

Sozialpolitik in Russland 1991-2012

Wandel, Bewegkräfte und Wirkungen

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Dr. rer. pol.
der Fakultät für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

vorgelegt von
Irina Boettcher

Erster Gutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer

Heidelberg, September 2016

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Dissertation begleitet und unterstützt haben.

Zuerst gebührt mein großer Dank Herrn Prof. Dr. Dr. Schmidt und Herrn Prof. Dr. Zohlhöfer, die meine Doktorarbeit betreut und begutachtet haben. Ihre konstruktive Kritik und ihre Anregungen waren für mich wegweisend. Außerdem danke ich Ihnen sehr dafür, dass Sie mir die Gelegenheit einräumten, trotz aller Herausforderungen, mein Forschungsvorhaben abzuschließen.

Meiner Freundin, Franziska Hell, bin ich für die Korrektur der Erstfassung dieser Doktorarbeit sehr dankbar.

Ein herzlicher Dank geht natürlich an meine Eltern, die mir immer den Rücken gestärkt haben und mich in allen Phasen zum Vorankommen motiviert haben.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
1.	Fragestellungen und Zielsetzungen der Dissertation	1
2.	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	3
3.	Methodische Vorgehensweise und erste theoretische Überlegungen	6
4.	Forschungsstand	16
5.	Aufbau der Arbeit	17
II.	Theoretische Grundlagen zur Ableitung der unabhängigen Variablen	19
1.	Die sozioökonomische Schule	19
2.	Die Machtressourcentheorie und die Lehre von der Parteiendifferenz	20
3.	Die politisch-institutionalistische Theorieschule	27
4.	Die Lehre vom Politikerbe und die Pfadabhängigkeitsthese	32
5.	Internationale Hypothese	35
III.	Zentrale Merkmale und Leistungsprofil der sowjetischen Sozialpolitik am Ende der 1980er-Jahre	38
1.	Sozialpolitische Kernbereiche	38
2.	Quasi universeller Leistungszugang und seine Grenzen	44
3.	Finanzierung der sozialen Sicherung: Mechanismen und Umfang	46
4.	Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Wirkungen der sowjetischen Sozialpolitik	47
5.	Die Ära Gorbatschow: Aufwertung, Aus- und Umbau der Sozialpolitik	51
6.	Zwischenfazit	67
IV.	Die Sozialpolitik der Ära Jelzin	70
1.	Sozialpolitik im Sinne der sozialen Marktwirtschaft	70
1.1.	Verselbstständigung der RSFSR	70
1.2.	Sozialpolitischer Reformentwurf	71
1.3.	Zwischenfazit	81
2.	Sozialpolitik im Zeichen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Instabilität	83
2.1.	Konsens über den wirtschaftspolitischen Kurs	83

2.2.	Sozialpolitische Absicherungsmaßnahmen im Vorfeld der radikalen Wirtschaftsreform	86
2.3.	Soziale Spannungen und Zuspitzung der politischen Konflikte.....	90
2.4.	Reaktive Sozialpolitik.....	99
2.5.	Reformen in den Bereichen Wohnen und Gesundheit	103
2.6.	Die sozialpolitische Agenda 1993-1995	108
2.7.	Hindernisse auf dem Weg der weiteren sozialpolitischen Umgestaltung	108
2.8.	Verfall und Regionalisierung des sozialen Schutzes.....	123
3.	Belebung des sozialpolitischen Reformprozesses.....	138
3.1.	Ausarbeitung von sozialpolitischen Reformplänen.....	138
3.2.	Langsamer Reformanlauf.....	145
3.3.	Durchbruch der Gesetzgebungsblockade.....	151
4.	Ergebnisse der sozialpolitischen Entwicklung.....	157
5.	Zwischenfazit.....	166
V.	Sozialpolitik der Ära Putin	180
1.	Erneuter Anlauf zu strukturellen Reformen in Wirtschaft und Sozialpolitik.....	180
1.1.	Aufstieg Putins zum Präsidenten	180
1.2.	Schwerpunkte der politischen Agenda Putins	180
1.3.	Rückkehr zur liberalen Strategie in der Sozialpolitik	182
2.	Sozioökonomische und politische Rahmenbedingungen.....	186
2.1.	Wirtschaftlicher Aufschwung	186
2.2.	Hohe Popularität des Präsidenten	187
2.3.	Regierungnahe Parlamentsmehrheit	187
2.4.	Politische und fiskalische Re-Zentralisierung.....	190
3.	Die Umsetzung der Programmziele 2000-2004.....	192
3.1.	Übergang zur Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen	192
3.2.	Klärung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen den Haushaltsebenen.....	194
3.3.	Moderate Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Schwächung der Gewerkschaften	195
3.4.	Reform der Arbeitslosenversicherung.....	199
3.5.	Aufbau der Unfallversicherung.....	200
3.6.	Die Überwindung der akuten Rentensystemkrise und die Rentenreform 2002	201
3.7.	Wohn- und Kommunalwirtschaft.....	208
3.8.	Monetisierung von Vergünstigungen und Neuordnung der Finanzierungszuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe	212
4.	Zwischenfazit.....	217

5.	Sozialpolitische Wende oder ein strategischer Aufschub der unpopulären Reformvorhaben?.....	221
5.1.	„Projekte der nationalen Priorität“ in den Bereichen Gesundheit und Wohnen.....	223
5.2.	Ausbau des Familienschutzes als Mittel der demografischen Politik	228
5.3.	Absicherung der Position Putins durch Parlamentswahlen und Neubesetzung des Präsidentenamtes.....	231
5.4.	Fortsetzung des Ausbaururses infolge und trotz der Krise	238
5.5.	Sozialpolitische Flankierung der Duma- und Präsidentschaftswahlen.....	244
5.6.	Maßnahmen zur Stabilisierung der Renten- und Krankenversicherung.....	249
5.7.	Ein neuer Anlauf zur Gesundheitsreform.....	252
5.8.	Aktivierende Sozialhilfe – neue Prinzipien der Unterstützung Bedürftiger.....	258
5.9.	Diskussion über die Zukunft der Altersvorsorge	259
6.	Zwischenfazit.....	261
VI.	Schlussbetrachtung	270
1.	Paradigmen, Dynamik und Phasen der sozialpolitischen Entwicklung.....	270
2.	Strukturelle Gestaltung der sozialen Sicherung.....	276
3.	Leistungsfähigkeit und Wirkungen der sozialen Sicherung	285
4.	Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung.....	292
VII.	Literaturverzeichnis.....	301
1.	Sekundärquellen	301
2.	Primärquellen.....	340
2.1.	Gesetzestexte und Archivadokumente der Sowjetunion.....	340
2.2.	Gesetze und Beschlüsse der RSFSR	342
2.3.	Gesetze und Regierungsverordnungen der Russischen Föderation.....	344
2.4.	Regierungsprogramme und programmatische Reden	348
2.5.	Medienpublikationen und -berichte	353
2.6.	Statistische Daten und Umfrageergebnisse	361

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren 1991-1999.....</i>	<i>91</i>
<i>Tabelle 2: Fraktionen und Gruppen in der Staatsduma 1994-1999, (Anzahl der Parlamentssitze)....</i>	<i>110</i>
<i>Tabelle 3: ESSt-Steuersätze.....</i>	<i>194</i>
<i>Tabelle 4: Ergebnisse der Staatsdumawahl 2011.....</i>	<i>245</i>

I. Einleitung

1. Fragestellungen und Zielsetzungen der Dissertation

Sozialpolitik greift in das Leben der Menschen gerade dann ein, wenn sie Unterstützung benötigen. Eine weit ausgebauten Sozialpolitik kann einen effektiven Schutz gegen vielerlei Risiken, Not- und Problemlagen bieten (Vgl. Schmidt 2005: 15). Der Bedarf an solchen Hilfestellungen war gerade in Russland während der zwei Jahrzehnte zwischen 1991 und 2012 ausgesprochen hoch. Das Land erlebte ab dem Anfang der 1990er-Jahre eine regelrechte soziale Krise. Das Einkommen eines großen Teils der Bevölkerung schrumpfte (Vgl. OECD 2001: 17). Der Anteil der unter dem Existenzminimum lebenden Bevölkerung überstieg während der 1990er-Jahre zuweilen 30 Prozent und der Rückgang des Pro-Kopf-Lebensmittelkonsums war in jener Zeit mit jenem während des Zweiten Weltkrieges vergleichbar (Vgl. Standing 1998: 27). Sowohl verdeckte als auch offene Arbeitslosigkeit erreichten Ausmaße, die das Land seit vielen Jahrzehnten nicht mehr kannte (ILO 2000: 11 ff.). Zwischen 1999 und 2007 erlebte das Land eine Phase des starken Wirtschaftswachstums, und dennoch blieben Armut und Arbeitslosigkeit feste Bestandteile des sozialen Lebens. Eine große Einkommensungleichheit, die während der 1990er-Jahre entstand, verstärkte sich sogar während des darauffolgenden Jahrzehnts (Vgl. ILO 2001: 7; OECD 2011: 111 ff.). Nicht nur diese Indikatoren zeugen von der schwierigen sozialen Lage in Russland. Die Verschlechterung des Gesundheitszustandes der russischen BürgerInnen, der Geburtenrückgang und die Erhöhung der Sterblichkeitsrate sind weitere Zeichen dafür (Vgl. Standing 1998: 30 ff.; OECD 2012: 75 ff.).

Die sozialen Veränderungen gingen mit einem tiefgreifenden Wandel in der Politik und in der Wirtschaft einher, der in der Mitte der 1980er-Jahre einsetzte, in den 1990er-Jahren an Intensität gewann und bis zum Beginn der 2010er-Jahre immer noch nicht abgeschlossen war. Unter diesen Umständen war es wohl kaum möglich, die bisherige Sozialpolitik unverändert weiterzuführen. Der wirtschaftliche und politische Kontext, in dem die sozialistische Sozialpolitik sich entwickelte, löste sich auf und das System stand unter hohem Problemdruck. In der Tat war der sozialpolitische Wandel, der seit dem Beginn der 1990er-Jahre stattfand, beachtlich.

Kein sozialpolitisches Feld blieb ausgespart. Angesichts der Brisanz der sozialen Problemlagen, des starken Wandels der Bedingungen und der zahlreichen sozialpolitischen Veränderungen, erscheinen vier Fragenstellungen bzw. Komplexe von Fragenstellungen bei der Untersuchung der russischen Sozialpolitik besonders bedeutend:

1. Welche Richtung nahm der sozialpolitische Wandel: Wurde das soziale Schutznetz dabei eher weiter und dichter oder schrumpfte es und wurde breitmaschiger? Kann man dabei eine gemeinsame Richtung und Parallelen in der Entwicklung einzelner Zweige der sozialen Sicherung feststellen?
2. Wie stark war der systematische Wandel der Sozialpolitik? Schlug sie komplett neue Wege ein oder ging sie, soweit es unter den neuen Rahmenbedingungen möglich war, die gewohnten Pfade weiter?
3. Welche Faktoren bestimmten den Entwicklungsweg der Sozialpolitik? Spielten hierbei ökonomische und soziale Größen oder politische Faktoren eine ausschlaggebende Rolle?
4. Wie bewältigte das System der sozialen Sicherung seine Aufgaben und was bewirkte es für die soziale Lage der Bevölkerung? Gab es Menschen in Not ausreichend Schutz? Trug es zum Abbau sozialer Ungleichheit bei oder verfestigte es die bestehende Einkommensverteilung?

