

Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik

Jakob Fruchtmann, Moskau

Zusammenfassung

Die sozialpolitische Konzeption Putins ist als Flankierung einer entschieden markt- und wachstumsorientierten allgemeinen Strategie zu werten. Ein wesentliches Ziel dieser Politik besteht in der Sicherung von Bestand und Loyalität der russischen Bevölkerung. Dazu strebt Putin eine Zusammenführung der de jure bestehenden sozialen Rechte und ihrer tatsächlichen materiellen Gewährleistung an. Gleichzeitig bemüht er sich um eine Eliminierung nicht marktwirtschaftskonformer Elemente sozialpolitischer Steuerung (Monetarisierung) und orientiert auch die weitere Gestaltung des sozialpolitischen Instrumentariums v.a. auf eine Förderung des nationalen Wachstums. Dazu zählen auch steuerpolitische Maßnahmen sowie eine fortgesetzte Privatisierung des Bereichs staatlicher sozialer Fürsorge. In den Genuss von *Transfers* sollen letztlich nur die „wirklich Bedürftigen“ kommen. Deutlich zeichnet sich die Bemühung ab, die Kosten der Sozialpolitik für Unternehmen und Staatshaushalt gering zu halten. Insgesamt ist diese Strategie bislang als erfolgreich zu werten – wobei die fortgesetzte Verarmung weiter Teile der Bevölkerung einen bleibenden sozialpolitischen Handlungsbedarf erwarten lässt.

Einleitung

Putin trat im Bereich der Sozialpolitik ein schwieriges Erbe an, was die sozioökonomische Lage der Bevölkerung, die Rechtslage sowie die finanziellen Spielräume sozialpolitischer Maßnahmen angeht. Im Vergleich zur Jelzin-Ära ergaben sich jedoch nach der Krise 1998 eine Reihe von neuen sozialpolitischen Spielräumen:

Erstens überstieg die „Geduld“ der russischen Bevölkerung alle Erwartungen. Der Einfluss der KPRF konnte eingeholt werden. Protestkundgebungen und Streiks nahmen ab, die Erben der sowjetischen Gewerkschaftsorganisationen hatten sich gegen Neugründungen behaupten können und orientierten sich auf eine im Wesentlichen konstruktiv zurückhaltende Rolle. Ansätze zu außerparlamentarischer politischer Opposition wurden vollständig marginalisiert. Zweitens gelang es, die wichtigsten Widersprüche innerhalb der Eliten selbst einzuhegen – die Brisanz der Frage der Loyalität der Bevölkerung wurde so wesentlich entschärft. Nach der Krise 1998 trat zudem drittens eine ökonomische Erleichterung ein, die einerseits in einer bescheidenen Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung, andererseits in kalkulierbaren fiskalischen Einnahmen auf Seiten des Staates resultierte.

Damit ergab sich erstmals seit Beginn der Reformen ein Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen, die über rein reaktive, improvisierende Maßnahmen – wie sie für die Jelzin-Ära typisch waren – hinaus gehen. Und Putin scheint über eine relativ klare sozialpolitische Konzeption zu verfügen, die er, Schritt für Schritt, auch tatsächlich umsetzt. Im folgenden soll diese Konzeption kurz umrissen werden.

Bestand und Loyalität der russischen Bevölkerung

Putins Einschätzung der sozialen Lage in Russland ist – zumindest seinem öffentlichen Auftreten nach – zu urteilen – geprägt von einer Sorge um soziale Risiken, die er als Gefährdungen der nationalen Sicherheit wertet. Im Vordergrund stehen dabei zwei Probleme: Erstens beunruhigen den russischen Präsidenten anhaltende negative demographische Entwicklungen. Putin sieht hier einen klaren Zusammenhang zwischen dem hohen Grad an Verarmung, dem Mangel an sozialer Sicherheit der russischen Bevölkerung einerseits und dem Bevölkerungsschwund andererseits. Immer wieder betont er daher in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit durchgreifender sozialpolitischer Maßnahmen, auch wenn er meint, hier inzwischen einige Erfolge verbuchen zu können:

„In diesem Jahr ist die Geburtenrate weiter gestiegen. Ein guter Indikator – aber es gibt Dinge, die wir unter keinen Umständen vergessen dürfen. [...] Mehr als 31 Millionen [Bürger] leben unterhalb der [Armuts]grenze. Solange wir derartige Probleme nicht gelöst haben, können wir nicht sagen, dass wir unsere Aufgaben gelöst hätten.“ (*Putin, Gespräch mit der Bevölkerung, 18.12.2003*).

