



Soziale Gerechtigkeit und Paradoxien im Werdegang des Sozialstaates in Russland

Ruslan Grinberg

Zusammenfassung:

Ist ein Sozialstaat nur mit einem liberalen Marktmodell möglich? Viele der Ratschläge, die Schwellenländer gegeben werden, basieren auf der Annahme eines Automatismus von wirtschaftlicher Entwicklung und der Herstellung von sozialer Gerechtigkeit. Russlands Erfahrungen mit der Systemtransformation stellen dieses Konzept in Frage, wie der Autor dieser Analyse konstatiert. Er greift damit eine Debatte auf, die nach den neuerlichen Erschütterungen an den Weltfinanzmärkten auch in den entwickelten Staaten wieder verstärkt geführt wird. Für die Antwort auf die Frage, ob die heutigen Wirtschaftsmodelle noch soziale Gerechtigkeit ermöglichen, können die russischen Erfahrungen hilfreich sein.

Zum Autor: Prof. Ruslan Grinberg ist Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften und Direktor am dortigen Institut für Wirtschaft. In seinen zahlreichen Publikationen beschäftigt er sich vorrangig mit den wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der Transformation in Russland und zeigt mögliche Reformen der aktuellen Sozialpolitik auf.

Die Idee der Gerechtigkeit zeigt nicht nur eine große Zählebigkeit, sie offenbart sich auch in mannigfaltigen Varianten. Dieser Idee wandten sich Vertreter aller signifikanten philosophischen Schulen zu, doch traten in allen ihren Interpretationen auch recht große Unterschiede zutage. Aristoteles hielt die Gerechtigkeit bekanntlich für eine wichtige Voraussetzung der Stabilität im Staate. Einige Philosophen verbinden hierbei aber die Gerechtigkeit mit dem Individualismus, andere dagegen mit dem Kollektivismus. So sei nach Platons Meinung alles gerecht, was den Interessen des Staates diene, und damit solle sich auch das Leben jedes Menschen sowie der Gesellschaft insgesamt nach dieser Gerechtigkeit richten. Die Klassiker des Liberalismus als philosophischer Strömung verbinden die Gerechtigkeit mit der Einhaltung der Gesetze und mit den Normen der protestantischen Ethik. Benjamin

Franklin definierte die Gerechtigkeit vor allem als Ausdruck der Ehrlichkeit.

In der Epoche der Aufklärung verknüpfte man den Gerechtigkeitsbegriff mit den Menschenrechten wie Gleichheit, Rede-, Religions- und Versammlungsfreiheit. Die klassische deutsche Philosophie begründete den Zusammenhang zwischen der Gerechtigkeitsidee und der Organisationsform von Gesellschaft und Staat. Für die Utopisten bildete die soziale Gerechtigkeit den Mittelpunkt aller ihrer Überlegungen, wurde jedoch auf Gleichmacherei reduziert. Die Klassiker des Marxismus definierten den Kommunismus als "realen Humanismus" (Karl Marx). Die neuere Philosophie bindet die Gerechtigkeit erneut fest an die Verhaltenseethik und die Ehrlichkeit, obwohl Karl Jaspers zum Beispiel die Gerechtigkeitsidee für ein Scheinproblem hielt, das sich grundsätzlich nicht lösen lässt, weil in der Gesell-

schaft eine Trennung materieller Güter besteht. Es findet sich auch der Gedanke, dass sich mit dem Wachstum des wirtschaftlichen Wohlstands auch das Wesen des Problems der sozialen Gerechtigkeit radikal verändere.

