

Analyse

Wladimir Putins Sozialpolitik

Dmitrij Trawin, Sankt Petersburg

Warum war es vor Putin schlechter?

Um die heutige Situation in Russland zu verstehen, muss man in die späten 1990er Jahre zurückblicken, als im Kreml Pläne zur Berufung eines passenden Nachfolgers für Präsident Jelzin geschmiedet wurden. Putin trat zu einem sehr günstigen Zeitpunkt auf. Die Grundschwierigkeiten des Übergang von einer Wirtschaft sowjetischen Typs zur Marktwirtschaft waren in der Regierungszeit Jelzins voll hervorgetreten. Jelzins Nachfolger erschien genau in dem Moment, als die Wirtschaft anfang, sich von dem Schock zu erholen, den sie Anfang der 1990er Jahre erfahren hatte.

Von 1990 bis 1996 gab es in Russland einen gewaltigen Transformationsbedingten Wirtschaftsabschwung. Das führte natürlich zu einem Rückgang der Steuer- und damit der Haushaltseinnahmen. Außerdem lernten die russischen Firmen unter den Bedingungen des Marktes allmählich eine ganze Reihe von Tricks, um Steuerzahlungen legal oder illegal zu vermeiden, was wiederum auf allen Ebenen die Möglichkeiten der Verwaltung einschränkte, eine vernünftige Sozialpolitik durchzuführen. Sogar in der Periode von 1997 bis zum ersten Halbjahr 1998, als der wirtschaftliche Rückgang, scheint's, überwunden war, stiegen die Steuereinnahmen nicht.

Für Russland war es in dieser Zeit typisch, dass sogar Angestellte von Unternehmen und Einrichtungen, die direkt aus staatlichen Haushalten finanziert wurden, ihren Lohn nur mit mehrmonatiger Verzögerung erhielten. Die Renten wurden nur mit Verzögerung an die Inflation angepasst. Ein bedeutender Teil der Bevölkerung lebte in offener Armut. Die russischen Soziologen führten dafür einen Begriff ein, den der „neuen Armen“. Damit wurden jene Bürger bezeichnet, die vor den Wirtschaftsreformen relativ gut gelebt hatten und deren Lebensstandard danach deutlich gesunken war.

Von einer durchdachten Sozialpolitik konnte in jenen Jahren nicht die Rede sein. Die Regierung war froh, wenn die riesigen Rückstände der Lohnauszahlung zeitweilig irgendwie zu bereinigen. Zu einer umfassenden Reform kam es auch deshalb nicht, weil bis 1997 die Stabilisierung der Finanzen höchste Priorität genoss. Alle anderen Reformvorhaben traten demgegenüber zurück.

So wurde zum Beispiel der Übergang zu einer Kapitalrente in der russischen Regierung zum ersten Mal während der Periode der „jungen Reformer“ (Frühjahr 1997 bis Sommer 1998) diskutiert, als bei den Reformen Intellektuelle mittleren Alters wie Anatolij Tschubajts, Boris Nemzow und ihre Anhänger den Ton angaben. Der

Initiator dieser Rentenreform war Michail Dmitrijew, damals Erster Stellvertretender Arbeitsminister. Vor dem Hintergrund der Verschärfung der wirtschaftlichen und politischen Krise wurde Dmitrijew allerdings gezwungen, im Sommer 1998 zurückzutreten.

Das Leben unter Putin

Im August 1998 kam es im Gefolge der Finanzkrise in Asien zu einem schnellen Einbruch des Rubelkurses. Dies führte zu einem sprunghaften Anstieg der Inflationsrate und zu einem Rückgang des Realeinkommens. Andererseits verbesserte der billige Rubel die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Wirtschaft und führte zu einer drastischen Verringerung der Importe. Vor diesem Hintergrund begann 1999 das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, das bis heute nicht aufgehört hat. Die Krise der russischen Wirtschaft war beendet, staatliche Einnahmen erhöhten sich dramatisch und es ergab sich die Möglichkeit, größere Mittel für die Sozialpolitik einzusetzen.