Zweitens hält Putin, bei allem Vertrauen in den Patriotismus der Bevölkerung, eine konsequente und erfolgreiche Sozialpolitik für einen wesentlichen Anker des sozialen Friedens, der nationalen Einheit und eines loyalen Verhältnisses des Volkes zum Staat als ganzem.

Devirtualisierung der Sozialpolitik

Putin kritisierte zunächst – vom Beginn seiner ersten Amtszeit an bis heute unverändert – das für Russ-

land typische Missverhältnis sozialpolitischer Rechte der Bevölkerung und ihrer mangelnden Realisierung. Zur Angleichung von staatlichen Versprechungen und ihrer Einlösung führen grundsätzlich zwei Wege: entweder man steigert den Umfang der Mittel, die zur Realisierung der Verpflichtungen eingesetzt werden, oder man verspricht weniger. Putin setzt entschieden auf Letzteres:

„Das Schlimmste ist, wenn der Staat Verpflichtungen auf sich nimmt und diese nicht einhält. Das ist schlimmer, als bescheidene Verpflichtungen auf sich zu nehmen, aber deren Einhaltung unter allen Umständen zu erzielen. Dann geht wenigstens nicht das Vertrauen des Volks in die Staatsmacht und alle anderen Institutionen, die eng mit der Staatsmacht verbunden sind, verloren.“ *(Putin auf einem Treffen mit Gewerkschaftsvertretern, 28.11.2001).*

Aus diesem Grund sollen die sozialpolitischen Verpflichtungen des Staates reduziert, die verbleibenden aber – im Unterschied zur bisherigen Praxis – auch wirklich eingehalten werden, ein Prinzip, dass sich durch die meisten sozialpolitischen Reformen unter Putin, zumindest durch ihre Begründung, wie ein roter Faden zieht.

Tatsächlich wurde unter Putin auch die bisherige haushaltsschonende Praxis der Nicht-Auszahlung von Renten in Russland praktisch eliminiert und eine allgemeine Verstetigung der Zahlung sozialer Transfers und der Gehälter der Staatsangestellten erreicht. Auf diese Tatsache verweist Putin auch häufig in seinen öffentlichen Auftritten, etwa in seinem jährlichen, im Fernsehen übertragenen, „Gespräch mit der Bevölkerung“:

„Über viele Jahre hinweg herrschte auch im staatlichen Sektor Unordnung, die [Zahlungs-] Verzögerungen hatten systematischen Charakter – viele Monate und sogar Jahre. Die Renten wurden nicht rechtzeitig ausgezahlt. Gott sei dank haben wir in diesem Bereich für Ordnung gesorgt. Auch hier gibt es noch gewisse Verzögerungen, aber sie belaufen sich auf nicht mehr als zwei Tage. Und in 76 Subjekten der Russischen Föderation gibt es überhaupt keine Verzögerungen in den Gehaltszahlungen an staatliche Angestellte.“ *(Putin, Gespräch mit der Bevölkerung, 18.12.2003).*

Monetarisierung der Sozialpolitik

Putin strebt eine Anpassung der sozialpolitischen Methoden an die neuen sozioökonomischen Zielgrößen an. So sollen soziale Leistungen nicht mehr, wie dies bisher bei den für die armen Bevölkerungsgruppen außerordentlich wichtigen Vergünstigungen der Fall war, als materielle Nutzungsrechte für bestimmte

Kategorien von Bürgern (u.a. kostenloser öffentlicher Transport) verteilt, sondern in Form von Geldzahlungen eingelöst werden, die dann wiederum als zahlungsfähige Nachfrage marktwirksam werden und wachstumsfördernd wirken sollen.

