personals alleine jedoch keine Lösung. Es wäre im Gegenteil Verschwendung, solange es keine grundlegende Reform des gesamten Systems gibt. Eine solche Reform wird hauptsächlich von den verschiedenen Interessengruppen im Gesundheitsbereich verhindert.

Durch den verschleppten Umbau des Systems hat sich in den letzten Jahren eine Zweiklassen-Medizin herausgebildet. 95 Prozent der Bevölkerung sind vom staatlichen Gesundheitssystem abhängig und damit auch darauf angewiesen, out-of-pocket payments zu leisten; 5 Prozent sind privat versichert und haben Zugang zu medizinischer Versorgung westlichen Standards in Privatkliniken. Im Gesundheitsbereich sieht ein neuer Gesetzentwurf eine finanzielle Entlastung des Krankenversicherungsfonds und die Sicherstellung einer kostenlosen Grundversorgung für alle Bürger vor. Der Umfang der Grundversorgung entspricht einem Gegenwert von 100 Euro/Jahr. Alle über diesen Betrag hinausgehenden Leistungen müssen von den Patienten selber getragen werden. Die Zusatzeinnahmen kommen den Krankenhäusern zugute und sollen für deren bessere Ausstattung verwendet werden. Patienten sollen die Möglichkeit erhalten, bei privaten Versicherungsgesellschaften Zusatzversicherungen abzuschließen.

Jeder Bürger hat das Recht auf medizinische Grundversorgung im Gegenwert von 100 Euro im Jahr. Alle darüber hinaus gehenden Kosten müssen von ihm selber bzw. von einer privaten Krankenversicherung getragen werden. So soll das unterfinanzierte Gesundheitssystem entlastet und der Zahlung von out-of-pocket payments ein Riegel vorgeschoben werden.

All diese Reformen weisen in eine ähnliche Richtung: Die russische Regierung versucht, das soziale System zu modernisieren, an Marktbedingungen anzupassen und dabei die Verantwortung des Staates zugunsten der Verantwortung des Einzelnen zurückzufahren. Dahinter steht der Wunsch, das System transparenter, effizienter und weniger anfällig für Korruption zu machen. Bei der Umsetzung stellt sich jedoch heraus, dass die Reformen dem Staat nicht zwangsläufig Geld sparen. Wenn die Umsetzung sozialverträglich gestaltet werden soll, ist im Gegenteil sogar ein höherer finanzieller Aufwand notwendig.

<sup>13</sup> Nach Berechnungen der Weltbank wird ein Fünftel der Bevölkerung die Marktpreise nicht bezahlen können (vgl. Weltbank 2004: 118f).

## Die Einstellung der Bevölkerung zu sozialen Reformen

Die Bevölkerung steht den sozialen Reformen kritisch gegenüber: nur 3,4 Prozent halten die Politik für richtig, 62,5 Prozent halten sie für falsch (IKSI 2004: 46). Die Ablehnung konkreter Reformen schwankt zwischen 25 Prozent (Rentenreform) und 60 Prozent (Gesundheitsreform). Über 60 Prozent sind zudem unzufrieden mit dem heutigen Zustand des Gesundheitssystems (Russlandanalysen 2004/33: 12).

In der Bevölkerung stieß vor allem die Monetarisierung der Sozialleistungen auf Ablehnung, wie die großen Demonstrationen gegen das Gesetz zeigten. Kritisiert wurde u.a., dass die Ausgleichszahlungen zu gering seien und zudem kein Inflationsausgleich vorgesehen ist. Hinzu kommt, dass die Bürger misstrauisch sind, ob sie die versprochenen finanziellen Hilfen jemals ausgezahlt bekommen. Es ist in der Tat wahrscheinlich, dass gerade in den ärmeren Regionen nicht genügend Finanzmittel vorhanden sind. Nach Umfragen des Meinungsforschungsinstituts „Lewada-Zentrum“ gingen im Herbst 2004 58 Prozent der Bürger davon aus, dass das neue Sozialgesetz ihre finanzielle Lage verschlechtert (Deutsche Welle Monitor 2004).