Mit diesen Fragenstellungen ist diese Arbeit im Feld der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zu verorten. Diese versucht seit mehreren Jahrzehnten, Ursprünge, Entwicklungspfade, Bewegkräfte und Wirkungen der Sozialpolitik aufzudecken. Der Fokus dieses Forschungszweiges liegt bis dato vor allem auf wirtschaftlich hoch entwickelten und demokratisch verfassten Staaten (Ländern). Russland kann bislang noch nicht zu dieser Gruppe gezählt werden. Allerdings sind die Untersuchungen der Sozialpolitik in den Ländern auf einem geringeren Niveau der Wirtschaftsentwicklung und mit weniger gefestigten Demokratieinstitutionen kein komplettes Neuland für diesen Forschungszweig. So waren zum Beispiel Deutschland und Österreich – „Pioniere der Sozialpolitik in Westeuropa“ weder Demokratien noch hoch entwickelte Industrieländer, als sie ihre ersten Gesetze im Bereich der sozialen Sicherung verabschiedeten (Vgl. Schmidt 2005). Außerdem dehnte sich die Wohlfahrtsforschung in den letzten Dekaden immer mehr auf die Regionen außerhalb der OECD-Welt aus. Dabei werden die bislang entwickelten

methodisch-theoretischen Ansätze kritisch begutachtet und weiterentwickelt (Vgl. z. B. Huber/Bogliaccini 2010; Peng/Wong 2010; Cook 2010; Haggard/Kaufman 2008).

Der vorliegende Beitrag schließt sich diesem Forschungsstrang an und setzt sich damit folgende Ziele: Die Arbeit möchte die sozialpolitische Entwicklung Russlands seit dem Anfang der 1990er-Jahre beschreiben und aufdecken, welche Bewegkräfte ihr zugrunde lagen. Dafür wird das methodisch-theoretische Instrumentarium eingesetzt, das im Rahmen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelt wurde. Das weitere Ziel dieser Arbeit besteht darin, die möglichen Rückwirkungen der Sozialpolitik zu untersuchen. Russland ist ein multinationales Land mit starken sozialen Spannungen und einem nach wie vor hohen Armutsniveau und einer sehr ungleichen Einkommensverteilung, sowohl zwischen einzelnen sozialen Schichten als auch zwischen den Regionen. Die sinkenden Bevölkerungszahlen, die durch die niedrigen Geburtenraten und die hohe Sterblichkeit verursacht werden, können bereits in der nahen Zukunft eine ernstzunehmende Herausforderung für die wirtschaftliche Entwicklung Russlands darstellen (Vgl. z. B. Ovtcharova/Popova 2006; World Bank 2007, 2009). Vor diesem Hintergrund kann die Sozialpolitik eine bedeutende Rolle als „Problemlöser“ übernehmen. Es geht also darum zu überprüfen, ob die russische Sozialpolitik zur Verringerung des Armutsniveaus und der Einkommensungleichheit beiträgt und ob sie den negativen demografischen Trends entgegenwirkt (Vgl. Schmidt 1998, 2007; Mares 2010).

Bevor man zu einer detaillierten Erörterung der methodisch-theoretischen Grundlagen und des Forschungsstandes sowie zu empirischer Arbeit übergeht, wird bestimmt, was in diesem Beitrag unter dem Begriff Sozialpolitik verstanden wird. Der folgende Abschnitt nimmt eine nähere Definition des Untersuchungsgegenstandes vor und legt die sozialpolitischen Bereiche und Aspekte, die in dieser Arbeit untersucht werden, fest.

2. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Diese Abhandlung versteht Sozialpolitik in Anlehnung an die „Heidelberger Schule“ als „Kombination institutioneller, prozessualer und inhaltlicher Komponenten jenes sozialen Handelns, das darauf gerichtet ist, die „soziale Sicherheit eines Teils der Bevölkerung oder ihrer Gesamtheit gesamtgesellschaftlich verbindlich zu regeln“ (Schmidt 2010: 736). Diese Definition wird den Zielvorgaben

der vorliegenden Untersuchung am besten gerecht. Denn dieser Forschungsbeitrag begreift die Sozialpolitik in erster Linie als einen Bereich der Staatstätigkeit und möchte beschreiben und analysieren, sowohl wie der Entscheidungsprozess auf dem Feld der Sozialpolitik in Russland von 1991 bis 2012 verlief als auch welche Ergebnisse im Sinne des institutionellen und inhaltlichen Wandels dieser hervorbrachte. Gleichzeitig sieht man mit dieser Definition von einem sehr weit gefassten Sozialpolitikbegriff ab, der dieses Politikfeld als „die Gemeinsamkeit der marktkorrigierenden, -ergänzenden und -lenkenden Eingriffe in die Wirtschaft“ auffasst (Schmidt 2010: 736).

Allerdings bedarf auch die auf diese Art und Weise abgegrenzte Definition einer weiteren Verfeinerung des Untersuchungsgegenstandes, denn der Begriff Sozialpolitik kann im Hinblick auf die mit ihm verbundenen Wert- und Zielvorstellungen und auch im Hinblick darauf, welche Handlungsfelder hinzugerechnet werden, unterschiedlich breit gefasst sein (Vgl. Schmidt 2010: 736 ff.; Schmid 2010: 42 ff.)

Als sozialpolitische Kernbereiche werden in der Regel solche angesehen, die Schutz vor den Risiken bieten, die durch einen Einkommensausfall oder eine untragbare Kostenbelastung infolge von Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit, Unfall, Tod des Ernährers und Mutterschaft entstehen. Der Anlass für diese Ansicht ist der hohe Anteil dieser Zweige an den Gesamtsozialausgaben und der Umfang des dadurch erfassten Begünstigtenkreises (z. B. Breyer/Buchholz 2009: 2 f.; Lampert/Althammer 2004: 3; Schmidt 2005: 16). Auch im heutigen Russland betreffen Schutzmechanismen, die gegen eben diese Risiken eingesetzt werden, einen bedeutenden Anteil der Bevölkerung und machen den größten Anteil der Sozialausgaben aus (Vgl. OECD 2011: 22 f.; ISSA 2013: 50; World Bank 2011: 7 f.). Diese Argumente sowie die Datenlage sprechen dafür, diese sozialpolitischen Zweige zum Schwerpunkt der Erörterung zu machen.

Dennoch würde eine Auseinandersetzung mit der Sozialpolitik, deren Ziele sich im Schutz gegen diese Risiken einer „arbeitsteiligen Gesellschaft“ (Schmidt 2005: 16) und in der Eindämmung der krassesten Ungleichheit erschöpfen, zu kurz greifen, wenn man über Sozialpolitik in Russland diskutiert. Um ihren Wandel zu erfassen, ist zu beachten, mit welchem sozialpolitischen Erbe Russland seine neue

Entwicklungsphase am Anfang der 1990er-Jahre begonnen hat. Der sowjetische Staat griff sowohl in die Wirtschaft als auch in das gesellschaftliche Leben tiefer ein, als demokratisch verfasste Marktwirtschaften dies in der Regel tun (Vgl. Lane 1990; Milanovic 1998). Die massive Intervention in den Arbeitsmarkt mittels Arbeitsrechtsschutz (Vgl. Muravyev 2010: 12 ff.) und das Streben nach Vollbeschäftigung waren markante Kennzeichen der sowjetischen Sozialpolitik. Eine weitere Besonderheit bestand darin, dass die sozialpolitischen Aufgaben im großen Umfang in den Produktionsbereich integriert waren. Arbeitgeber (Betriebe, Kolchosen, Behörden) stellten für ihre Belegschaften sowie deren Familien eine Vielzahl von Leistungen – darunter medizinische Versorgung, Kinderbetreuung, Freizeitangebote, Wohnungen – bereit. Dass staatliche Unternehmen oder der Staat selbst die Wohnungsversorgung eines sehr großen Teils der Bevölkerung übernahmen und sie somit zu einem wichtigen sozialpolitischen Bereich machten, unterschied die Sowjetunion nicht nur von den westlichen Wohlfahrtsstaaten sondern sogar von anderen Ländern des sozialistischen Lagers (Beyme von 1988: 18; Mildner 1996: 184). Die Angleichung der Lebensverhältnisse der BürgerInnen war nicht nur eine ideologische Maxime, sondern wurde auch in die Praxis umgesetzt, wobei die umfangreiche Subventionierung von Waren und Dienstleistungen ein wichtiges Instrument war (Vgl. Milanovic 1998: 12 ff.). Angesichts der großen Bedeutung, die diesen Staatstätigkeitsbereichen zu Beginn des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit zukam, soll ihre Entwicklung ebenfalls verfolgt werden. Eine erschöpfende Erörterung wird aufgrund von Daten- und Materialknappheit allerdings nicht möglich sein. Aufgrund einer großen Heterogenität der russischen Regionen im Hinblick auf sozioökonomische und politische Bedingungen (Vgl. OECD 2011: 121 f.; Remington 2011) wird auch von einer detaillierten Betrachtung sozialpolitischer Entwicklungen auf der subnationalen Ebene abgesehen. Bildungspolitik, die ebenfalls zum weitgefassten Sozialpolitikbegriff gezählt wird (Schmidt 2010: 737), sowie Sport und Kultur, die in Russland traditionell als sozialpolitische Bereiche betrachtet werden, werden im Rahmen dieser Untersuchung ebenfalls ausgeklammert.

Mit welchem Instrumentarium diese Studie an die Beschreibung und Erklärung der sozialpolitischen Entwicklung herangeht und womit dieses Forschungsdesign begründet ist, wird im folgenden Unterkapitel erläutert.

3. Methodische Vorgehensweise und erste theoretische Überlegungen

Die Entscheidung, die Sozialpolitik Russlands im Rahmen einer Einzelfallstudie zu untersuchen, erklärt sich mit dem Bestreben, der Komplexität von Entwicklungsprozessen in mehreren sozialpolitischen Teilbereichen unter den sich rasch und simultan verändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Dieses Forschungsdesign erlaubt es, viele Variablen in Betracht zu ziehen, historische Abfolgen zu erfassen und komplexe Zusammenhänge aufzudecken und dadurch überzeugende kausale Erklärungen zu liefern (Muno 2009: 125).