Durch die Monetarisierung der Vergünstigungen soll zudem ein realistisch kalkulierbares und über den Staatshaushalt steuerbares Verhältnis von sozialpolitischer Aufgabenstellung und ihrer Finanzierung erzielt werden, selbst wenn dadurch zunächst zusätzliche Haushaltsbelastungen entstehen.

Denn für die Monetarisierung der Vergünstigungen sind im föderalen Haushalt für das kommende Jahr umgerechnet ca. 4,7 Mrd. Euro vorgesehen. Im Jahre 2004 wurden zur Verrechnung der Vergünstigungen mit den die entsprechenden Dienstleistungen und Güter zur Verfügung stellenden Unternehmen offiziellen Angaben zufolge nur umgerechnet ca. 1,1 Mrd. Euro ausgegeben – was bedeuten würde, dass (trotz der 2005 insgesamt sinkenden Sozialausgaben) die Monetarisierung der Vergünstigungen zu einer zusätzlichen Belastung des Sozialhaushaltes von umgerechnet ca. 3,6 Mrd. Euro führt.

Eine neue „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“?

Den Kern der sozialpolitischen Konzeption Putins stellt jedoch die Förderung von Wirtschaftswachstum dar. Nur so könne letztlich eine nachhaltige Steigerung des Lebensniveaus erreicht und die soziale Absicherung der Bevölkerung finanziert werden. Putins Ansatz zielt auf Wachstumsförderung mit sozialpolitischer Flankierung:

„Nur wirtschaftliches Wachstum kann eine tatsächlich zuverlässige Grundlage für eine langfristige Lösung der sozialen Probleme, auch für die Armutsbekämpfung geben.“ *(Ansprache des Präsidenten Russlands W.W. Putin an die Föderative Versammlung der Russischen Föderation, Moskau, Kreml, den 26. Mai 2004)*

In Putins Verständnis ist die beste Sozialpolitik also eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik, Armutsbekämpfung und Wirtschaftsförderung sind praktisch Synonyme. Die Kosten der Sozialpolitik sind dementsprechend einzugrenzen, da sie als Haushaltsbelastung bzw. Lohnnebenkosten negativ auf eine solche marktorientierte Wirtschaftspolitik wirken.

Und tatsächlich ist auch, nach einem anfänglichen Ansteigen der sozialpolitischen Ausgaben in den ersten Haushaltsjahren der Präsidentschaft Putins, für das Haushaltsjahr 2005 eine Senkung der Sozialausgaben von 13,3% auf 11,5% des föderalen Gesamthaushalts vorgesehen. Auch der Anteil der Transfers vom föde-

ralen Haushalt an die regionalen Haushalte sinkt von 31,1% auf 29,8% – diese Transfers betreffen v.a. soziale Leistungen, die von den Regionen erbracht werden.

Mit Steuern steuern

Wachstum soll aber nicht nur durch die Entlastung der Staatshaushalte erreicht werden, auch durch steuerliche Entlastung der Unternehmen und die Schaffung neuer Geschäftsmöglichkeiten bzw. die Legalisierung bislang „grauer“ Märkte soll Wachstum stimuliert werden.

In der sozialpolitischen Konzeption Putins haben wirtschaftsfördernde Maßnahmen, wie eine Senkung der fiskalischen Belastung der Unternehmen hohe Priorität, auch wenn dies zu einer Umverteilung zuungunsten der lohnabhängigen Bevölkerung führt:

„Die Steuerreform ist eines der Instrumente der Armutsbekämpfung. Gerade durch ein angemessenes Steuersystem können wir eine Erhöhung der Löhne und Gehälter sicherstellen und gleichzeitig ‚graue‘ Schemata der Bezahlung ausschließen.“ (*Auftritt vor der gemeinsamen Sitzung des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel, 19.03. 2004*).