Nachdem im Januar 2005 tatsächlich viele Betroffene nicht die versprochenen Kompensationszahlungen

Das Chaos bei der Umsetzung der Sozialreform weist auf zwei Reformprobleme hin: Zum einen zeigt die Unzufriedenheit der Bevölkerung, wie weit die Entscheidungsträger in Moskau von der tatsächlichen Lebenssituation der Bürger und ihren Bedürfnissen entfernt sind. Zum anderen fühlen sich die Bürger in ihrem Misstrauen gegen jede Veränderung aufgrund der Fehlplanungen der Regierung ein weiteres Mal bestätigt. Die Entwicklungen sind auch als eine Krise der zentralistischen Politik Putins zu sehen, die schlicht so funktioniert, dass Reformen von oben durch das Parlament „gepeitscht“ werden. Das ist insofern möglich, als dass die Putin-treue Partei Jedinaja Rossia eine Zweidrittelmehrheit hat und damit dem Kreml die Zustimmung bei fast allen Gesetzesvorhaben gewiss ist. Auf eine kurze Formel gebracht kann man sagen, dass die Politik von Regierung und Kreml-Administration gemacht und vom Parlament abgenickt wird. Andere Akteure haben keinen Einfluss, eine öffentliche Auseinandersetzung gibt es nicht. Abgesehen von der Berichterstattung und Debatte über konkrete, zumeist schon beschlossene Reformen, findet in Russland Sozialpolitik im öffentlichen Leben gar nicht statt. Das hat unter anderem mit der Schwäche von Parteien und der Zivilgesellschaft zu tun, aber auch mit der nahezu gleichgeschalteten Medienlandschaft.

Offiziellen Planzahlen zufolge haben sich Putin und die Regierung die Verbesserung der sozialen Lage auf

Tabelle 2: Zielvorgaben der russischen Regierung im Bereich „Hebung der Lebensqualität“

	2003	2004	2005	2006	Ziel
Bevölkerungsanteil mit einem Geldeinkommen unter dem Existenzminimum (in %)	20,4%	17,5%	14,5%	12,0%	10,0% bis 2007
Arbeitslose zur wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (in %)	7,9%	8,0%	7,5%	7,0%	6,0% bis 2011
Lebenserwartung bei Geburt (in Jahren)	64,9	65,3	65,5	66,5	70,0% bis 2018

Quelle: (Russlandanalysen 2004/36 :5)

erhielten, sank die Zustimmung zur Arbeit der Regierung und des Präsidenten und es stieg die Ablehnung der Reformen: fast 60 Prozent der Befragten lehnte im Januar 2005 die Monetarisierung ab und 80 Prozent waren der Meinung, dass die Reform nicht durchdacht war (Russlandanalysen 2004/53: 12).

ihre Fahnen geschrieben. Die Regierung hat dazu Zielvorgaben definiert (vgl. Tabelle 2).

Leider zeigen aber gerade die letzten Ereignisse, dass der Regierung eine wohlfahrtsstaatliche Zielvorstellung fehlt, auf Basis derer Programme entworfen werden könnten, die zum Erreichen der definierten Ziele beitragen. Jewgenij Gontmacher, Sozialpolitikex-

perte der russischen Regierung, beschreibt das Handeln der Behörden im Bereich der Sozialpolitik selbstkritisch so:

*„Lieber abwarten bis das ersehnte Wirtschaftswachstum kommt, welches automatisch auch die sozialen Engpässe beseitigen wird, zwischenzeitlich aber routinemässig ein bisschen Geld fürs Überleben der sozialen Sphäre auftreiben“ (Gontmacher 2001:151).*

Hier macht sich wiederum die Schwäche der russischen Zivilgesellschaft bemerkbar. Gesellschaftliche Akteure, die in westeuropäischen Staaten eine wichtige Rolle im sozialpolitischen Diskurs spielen, sind in Russland zu schwach, um eigene Konzepte vorzulegen. Vor allem politische Parteien und Gewerkschaften spielen hier nicht die gleiche gestaltende Rolle wie man es z.B. aus Deutschland kennt. Das führt dazu, dass es praktisch keinen Wettbewerb konkurrierender Reformkonzepte gibt. Gontmacher spricht von einer „Armut der Gedanken“ im sozialpolitischen Bereich (Gontmacher 2004).