Eines der zentralen Ziele dieser Studie ist es, ihre Erkenntnisse in einen breiteren Forschungskontext auf dem Feld der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung einzubeziehen. Daher bilden die Ansätze, die im Rahmen dieses Forschungszweiges entwickelt wurden, die methodisch-theoretische Grundlage der Arbeit. Ihren komparativen Bezug erhält diese Fallstudie (Vgl. Lauth/Winkler 2002: 54; Muno 2009) erstens dadurch, dass dieser spezielle Fall – Sozialpolitik in Russland – aus dem Blickwinkel von Konzepten und Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung analysiert wird. Zweitens lässt die Dauer des Untersuchungszeitraums Längsschnittvergleiche zu (Lauth/Winkler 2002: 52 f.). Dabei wird die Entwicklung derselben sozialpolitischen Bereiche unter verschiedenen Rahmenbedingungen beobachtet. Interessante Einblicke, zum Beispiel in Bezug auf die Wirkung des politischen Erbes (Vgl. Rose 1990) und der Pfadabhängigkeit (Vgl. Pierson 1996), versprechen auch „synchrone Vergleiche“ (Vgl. Muno 2009: 115) zwischen den neu gegründeten und seit längerer Zeit bestehenden sozialpolitischen Zweigen.

Zur Erfassung des Leistungsprofils und der internen Funktionslogik der Sozialpolitik werden sowohl qualitative als auch quantitative Indikatoren und Kriterien verwendet. Auskunft über das Leistungsprofil und – im zeitlichen Verlauf beobachtet – auch

über die Entwicklungsdynamik der Sozialpolitik gibt die erste Indikatorengruppe.¹ Die sozialpolitische Leistungsstärke wird zum einen über das Niveau der Sozialausgaben als der Prozentanteil der öffentlichen Sozialausgaben² am Bruttoinlandsprodukt ermittelt (Nulmeier/Kaufmann 2010: 94). Bei der Ausgabenmessung im Russland der 1990er-Jahre muss allerdings beachtet werden, dass der drastische BIP-Rückgang zuverlässige Aussagen über die Ausgabenentwicklung erschwert, daher wird hierbei nicht nur die Sozialleistungsquote als Messlatte eingesetzt sondern es werden auch die Realausgaben in Betracht gezogen. Weitere Informationen über die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme vermitteln die Angaben zum Kreis der Begünstigten. Gemessen wird dieser als der Anteil der Leistungsempfänger an der Erwerbs- oder Wohnbevölkerung eines Landes (Schmidt 2005: 16; Schmidt/Wolf 2007: 240 f.).

Die eben benannten Messlatten sagen allerdings noch nicht viel über die innere Architektur der Sozialpolitik aus. Um diese zu erfassen, greift diese Arbeit auf die im Rahmen der Wohlfahrtsforschung entwickelten Typologien des Wohlfahrtsstaates zurück. Im Hinblick darauf, welche Wertvorstellungen und Zielsetzungen in Bezug auf Sozialpolitik in einem Staat bzw. in einer Gesellschaft vorherrschen, welche Ordnungsprinzipien und Programmtypen eingesetzt werden, um die gesetzten Ziele zu erreichen sowie zu welchen Verteilungs- und Umverteilungsmustern und zu welcher Stärke des sozialen Schutzes sie führen, besteht in der Welt eine große Varianz (Vgl. Schmidt 2012: 62 f.). Mithilfe der Idealtypenbildung versucht die

¹ In Bezug auf die Verfügbarkeit der vergleichbaren Daten zu den Ausgaben und Deckungsraten in den Systemen der sozialen Sicherung in der Russischen Föderation muss angemerkt werden, dass sie nicht immer qualitativ hochwertig und vollständig sind. Weder sind umfassende offizielle Zeitreihen zu den Sozialausgaben vorhanden noch liefert der russische Statistikdienst (Rosstat) Datensätze, die zum Beispiel den Anforderungen der Social Expenditure Database (SOCX) der OECD entsprechen würden (Vgl. IMF 2000a: 2; OECD 2011: 124, 144). Die Einschätzung des realen Niveaus der Sozialausgaben erweist sich als eine schwierige Aufgabe auch angesichts der bestehenden Finanzierungsstruktur. Eine große Zahl der Programme wird gleichzeitig aus verschiedenen Quellen finanziert. Weitere Einschränkungen entstehen aufgrund der mangelhaften Informationen über den Umfang und die Verwendung der öffentlichen Mittel auf der subnationalen Ebene (Vgl. World Bank 2006: 131 f.).

² Als öffentliche Sozialausgaben werden in Anlehnung an die Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung „Geldleistungen, direkte Sachleistungen in Form von Waren und Dienstleistungen“ betrachtet. Als „sozial“ werden Programme angesehen, die entweder eine Umverteilung von Ressourcen zwischen den privaten Haushalten oder eine obligatorische Teilnahme an dem betreffenden Programm vorsehen. Soziale Leistungen werden als öffentlich eingestuft, wenn die entsprechenden Finanzströme vom Staat (d.h. der Zentralregierung, Regierungen von Bundesländern und -staaten bzw. Kommunen und Sozialversicherungsträgern) kontrolliert werden (OECD 2012a: 242).

vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung diesen Differenzen gerecht zu werden. Diese Vorgehensweise sollte laut Richard Titmuss (1974: 145) helfen, „to see some order in all the disorder and confusion of facts, systems and choices concerning certain areas of our economic and social life“. Diese Arbeit nutzt die im folgenden Abschnitt dargestellten wohlfahrtsstaatlichen Typologien, um die sozialpolitische Innenarchitektur und Funktionslogik bzw. deren Wandel in Russland zu erfassen.

Eine seit Langem gängige Unterscheidung schließt in sich drei sozialpolitische Idealtypen ein: StaatsbürgerInnen versorgung, Sozialversicherung und Fürsorge. Bei der Einordnung werden drei Kriteriengruppen herangezogen. Erstens ist es relevant, welchem Personenkreis und unter welchen Bedingungen Sozialleistungen gewährt werden. Zweitens sind die Organisationsprinzipien der Sicherungsnetze und Finanzierungsmodi zu berücksichtigen. Die primäre Zielsetzung, die den Sicherungssystemen zugrunde liegt, stellt das dritte Einordnungskriterium dar. Die StaatsbürgerInnen versorgung zielt primär darauf ab, die soziale Ungleichheit zu nivellieren und versucht alle StaatsbürgerInnen oder gegebenenfalls auch alle WohnbürgerInnen durch das Sicherungsnetz abzudecken. Leistungen werden im Rahmen einer Einheitsversicherung unabhängig vom Berufsstand und Erwerbsstatus der Empfänger gewährt. Die Finanzierung der Sozialleistungen erfolgt hauptsächlich aus Steuern. Die Sozialversicherung verfolgt im Gegensatz zur StaatsbürgerInnen versorgung viel mehr das Ziel der einkommensbezogenen Positionserhaltung. Im Rahmen der nach Risikoart und Berufsgruppe geteilten Versicherungen werden Leistungen abhängig von der Arbeitseinkommens- und Beitragshöhe und dem Berufsstand gestaffelt. Die Versicherungen können neben abhängigen Erwerbspersonen auch deren Familienangehörige aber auch die gesamten Gesellschaftsmitglieder umfassen. Dieses System bewirkt aufgrund der ihm zugrunde liegenden engen Anknüpfung der Leistungen an die Zugehörigkeit zu bestimmten Einkommens- und Berufsgruppen viel weniger Umverteilung, als die StaatsbürgerInnen versorgung. Leistungen im Rahmen eines Fürsorgesystems kommen nur eng definierten Gruppen, entweder nach Bedürftigkeitsprinzip oder nach Berufsgruppenzugehörigkeit (zum Beispiel Beamtenfürsorge), zugute. Finanziert werden die Leistungen hauptsächlich aus dem Staatshaushalt. Die Leistungen, sind sowohl in ihrem Umfang als auch in der Dauer eher begrenzt, entfalten dennoch eine beachtliche umverteilende Wirkung dadurch, dass sie vorrangig den Einkommenschwachen zugeteilt werden (Schmidt 2005: 217 f.).

Eine Verfeinerung und Weiterentwicklung des typologischen Konzepts findet in den Arbeiten von Gøsta Esping-Andersen statt. In seinem Werk „The three worlds of welfare capitalism“ (1990) stellt er drei idealtypische „Wohlfahrtsregime“ dar:³ das liberale, das konservative und das sozialdemokratische. In jedem der drei Wohlfahrtsregime stehen Staat, Markt und Familie in unterschiedlichem Verhältnis zueinander. Das liberale Wohlfahrtsregime reflektiert die politische Verpflichtung dazu, die staatliche Beteiligung an der sozialen Sicherung zu minimieren, soziale Risiken zu privatisieren und Marktlösungen bei der Behandlung der sozialen Probleme zu präferieren. Die sozialen Garantien sind typischerweise auf gravierende soziale Notlagen beschränkt und die Palette der Sozialleistungen eher eng definiert, sodass solche Wohlfahrtsstaaten auch als residual bezeichnet werden können (Vgl. Esping-Andersen 1999: 74 f.). Der vorherrschende Programmtypus in Wohlfahrtsstaaten liberaler Prägung sind Sozialhilfeprogramme auf der Basis von Bedürftigkeitsprüfungen. Stark entwickelt sind private Sicherungsnetze, die vom Staat auch gefördert werden. Die Versicherungsleistungen oder universalistisch ausgerichteten Programme spielen hier dagegen eine eher nachrangige Rolle (Vgl. Esping-Andersen 1990: 26 f.). Das konservative Wohlfahrtsregime konzentriert sich in erster Linie auf die Aufrechterhaltung der Statusunterschiede im Rahmen der Versicherungssysteme. Die umverteilende Wirkung der Sozialpolitik ist in einem solchen System daher eher gering (Vgl. Esping-Andersen 1990: 27). Das sozialdemokratische Regime zeichnet sich durch die Prävalenz des Universalprinzips aus. Die leitende Idee ist hier die Ermöglichung einer weitgehenden individuellen Emanzipation sowohl von dem Markt als auch von der Familie (Vgl. Esping-Andersen 1990: 27 f.).

Zur Abgrenzung dieser Typen werden die zwei grundlegenden Messkonzepte „De-Kommodifizierung“ und „Stratifizierung“ verwendet (Vgl. Esping-Andersen 1990: 25 ff., 55 ff.). Der Begriff De-Kommodifizierung wird von dem Begriff Kommodifizierung abgeleitet. Damit bezeichnet Esping-Andersen den Prozess der Kommerzialisierung der Arbeitskraft im Laufe der Industrialisierung. Das Wohlergehen des Einzelnen ist dabei davon abhängig, ob er seine Arbeit vermarkten kann (Vgl. Esping-Andersen 1990: 36 f.). Die sozialen Sicherungssysteme, die sich

³„Regimes’ refers to the ways in which welfare production is allocated between state, market, and households.” (Esping-Andersen 1999: 74)

seit dem Ende des 19. Jahrhunderts in den heute entwickelten Industrieländern herausgebildet, sind geeignet, die Abhängigkeit des Individuums vom Markt zu verringern. Der De-Kommodifizierungsgrad zeigt das Maß, zu dem ein Individuum oder eine Familie die Möglichkeit hat, unabhängig von der Beteiligung am Arbeitsmarkt eigene Bedürfnisse zu befriedigen und einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen (Vgl. Esping-Andersen 1990: 21 ff., 37).