Gemeint war damit die umstrittene Senkung des Höchstsatzes der einheitlichen Sozialsteuer auf Löhne und Gehälter von 35,6% auf 26%, durch die ein größerer Teil der Einkommen steuerlich deklariert werden soll. Aus der einheitlichen Sozialsteuer, die übrigens *regressiv* angesetzt wird, werden die wichtigsten sozialpolitischen Instrumente finanziert. (Vor Putins Amtsantritt waren diese in Form von Sozialkassen organisiert und begründeten so – zumindest formell – noch Ansprüche der Einzahler). Die kürzlich vorgenommene Senkung dieser Abgabe beunruhigte u.a. Vertreter der Gewerkschaften, die vor einer Unterfinanzierung sozialer Aufgaben wie etwa der Renten warnen. Tatsächlich ist für das Haushaltsjahr 2005 vorgesehen, die aufgrund der Absenkung der einheitlichen Sozialsteuer zu erwartende Finanzierungslücke bei den Renten aus den in einem gesonderten Fonds gesammelten Einnahmen aus den hohen Ölpreisen zu schließen (falls der Ölpreis nicht erheblich fällt).

Privatisierung des Staatsbereichs – Legalisierung der Schattenwirtschaft

Da diese Konzeption auf ein weiteres Sinken sozialpolitischer Kosten bei gleichzeitig anhaltendem sozialpolitischem Bedarf zielt, sucht Putin nach Möglichkeiten einer „Steigerung der Effizienz“ des bestehenden sozialpolitischen Instrumentariums. Ein weiteres Charakteristikum der Sozialpolitik Putins besteht daher in der Stärkung und Regulierung von Marktelementen,

bei gleichzeitiger Reduktion und Stabilisierung des verbleibenden staatlichen Bereichs.

Dies wird an der Gesundheitspolitik Putins besonders deutlich. Auch hier soll ein – deutlich reduzierter – Umfang von Ansprüchen nun „real zugänglich“ werden, nachdem das bisherige Recht auf eine kostenlose medizinische Versorgung für die Bevölkerung meist nicht wirklich eingelöst wurde, sondern vielmehr weitgehend durch einen grauen Markt bzw. Bestechung des medizinischen Personals reguliert war. Eine Trennung von staatlicher medizinischer Grundversorgung bei gleichzeitiger Legalisierung des grauen Gesundheitsmarktes soll hier Abhilfe schaffen.

Ähnlich auch der Ansatz in der Rentenpolitik: Durch die Aufteilung der bisherigen „Einheitsrente“ in eine staatlich finanzierte Grundrente und einen Anteil der privaten Vorsorge (kapitalgedeckter Teil) soll eine Geschäftssphäre für private Versicherungsgesellschaften und Banken geschaffen werden, die sich die Zahlungsfähigkeit derer, die noch etwas sparen können, zu Nutze machen. Die staatliche Rentenkasse und neuzugelassene private Versicherungen können nun Rentengelder zur Grundlage neuer finanzwirtschaftlicher Geschäfte machen.

Die Anbindung des kapitalgedeckten Rententeils an die Höhe der jeweils laufenden Einkommens soll zugleich eine Senkung nicht versteuerter Lohn- und Gehaltsanteile bewirken, da dieser Teil anhand der laufenden (steuerrelevant deklarierten) Einkommen errechnet wird:

„Der heutige Mitarbeiter ist wegen seiner zukünftigen Rente daran interessiert, ‚sauber‘ bezahlt zu werden, nicht im Umschlag, sondern direkt. Also, das ist das erste, was den kapitalgedeckten Teil angeht.“ (*Putin, Gespräch mit der Bevölkerung, 18.12.2003*).

Nachdem sich aber herausstellte, dass die Rentenfonds aufgrund der Senkung der einheitlichen Sozialsteuer unterfinanziert sind, wurde das neue System auf die unter 38-jährigen beschränkt. Hier erweist sich also das nutzbare Potential an privater Nachfrage zur Stimulierung von Wachstum als fraglich, da die Einkommen der Betroffenen nicht hinreichen – was ja eigentlich der Ausgangspunkt der sozialpolitischen Eingriffe ist.

Transfers nur für „wirklich Bedürftige“?