Als Grundproblem der russischen Sozialpolitik lässt sich somit das Fehlen eines gesellschaftlichen Konsenses ausmachen. Dieser Konsens kann nicht zustande kommen, solange es keine Rückkoppelung zwischen Staatsmacht und Bürgern gibt. Dieser Zustand scheint von den Regierenden durchaus gewünscht. In der politischen Kultur Russlands werden konkurrierende Ideen und Meinungen zumeist nicht als förderlich betrachtet, sondern als gefährliche Störung des öffentlichen Lebens und der Einheit Russlands. Aufgrund dieser fehlenden öffentlichen Debatte hat sich bisher in der Bevölkerung kein Verständnis über den Zweck und die Ziele von Sozialpolitik herausgebildet. Reformen werden als Verschlechterung des Status Quo wahrgenommen und deshalb abgelehnt.

## Russland auf dem Weg zum Sozialstaat?

Wie lässt sich auf der Basis dieser Analyse die sozialpolitische Entwicklung Russlands bewerten? Bewegt sich Russland hin zu dem in der Verfassung deklarierten „Sozialstaat“? Und wenn ja, zu einem Sozialstaat welcher Prägung?

Zunächst muss man konstatieren, dass das russische System sozialer Sicherung seine Hauptaufgaben, definiert als „die Verminderung von Ungleichheit in einer Gesellschaft und die Verbesserung der Chancen für sozial Benachteiligte“ (Rinck 2000: 5), nicht erfüllt. Auf welche Weise diese Defizite behoben werden, wird bestimmt von dem vorherrschenden Wirtschafts- und So-

zialmodell einer Gesellschaft und von den finanziellen und administrativen Kapazitäten des Staates. Hier liegt das Hauptproblem der russischen Gesellschaft: ein konsensfähiges Sozialmodell gibt es nicht, grundlegende Fragen, wie z.B. welcher Grad an Ungleichheit als unerwünscht gilt, sind nicht beantwortet. Eine klare Linie zwischen dem liberalen Modell, wie es in den USA und Großbritannien verbreitet ist, oder dem sozialdemokratischen Modell, welches sich vor allem in Skandinavien durchgesetzt hat, ist in der russischen Sozialpolitik nicht auszumachen.

Haupthindernis für die Herausbildung eines sozialen Konsenses ist die unzureichende öffentliche Diskussion. Es ist notwendig, dass eine solche Diskussion möglichst breit geführt wird und alle beteiligten oder betroffenen Akteure einbezogen sind. Angesichts der Erfahrung, dass in Russland politische Entscheidungen eben oft nicht auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses getroffen werden, wird es zwar schwer sein, diese Grundsatzdebatte anzuregen. Aber sie gehört zu einer demokratischen Streitkultur, die das moderne Russland braucht.

Ziel dieser öffentlichen Debatte muss es auch sein, den Bürgern politische Entscheidungen besser und früher zu vermitteln. Das gilt vor allem hinsichtlich der anstehenden Veränderungen, die mittelfristig auf jeden Fall zu erwarten sind:

- Ein Großteil der Leistungen erreicht nicht die eigentliche Zielgruppe, die unter der Armutsgrenze lebenden Personen. Dass so genannte targeting der Leistungen zu verbessern hieße, endgültig mit einem aus der Sowjetzeit übernommenen Prinzip zu brechen: Der Vorstellung, dass der Anspruch auf soziale Leistungen aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe resultiert.
- Die Einführung der ESS hat die Finanzierung der Sozialleistungen verlässlicher gemacht. Trotzdem ist die Summe, die für soziale Leistungen aufgebracht wird nicht ausreichend, um einen Mindestlebensstandard benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Trotz dieser Situation hat die Regierung die ESS gesenkt. Wenn das hohe Wirtschaftswachstum nicht anhält, ist davon auszugehen, dass soziale Leistungen weiter gestrichen oder gekürzt werden müssen.