Drei Faktoren sind für die Bestimmung des Grades der De-Kommodifizierung ausschlaggebend. Erstens sind es Regeln, die die Vergabe der Leistungen bestimmen. Konkret handelt es sich um die Frage, ob die Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen durch Einschränkungen, wie zum Beispiel Bedarfsprüfungen, erschwert wird. Zweitens ist die Höhe der Leistungen in Relation zum Durchschnittseinkommen von Bedeutung. Drittens hängt der Grad der De-Kommodifizierung davon ab, wie groß der Bevölkerungsanteil ist, der von dem jeweiligen Sicherungssystem profitiert. Die de-kommodifizierende Wirkung eines sozialen Sicherungssystems nimmt mit der Ausdehnung der sozialen Rechte auf weitere soziale Gruppen, der Zunahme des Leistungsniveaus und mit der abnehmenden Restriktivität der Zugangsbedingungen zu (Vgl. Esping-Andersen 1990: 47).

Dem Konzept Stratifizierung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die sozialpolitischen Maßnahmen die bestehende gesellschaftliche Schichtung verändern oder aber auch verfestigen können. Dieses Konzept misst, zu welchem Grad die sozialpolitischen Sicherungssysteme die gesellschaftlichen Strukturen beeinflussen (Vgl. Esping-Andersen 1990: 23). Die konservativen Tendenzen werden durch die Anzahl der Rentensysteme (z.B. unterschiedliche Sicherungssysteme für unterschiedliche Berufsgruppen) sowie die Ausgaben für Beamtenpensionen als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts operationalisiert (Vgl. Esping-Andersen 1990: 69, 77). Je höher die Anzahl der Rentensysteme und je substanzieller die Ausgaben für Beamtenpensionen, desto stärker ist die konservative Ausrichtung der Sicherungssysteme. Liberale Tendenzen werden durch den Anteil der bedarfsgeprüften Leistungen an den gesamten Sozialausgaben sowie durch die Ausgaben für private Versicherungen als Anteil an den Gesamtausgaben für Renten bzw. Krankenversicherungen gemessen. Ein liberaler Wohlfahrtsstaat weist einen hohen Anteil an bedarfsgeprüften Leistungen sowie privater Alters- und

Krankheitsvorsorge auf. Um die für den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaattypus typischen Stratifizierungsprinzipien nachzuweisen, wird zum einen gemessen, welcher Prozentsatz der Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren von den staatlichen Renten- und Krankenversicherungen abgedeckt wird. Ein hoher Deckungsgrad weist auf sozialdemokratische Tendenzen hin. Zum anderen wird geprüft, wie das Verhältnis von durchschnittlicher zu maximaler Leistungshöhe in den behandelten Sicherungszweigen ausfällt. Geringe Differenzen zwischen diesen zwei Größen weisen auf sozialdemokratische Gesinnung hin (Vgl. Esping-Andersen 1990: 69, 78).

In dieser Arbeit werden die in den eben dargestellten Typologien gezeichneten Analyseleitlinien zum Einsatz kommen. Diese typologischen Ansätze bezogen sich allerdings ursprünglich vor allem auf die Gruppe von Ländern mit hoch entwickelten Volkswirtschaften und demokratisch verfassten Staaten im westlichen Teil der Welt. Besonders bei der Anwendung des Konzepts der Wohlfahrtsregime auf Russland sollte man daher mögliche Schranken dieses Vorgehens beachten. Die Typologie von Esping-Andersen weist einen sehr starken Bezug zu demokratischen Staaten mit funktionierenden marktwirtschaftlichen Institutionen auf. Der Kapitalismus ist in diesen Staaten der dominante Produktionsmodus. Die zentralen Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung sucht Esping-Andersen im Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der im Rahmen demokratischer Institutionen stattfindet (Vgl. Arts/Gelissen 2010: 570; Gough 2004: 244). Im Hinblick auf die sozialpolitischen Kontextbedingungen bestehen zwischen Russland und den Ländern, die Esping-Andersen in seiner Analyse berücksichtigt, gravierende Unterschiede. Russland entwickelte sich bis in die neueste Zeit nicht zu einer gefestigten Demokratie. Im Gegenteil, während der 2000er-Jahre verstärkten sich autokratische Tendenzen. Die russische Zivilgesellschaft ist schwach und die Institutionen der Interessenvermittlung sind unterentwickelt (Vgl. z.B. BTI 2016: 7 ff.). Trotz des beachtlichen Wandels kann Russland auch 20 Jahre nach dem Beginn der wirtschaftlichen Transformation nicht als eine eine vollständig entwickelte Marktwirtschaft bezeichnet werden (Vgl. BTI 2016: 17 ff.; Cooper 2013). Das wirtschaftliche System ist durch strukturelle Defizite wie etwa einen großen Umfang der Schattenwirtschaft, schwere Bedingungen für Unternehmenstätigkeit und mangelnden Schutz der Eigentumsrechte geprägt (Vgl. BTI 2016: 17 ff.). Auf die möglichen Einschränkungen bezüglich der Anwendung des Konzeptes von Esping-

Andersen (1990) verweisen auch Untersuchungen der Sozialpolitik, die in anderen Regionen auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion vorgenommen wurden. Im „Welfare-Mix“ dieser Länder sind Komponenten enthalten, die im Rahmen des Wohlfahrtsregime-Ansatzes nicht berücksichtigt werden. Es handelt sich zum Beispiel um Selbsthilfenetzwerke, Geldtransfers der Arbeitsmigranten, internationale Hilfe etc. (Vgl. Sayfutdinova 2014: 27). Einige Wissenschaftler hinterfragen in einer noch zugespitzteren Form, ob das Konzept Wohlfahrtsstaat bzw. -regime auf die post-sozialistischen Länder anwendbar sei. So argumentieren in etwa Alcock und Graig (2009), dass deren Sozialpolitik eine grundsätzlich andere Logik zugrunde liegt. Denn die soziale Sicherung (welfare) wurde in diesen Ländern immer als ein Instrument der Wirtschaftsentwicklung eingesetzt. Ihre These lautet daher: „[T]he option of a welfare state in these countries has therefore never really been on the table.“ (Alcock/Graig 2009: 20)

Angesichts der angeführten Argumente soll in dieser Arbeit kein expliziter Versuch unternommen werden, Russland im Rahmen der Wohlfahrtsregime-Typologie zu verorten. Vielmehr soll gezeigt werden, welche der idealtypischen Komponenten in der russischen Sozialpolitik vorhanden sind und welche sozialpolitischen Mechanismen und Bestandteile durch die oben erläuterten Typologien nicht berücksichtigt wurden. Hierbei werden auch Forschungsergebnisse, die im Rahmen der kritischen Debatte über den typologischen Ansatz von Esping-Andersen zustande kamen, in Betracht gezogen. Es handelt es sich um Erweiterungen und Modifikationen dieser Typologie, die die Spezifika der Sozialpolitik in autokratischen oder weniger entwickelten Staaten erfassen (Vgl. Arts/Gelissen 2010: 577 ff.; Schmidt 2012: 64 ff.; Gough 2004: 244 ff.).

Schmidt (2012) unterscheidet zum Beispiel im Rahmen seiner international vergleichenden Untersuchung der Sozialpolitik in Deutschland fünf Sozialstaatstypen. Neben drei Arten eines demokratischen Sozialstaats – liberal, konservativ und sozialdemokratisch – zählt er noch zwei weitere Ausprägungen eines autokratischen Sozialstaates – rechtsautoritär und linkstotalitär-kommunistisch – dazu. Zum letzten Typus gehört in dieser Einteilung auch der Vorgängerstaat der Russischen Föderation, die Sowjetunion. Die autoritären Sozialstaaten unterscheiden sich stark in ihrer inneren Logik und auch in der strukturellen Gestaltung der Sicherungssysteme von den demokratischen Staaten (Vgl. Schmidt 2012: 66, 68 ff.).

Solche Erbstücke der sowjetischen Sozialpolitik wie die Existenz einer zahlenmäßig starken Gewerkschaft, die allerdings als „Transmissionsriemen“ der Staatspartei wirkte und somit keine Erfahrung mit einer echten Präsentation der Interessen der Arbeiterschaft hat oder eine „Hineinlagerung“ der sozialpolitischen Aufgaben in die Betriebe (Schmidt 2012: 66) sollen bei der Untersuchung der Sozialpolitik im post-sowjetischen Russland berücksichtigt werden.

Nachdem nun bestimmt wurde, entlang welcher Leitlinien das Leistungsprofil und die „innere Architektur“ der Sozialpolitik erfasst werden, stellt sich die Frage, wie der sozialpolitische Wandel greifbar gemacht werden kann. Wie soll beurteilt werden, wie tiefgreifend die Veränderungen waren? Die naheliegende Lösung, wenn man Entwicklungstrends im Zeitverlauf abbilden möchte, ist wohl ein Längsschnittvergleich innerhalb einzelner Sozialpolitikbranchen (Vgl. Zohlhöfer 2001: 13; Siegel 2007: 99). Er erlaubt nicht nur eine detaillierte Abbildung der Entwicklungstrends sondern liefert auch Erkenntnisse über die Bewegungskräfte dieser Entwicklung (Vgl. Siegel 2007: 99), die man zur Beantwortung der zweiten Fragestellung benötigt. Als ein weiteres, ergänzendes Instrument zur genaueren Erfassung der Reichweite sozialpolitischer Reformen kann der von Peter Hall (1993) entwickelte Ansatz herangezogen werden. Er differenziert zwischen drei Komponenten einer Policy: den Instrumenteinstellungen, den Instrumenten selbst und der dahinterstehenden Zielhierarchie. Dementsprechend unterscheidet er in Bezug auf die Wirtschaftspolitik in Großbritannien zwischen Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung. Bei Veränderungen erster Ordnung handelt es sich um die Anpassung der „Einstellungen“ eines Policy-Instruments, während das Instrument an sich und die Ziele dieselben bleiben. Veränderungen zweiter Ordnung bewirken eine Modifizierung des Instrumentariums selbst und der Einstellungen, wobei die Zielsetzungen weiterhin bestehen. Die Veränderungen, die die größte Reichweite haben und von Hall (1993: 279) als „radikal“ bezeichnet werden, sind Veränderungen dritter Ordnung. Hierbei handelt es sich um die simultane Anpassung aller drei Komponenten einer Policy (Vgl. Hall 1993: 278 f.). Der Ansatz von Peter A. Hall ist jedoch mit einem Mangel behaftet: Individuelle Einschätzungen der Forscher können die Einordnung einer Veränderung mitunter stark beeinflussen (Vgl. Zohlhöfer 2001: 14).

