

## Sozialpolitik in der Krise

Von Jakob Fruchtmann, Bremen

### Zusammenfassung

Die russische Sozialpolitik hatte unter den Bedingungen der akuten Wirtschaftskrise in Russland 2008/2009 zunächst soziale Stabilität sicherzustellen. Relevant waren hier direkte sozialpolitische Maßnahmen, aber auch indirekte Schritte, insbesondere zur Unterstützung strukturschwacher Regionen bzw. Monostädte durch budgetäre Umverteilungen. Die Hauptphase der Krise vom Herbst 2008 bis Mitte 2009, die sich durch die Kombination mit niedrigen Öl- und Gaspreisen als besonders gefährlich erwiesen hatte, konnte v. a. durch den Rückgriff auf Reserven (Reserve- und Wohlfonds) bewältigt werden, die zuvor in Zeiten höherer Rohstoffpreise angesammelt worden waren. Die verfügbaren Reserven sind in der Folge nun deutlich geschrumpft. Es scheint daher fraglich, ob im Falle eines weiteren schweren ökonomischen Schocks die Mittel reichen würden, um sowohl die Stabilität des Außenwerts der Währung, als auch gleichzeitig eine sozialpolitische Abfederung der Krisenauswirkungen sicherzustellen. Strukturelle Reformen der russischen Sozialpolitik, die seit geraumer Zeit auf der Agenda der russischen Sozialpolitik stehen – hier werden v. a. die Wichtigkeit einer Reform des Rentensystems und des Gesundheitswesens genannt –, wurden unterdessen weiterhin nicht angegangen.

### Besonderheiten des russischen Sozialstaates

Ein grundlegendes Problem der russischen Sozialpolitik besteht im niedrigen Niveau der Löhne und Gehälter in Russland. Dies führt zu einer chronischen Unterfinanzierung der Sozialkassen, sofern sozialstaatliche Elemente überhaupt in Kassenform organisiert werden können (eine Arbeitslosenversicherung nach dem Kassenprinzip besteht bis heute nicht). Da das Ausmaß der Armut und der armutsinduzierten sozialen Probleme mit dem niedrigen Niveau der Löhne und Gehälter zusammenhängt, sind auch die sozialpolitisch zu betreuenden Probleme besonders groß.

Die Finanzierung der Sozialpolitik ist daher in Russland stets eng mit den Einkommen verbunden, die an *anderer Stelle* der Nationalökonomie entstehen. Die Rohstoffabhängigkeit des Landes ist auch sozialpolitisch relevant. Umgekehrt ist – aus demselben Grund – für die nationale Sozialpolitik auch das Verhältnis des Staates zu den Vertretern der finanzindustriellen Gruppen, die den Export der natürlichen Reichtümer des Landes kontrollieren, von zentraler Bedeutung. Die größten Schwierigkeiten entstanden somit für die russische Sozialpolitik in der Zeit vom Herbst 2008 bis zum Sommer 2009, als parallel zum Wirtschaftseinbruch und den damit verbundenen Massenentlassungen und Einkommenseinbrüchen auch die weltweiten Ölpreise auf einem niedrigen Niveau waren.

Die Entwicklung der russischen Sozialpolitik lässt sich grob in drei Phasen teilen: Während das Chaos der »wilden Neunzigerjahre« bis zur Krise vom August 1998 und dem Default des Rubels von einem sozialpolitischen Nihilismus charakterisiert war, folgte eine erste Wende mit dem Amtsantritt Wladimir Putins als Präsident im Jahr 2000. Der Aufbau eines Sozialstaats in

Russland war nicht das Resultat sozialer Kämpfe. Vielmehr sind die sozialen Probleme – aus verschiedenen Gründen – auch für die rücksichtslosesten Verfechter eines »neoliberalen« Ansatzes unabweisbar. Die Gefahr politischer Erfolge der KPRF, die Proteststimmung und Streiks, die allgemeine Demoralisierung und der Bevölkerungsschwund bedrohten zum Ende des zwanzigsten Jahrhunderts die Grundlagen der Erfolge der Gewinner der Reformen. Die Notwendigkeit einer Einhegung der »sozialen Frage« wurde zum Ende der Neunzigerjahre unabweisbar. Doch erst mit der Konsolidierung der Staatlichkeit und der Machtstrukturen unter Putin, sowie mit dem Eintreten einer v. a. auf hohen Ölpreisen basierten ökonomischen Erholung, waren zum Beginn des Millenniums die Voraussetzungen gegeben, Schritte hin zu einer effektiveren Sozialpolitik zu unternehmen.