Putin löste Jelzin an der Macht zum Jahreswechsel 1999–2000 ab, das heißt, gerade zu dem Zeitpunkt, als das Wirtschaftswachstum die ersten Früchte trug. Buchstäblich vom ersten Tag an im Kreml hatte der neue Präsident die Möglichkeit, populäre und sogar populistische Entscheidungen zu treffen. Das Realeinkommen wuchs in Russland in diesen vier Jahren schneller als das Bruttoinlandsprodukt, unter anderem wegen der Lohnerhöhung der Angestellten im staatlichen Bereich, der Rentenerhöhung und der Erhöhung des Wehrsoldes.

Zu ernsthaften Strukturreformen im sozialen Bereich kam es indes nicht. Putin tat nichts dazu, die Ausgaben zu optimieren, die für soziale Aufgaben aufgewandt wurden, er „fütterte“ bloß den sozialen Bereich dank des Wachstums der Haushalte aller Ebenen.

So wurde zum Beispiel die Erhöhung des Rentenalters nicht einmal diskutiert, obwohl das Rentenalter – so die Experten – im europäischen Vergleich vergleichsweise niedrig ist – 60 Jahre für Männer und 55 für Frauen. Es ist offensichtlich, dass eine Erhöhung des Rentenalters zu einer Umverteilung der Mittel des Rentenfonds der Russischen Föderation zugunsten wirklich alter Menschen führen könnte, solcher, die nicht mehr arbeitsfähig sind. Putin zieht es aber vor, die Mittel des Rentenfonds gleichmäßig zwischen allen Rentnern aufzuteilen, einschließlich derer, die noch arbeitsfähig sind.

Ein weiteres Beispiel: Ein Teil der Haushaltsmittel der Subjekte der Russischen Föderation (Republiken,

Oblaste und Krajs) wird für den Unterhalt von Wohnraum aufgewendet, der sich im Privatbesitz befindet. Je größer der Wohnraum, desto höher die Subvention, so dass Reiche mehr und Arme weniger vom Staat erhalten. Obwohl der Umfang solcher Subventionen unter Putin allmählich verringert wurde, wurde die falsche Praxis an sich nicht abgeschafft. Der Übergang zu einer zielgerichteten sozialen Unterstützung, die nur die Bedürftigen absichert, ist bis heute nicht in vollem Maße vollzogen, es gibt nur einzelne Elemente eines solchen Systems.

Trotz des schnellen Wachstums der russischen Wirtschaft reichen wegen der fehlenden Reformen die Mittel für eine rationale Sozialpolitik nach wie vor nicht aus. Dies führt zu einem Verfall ganzer Sektoren der sozialen Sphäre. So ist zum Beispiel das Gesundheitswesen trotz des formalen Übergangs zu einem Krankenversicherungssystem katastrophal unterfinanziert. Bei weitem nicht alle Bürger der Russischen Föderation erhalten unentgeltlich eine ausreichende medizinische Versorgung erhalten, ganz zu schweigen von einer guten Versorgung. Daher gibt es in russischen Krankenhäusern seit langem die Praxis, den Ärzten inoffiziell ein zusätzliches Honorar zu geben. Außerdem müssen Patienten oft ihre eigene Medizin kaufen. Die Reichen ziehen es vor, das kostenlose staatliche Gesundheitssystem überhaupt nicht in Anspruch zu nehmen, sondern lassen sich in Privatkliniken behandeln, die viel besser ausgestattet sind und über die notwendigen Medikamente verfügen.

Die Lage im Hochschulwesen ist noch schlechter. Eine Hochschulbildung ist mehr und mehr nur noch nominell kostenlos. Für einen Studienplatz in einer renommierten Universität müssen in vielen Fällen enorme Bestechungsgelder gezahlt werden. Professoren lassen sich wegen ihrer lächerlich geringen Gehälter bestechen, obwohl dies nicht der Hauptgrund für Korruption ist.

Die Putinschen Reformen

Trotz der Tatsache, dass die grundlegenden Probleme im sozialen Bereich weiter bestehen, wurden während der ersten Amtszeit Putins einige Reformen eingeleitet, die die Lage bis jetzt aber nicht wesentlich geändert haben.