Da dieser Beitrag die sozialpolitische Entwicklung Russlands nicht nur beschreiben sondern auch erklären möchte, ist an dieser Stelle eine Bestimmung der theoretischen Grundlage zur Ableitung der erklärenden Variablen geboten. Sozialpolitik ist seit mehreren Jahrzehnten der Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Die Staatstätigkeitsforschung entwickelte eine ganze Reihe von Ansätzen, die die Entstehung und Entwicklung der Sozialpolitik erklären. Die vorliegende Analyse der sozialpolitischen Entwicklung in Russland profitiert von Hypothesen und Ergebnissen, die in diesem Forschungsfeld entstanden. Die empirischen Befunde der breit angelegten vergleichenden Studien zeigen, dass ein Erklärungsmodell, das unabhängige Variablen verschiedener Theorieschulen kombiniert, sich als besonders leistungsstark erweist (Vgl. Schmidt 2005: 244). In Anlehnung an die „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“ werden daher in dieser Arbeit zentrale Thesen und Aussagen der sechs theoretischen Stränge berücksichtigt und im Hinblick auf ihre Erklärungskraft im russischen Fall kritisch diskutiert. Hierbei handelt es sich um die sozioökonomische Schule, den Machtressourcenansatz, die Parteidifferenztheorie, die politisch-institutionelle Theorie, die Lehre vom Politikerbe und die internationale Hypothese. Ohne zu übertreiben, kann man allerdings behaupten, dass der größte Teil dieser Forschungsbeiträge sich primär der Staatstätigkeit in wirtschaftlich hoch entwickelten Industriestaaten widmet. Alle diese Staaten sind „wohlhabend, marktwirtschaftlich, verfassungsstaatlich und demokratisch“ (Schmidt 2001: 7).

Hieraus ergeben sich konzeptionelle Herausforderungen hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf den russischen Fall. Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich Russland im Hinblick auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen von demokratisch verfassten und wirtschaftlich hoch entwickelten Nationalstaaten. Angesichts dieser bedeutenden Differenzen zwischen den Staaten der OECD-Welt und Russland erscheint es sinnvoll, einen Blick über den Tellerrand der westlich orientierten Staatstätigkeitsforschung zu werfen und sich auch mit Studien zu befassen, die sich mit Staatstätigkeit in Schwellen- und Entwicklungsländern und nicht demokratisch verfassten Staaten auseinandersetzen (Vgl. z. B. Lee 2009; Mares/Carnes 2009; Schmidt 2006, 2012). An der vorderster Stelle stehen jedoch nicht eine systematische Überprüfung von im Rahmen der berücksichtigten theoretischen Ansätze aufgestellten Thesen, sondern empirische Erkenntnisse. Der

aufgezeichnete theoretische Rahmen dient dabei primär als ein Instrument zur Aufdeckung der möglichen Erklärungsfaktoren der sozialpolitischen Entwicklung.

Zu den Zielen dieser Arbeit gehört es nicht nur, die Sozialpolitik Russlands zu beschreiben und zu erklären sondern auch ihre sozialen Wirkungen aufzudecken und zu zeigen, wie das System der sozialen Sicherung seine Aufgaben – wie Schutz vor materieller Not, Bewältigung der krassen sozialen Ungleichheit etc. – bewältigt. Hierbei wird eine Reihe von Indikatoren hinzugezogen. Die Entwicklung der Armutsrate zeigt auf, inwieweit der Schutz vor Verelendung geboten wird. Um einen engeren Zusammenhang zwischen dieser Kennzahl und der sozialpolitischen Entwicklung herzustellen, wird das Niveau des Mindestlohns, der Löhne im öffentlichen Dienst sowie der Transferleistungen im Verhältnis zum Existenzminimum betrachtet. Des Weiteren wird die Einkommenslage von einzelnen Leistungsempfängergruppen und die von bestimmten Problemlagen, wie etwa Arbeitslosigkeit, betroffenen Personengruppen begutachtet. Auskunft über die sozialpolitische Wirkung im Hinblick auf die Einkommensverteilung und somit die Fähigkeit der Sozialpolitik, Einkommensungleichheit zu mildern, geben der Gini-Koeffizient⁴, das Verhältnis des Durchschnittseinkommens der reichsten 10 Prozent zu dem der ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung sowie Berechnungen, die den Wert des Gini-Koeffizients vor und nach Transferleistungen angeben. Eine weitere Auskunft über die Wirkung und Wirksamkeit der sozialen Schutzmaßnahmen liefern Daten zum Gesundheitszustand und zur demografischen Entwicklung. Um die Gesamttrends aufzuzeigen, werden Sterblichkeits- und Geburtenratenentwicklung beobachtet. Spezielle Indikatoren, wie etwa Sterberaten infolge von Infektionskrankheiten, erlauben Rückschlüsse auf die Qualität der medizinischen Versorgung.

Diese Studie stützt sich sowohl auf Primär- als auch auf Sekundärquellen. Hierbei werden Forschungsbeiträge berücksichtigt, die in russischer, deutscher und englischer Sprache vorliegen. Zusätzlich werden Gesetzestexte ausgewertet und insbesondere für den neuesten Abschnitt des Untersuchungszeitraums Presseberichte verfolgt. Zur Aufdeckung sozialpolitischer Zielsetzungen sowie grundlegender

⁴ „Der Gini-Koeffizient misst das Verhältnis der kumulativen Bevölkerungsanteile zum Gesamtanteil des von ihnen bezogenen Einkommens und liegt zwischen 0 im Fall einer vollkommenen Gleichverteilung und 1 im Fall einer vollkommenen Ungleichverteilung.“ (OECD 2014b: 64)

Wertvorstellungen und Orientierungen, die dem Regierungshandeln zugrunde liegen, werden Reform- und Entwicklungsprogramme, öffentliche Ansprachen der Spitzenpolitiker, Pressemitteilungen und -interviews sowie Stenogramme der Sitzungen von politischen Gremien ausgewertet. Quantitative Daten werden vor allem den Datensammlungen und Berichten von OECD, World Bank, IMF und ILO entnommen. Es werden aber auch Datensammlungen des russischen Statistikdienstes in Betracht gezogen. Inwieweit die russische Sozialpolitik in der Forschungsliteratur bislang berücksichtigt wurde, ist das Thema des nächsten Abschnitts.

4. Forschungsstand

Bei der Untersuchung der Sozialpolitik in Russland unter Einbeziehung der Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, betritt diese Arbeit ein relativ wenig erforschtes Terrain. Während die Zahl der Studien zur Sozialpolitik in OECD-Ländern kaum noch überschaubar ist, ist die Auswahl der Forschungsbeiträge zu den Systemen der sozialen Sicherung in den post-sozialistischen Ländern eher bescheiden. Besonderes rar sind Untersuchungen, die GUS-Länder einbeziehen. Wobei Russland in dieser Gruppe ein Land ist, das eine verhältnismäßig große Aufmerksamkeit der Sozialwissenschaftler genießt.

Beispiele für Forschungsbeiträge, die sich mit der russischen Sozialpolitik explizit und systematisch unter Einbeziehung von Konzepten der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung auseinandersetzen, sind die Arbeiten von Linda Cook (1999, 2005, 2007, 2011), Iris Kempe (1997), Mitchell Orenstein (1999, 2008), Alfio Cerami (2009) und Elena Maltseva (2012). Die ausführlichste Darstellung der sozialpolitischen Entwicklung vom Beginn der Transformation in den frühen 1990er-Jahren bis zum Jahr 2003 bietet der Beitrag von Linda J. Cook (2007), der sowohl eine Darstellung des strukturellen Wandels als auch eine Erklärung dessen leistet. In dieser Arbeit wird vor allem die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen hervorgehoben, wobei Cook (2007) auch die Regimeeffekte und das internationale Umfeld berücksichtigt. Die Arbeit von Iris Kempe (1997) stellt ebenfalls eine detaillierte Auseinandersetzung mit der sozialpolitischen Entwicklung in Russland dar, in der sie sowohl auf ihre Inhalte als auch auf ihre Ursachen eingeht. Der Untersuchungszeitraum dieser Arbeit erstreckt sich jedoch nur bis zum Jahr 1996

und ist vor allem deskriptiver Natur. Der Beitrag von Cook (2011) erweitert den Untersuchungszeitraum bis zum Jahr 2008, bietet eine knappe Darstellung der sozialpolitischen Ereignisse und konzentriert sich auf die typologische Einordnung Russlands. Elena Maltseva (2012) vergleicht in ihrer Dissertation Kasachstan und Russland im Hinblick auf die Entwicklung der Mindestsicherungssysteme in den Jahren zwischen 1990 und 2008 und deckt somit nur einen sozialpolitischen Bereich ab. Alle anderen oben erwähnten Beiträge beschäftigen sich mit der russischen Sozialpolitik auf einem hohen Abstraktionsniveau. Es werden die zentralen Tendenzen beschrieben und Erklärungen angeboten, ohne jedoch einen Einblick in den Entwicklungsprozess zu gewähren.

Ein großer Teil der in dieser Arbeit berücksichtigten Untersuchungen zum Thema Sozialpolitik in Russland stammt aus der Feder von russischen Wissenschaftlern. Hierbei handelt es sich allerdings eher um soziologische Arbeiten, die zum Teil sehr detailliert die Veränderungen in den Modalitäten der sozialen Programme verfolgen und ihre sozialen bzw. auch wirtschaftlichen Wirkungen diskutieren, jedoch keine Rückschlüsse auf die dahinterstehenden Bewegkräfte erlauben. Eine Ausnahme sind die Arbeiten von Schischkin et al. (2003) und Schkaratan (1998, 2001), die auch einige Einblicke in den politischen Prozess erlauben.

Als eine wichtige Datenquelle dienen Publikationen der internationalen Organisationen, zum Beispiel der OECD (1995, 2001, 2011), der ILO (1996, 2000, 2001), der World Bank (2008, 2011) und des IMF (2000a). Im Fokus dieser Untersuchungen stehen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der sozialpolitischen Entwicklung in der Russischen Föderation. Besonders große Aufmerksamkeit wird den Fragen der Armutsbekämpfung und der Herstellung bzw. Aufrechterhaltung der sozialen Gleichheit in der russischen Gesellschaft geschenkt.

5. Aufbau der Arbeit

Im ersten, einleitenden Teil der Arbeit wurden die Fragestellungen und die Zielsetzungen dieser Dissertation erläutert, der Untersuchungsgegenstand definiert sowie das methodische Vorgehen und der Forschungsstand beschrieben.