Putin trieb vor allem zunächst die Durchsetzung der so genannten »Vertikale der Macht« und damit die Sicherung der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen (und dies schließt sozialstaatliche Institutionen ein) voran. Zunächst unter der Parole der Armutsbekämpfung und dann seit dem Jahre 2005 v. a. im Namen der Bekämpfung der demographischen Probleme des Landes wurden ab Beginn der zweiten Amtszeit Putins im Jahre 2004 einige zentrale sozialpolitische Probleme und Brennpunkte tatsächlich in Angriff genommen.

### »Putinismus« und die »soziale Frage«

Eine Analyse der Reden Wladimir W. Putins zeigt, dass in seinem politischen Konzept sozialpolitische Fragen eine besonders wichtige Rolle spielen. So beschäftigt sich der unlängst im Zuge der Wahlvorbereitungen veröffentlichte vierte Grundsatzartikel Putins schwerpunktmäßig gerade mit sozialpolitischen Fragen (bislang wurden

Artikel über Demokratie, über die wirtschaftspolitischen Ziele und über die nationale Frage veröffentlicht). Erkennbar ist die hohe Priorität, die sozialpolitische Fragen zumindest in der Selbstdarstellung Putins einnehmen.<sup>1</sup>

Bestimmte Motive der Sozialpolitik sind nicht als bloße rhetorische Schaumschlägerei abzutun, sondern politisch ernst zu nehmen, da sie aus Sicht der Eliten für die nationale Sicherheit und politische Stabilität des Landes relevant sind: Sozialpolitik unter Putin ist bemüht um die Förderung und den Erhalt des Bestands des russländischen Volkes als Basis und Grundlage russischer Machtentfaltung, Putin spricht in diesem Zusammenhang vom »Erhalt Russlands«, dem eine »Entvölkerung« droht. Aufgabe der Sozialpolitik ist daher die Förderung sowohl des physischen als auch des moralischen Bestands dieses »Volkskörpers« (in Putins Grundsatzartikel ist die Rede von einer Strategie der »Volkspflege« / »strategija narodoberezenija«). Es stehen insofern einerseits demografische Gesichtspunkte im Mittelpunkt der sozialpolitischen Erwägungen, andererseits spielen aber auch Fragen des Erhalts der allgemeinen und besonderen politischen Loyalität der russischen Staatsbürger gegenüber ihrem Staat eine zentrale Rolle, die beispielsweise erheblich belastet wird, wenn der russische Staat seine sozialpolitischen Verpflichtungen nicht einhält. Dazu wird eine Reihe von Maßnahmen zur Sicherung der Reproduktionsfähigkeit der Bevölkerung ergriffen. So wurde beispielsweise im Jahre 2007 das sogenannte »Mutterkapital« eingeführt. In seinem Grundsatzartikel schlägt Putin vor, jedes dritte Kind mit zusätzlichem Kindergeld in erheblicher Größe zu »belohnen«.

Beobachtet man die Entwicklung der sozialpolitischen Ausgaben in Russland, so wird deutlich, dass erst in der zweiten Hälfte der ersten Dekade des neuen Millenniums Ansätze zu einer ihrem Umfang nach ernst zu nehmenden Sozialpolitik in Russland zu beobachten sind. Dieser Prozess hängt direkt mit den ökonomischen Entwicklungen zusammen: Er ist gekoppelt an den beträchtlichen Fortschritt in der Höhe der Löhne und Gehälter in Russland allgemein. Dies zeigen die

Angaben zur Lohnentwicklung ebenso wie die Entwicklung im Bereich der absoluten Armut etwa nach Angaben der Weltbank oder, in der Folge der realen Entwicklung auch die subjektiven Einschätzung der eigenen Armut in den Umfragen des Lewada-Zentrums (siehe Grafiken 21 bis 24 im Anschluss an den Text).