Was hier ins Auge springt, das ist erstens die Beständigkeit der Idee der sozialen Gerechtigkeit in allen wichtigen philosophischen Lehren und zweitens der überall präsente Zusammenhang zwischen der Gerechtigkeit und den Vorstellungen von Demokratie und Freiheit. Es gibt auch noch andere Besonderheiten, die sowohl das Problem der sozialen Gerechtigkeit als auch die Einstellung dazu verkomplizieren. Wichtig ist zum Beispiel der Unterschied, dass der Staat in der Hegelschen Philosophie als Umverteiler der sozialen Güter betrachtet wird, während andere Lehren das Verhältnis zwischen dem Staat und den sozialen Funktionen anders definieren: Der Mensch wird hier als Träger der "sozialen Rechte" betrachtet, die genauso unveräußerlich seien wie das Recht auf Freiheit oder das Stimmrecht. Der Staat ist berufen, die praktische Wahrnehmung dieser Rechte auf Grund von Sittlichkeit, moralischer Pflicht und Altruismus zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang sollte man daran erinnern, dass die theoretischen Überlegungen und der Kampf um die realen Sozialrechte auch in Russland auf eben diesen humanistischen Grundsätzen beruhten. Dies nimmt auch nicht wunder, wenn man den starken Einfluss in Betracht zieht, den Leo Tolstoi, Fjodor Dostojewski, Anton Tschechow und andere große Dichter und Humanisten auf das Leben der russischen Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert ausgeübt haben. Es mag für manch einen unerwartet klingen, aber es ist eigentlich nur natürlich, dass die Bewegungen für die sozialen Rechte in Russland schon Ende des 19. Jahrhunderts, also etwas später als in Westeuropa, jedoch Jahrzehnte früher als in den USA, ihre ersten Erfolge gezeitigt haben. In jenen Jahren wurde in Russland das Ministerium für Sozialfürsorge gegründet und wurden Gesetze zur Regulierung der Arbeitsbedingungen der Fabrikarbeiter, Frauen und Minderjährigen verabschiedet. 1886 wurde das Gesetz über die Krankenversicherung der Arbeiter, 1893 das Ge-

setz über den Arbeitsschutz und 1903 das Gesetz über Entschädigungen bei Arbeitsunfällen erlassen.

Dabei gilt es zu bedenken, dass diese Elemente des Sozialstaates in Russland in einer Zeit entstanden, in der sich das klassische kapitalistische System noch nicht voll entfaltet hatte und von Rechtsstaat und Zivilgesellschaft noch nicht zu sprechen war. Zum Unterschied von den Staaten Westeuropas spielten hier außerdem die lokalen Organe des sozialen Schutzes – die ständischen Selbstverwaltungen (Semstwo), Caritas-Gesellschaften, kostenlose Kantinen, Asyle usw. – eine große Rolle. 1906 begann die Staatsduma, das erste Parlament in der russischen Geschichte, Grundlagen der Sozialpolitik rechtlich zu gestalten. Bereits 1912 entstanden Gesetze über Unfallversicherung und bezahlte "Krankenscheine" (arbeitsfreie Tage bei Krankheit), was durchaus im Einklang mit den weltweiten Tendenzen bei der Schaffung von Grundlagen des Sozialstaates zu sehen ist, auch wenn dies in Russland mit einer gewissen Verzögerung geschah. Zum Teil vielleicht auch gerade wegen dieses Rückstandes ereignete sich 1917 die Oktoberrevolution in Russland. Mit dieser Revolution begann auch eine Transformation der Idee des Sozialstaates und ihrer praktischen Umsetzung in anderen, besser entwickelten, kapitalistischen Ländern. In jedem Falle beschleunigte sie die Prozesse, die zum gegenwärtigen Zustand der Sozialfürsorgesysteme geführt haben.

Im sowjetischen Sozialfürsorgesystem kann vieles bemängelt werden, besonders zerstörerisch war die Umsetzung des Prinzips "Gerechtigkeit ohne Freiheit". Nicht zu leugnen ist aber die Tatsache, dass gerade in der Sowjetunion ein mehr oder weniger ganzheitlicher Sozialstaat aufgebaut wurde, obwohl seine materielle Grundlage eindeutig unzureichend war. Diese Tatsache verdient auch deshalb eine besondere Aufmerksamkeit, weil im Endeffekt gerade die sozialen Umgestaltungen in der UdSSR zu Veränderung der Sozialpolitik in den Staaten des Westens führten. Viele dieser Länder, die scheinbar viel weiter beim Aufbau der Demokratie und Zivilgesellschaft waren, sahen sich in der Folge gezwungen, ihre Aufmerksamkeit verstärkt den sozialen Problemen zu widmen. Vor

allem wären hier die Vereinigten Staaten zu erwähnen, die erst in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts daran gingen, systematisch soziale Gesetze zu erarbeiten und zu verabschieden.