Ein zentraler Hebel der „Steigerung der Effizienz“ der sozialpolitischen Instrumente besteht daher letztlich in der Beschränkung ihres Einsatzes auf die „wirklich sozial Bedürftigen“. Damit sind die für russische Verhältnisse besonders armen gemeint, Ori-

entierungsgröße ist das gesetzlich definierte Existenzminimum.

Die übrige Bevölkerung soll erheblich mehr in die private Vorsorge einbezogen werden, und verliert dabei einen Großteil ihrer sozialen Rechte (die verbleibenden Ansprüche sollen dann aber auch tatsächlich realisiert werden).

Die „Bekämpfung der Armut“ in Russland zielt insofern auch auf eine funktionale Teilung der ärmeren Bevölkerungsteile in eine Gruppe, die (wenn auch mit staatlicher Unterstützung) noch marktfunktionale Aufgaben erfüllen kann, und den Rest, der sozial auf die Position des Pauper festgeschrieben wird und von Transfers zu leben hat (in Russland ist dafür der Ausdruck „*ljumpy*“ – Lumpenproletariat – nicht ungebräuchlich). Die Gesellschaft wird dabei dazu erzogen, diesen Zustand als neue soziale *Normalität* wahrzunehmen, an deren Verbesserung natürlich gearbeitet wird.

Resümee

Insgesamt ist die aktuelle russische Sozialpolitik, gemessen an ihren eigenen Zielvorgaben, erfolgreich. Obwohl die Lebenserwartung nach wie vor mit 58 Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau liegt, ist immerhin die Geburtenrate gestiegen. Vor allem aber ist

der soziale Friede heute in Russland gesicherter, als er es in der jungen Föderation je zuvor war.

Sozial motivierte Proteste sind nur geringfügig – zuletzt gegen den Bildungsabbau und die Privatisierung der Wissenschaft, davor gegen die Senkung der einheitlichen Sozialsteuer und ganz besonders die Monetarisierung der Vergünstigungen, die die Popularität Putins vorübergehend erheblich beschädigt hatte und deren Regelung im Einzelnen mehrfach nachkorrigiert werden musste. Streiks sind in Russland immer seltener geworden, die Gewerkschaften orientieren sich v.a. auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen.

Das Erstarken patriotischer Stimmungen, die Betonung der „nationalen Einheit“ durch die die gesamte „Periode Putin“ gekennzeichnet ist, ist zudem geeignet, soziale Proteste im Land unter den Verdacht des „unverantwortlichen Egoismus“ zu stellen und zu marginalisieren. Und dies um so mehr, als neuerdings der „Krieg gegen den Terror“ zur alle Politikbereiche übergreifenden Losung geraten ist.

Die „Liberalisierung als Sozialpolitik“ unter Putin ist also nicht in Frage gestellt. Insofern ist auch im Weiteren mit einer ungebrochenen Fortsetzung der hier kurz umrissenen Strategie zu rechnen.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über den Autor

Dr. Jakob Fruchtmann, Feodor Lynen Stipendiat der Alexander von Humboldt Stiftung / IKSI-RAN, Moskau.

Umfrage

Soziale Unterschiede in Russland (Selbsteinschätzung)

Zu welcher der folgenden Gruppen rechnen Sie sich?

	Dez 2002	Dez 2003
Wir kommen kaum zurecht. Das Geld reicht nicht einmal für Lebensmittel	15,0%	16,6%
Für Lebensmittel reicht es, aber bei Kleidung wird es finanziell schwierig	36,7%	36,2%
Das Geld reicht für Lebensmittel und Kleidung. Aber langlebige Konsumgüter (Fernseher, Kühlschrank usw.), das ist für uns ein Problem	34,9%	33,4%
Langlebige Konsumgüter können wir uns leisten. Aber wirklich teure Anschaffungen nicht so einfach	9,6%	12,1%
Wir können uns auch wirklich teure Dinge leisten (Wohnung, Datscha usw.)	1,2%	1,1%
Keine Antwort	2,5%	0,6%

Quelle: Umfrage des VCIOM (heute Lewada-Institut), Dezember 20.–23. Dezember 2003

<http://www.vciom-a.ru/press/2004011302.html>