In seiner ersten Amtsperiode hatte sich Putin darauf konzentriert, die Sozialpolitik zu »devirtualisieren«, d. h. sowohl die Anzahl und Vielfalt sozialer Rechte und Ansprüche von Seiten der Bürger gegen den Staat zu reduzieren als auch die Zuverlässigkeit der tatsächlichen Auszahlung der verbleibenden Ansprüche von Seiten des Staates zu verbessern. In der zweiten Amtsperiode hatte die Sozialpolitik bereits deutlich gestalterischere Schwerpunkte, wenngleich die strukturellen Reformen sowohl im Bereich der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens als auch im Bereich der Rentenkasse und der bislang immer noch nicht gelösten Probleme der Altersversorgung wenig Fortschritte zeigten. Vor allem die Versuche zu einer Monetarisierung der Vergünstigungen scheiterten. Dennoch nahm, wie Grafik 26 zeigt, in diesem Zeitraum der Umfang der sozialpolitischen Maßnahmen absolut und relativ erheblich zu.

Nun hat, nicht zuletzt wegen anhaltend hoher Öl- und Gaspreise, in Russland seit der Jahrtausendwende ein erhebliches Wachstum der Realeinkommen der abhängig Beschäftigten stattgefunden. Das Haushaltseinkommen ermöglicht so inzwischen zumindest kurzfristig die Reproduktion einer Durchschnitts-Familie zu finanzieren. Die Anzahl der Haushalte, die angeben, dass für sie das Geld selbst für die Versorgung mit Lebensmitteln knapp ist, liegt inzwischen unter 10%. Bei »nur noch« einem guten Viertel der Bevölkerung reicht das Geld nicht zur problemlosen Finanzierung der Bekleidung. Zum Vergleich: Zu Beginn des Millenniums machten, wie Grafik 24 zeigt, beide Gruppen zusammen noch zwei Drittel (!) der Bevölkerung aus. In Abhängigkeit von den legal deklarierten monetären Einkommen wuchsen also auch die entsprechenden steuer- und abgabenbasierten Einnahmen der sozialpolitischen Haushaltsposten. Dennoch sind die sozialpolitischen Probleme weiterhin sehr groß, während die aus den Mitteln der abhängig Beschäftigten mobilisierbaren Gelder zu ihrer Bewältigung oder auch nur zu ihrer sozialpolitischen Betreuung unverhältnismäßig gering sind. Erst recht kann die Startfinanzierung beispielsweise der Rentenkassen nicht alleine aus den Einkommen der Bevölkerung bewältigt werden. Das ist eines der größten Hindernisse für den politisch schon seit langem erwünschten, aber zu schwierigen Übergang vom Umlageprinzip zur sog. kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Institutionell ist hier insbesondere bemerkenswert, dass überschüssige Einnahmen aus dem weltweiten Ver-

1 Unter der Überschrift »Gerechtigkeit aufbauen – Sozialpolitik für Russland« schrieb Premierminister Putin in der Zeitung »Komsomolskaja Prawda« einen ausführlichen Artikel über seine sozialpolitische Programmatik. Bemerkenswert ist hier unter anderem, dass Putin in seinem Artikel auf den Ausbau von Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeiter in der Leitung von Betrieben gesetzgeberisch hinwirken möchte, dabei verweist er auf das Beispiel der deutschen Betriebsräte. Außerdem betont Putin die Wichtigkeit einer Qualifizierungs-Offensive unter den Arbeitern, verspricht eine erhebliche Steigerung der staatlichen Stipendien und lehnt eine Anhebung des Rentenalters, die zuvor in der Diskussion war, strikt ab. Entsprechend dem demographischen Schwerpunkt seiner sozialpolitischen Konzeption fordert Putin mit der richtigen Sozialpolitik in den nächsten 40 Jahren 50 Millionen neue Mitbürger hervorzubringen.