In Sowjetrußland ist indessen schon Ende Oktober 1917, gleich nach der Gründung des Rates der Volkskommissare (der Regierung), auch das Volkskommissariat (Ministerium) für Sozialfürsorge gegründet worden. Am 31. Oktober 1917 wurde eine Reform des Systems der Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer und deren Familien bekannt gegeben, in deren Zuge alle Risiken erfasst werden sollten. Etwas später wurden die kostenfreie medizinische Hilfe und der 8-Stunden-Arbeitstag eingeführt, Mann und Frau wurden rechtlich gleichgestellt. All diese Maßnahmen könnte man als einen wahren revolutionären Durchbruch zur praktischen Umsetzung der Idee des Sozialstaates einstufen. Die späteren Schritte der Sowjetmacht ließen jedoch erkennen, dass die allgemeinen Erklärungen und die konkreten Maßnahmen auseinander gingen. Man hat den Arbeitsdienst und später die Arbeitspflicht für alle eingeführt. Die UdSSR-Verfassungen 1936 und 1977 zählten auf und verankerten die Sozialrechte der Bürger, diese Grundsätze waren aber in Vielem deklarativ: Verglichen mit den städtischen Arbeitern und Angestellten, hatten die Kolchosbauern zum Beispiel deutliche geringere Möglichkeiten bei der Nutzung der öffentlichen Sozialfonds. Die Kolchosbauern blieben außerdem lange Zeit aus dem gesamtstaatlichen System der Sozial- und Rentenversicherung ausgeschlossen.

Dennoch hat der Sowjetstaat im Sozialbereich recht viel erreicht, und zwar im System des Sozialschutzes, bei der Sozialversicherung der Arbeiter, bei der Gestaltung der Freizeit und Erholung. Es entstand ein wahrhaft gigantisches System von Sanatorien, Erholungsheimen, prophylaktischen Betriebssanatorien, Kinderferienlagern und dergleichen mehr, wo die Erholung teilweise oder vollständig vom Staat bezahlt wurde. Übrigens betrug die Dauer des bezahlten Jahresurlaubs in der Sowjetunion – zum Unterschied von vielen modernen Ländern – in der Regel mindestens vier Wochen. Die Versorgung der Bevölkerung mit Polikliniken, Kindertagesstätten, Bibliotheken, Stadien und Sanato-

rien entsprach in der UdSSR dem Niveau der entwickelten Länder des Westens beziehungsweise übertraf dieses teilweise sogar. Die Kindersterblichkeit war mit die niedrigste in der Welt, die durchschnittliche Lebenserwartung erreichte 70 Jahre.

Es mag erstaunlich wirken, aber dies alles geschah in einem Land, wo es weder Marktwirtschaft noch demokratische Freiheiten gab. Der Sozialstaat UdSSR stützte sich nicht auf eine entwickelte materielle Grundlage der Gesellschaft, sondern vor allem auf die marxistische Ideologie; der Staat war Begründer, Gestalter und Garant der Sozialpolitik jener Epoche. Das wirkt auch heute noch als Abweichung von der historischen Logik, welche die Entstehung des Sozialstaates für gewöhnlich mit dem allmählichen Anstieg des gesellschaftlichen Wohlstandes in Ländern mit einer festen Staatsbasis und stabilen demokratischen Traditionen verbindet. Dieses Szenario der evolutionären Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates setzte sich schon in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts in Europa durch. Die Krisensituationen im Westen der 70er und 80er Jahre brachten jedoch Vorstellungen von einem ausufernden Sozialstaat in der entwickelten Welt hervor. Das Konzept des Sozialstaates an sich erlebte eine Krise, einige Experten sprachen sogar von einer Sackgasse. Früher hatte man damit gerechnet, dass das Wirtschaftswachstum zu höheren Einnahmen und Gewinnen und demzufolge auch zu einem höheren Steueraufkommen führe, was die Lösung der sozialen Probleme ermögliche, ohne gleichzeitig das Wirtschaftswachstum zu bremsen.

Verlangsamt sich aber das Wirtschaftswachstum, brauche man zusätzliche Maßnahmen, um die Sozialausgaben nicht kürzen zu müssen. An dieser Stelle gehen die Meinungen der Ökonomen auseinander. Die Liberalen meinen, man solle den Vermögenden helfen und Anreize für Investitionen und Produktionssteigerung schaffen. Dafür solle man die Steuern senken, was gleichzeitig jedoch die Basis für die Sozialausgaben verringert. Um sich nicht mit der Lösung dieses Widerspruchs abzuplagen, bieten die Liberalen folgendes Konzept an: Eine effektive Marktwirtschaft löse automatisch auch die sozialen

Fragen, deshalb benötige der Staat den Zusatz "Sozial" überhaupt nicht.