Hierbei muss man als erstes die Rentenreform auf Kapitalbasis, für die Michail Dmitrijew verantwortlich ist, der unter Putin den Posten des Ersten Stellvertretenden Ministers für wirtschaftliche Entwicklung und Handel erhielt. Natürlich hat diese Reform keine Auswirkungen

für die heutigen Rentner. Sie betrifft nur diejenigen, die heute arbeiten und auf diese Rücklagen für eine Zusatzrente beiseite legen können. Nichtsdestotrotz ist die Bedeutung einer solchen Reform groß und zugegebenermaßen bestand Putin persönlich auf ihre Durchführung gegen den Widerstand eines Teiles des Staatsapparats.

Trotzdem kann man von dieser Reform in absehbarer Zukunft aus drei Gründen keine bedeutenden Auswirkungen erwarten. Erstens fließt ein vergleichsweise kleiner Anteil der Rentenabgaben in das akkumulative System, während der Großteil weiterhin unter den heutigen Rentnern verteilt wird. Zweitens werden in Russland auch heute noch viele Löhne „schwarz“ ausbezahlt, von denen naturgemäß keine Rentenabgaben abgeführt werden. Drittens legt ein verschwindend geringer Anteil von russischen Bürgern ihre Rücklagen für die Rente bei nichtstaatlichen Rentenfonds an, während der Großteil bei dem Rentenfonds der Russischen Föderation geblieben ist, der diese Mittel kaum effektiv investieren und vermehren kann. Daher wird das System der Kapitalrente in voraussehbarer Zukunft kaum die Renten für die Mehrheit der russischen Bürger sichern können.

Auch das Hochschulwesen wird reformiert. Die Universitäten dürfen mehr und mehr Studienplätze vergeben, die über Studiengebühren finanziert werden. So haben zukünftige Studenten die Wahl: Sie brauchen für den Studienplatz keine Bestechungsgelder zu zahlen, sondern können offiziell Studiengebühren entrichten. Ein Ergebnis ist, dass in den Universitäten, in denen Studiengebühren gute Einnahmen erbracht haben (zum Beispiel in einigen Fakultäten der Sankt-Petersburger Staatlichen Universität) die Professoren bessere Gehälter beziehen, was auch den *brain drain* verringert. In diesem Jahr wird ein einheitliches staatliches Examen für Schulabgänger eingeführt. In diesem Zusammenhang ist auch ein System entwickelt worden, das die staatlichen Zuschüsse für die Universitäten optimieren soll, was im Idealfall Bestechungen eliminieren und die besten Studenten fördern soll. Noch ist schwer zu sagen, wie dieses System funktionieren wird. Eine Reihe Experten hat hinsichtlich seiner Effektivität Zweifel geäußert.

Man kann den Schluss ziehen, dass Putin in erster Linie als Populist agiert, in zweiter Linie als zaghafter Reformier. Ein solches Vorgehen ist nützlich, um an der Macht zu bleiben. Immerhin kann man hoffen,

dass er in der zweiten Amtszeit entschiedener vorgeht und das Bildungs- und Gesundheitswesen und die Wohnungs- und Kommunalwirtschaft ernsthaft umbaut, dass er dabei das Element des Marktes verstärken und

staatliche Unterstützung nur für einen begrenzten Kreis wirklich bedürftiger Bürger aufrechterhalten wird.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Redaktion Hans-Henning Schröder

Über den Autor

Dmitrij Trawin ist promovierter Wirtschaftswissenschaftler und Stellvertretender Chefredakteur der Petersburger Wochenzeitung „Delo“.

Lesetipps

Friedrich Ebert Stiftung, Büro Moskau: Lebensumstände und Einstellungen von Armen und Reichen in Russland. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Arbeitspapiere und Materialien. Nr. 50, 2003. (Gedruckte Version vergriffen; im Internet unter <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/10_dokument/1001_pdf/ap/fsoAP50.pdf> herunterladbar)

H. Steiner: Die Herausbildung neuer Sozialstrukturen im gegenwärtigen Russland, in: Sitzungsberichte der Leibniz-Sozietät, 41.2000, Nr. 6, S. 5–72.