Eine theoretische Grundlage zur Ermittlung der unabhängigen Variablen bietet das zweite Kapitel. Hier werden Hauptthesen von Theorien aus dem Bereich vergleichender Staatstätigkeitsforschung sowie Ergebnisse von empirischen Studien, an denen diese getestet wurden, vorgestellt. Diese Ausführung soll beleuchten, welche sozioökonomischen und politischen Faktoren hinter der sozialpolitischen Entwicklung in Russland stehen könnten und in welche Richtung diese potenziell wirken würden.

Möchte man den Wandel der Sozialpolitik in der Russischen Föderation nach 1990 begreifen, muss man den Stand der Dinge davor kennen. Zu diesem Zweck werden im dritten Teil zentrale strukturelle Merkmale und Charakteristika der sowjetischen Sozialpolitik am Ende der 1980er-Jahre dargestellt.

Den analytischen Schwerpunkt dieser Arbeit bildet die Sozialpolitik in der Zeitspanne von 1991 bis 2012. Einer detaillierten Erörterung der sozialpolitischen Entwicklung und ihrer Kontextbedingungen in diesem Zeitraum widmen sich das vierte und das fünfte Kapitel. Das vierte Kapitel befasst sich mit der Sozialpolitik der Ära Jelzin, während das fünfte Kapitel die Sozialpolitik der Ära Putin behandelt.

Der sechste Teil der Studie zieht eine Bilanz der sozialpolitischen Entwicklung. Zusammenfassend werden zentrale sozialpolitische Entwicklungspfade nachgezeichnet, die Struktur und das Leistungsprofil des Systems der sozialen Sicherung am Ende des Untersuchungszeitraums dargestellt und seine Leistungsfähigkeit beurteilt. Des Weiteren werden die Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung erläutert.

II. Theoretische Grundlagen zur Ableitung der unabhängigen Variablen

Dieser Abschnitt legt in verkürzter Form die theoretischen Ansätze dar, die im Rahmen dieser Untersuchung dazu dienen, Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung aufzudecken. Die Auswahl der theoretischen Stränge erfolgt vor allem im Rahmen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Dabei werden vor allem die Ansätze berücksichtigt, die im Rahmen von zahlreichen Untersuchungen der wohlfahrtsstaatlichen Politik ihre Erklärungsstärke bewiesen haben.

1. Die sozioökonomische Schule

Die zentralen Größen, die die sozioökonomische Schule zur Erklärung der Staatstätigkeitsentwicklung heranzieht, sind gesellschaftliche Problemlagen einerseits und ökonomische Ressourcen des Staates andererseits. Die Staatstätigkeit wird dabei primär als eine Reaktion des Staates auf die im Laufe der sozioökonomischen Entwicklung entstehenden Bedarfslagen der Bevölkerung begriffen. (Vgl. Siegel 2002: 38 ff.)

Die „Klassiker“ dieser Theorieschule Harold Wilensky (2002) und Detlev Zöllner (1963) lenken die Aufmerksamkeit darauf, dass die demografischen Größen eine besonders starke Prägekraft für das Niveau der Sozialausgaben besitzen. Die Alterung der Bevölkerung verlangt nach höheren Ausgaben für Renten und Gesundheitsschutz. Diese These ließ sich empirisch bestätigen. Ferner können solche Faktoren wie das Niveau der Arbeitslosigkeit oder kriegsbedingte Bedarfslagen zu treibenden Kräften in der sozialpolitischen Entwicklung werden. (Vgl. Schmidt/Ostheim 2007: 35) Auf der Angebotsseite machen sich Unterschiede in den finanziellen Möglichkeiten der Staaten, die soziale Nachfrage zu befriedigen, bemerkbar. Untersuchungen zeigen, dass wirtschaftlich reiche Länder tendenziell ein höheres Niveau der Sozialausgaben als ärmere Länder haben. (Vgl. Skocpol/Amenta 1986: 133; Schmidt/Ostheim 2007: 34)

Allerdings zeigen Untersuchungen der Sozialpolitik in den entwickelten marktwirtschaftlichen Demokratien, dass Länder, die sich auf einem ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand befinden, sich sowohl im Hinblick auf ihre

sozialpolitische Performanz als auch auf die strukturelle Ausgestaltung der Sicherungsnetze bedeutend unterscheiden können. (Vgl. Schmidt/Ostheim 2007: 36 f.; Skocpol/Amenta 1986: 133 ff.) Der Vergleich von ärmeren und reicheren Staaten beweist wiederum, dass auch manche wirtschaftlich relativ schwachen Länder sich ausgebaute Systeme der sozialen Sicherung leisten. (Vgl. Schmidt/Ostheim 2007: 34 f.) Diese Befunde weisen deutlich darauf hin, dass eine Entwicklung der Sozialpolitik nicht alleine aus der Wirkung der sozialen und ökonomischen Größen erklärt werden kann. Staatstätigkeit ist auch ein Produkt von Interessen und Entscheidungen von gesellschaftlichen und politischen Akteuren. Soziale und ökonomische Umstände können die Notwendigkeit zu handeln begründen und bestimmte Lösungswege ermöglichen oder verschließen. Bei der Auswahl einer Handlungsoption kommt es jedoch immer auf die Entscheidungsträger an. Ihre Rolle wird von den im nächsten Unterkapitel erläuterten Theoriesträngen hervorgehoben.

2. Die Machtressourcentheorie und die Lehre von der Parteiendifferenz

Die Machtressourcentheorie begreift Staatstätigkeit als einen Ausdruck der Machtverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen, die in Bezug auf die Staatstätigkeit bestimmte Interessen haben und nicht selten, aber nicht zwingend, unterschiedliche Ziele verfolgen. (Schmidt/Ostheim 2007: 40; Ebbinghaus 2010: 198)

Die klassensoziologische Variante des Machtressourcenansatzes

Die klassensoziologische Variante des Machtressourcenansatzes konzentriert sich vor allem auf die Fähigkeit der gesellschaftlichen Klassen, ihre Interessen durchzusetzen und dementsprechend Sozialpolitik zu beeinflussen. Laut Walter Korpi (1983), einem prominenten Vertreter dieses Ansatzes, werden umverteilende Wirkungen der Wohlfahrtsstaaten sowie ihre institutionelle Ausgestaltung in kapitalistischen, demokratisch verfassten Staaten durch einen „demokratischen Klassenkampf“ bestimmt. Die mächtigste gesellschaftliche Gruppe sei die kapitalistische Klasse, die Produktionsmittel besitzt und kontrolliert. Ihr gegenüber

stehe die Arbeiterklasse, die sich im Besitz des Humankapitals befindet und ihren Lebensunterhalt durch Vermarktung ihrer Arbeitskraft verdient. (Korpi 1983: 21 ff.)

Wie stark die Arbeiterklasse die Gestaltung der Staatstätigkeit beeinflussen kann, ist durch ihre Fähigkeit, sich zu organisieren und am politischen Geschehen zu partizipieren, bestimmt. Interessen der Arbeiterklasse werden in der politischen Arena typischerweise durch Gewerkschaften und linke Parteien präsentiert. (Korpi 1983: 26) Die Chancen der Arbeiterschaft, ihre Interessen durchzusetzen, sind besonders hoch, wenn die Gewerkschaften miteinander und mit linken Parteien eng kooperieren und so einen hohen Organisationsgrad aufweisen, und außerdem, wenn eine sozialdemokratische Partei einen hohen Stimmen- und Kabinettsitzanteil besitzt (Korpi 1983: 39 ff.). In den Ländern, in denen die Arbeiterklasse über einen hohen Mobilisierungs- und Organisationsgrad verfügt, kann eine besonders weit ausgebaute Sozialpolitik, die einen starken Umverteilungseffekt hat, erwartet werden. Eine ganze Reihe der Studien unterstützt diese These und liefert empirische Belege dafür. (Vgl. Myles/Quadagno 2002: 38)

Gøsta Esping-Andersen (1990) hebt die Bedeutung der gesellschaftlichen Kräftekonstellationen nicht nur im Hinblick auf das Niveau der Sozialausgaben sondern auch auf die strukturelle Ausgestaltung der Sozialpolitik hervor. Zu den wichtigsten Faktoren zählen die Mobilisierung der Arbeiterklasse aber auch der Katholizismus und die Tradition des Absolutismus bzw. Autoritarismus. Die Entstehung eines konservativen Regimes wird durch einen großen Stimmenanteil der katholischen Parteien und das historische Erbe des Autoritarismus begünstigt. Die Schwäche der Linksparteien fördert die Entwicklung eines liberalen Regimes. Die starken Linksparteien sind dagegen eine wichtige Bedingung für die Entstehung eines sozialdemokratischen Regimes. (Esping-Andersen 1990: 134 ff.)

Parteiendifferenztheorie

Die Parteiendifferenztheorie widmet sich vor allem der Frage, auf welche Weise die parteipolitische Färbung von Exekutive und Legislative die Staatstätigkeit beeinflusst. Im Rahmen dieses Ansatzes werden das Tun und Lassen der regierenden Parteien fokussiert und in einer erweiterten Variante auch die Rahmenbedingungen ihres Handelns berücksichtigt. (Schmidt 2007: 51; Zohlnhöfer 2003: 48) Die zentrale Ausgangsthese dieser Schule lautet: Die Wählerschaft besteht aus sozialen Gruppen,

die sich voneinander durch unterschiedliche wirtschaftliche Interessen abgrenzen. Diese Interessen werden in der politischen Arena durch Parteien vertreten. Wenn sie an die Regierung kommen, versuchen die Parteien ihre Programme, die diesen Interessen entsprechen, durchzusetzen. Dementsprechend unterscheidet sich die Regierungstätigkeit verschiedener Parteien im Hinblick auf ihre Terminierung von Ausdehnung und Kürzung, ihre Großzügigkeit, gemessen am Niveau der Sozialausgaben sowie ihre Inhalte und strukturelle Ausgestaltung. (Vgl. Zohlnhöfer 2003: 48 f.; Schmidt 2010a)

Dieser Theoriestrang fand seinen Ursprung in Vergleichen der Politik und ihrer Ergebnisse von linken und rechten Regierungen. Douglas A. Hibbs (1977) gehört zu den Begründern der Parteiendifferenztheorie. Er erklärt unterschiedliche Höhen von Arbeitslosenquoten und Inflationsraten in zwölf Industrieländern in der Mitte des 20. Jahrhunderts mit wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierungsparteien. Die Regierungsentscheidungen führte Hibbs auf spezifische Präferenzen der Regierungsparteien und ihrer Wähler zurück. Seinen Ausführungen zufolge präferieren die linken Parteien die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, denn dies sei ein wichtiges Anliegen für ihr aus Menschen mit geringem und mittlerem Einkommen bestehendes Klientel. Konservative Parteien legen dagegen laut Hibbs einen größeren Wert auf die Eindämmung der Inflation. Denn ihre Wählerschaft verfügt über höhere Einkommen und einen höheren Beschäftigungsstatus und betrachtet daher die Preisstabilität als wichtig. Hibbs nimmt nicht nur an, dass Regierungsparteien im Interesse ihrer Wähler handeln sondern auch, dass sie die wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich beeinflussen können und sieht sich in dieser Annahme durch seine Analyse bestätigt. (zitiert nach Schmidt/Ostheim 2007: 52 f.)