Dieses Konzept kommt immer noch nicht aus der Mode, das Problem des Sozialstaates bleibt jedoch nach wie vor ungelöst. Das Fiasko des liberalen Wirtschaftsexperiments im Russland der 90er Jahre hat dies ein weiteres Mal belegt. Die liberalen Reformer waren der Meinung, der Übergang zur Marktwirtschaft und zum demokratischen Rechtsstaat werde automatisch zum erforderlichen ökonomischen und demzufolge auch sozialen Ergebnis führen. Das reale Leben hat aber erneut gezeigt: In der Wirtschaft funktioniert nichts "automatisch", alles geschieht nach einer Einmischung des Menschen (sprich des Staates), die wohl oder schlecht durchdacht sein kann und letztendlich das Resultat der Mühen prädestiniert. Was aber die sozialen Probleme betrifft, glaubte man, dass die Marktwirtschaft ohne jegliche zusätzliche Bemühungen das sowjetische Niveau der Sozialleistungen aufrechterhalten würde.

Das war aber nicht möglich: Der Staatshaushalt schrumpfte jäh zusammen, die staatliche Verwaltungsdisziplin ging verloren, die Produktion ging um fast 50% zurück, deshalb scheiterte auch der Versuch, das westlich-liberale Modell der Sozialpolitik, wie es die Reformer verstanden, im Lande einzuführen.

Die positiven Ergebnisse der 20jährigen "russischen Transformation" darf man hierbei natürlich nicht ausblenden. Die Abschottung des Landes von der Außenwelt wurde vollends überwunden, die Mechanismen der Kommandowirtschaft und des Außenhandelsmonopols wurden abgebaut. Als Folge verschwand der erniedrigende Mangel an Waren und Dienstleistungen, das Angebot erweiterte sich bedeutend. Mit der Einstellung des ideologischen Kampfes gegen den "kleinbürgerlichen Materialismus" erlangten die Menschen wieder das Recht auf "Gemütlichkeit". Die Privatinitiative wurde entfesselt, der Mittelstand, der die Basis des Wohlstandes bilden soll, ist im Entstehen. Vielen Vorhersagen zum Trotz eigneten sich die russischen Bürger schnell die marktwirtschaftlichen Denk- und Verhaltensweisen an. Die Gleichmacherei in der Arbeitsvergütung, die für die Sowjetepoche typisch war, wurde beseitigt. In der

Arbeitsdisziplin und –ethik sind spürbare Fortschritte zu beobachten. Geldverdienen hat wieder einen Sinn bekommen, weil man dafür jetzt problemlos Waren und Dienstleistungen kaufen kann, die früher nicht zugänglich waren. Nach 70 Jahren Planwirtschaft hat man im Lande die funktionierenden Institutionen der Marktwirtschaft geschaffen: Geschäftsbanken, Waren-, Wertpapier- und Devisenbörsen, ein qualitativ neues Steuersystem, die Regeln der Kartellregulierung und so weiter.

Und dennoch sind die negativen Ergebnisse der marktwirtschaftlichen Umgestaltung offensichtlicher und gewichtiger. Sie überwiegen die Erfolge. Dabei kommt es nicht nur darauf an, dass das Land in den Reformjahren die Hälfte seines Wirtschaftspotentials verloren hat. Viel schlimmer ist die Tatsache, dass es Russland immer noch nicht gelingt, die Prozesse der Vereinfachung der Produktion, der Deintellektualisierung der Arbeit und des Verfalls des Sozialbereichs zu stoppen. Zu erwähnen ist an dieser Stelle auch die Massenarmut, die in den Jahren der radikalen Reformen schnell um sich griff, weil die sowjetische Mittelklasse, auch wenn sie nach westlichen Kriterien eher bescheiden gelebt hatte, immer mehr verarmte. In den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts entfernte sich Russland von den angestrebten sozialökonomischen Standards der euroatlantischen Nationen und näherte sich den Durchschnittszahlen der typischen Länder der sogenannten Dritten Welt, mit ihrer riesigen Einkommensschere, an. Verschiedene Berechnungen und Untersuchungen der russischen Haushalte zeigen, dass nur höchstens ein Viertel der Landesbevölkerung die realen Früchte der durchgeführten Reformen genießt, während die Hälfte der Russen einen harten Überlebenskampf führen muss. Der außerordentlich hohe soziale Preis der Reformen war einer der Gründe dafür, dass solche Begriffe wie Demokratie, Marktwirtschaft und Freiheit im russischen gesellschaftlichen Bewusstsein zu einem großen Teil entwertet wurden.