kauf von Öl und Gas nicht mehr nur direkt in einer währungsstabilisierenden Reserve (Stabilisierungsfonds) geparkt werden, sondern ab Februar 2008 zunächst in den Reservefonds, dann aber, ab einem bestimmten Umfang, in den sogenannten Wohlfonds (»über«) fließen. Der Wohlfonds erfüllt in erster Linie sozialpolitische Funktionen. Diese sind von ihrer ursprünglichen Konzeption her als zusätzliche sozialpolitische Aufgaben zu verstehen, die zwar von großer Bedeutung sind, aber nicht zu den unverzichtbaren direkten sozialstaatlichen Verpflichtungen des Staates, wie etwa die Auszahlung von Renten, zählen. Diese Änderung des Stabilisierungsfonds in Reserve- und Wohlfonds im Februar 2008 stand nicht zuletzt für ein neues, gewachsenes Selbstbewusstsein der russischen Eliten, was den erreichten Stand der Leistungsfähigkeit der russischen Wirtschaft anbetrifft. Gerade in dieser Situation brach die Wirtschaftskrise aus, mit zunächst dramatischen Folgen.

### Die Auswirkungen der Krise

Die schwersten Auswirkungen der Welt-Finanzkrise auf Russland fallen in den Zeitraum von Herbst 2008 bis Sommer 2009. Der weltweite »Credit-Crunch« führte zu einem Abzug westlicher Investoren. Gleichzeitig hatten sich einige der größten russischen Unternehmen an den internationalen Kapitalmärkten verschuldet und litten nun unter einer Verschlechterung der Kreditkonditionen in Kombination mit dem Geschäftsrückgang. Zusätzlich hatte das internationale Konjunkturtief zu einem Rückgang der Öl- und Gaspreise geführt – eine für die russische Ökonomie brisante Kombination. Die Folgen schienen im Winter 2008 zunächst dramatisch: Die Beschäftigung ging zurück, Massenentlassungen fanden statt oder wurden allenthalben erwartet, viele Betriebe strichen Prämien, kürzten Löhne, fuhren nur noch auf Teilzeit oder hielten praktisch eine Scheinbeschäftigung aufrecht. Auch die Praxis der Nicht-Auszahlung von Löhnen, die seit den 1990-er Jahren schon tot geglaubt schien, wurde wiederbelebt. Zum Teil wurde in der krisengeprüften Bevölkerung nun auch der Zahlungsfähigkeit der Banken misstraut. Es fanden sogar (das erste Mal seit zehn Jahren wieder) Hamsterkäufe, beispielsweise von Streichhölzern statt. Mittlerweile – von der zweiten Hälfte 2009 bis zur Gegenwart – hat jedoch eine mehr oder weniger stetige Konsolidierung der Verhältnisse stattgefunden.

Sowohl die Tiefe der Krise, als auch die Geschwindigkeit der anschließenden Konsolidierung unterschieden sich dabei in Russland regional erheblich. Besonders hervorzuheben sind hier zum einen die sogenannten »depressiven«, auf kaum konkurrenzfähige industrielle Betriebe konzentrierten Regionen, wie etwa die Iwanow-Region. Hinzu kommen industrielle Regionen, die bis-

lang nicht als depressiv galten, weil sie etwa im Bereich des Maschinenbaus oder der Metallurgie konzentriert waren, nun aber mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten. Die größten Schwierigkeiten ergaben sich für die so genannten Monostädte, die sozio-ökonomisch von einem einzigen Betrieb und seinem Erfolg abhängig sind. Vor allem kleine bis mittlere Monostädte, deren Betrieb in einer von der Krise betroffenen Branche aktiv war, wurden besonders hart getroffen (vgl. etwa die vom örtlichen Kugellagerwerk abhängige Stadt Wologda). So ging etwa in Städten der Regionen des ersten Typs (traditionell depressive Industrieregion) wie etwa der Iwanow-Region bis zu 30 % der industriellen Produktion verloren und die Erholung bis zum Jahr 2010 ist eher mit einer Stagnation als mit einer tatsächlichen Erholung auf den Vorkrisenstand zu vergleichen. In den Gegenden um Orlow oder in der Wolgograder Region waren ebenfalls scharfe Einbrüche in der Produktion zu verzeichnen (bis zu 25 % noch im Jahr 2009). Aus sozialpolitischer Sicht besonders kritisch ist die Situation in den Monostädten, bei denen das gesamte Leben von einem ökonomisch induzierten sozialen Infarkt bedroht war, der nur durch erhebliche staatliche Eingriffe abgewendet werden konnte. Hart schlug die Krise im Winter 2008 auch in den Metropolen Moskau und St. Petersburg zu. Hier trat der Erholungsprozess allerdings sehr schnell ein und die Städte erreichten zügig wieder das Vorkrisenniveau von Beschäftigung und Einkommenshöhe. Aufgrund der regionalen Differenzierung ihrer Auswirkungen bestand eine wesentliche Folge der Krise darin, dass der Umfang der regionalen Transfers stark zunahm und damit zugleich auch die Tiefe der Widersprüche im föderalen Aufbau der Republik.