Neuere Untersuchungen decken bedeutende Differenzen zwischen unterschiedlichen Parteienfamilien auch im Hinblick auf sozialpolitische Präferenzen auf. So zeigen zum Beispiel die von Benoit und Laver (2006) erhobenen Daten,⁵ dass radikale

⁵ Benoit und Laver (2006) untersuchten die Parteienpositionen in Bezug auf trade-off zwischen den Steuern einerseits und öffentlichen Ausgaben andererseits. Da die Sozialausgaben einen Löwenanteil der öffentlichen Ausgaben in den untersuchten Ländern ausmachen, bieten die vorhandenen Daten auch eine Grundlage für die Aussagen über die Bereitschaft der politischen Parteien, Steuern bzw. soziale Versicherungsbeiträge zugunsten der sozialpolitischen Ausdehnung zu steigern oder im Gegenteil den Wohlfahrtsstaat an einem kürzeren Zügel zwecks geringerer Steuern bzw. Versicherungsbeiträge zu führen. (Schmidt 2010: 213)

sozialistische und kommunistische Parteien eine starke Neigung zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates ungeachtet der Kosten haben. Durch ein ebenfalls deutliches, aber weniger extremes Bekenntnis zum sozialpolitischen Ausbau zeichnen sich sozialdemokratische Parteien aus. Öffentliche soziale Sicherungsnetze und die Inkaufnahme von hohen Steuern sind auch ein Markenzeichen von zentristischen Parteien, insbesondere von christlich-demokratischen Parteien. Viele nationalpopulistische Parteien sowie die meisten grünen Parteien ziehen ebenfalls den sozialpolitischen Ausbau geringen Steuern vor. Liberale sowie säkular-konservative Parteien präferieren dagegen geringere Besteuerung und Kürzungen im öffentlichen Sektor. Eben diese Parteien neigen auch mehr als andere dazu, sozialpolitische Kürzungen oder Sparmaßnahmen vorzunehmen. (Schmidt 2010a: 213 ff.) Im Rahmen der neuesten Forschung zeigte sich, dass nicht nur die Unterscheidung zwischen linken und rechten Parteien relevant ist. Vielmehr kommt es auf die Differenzen in Bezug auf den langfristigen Kabinettsanteil der sozialdemokratischen Parteien auf der einen Seite und der marktorientierten säkular-konservativen Parteien auf der anderen Seite an. Amtierende sozialdemokratische Parteien nehmen in der Regel eine staatszentrierte Haltung ein und streben einen weitreichenden sozialen Schutz sowie Verteilungsgerechtigkeit an. (Schmidt 2010a: 217)

Ein weiterer Vertreter dieser Schule, Edward R. Tufte (1978), ergänzte die Theorie durch zwei wichtige Aspekte. Zum einen hob er die Bedeutung des Wahlzeitpunktes für die Ausrichtung der Regierungspolitik hervor. Regierungen betreiben laut Tufte Wählerstimmen maximierende Maßnahmen zur Konjunkturförderung, Staatsausgabensteigerungen oder Umverteilung zugunsten bestimmter Wählergruppen besonders intensiv im Vorfeld der Wahlen. Eher unpopuläre Schritte, wie etwa Steuererhöhungen oder Kürzungen der Transferleistungen werden dagegen erst nach der Wahl vorgenommen. Zum anderen komme die Parteiendifferenz laut Tufte nur dann zum Tragen, wenn keine dringenden und dominierenden wirtschaftlichen Probleme bestehen, deren sich die Regierungen unabhängig von ihrer parteipolitischen Programmatik annehmen müssen. (zitiert nach Schmidt/Ostheim 2007: 53 f.)

Die neueren Ansätze im Rahmen der Parteiendifferenztheorie gehen außerdem verstärkt auf Rahmenbedingungen des Handelns von Regierungsparteien ein. Hicks

und Swank (1992) weisen zum Beispiel auf die Bedeutung von Oppositionsparteien sowie von Juniorpartnern in Koalitionsregierungen hin. Zwar gilt für Hicks und Swank als eine zentrale Annahme, dass linke und zentristische Regierungen einen größeren wohlfahrtsstaatlichen Aufwand betreiben, als rechte und parteipolitisch „unbestimmte“ Regierungen. Dennoch kann Präsenz von starken linken Parteien, die mit der amtierenden Regierungspartei um die Stimmen der Wähler konkurrieren, dazu führen, dass konservative Regierungen den sozialpolitischen Ausbau betreiben. Umgekehrt kann eine starke zentristische oder rechte Opposition die von linken Parteien geführten Regierungen dazu bringen, ihre Sozialpolitik zu mäßigen. (Hicks/Swank 1992: 659) Auch eine mitregierende Opposition kann die Regierungstätigkeit beeinflussen. Dies ist möglich, wenn die antimajoritären Institutionen sie mit starken Mitsprache- bzw. sogar Vetorechten ausstatten. (Schmidt 2010a: 220) Zu den bedeutenden Einflussfaktoren zählen nach Hicks/Swank (1992) außerdem das Maß, in dem es linken Parteien und Gewerkschaften gelingt, Industriearbeiter zu mobilisieren und in den politischen Prozess einzubinden. (Hicks/Swank 1992: 670)

In Bezug auf sozialpolitische Kürzungen verhalten sich politische Parteien ebenfalls unterschiedlich. Als die stärksten Befürworter und Verteidiger eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates erweisen sich sozialdemokratische Parteien und andere Parteien des linken Flügels. Parteien des rechten Flügels sind dagegen offener gegenüber Kürzungsmaßnahmen. Besonders hoch ist die Wahrscheinlichkeit des sozialpolitischen Rückbaus, wenn säkular konservative Parteien an der Regierung sind. Konfessionelle Parteien, wie z. B. Christdemokraten, führen zuweilen sozialpolitische Kürzungen durch und nehmen im parteipolitischen Lager eine mittlere Position ein. (Vgl. Schmidt 2010a: 221 f.)

Parteipolitische Effekte können allerdings in Wechselwirkungen mit anderen Variablen wie dem Typ des Wohlfahrtsstaates stehen. Eine Studie von Wagschal und Wenzelburger (2008) zeigt, dass Kürzungen im Rahmen der liberalen Wohlfahrtsstaaten vorzüglich durch die marktorientierte Ideologie begründet werden. Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten werden dagegen vor allem aufgrund von staatlichen Fiskalkrisen zurückgebaut. Die konservativen Wohlfahrtsstaaten erweisen sich als robust gegenüber massiven Kürzungen und erleben in der Regel eine geringere fiskalische Konsolidierung als liberale und sozialdemokratische Staaten.

Dies liegt in der Natur der Sozialversicherungen, die den Kern des konservativen Wohlfahrtsstaates bilden und eine starke Pfadabhängigkeit in der Entwicklung der sozialen Rechte und Ausgaben begründen. (zitiert nach Schmidt 2010a: 223)

Einen parteipolitischen Effekt kann man nicht nur im Hinblick auf die Entwicklungsdynamik im Sinne des sozialpolitischen Aus- oder Rückbaus beobachten. Parteieneffekte prägten auch ihre innere Architektur, und zwar besonders stark während der Phase des Auf- und Ausbaus der Wohlfahrtsstaaten. Bedeutende Parteiendifferenzen werden zum Beispiel in der Verteilung der Arbeitskräfte zwischen dem Staat und dem Markt sowie in der Kombination der privaten und öffentlichen Sicherungselemente sichtbar. Linke Parteien präferieren eine öffentliche soziale Sicherung und akzeptieren private Alternativen nur bis zu einem gewissen Grad. Zentristische, liberale und allen voran säkular konservative Parteien entscheiden sich vorzugsweise für marktorientierte Lösungen und erleichtern die Entwicklung von privatwirtschaftlichen Sicherungsmechanismen. Diese Unterschiede zwischen den Parteien sind der Grund für die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten in skandinavischen Ländern und denen liberaler Prägung in den englischsprachigen Ländern. Parteiendifferenzen spiegeln sich auch in Finanzierungsmodi der sozialen Haushalte wider. Radikale linke Parteien favorisieren Steuerfinanzierung und die höchst regressive Besteuerung. Gemäßigtere linke Parteien, wie z. B. Sozialdemokraten, bevorzugen eine Kombination aus Steuer- und Beitragsfinanzierung. Zentristische Parteien präferieren Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und -geber auf der einen und relativ hohe obligatorische sowie freiwillige Sozialausgaben auf der anderen Seite. Liberale Parteifamilien und säkular-konservative Parteien haben eine starke Neigung zur privaten sozialen Sicherung. Zur Finanzierung der öffentlichen Programme im Rahmen des liberalen Wohlfahrtsstaates werden in erster Linie Steuern verwendet. Zwei weitere Parteifamilien – Agrarparteien und nationalpopulistische Parteien – werden eher weniger im Rahmen der vergleichenden Studien beachtet. Allerdings haben auch diese Parteifamilien deutliche sozialpolitische Präferenzen. Agrarparteien zeigen sich als starke Befürworter des Wohlfahrtsstaates. Besonders deutlich kommt diese Neigung in rot-grünen Koalitionen und mit sozialdemokratischen Partnern zur Geltung. Nationalpopulistische Parteien präferieren in der Regel die Steuerfinanzierung der Sozialausgaben. (Schmidt 2010a: 223 ff.)

Die pluralismustheoretische Variante der Machtressourcentheorie

Die pluralismustheoretische Variante der Machtressourcentheorie beschäftigt sich ebenfalls mit organisierten Interessen. Die Klassenzugehörigkeit von Interessengruppenmitgliedern spielt in dieser Variante jedoch eine untergeordnete Rolle. Viel mehr konzentriert sie sich auf die Fähigkeit der Individuen, die dieselben Interessen teilen, sich zu organisieren. Sie geht davon aus, dass Interessengruppen, die aus rational handelnden Individuen bestehen, vor allem an der Sicherung der eigenen Wohlfahrt interessiert sind. (Vgl. Olson 2004: 2 ff.) Dabei können sich Interessen, die von kleineren Gruppen vertreten sind, viel besser durchsetzen, als Interessen großer gesellschaftlicher Gruppen. (Vgl. Olson 2004: 52 ff.)

Mankur Olson, der prominenteste Vertreter dieser Thesen, teilt nicht die Annahme der Vertreter von marxistischen und pluralistischen Theorien, dass sich Individuen mit gleichgerichteten Interessen zwingend in Gruppen organisieren und kollektiv handeln. (Olson 2002: 77 f.) Er sieht das kollektive Handeln im Gegenteil mit schwer überwindbaren Herausforderungen konfrontiert. Diese Schwierigkeiten können nur in zwei Fällen bewältigt werden: zum einen, wenn Gruppen klein sind, zum anderen, wenn Gruppen über selektive Anreize verfügen. Darunter versteht er positive oder auch negative Impulse, die nur die Individuen betreffen, die zur Bereitstellung des Kollektivgutes beitragen oder nicht beitragen. Große Gruppen haben jedoch laut Olson keine Gelegenheit, selektive Anreize zu entwickeln. Somit läuft seine Argumentation auf eine bessere Organisationsfähigkeit von kleinen Gruppen hinaus. (Vgl. Olson 2002: 91 ff.)