Trotzdem empfehlen zahlreiche westliche Berater nach wie vor den Schwellenländern, darunter auch dem heutigen Russland, ein Entwicklungsmodell, das eine Sozialschwäche des Staates vorprogrammiert. Würde Russland diesem Mo-

dell folgen, würde es alle Chancen verlieren, sich der Gemeinschaft der sozial gut-situierten Länder anzuschließen. Das klingt wirklich nach einem Paradox: Die Ratschläge zur Erhöhung der Qualität des Wirtschaftssystems vergrößern nur den Umfang der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen. Oder mit anderen Worten, die Empfehlungen, die der Gesundung der Gesellschaft dienen sollen, verschlimmern nur ihre Gebrechen.

Der Wirtschaftsaufschwung der letzten Jahre gab Grund zur Hoffnung, dass beim Aufbau eines modernen Sozialstaates in Russland neue konstruktive Schritte unternommen werden. Bis jetzt blieben sie aus. Der BIP-Anstieg und die Erhöhung des Durchschnittseinkommens der Bevölkerung geschehen vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Differenzierung der russischen Gesellschaft, einer Krise des Rentensystems und anderer sozialer Projekte. Die Inflation verschlingt die Lohn- und Rentenerhöhungen. Auch die Hoffnungen auf einen Strukturwandel und einen Ausbau der Hightech-Produktion erfüllen sich noch nicht.

Es wäre am leichtesten, die gegenwärtigen Misserfolge beim Aufbau eines demokratischen Sozialstaates dem "autoritären" Putin-Regime anzulasten. So einfach ist es allerdings nicht. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Russlands unterstützt die Politik der jetzigen russischen Führung. Die Mittelklasse macht in Russland nur 20% der Bevölkerung aus – das ist zwar nicht viel, in den 90er Jahren waren es aber nur 5%. Die Dynamik ist hier also positiv...

Die Fehlschläge und Misserfolge der letzten Jahrzehnte im Sozialbereich dürfen die wichtigste und interessanteste Beobachtung nicht verdecken, die manch einem paradox scheinen mag. Die russischen bzw. sowjetischen Erfahrungen bei der Gestaltung des Sozialstaates und der Gesellschaft lassen ein erstaunliches Phänomen erkennen: Dieser Prozess verlief hier immer anders als im übrigen Europa. Schon im 19. Jahrhundert, wo die russische Gesellschaft jeglicher demokratische Grundlage entbehrte, zeitigten sich beachtliche Erfolge in der Sozialpolitik. Im 20. Jahrhundert wurde in der UdSSR etwas geschaffen, was einem Sozialstaat ähnelte, und dies trotz fehlender Markt-

wirtschaft und Demokratie. Als aber marktwirtschaftliche Grundsätze nach Russland zurückkehrten und Versuche unternommen wurden die russische Gesellschaft zu demokratisieren, bekamen wir einen asozialen Staat.

Dieses überraschende Phänomen könnte man gewiss als Ergebnis einer zufälligen Verknüpfung verschiedener historischer Umstände interpretieren, man könnte daraus aber auch nützliche Denkanstöße ableiten. Man sollte zum Beispiel noch einmal die allgemein übliche Einstellung zu den sozialen Funktionen des Staates analysieren: Was stellen diese dar – ein erzwungenes Zugeständnis der Marktwirtschaft und der Wirtschaft an die Gesellschaft oder ein nicht wegzudenkender Teil einer allgemeinen, besonnenen Wirtschaftspolitik des Staates?

Wie dem aber auch sei, befindet sich Russland immer noch in der schwierigen Etappe der Systemtransformation. Und nach allem zu urteilen, wird der Übergang weder morgen noch übermorgen seinen Abschluss finden. Es handelt sich ja um einen Übergang zu einer "Normalität", die Russland noch nicht gekannt hat. Nichtsdestoweniger hat das Land – trotz aller Verzögerungen und sogar Rückschläge – immer noch Chancen, eine Zivilgesellschaft, eine pluralistische Demokratie und eine soziale Marktwirtschaft aufzubauen.