Dass die sozialen Auswirkungen der Krise letztlich weniger dramatisch ausfielen, als zunächst im Winter 2008 angenommen, hängt nicht zuletzt mit einem erheblichen Rückgriff auf staatliche Finanzen zusammen. Dazu wurden die nationalen Reserven stark belastet. Der Reservefonds ist dadurch mittlerweile auf ein stabil niedriges Niveau von ungefähr 25 Milliarden USD gesunken. Der Wohlfonds hat sich, wie Grafik 25 zu entnehmen ist, ebenfalls deutlich vermindert. Es scheint, dass eine erneute schlagartige Belastung, in der Art wie sie im Winter 2008 auftrat, die Leistungsfähigkeit der russischen Wirtschaft und ihrer Reserven übersteigen würde. Ein zweites Mal wird es evtl. nicht möglich sein, zwei wesentliche Ziele der russischen Politik gleichzeitig zu realisieren: Nämlich sowohl einen stabilen Außenwert der Währung, als auch zugleich eine kontinuierliche Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung – oder zumindest die Stabilität des bisher erreichten »Wohlfonds« – zu gewährleisten.

## Panem et Sotschi?

Die Sicherung gewisser sozialer Minimalstandards und des sozialen Fortschritts gilt der russischen Politik – neben der unablässigen Propagierung eines russischen Patriotismus – als unverzichtbare Bedingung stabiler Herrschaft, auch wenn (genauer: weil!) sich die Herrschaftseliten an wirtschaftsliberalen Zielen orientieren. Was die politische Loyalität der russischen Bevölkerung gegenüber dem russischen Staat angeht, so hatte die Entwicklung bis zu Beginn der Krise eigentlich zunächst auch recht positiv für die herrschenden Eliten ausgesehen. Neue Ansätze zu einer unabhängigen gewerkschaftlichen Organisation und Keime sozialer Kämpfe, die sich in den Jahren 2007 und 2008 abgezeichnet hatten, verloren im Zuge der Krise wieder deutlich an Dynamik und wurden in Bewegungen überführt, die eher an staatliche Zuständigkeit und Macht zur Hilfe appellierten, als ein außerparlamentarisches Protestpotential aufzubauen.

In den Jahren 2007 und 2008, also direkt im Vorfeld der Krise, hatte das erste Mal seit längerer Zeit die Menge und Intensität der Arbeitskämpfe wieder zugenommen. Bemerkenswert war hier etwa im Fall der Ford-Betriebe bei Sankt Petersburg, dass in modernen, neuen Betrieben relativ junge Belegschaften mit jungen und dynamischen Anführern Arbeitskämpfe aufgenommen hatten, und dabei deutliche Erfolge verzeichnen konnten.<sup>2</sup>

Diese Arbeitskämpfe zielten typischerweise auf die Ausnutzung einer günstigen konjunkturellen Lage der betroffenen Betriebe zu Gunsten der Beschäftigten ab und konnten einige bemerkenswerte Erfolge verbuchen. Die Welle von Streiks und neuer Organisationsformen von Arbeitern in der russischen Föderation erwies sich dann jedoch nur als ein vorübergehendes Phänomen und nahm mit Einsetzen der Krise 2008 wieder ab. Stattdessen überwogen ab dem Winter 2008 Verteidigungskämpfe, etwa um den Erhalt von Arbeitsplätzen. Mit Protestformen wie etwa der Besetzung von Kreuzungen, wurde versucht, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Probleme einer verzweifelt ohnmächtigen Belegschaft zu lenken und so letztlich staatliche Behörden zum Eingreifen zu bewegen. Solche Aktionen appellieren an die sozialstaatliche Zuständigkeit der »Obrigkeit«. Dies war etwa in der hart von der Krise getroffenen Monostadt Pikaljowo der Fall, wo Putin sich dann als konsequenter, sozial verantwortlicher und dem Kapital gegenüber machtbewusster Politiker darstellte, der sich um »seine«