Dokumentation

Der Wirtschaftsminister über Armutsbekämpfung (am 19. März 2004)

German Gref [Minister für Wirtschaftsentwicklung und Handel]:

Hochverehrter Herr Präsident der Russischen Föderation! Hochverehrter Herr Vorsitzender der Regierung Russlands! Verehrte Kollegen!

Die Erfolge der russischen Wirtschaft in den letzten vier Jahren sind offensichtlich und allgemein anerkannt. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, als integrierter Wohlstandsindikator, ist durchschnittlich um das 1,32fache und 2003 um 7,2% gewachsen.

Solche Wachstumsraten und ein solcher Trend, wie sie für die letzten vier Jahre kennzeichnend sind, entsprechen genau der Vorgabe, das BIP innerhalb von 10 Jahren zu verdoppeln. Noch wichtiger ist aber, dass heute der Lebensstandard der Bevölkerung überdurchschnittlich schnell wächst. Das Realeinkommen ist um mehr als das Anderthalbfache gewachsen, Durchschnittsrente und -einkommen fast um das Doppelte.

Die durchschnittlichen Konsumindikatoren liegen schon über dem Stand von 1990. Der Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums hat, ist um fast das Anderthalbfache gesunken und hat den niedrigsten Wert seit Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen erreicht. Dies bedeutet, dass das Wirtschaftswachstum und der Kurs der marktwirtschaftlichen Transformation deutlich Früchte für die Mehrheit der Bürger der Russischen Föderation tragen und eine ausgeprägte soziale Tendenz haben.

Die positiven sozialen Folgen des Wirtschaftswachstums haben auch eine regionale Dimension. Gemessen am integralen Indikator der Lebensqualität ist das Gefälle zwischen den Regionen geringer geworden. Der Anteil der Regionen, deren Lebensqualität nahe an dem russischen Durchschnitt liegen, hat sich fast verdoppelt und übersteigt 60%; im Gegenzug ist der Anteil der Regionen mit einem niedrigen Koeffizient gesunken. [...]

Das erste Element ist das Absenken der Armut auf ein Niveau, wie es in entwickelten Ländern üblich ist. Das heißt, auf 10–12% der Bevölkerung gegenüber 20,5% im Jahre 2003. Besonders wichtig ist die Beseitigung von stagnierenden Formen der Armut, die eine Reihe von Regionen erfasst haben. Natürlich kann diese Aufgabe nur erfüllt werden, wenn das hohe Wachstum des Realeinkommens der Bevölkerung weiterhin erhalten bleibt, also nicht weniger als sieben bis acht Prozent im Jahr beträgt. Aber das alleine ist nicht ausreichend. Die Hauptsache hat der Präsident schon bei der Formulierung der Aufgabe erwähnt. Dies ist die Verbindung von zielgerichteter sozialer Unterstützung für diejenigen, die alleine nicht imstande sind, schwierige Lebensumstände zu bewältigen, bei gleichzeitiger Erhöhung des sozialen Potentials der Marktwirtschaft und der Erhöhung der Qualität des menschlichen Kapitals.

Gerade darauf zielt die Transformation der pauschalen Vergünstigungen in Sozialhilfe, die stärker auf die Unterstützung von bedürftigen Bürgern gerichtet ist. Dieser Aufgabe dient auch die Reform der sozialen Infrastruktur, die eine Verbesserung der Dienstleistungen und eine Verringerung der Ausgaben bei gleich bleibender Verfügbarkeit von hochwertigen Ressourcen für die menschliche Entwicklung für breite soziale Schichten voraussetzt. Dadurch wird auch die Mobilität der Bevölkerung auf ein völlig neues Niveau angehoben. Bei uns sind die Menschen traditionell an die Wohnung gebunden. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist eine soziale Tragödie. Wenn wir diese Aufgabe erfüllen, können wir, da wir die Mobilität der Arbeitskräfte erhöht haben, dieses Problem zu einem großen Teil lösen.“

Quelle: Stenographisches Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Kollegien des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel, Moskau, 19.3.2004 <<http://president.kremlin.ru/text/appears/2004/03/62104.shtml>>