Wenn die genannten Punkte realisiert werden, sind sie mit einschneidenden Veränderungen und auch mit sozialen Kosten verbunden. Die ablehnenden Reaktionen auf die Monetarisierung haben gezeigt, dass derartige Einschnitte den sozialen Frieden in Russland erschüttern können.

Insgesamt muss der gesamte Bereich der Sozialpolitik für den Bürger durchschaubarer werden. Zur Zeit

begegnet die Bevölkerung generell jeder Reform mit Ablehnung, da in der Vergangenheit die Vor- und Nachteile für den Einzelnen nie klar thematisiert wurden. Es muss eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wieviel soziale Verantwortung der Bürger und wieviel der Staat zu tragen hat. Die Regierung bewegt sich hier offenbar auf dem Weg hin zu mehr individueller Verantwortung. Sinn und Zweck dieser Wahl wird der Bevölkerung, die zum Großteil noch dem sozialistischen Modell des „Versorgungsstaates“ anhängt, aber nicht vermittelt. Damit wächst das Unverständnis und die Unzufriedenheit der Bürger an der Politik der Regierung. Es sollte also auch im Sinne der Entscheidungsträger im Kreml sein, in Zukunft Reformvorhaben im Vorhinein abzustimmen. Der Kreml scheint diese Notwendigkeit durchaus erkannt zu haben und hat bereits auf seine Weise darauf reagiert. Eine so genannte „Gesellschaftliche Kammer“ soll in Zukunft dafür sorgen, „dass die Stimme des Volkes gehört wird“, so Putin. Ursprünglich gedacht, um die Interessen der Gesellschaft zu bündeln und ihren Einfluss auf die Politik der Regierung zu vergrößern, entpuppt sich die Gesellschaftliche Kammer bei genauerem Hinsehen jedoch nur als verlängerter Arm des Präsidenten und der Regierung. Dass sich aus der Kammer eine unabhängige Interessenvertretung des Volkes entwickeln wird, ist mehr als zweifelhaft.<sup>14</sup>

Sowohl diese Reform als auch die Verwaltungsreform im Herbst 2004 zeugen vom Versuch Putins, immer mehr Macht im Kreml zu konzentrieren und von der Überzeugung, dass eine zentralistisch geführte, nicht-pluralistische Gesellschaft der richtige Weg für Russland sei. So lange es den Menschen aufgrund der positiven wirtschaftlichen Situation von Jahr zu Jahr besser geht, mag Putin mit dieser Strategie Erfolg haben. Sobald es jedoch zu sozialen Spannungen kommt, wird sichtbar, wie instabil und verletzlich dieses System der Machtkonzentration ist.

Soziale Spannungen werden in den nächsten Jahren zunehmen. Die Kluft zwischen arm und reich wächst und damit auch der Druck, ein neues Verständnis von sozialer Gerechtigkeit für Russland zu definieren.

<sup>14</sup> Ein Drittel der Deligierten der Kammer, 42 Personen, wird von Putin persönlich ernannt. Diese werden dann weitere 42 Abgeordnete aus nationalen Nichtregierungsorganisationen auswählen. Diese 84 Abgeordneten werden das letzte Drittel aus den Gesellschaftlichen Kammern auf regionaler Ebene auswählen. Um der Kammer mehr Rechte zu verschaffen, wurden bei der Lesung des Gesetzes in der Duma mehrere hundert Änderungsanträge eingebracht, u.a. um der Kammer eigene Verfügung über die Finanzen einzuräumen, oder ihr Mitsprache bei der Formulierung von Gesetzen und Strategien der Regierung zu gewähren, all diese Anträge wurden aber abgelehnt.