Arbeiter kümmert und »mit harter Hand« für sie sorgt, indem er gegen den »Oligarchen« Oleg Deripaska die Auszahlung der Löhne durchsetzt.

Es scheint, dass eine mögliche Eskalation sozialer Konflikte im Zuge der Krise durch den massiven Einsatz von Geld und der Demonstration sozialer »Fürsorglichkeit« von Seiten der Politik abgewendet werden konnte. Zeitweise sah es so aus, als ob die politische Führung wenn, dann eher Probleme mit einer »überschießenden«, nämlich rechtsradikalen Reaktion der Bevölkerung auf die ständige patriotische Propaganda bekommen würde.

Tatsächlich wurde die politische Loyalität in Teilen der Bevölkerung von einer ganz anderen Seite her fraglich. Andere soziale Bewegungen und Protestbewegungen nahmen nicht wieder ab, sondern erfuhren im selben Zeitraum einen fortgesetzten Aufschwung: Hier sind neben den Auseinandersetzungen im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus und Protestaktionen im Bereich des Umweltschutzes (vgl. die Auseinandersetzungen um den Bau der Trasse Moskau – St. Petersburg durch den »Chimki«-Wald) vor allem die Demokratisierungsbewegung zu nennen. Insgesamt überwiegen somit Aktivitäten, die nicht auf den sozialen Bereich konzentriert sind. Solche Bürgerbewegungen, die in erster Linie nicht auf soziale Konflikte zielen, sich aber kritisch zur Staatsmacht stellen, wecken, wie man den staatlichen Reaktionen entnehmen kann, bei den Autoritäten die dunkelsten »Orangen« Befürchtungen, Ängste vor einer destruktiven »ausländischen Einflussnahme«, wie sie von den russischen Eliten in der Ukraine 2004 wahrgenommen wurde.

Ironischerweise schienen die verschiedenen Auseinandersetzungen des Staats mit der außerparlamentarischen Opposition zunächst unter Kontrolle zu sein. Die Regierung unter Premierminister Putin konnte verhindern, dass außerparlamentarische Protestbewegungen und innerelitäre Konflikte sich mit sozialen Protesten verbanden. In diesem Sinne war die Sozialpolitik in Russland in der Krise ausgesprochen erfolgreich. Womit die Autoritäten jedoch nicht gerechnet hatten war, dass die Elitenkonflikte sich so machtvoll auf das Feld der *nicht* sozialen Protestbewegung ausweiten würden, gerade im Zusammenhang mit den Wahlen. Dies zeigt aber auch zugleich, dass das Potential der aktuellen Bewegung – vorerst – auf bestimmte Regionen und Bevölkerungskreise, ebenso wie auf bestimmte Protestformen beschränkt ist.

### Über den Autor:

Dr. Jakob Fruchtmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa und leitet dort das von der DFG finanzierte Projekt »Transformation als Monetarisierung«.

2 Die Zunahme der Streiks ist der offiziellen staatlichen Statistik nicht zu entnehmen, da hier nur legale Streiks registriert werden, zugleich aber Streiks nach der neuen Arbeitsgesetzgebung praktisch kaum noch legal durchführbar sind. Ein jüngeres Beispiel ist GM St. Petersburg, hier wurde zur Abschaffung der Prämienzahlung zugunsten einer regulären Lohnzahlung, sowie für die Abschaffung des Jahresarbeitszeitkontos zugunsten einer regulären 40-Stunden-Woche ein Bummelstreik (Dienst nach Vorschrift) organisiert, die Anführer zahlten allerdings mit ihrer Entlassung.