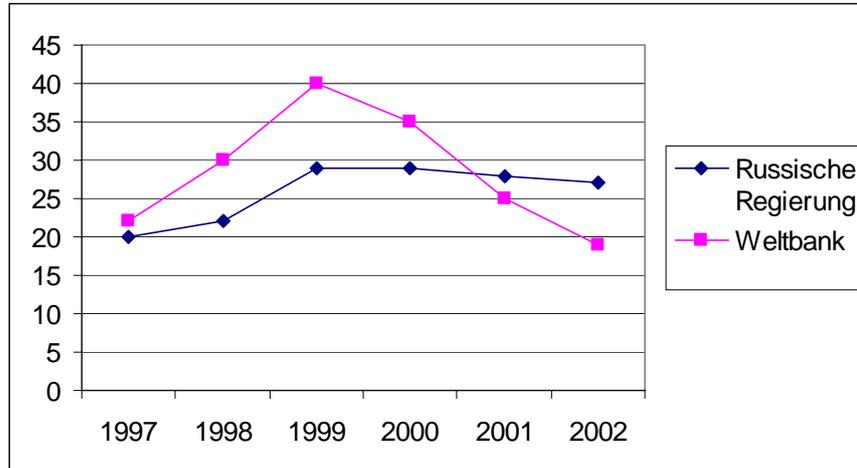
## Literatur

- Deutsche Welle Monitor (2004): Russische Staatsduma stimmt für umstrittene Sozialreform – Vergünstigungen durch Geldzahlungen ersetzt, 04.08.2004, Quelle: <http://www.dw-world.de>, 16.09.2004
- Fruchtmann, Jakob (2002): Soziale Implikationen der Steuerreform und der Diskurs der „sozialen Frage“, in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang, Bremen
- Fruchtmann, Jakob (2004): Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik, in: Forschungsgemeinschaft Osteuropa (Hg.), Russlandanalysen 49/2004, Universität Bremen, Quelle: <http://www.russlandanalysen.de>, 14.12.2004
- Gontmacher, Jewgenij (2001): Einkommenspolitik und Einkommensverteilung als zentrales Problemfeld. Reformvorschläge für das System sozialer Sicherheit, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.), Russland unter Putin, Stuttgart
- Gontmacher, Jewgenij (2004): Russische Sozialpolitik als gegenseitige Verantwortungssphäre von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, in: Sozialpolitik: Expertisen, Empfehlungen und Beispiele, 1/2004, Quelle: <http://spero.socpol.ru>, 15.09.2004 (eigene Übersetzung)
- Hartman, Jens (2004): Die russische Sozialrevolution, in: Die Welt vom 10.08.04, Quelle: <http://www.welt.de/data/2004/08/10/3171000.html>, 15.09.2004
- Independent Institute for Social Policy (2003): Informal Out-Of-Pocket-Payments for Health Care in Russia, Moskau
- Institut für Komplexe Gesellschaftsstudien (IKSI) (2004): Vorstellungen der Russen von der Gesellschaft, in der sie leben möchten, empirische Studie, Friedrich Ebert Stiftung Moskau
- Kempe, Iris (1997): Russland am Wendepunkt. Analyse der Sozialpolitik von 1991-1996, Wiesbaden
- Kleineberg, Michael (1999): Zwischen Zivilgesellschaft und Markt – sozial-karitative Nichtregierungsorganisationen im russischen Transformationsprozess, Magdeburg (Dissertation)
- Logvinov, Sergey (2004): Russian Healthcare in Transition, analytisches Papier, Friedrich Ebert Stiftung Moskau
- Malewa, Tatjana (2004): Sozialstruktur und Sozialpolitik im heutigen Russland, Sozialpolitik: Expertisen, Empfehlungen und Beispiele, in: 1/2004, Quelle: <http://spero.socpol.ru>, 15.09.2004 (eigene Übersetzung)
- Misikhina, Swetlana (2003): Social Assistance in Russia, in: International Experience with Social Assistance Schemes. Five Country Case Study, ILO – Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia and UNDP Country Office in the Republic of Kazakhstan, Astana, S.69-94
- Nies, Susanne (2003): Die vier Problemkreise russischer Sozialpolitik, in: WeltTrends 39/2003, S. 63-75
- Arkhangel'skaya, Natalya (2004): Who's poor in Russia, Interview mit Lilia Ovtcharova, Quelle: <http://eng.expert.ru/society/04-16bedn.htm>, 17.09.2004

- Quiring, Manfred (2005): Sozialproteste bringen Kreml in Schwierigkeiten, Die Welt online, erschienen am 28.01.2005, 10.02.2005
- Rinck, Sabine (2000): Soziale Sicherung als Teil des Transformationsprozesses postsozialistischer Gesellschaften; dargestellt am Beispiel der Russländischen Föderation, Hamburg
- Russlandanalysen (2004): Russlandanalysen 33/2004, 36/2004 und 53/2004, Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen, Quelle:  
<http://www.russlandanalysen.de>, 05.01.2005
- Trawin, Dimitrij (2004): Wladimir Putins Sozialpolitik, in: Forschungsgemeinschaft Osteuropa (Hg.), Russlandanalysen 21/2004, Universität Bremen, S.5-7, Quelle:  
<http://www.russlandanalysen.de>, 15.08.2004
- United Nations Development Programme (2004): Human Development Report 2004, Quelle:  
<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>, 15.01.2005
- United Nations Development Programme (2003): Human Development Report for the Russian Federation, New York
- Voegele, Julia (2004): Transformation zum Sozialstaat? Post-sozialistische Sozialpolitik in Russland, Hausarbeit am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Freiburg
- Weltbank (2004): Russian Federation. Poverty Assessment, Washington, Quelle: <http://www.worldbank.org>, 10.10.2004

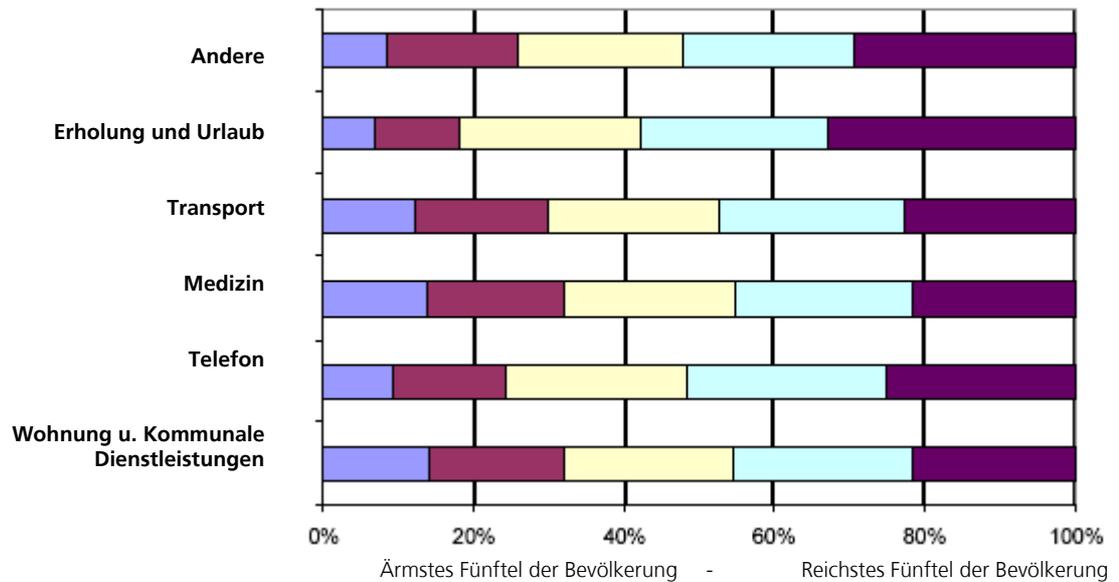
## Anhang

Schaubild 1 : Armutsentwicklung 1997-2002 (in % der Gesamtbevölkerung)



Quelle: (Weltbank 2004: ii)

Schaubild 2: Nutzung von Privilegien nach Einkommensgruppen



Quelle: (Weltbank 2004: xxi)