Wie politische Akteure handeln und welche von ihren Vorhaben durchsetzbar sind, hängt allerdings nicht von ihrem Willen alleine ab. Ihr Handeln wird durch Spielregeln und Normen eingeschränkt, die einen Rahmen für Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse setzen. Diese legen die Anzahl der politischen Akteure fest und bestimmen Interaktionsmuster zwischen ihnen. (Schmidt et al. 2003: 38) Auf genau diese Regelwerke und Normen, die als Institutionen bezeichnet werden, richtet die politisch-institutionalistische Theorieschule ihr Augenmerk.

3. Die politisch-institutionalistische Theorieschule

Institution ist ein mehrdeutiger Begriff und in der Literatur finden sich enger oder weiter gefasste Definitionen. (Vgl. Lane/Ersson 2000: 23 ff.; Mayntz/Scharpf 1995: 40 ff.; March/Olsen 1989: 162) Eine erweiterte Auffassung beschreibt Institutionen als handelnde Einheiten und verleiht ihnen somit einen Akteurscharakter. Diese Arbeit orientiert sich an einer engeren Definition und fasst somit Institutionen als Regeln oder Normen auf, die Menschen schaffen, um ihre Interaktionen zu strukturieren und dadurch die Unsicherheit in ihrem Handlungsumfeld zu mindern. Dazu zählen sowohl formale, rechtlich verankerte Normen als auch informelle Regeln, die sich aufgrund regelmäßiger Interaktion der Akteure herausgebildet haben. (Bos 2004: 16; North 1991: 97; Pierson 1996: 152) Mit der Berücksichtigung der informellen Institutionen lehnt sich diese Arbeit an den „neuen Institutionalismus“ an, der im Unterschied zu älteren Ansätzen sich nicht nur für formelle Regelsysteme interessiert. (Vgl. Gzada 1995; Wagschal 2005: 29 f.)

Im Rahmen der institutionalistischen Schule entstand eine Reihe von Konzepten, die sich auf unterschiedliche Aspekte von politischen Systemen fokussieren. Der erste Ansatztyp im Rahmen dieser Schule hebt die Beschaffenheit der Regierungssysteme und ihre Wirkung auf die Ergebnisse der Staatstätigkeit hervor. Ein weiterer Theorieansatz konzentriert sich auf die einzelnen institutionellen Arrangements, wie zum Beispiel den föderalen Aufbau des Staates und ihren Einfluss auf die Outcomes der Staatstätigkeit. Die dritte Richtung im Rahmen der politisch-institutionalistischen Theorieschule beschäftigt sich vorrangig mit institutionellen Schranken, die den politischen Spielraum der Regierungen bzw. der sie unterstützenden Parlamentsmehrheiten verengen. (Schmidt/Ostheim 2007: 63 f.)

Die Lehre von den Regimewirkungen

Sowohl Demokratien als auch Autokratien⁶ betreiben Sozialpolitik. Diesen Regimen⁷ sind allerdings unterschiedliche Muster in den Prozessen der Willensartikulation,

⁶ „Autokratie“ oder „autokratische Regime“ werden in dieser Arbeit als Sammelbegriffe für nicht demokratische Regime verwendet. Darunter werden sowohl autoritäre als auch diktatorische Regime verstanden.

Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung sowie der Elitenrekrutierung eigen und sie machen in unterschiedlichem Maße vom Gewaltmonopol Gebrauch. Dadurch reagieren sie auch unterschiedlich auf Bedarfslagen der Bevölkerung. Kurz gefasst – die autokratischen und demokratischen Strukturen hinterlassen in der Sozialpolitik unterschiedliche Spuren. Es geht sowohl um die Prioritäten als auch um strukturelle Gestaltung und Großzügigkeit der Sozialpolitik. (Vgl. Schmidt 2004; Schmidt 2006; Schneider 2009: 19 f.; Lee 2009)

Im Hinblick auf das Niveau und den Umfang der sozialpolitischen Leistungen erweist sich Demokratie in der Regel als ein großzügigeres Regime, obwohl auch Demokratien sich voneinander in ihrem sozialpolitischen Engagement stark unterscheiden können. (Vgl. Schmidt 1998: 10 ff.) Die internationalen vergleichenden Studien belegen, dass besonders ältere, etablierte Demokratien dazu neigen, eine ambitionierte Sozialpolitik zu betreiben. Die neuesten Untersuchungen der Sozialpolitik in Schwellenländern, darunter auch in postsozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, bestätigen, dass Länder, deren demokratische Institutionen am besten etabliert und funktionsfähig sind, in der Regel höhere Sozialleistungsquoten vorweisen können, als defekte Demokratien und Autokratien. Ein bemerkenswerter Befund ist, dass die etablierten Demokratien, aber nicht die fragilen oder defekten Demokratien, die nicht demokratischen Herrschaftsformen im Hinblick auf die Sozialpolitik übertreffen. (Vgl. Orenstein 2008: 80 f., 87; Schmidt 2004: 48 ff.; Schmidt 2006: 161)

Warum begünstigt eine demokratische Staatsordnung in der Regel den Ausbau der Sozialpolitik? Das allgemeine Wahlrecht ist ein wichtiger Grund dafür. Es macht diejenigen, die von öffentlichen Leistungen profitieren und für ihren Ausbau stimmen, zu einem bedeutenden Teil der StimmbürgerInnen. Die Nachfrage nach Wohlfahrtausbau trifft auf die Bestrebung von Regierenden und Opposition, stimmenmaximierend zu handeln. Das Interesse der Politik an der Wählerstimmenmaximierung führt dazu, dass sehr große Bevölkerungsgruppen begünstigt werden. Kurze Abstände zwischen den Wahlterminen fördern außerdem

⁷ In dieser Arbeit wird folgende Definition des Begriffes Regime angewendet: „Ein Regime definiert die Zugänge zur politischen Herrschaft ebenso wie die Machtbeziehungen zwischen den Herrschaftseliten und das Verhältnis der Herrschaftsträger zu den Herrschaftsunterworfenen.“ (Merkel 1999: 71) Die Begriffe „Regime“ und „Herrschaftsform“ werden als Synonyme verwendet.

eine Regelmäßigkeit in der Durchführung von gut sichtbaren und vermittelbaren Maßnahmen, die von den Wählern als positiv wahrgenommen werden. (Vgl. Schmidt 2006: 156 ff., Wintrobe 1998: 335)

Der politische Wettbewerb, der in demokratischen Gesellschaften eine Ausdehnung der Sozialpolitik begünstigt, ist in autokratischen Staaten nur in einem eingeschränkten Maß vorhanden. Jedoch stellen die meisten der modernen Autokratien ein zumindest rudimentäres Netz der sozialen Sicherung bereit. (Lee 2009: 291; Mares/Carnes 2009: 97; Siegel/Johem 2010: 329) Die Frage nach Bewegkräften der Sozialpolitik in autokratisch regierten Ländern ist ein bislang wenig erforschtes Terrain. (Vgl. Mares/Carnes 2009) Dennoch wurden in der Forschungsliteratur diesbezüglich auch Thesen aufgestellt und es finden sich empirische Untersuchungen, die Einblicke in die Handlungslogik der nicht demokratischen Regime erlauben. Mankur Olson (2002: 25 f.) erklärt zum Beispiel die Bereitstellung der öffentlichen Güter in Autokratien mit dem Eigeninteresse des „stationären Bandits“ an dem Territorium, über das er die Kontrolle besitzt. Aus diesem Grund heraus beschränkt er sein Bestreben, Steuerraub zu maximieren, sorgt für Ordnung und stellt öffentliche Güter bereit. Ronald Wintrobe (1998) argumentiert ähnlich und vermutet, dass Regierungen der autokratischen Staaten sogar stärker zur Umverteilung neigen sollten, weil diese Form der Legitimation für sie wichtiger sein könnte als für demokratisch gewählte Regierungen. Sie sind nämlich darauf angewiesen, zumindest die Loyalität der Streitkräfte, des Sicherheitsapparates sowie der Bürokratie und Verwaltung zu sichern, weil sie dafür unabdingbar sind, Ordnung herzustellen und zu regieren. Wintrobe bemerkt jedoch auch, dass diese Umverteilung nicht selten nicht zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen stattfindet. Außerdem erfolgt die Umverteilung nicht unbedingt in Form der Sozialpolitik, es kann sich auch um andere Arten des Zugangs zu den Ressourcen handeln. Empirische Untersuchungen bestätigen, dass sogar autokratische Regime, die äußerst ambitionierte Sozialpolitik betreiben, dazu neigen, bestimmte Personengruppen entweder aus ideologischen, machtpolitischen oder ökonomischen Gründen systematisch zu begünstigen oder zu benachteiligen. (Vgl. Ingot 2006: 135; Loewe 1998: 148; Schmidt 2006: 153, 155)

Die Dichotomie Demokratie – Autokratie im Hinblick auf die sozialpolitischen Effekte mag allerdings zu kurz greifen. Autokratische Staaten sind keine einheitliche

Gruppe. Sie unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Legitimationsmuster und Ideologien, ihre interne Struktur des Herrschaftsapparates, ihre Politikorientierung sowie ihre Beziehungsmuster zwischen Machthabern und den Machtunterworfenen. (Vgl. Lauth 2010: 106 f., Eifert et al. 2002: 5 ff.) Ebenso wie Demokratien unterscheiden sich autokratische Regime hinsichtlich der von ihnen betriebenen Sozialpolitik. (Vgl. z.B. Mares/Carnes 2009: 96 ff.) Eine bedeutende Determinante der sozialpolitischen Designs und Ausgaben in autokratischen Staaten sehen zum Beispiel Mares und Carnes (2009) im Verhältnis zwischen der Gesellschaft und der regierenden Elite. Eine wichtige Rolle spielt hier das Dilemma, mit dem autokratische Regierungen in Bezug auf ihren Machterhalt konfrontiert sind. Sie können sich niemals der Unterstützung der eigenen BürgerInnen komplett sicher sein. Die regierende Elite kann dabei unterschiedliche Strategien des Machterhalts anwenden, die auch zu differenzierenden sozialpolitischen Mustern führen. Autokratische Regimes, die stärker dazu neigen, potenzielle Systemgegner institutionell einzubinden und sich weniger auf repressive Maßnahmen verlassen, dürften in der Regel auch eine großzügigere Sozialpolitik betreiben. Im Rahmen dieser Strategie werden gesellschaftliche Gruppen, die die regierenden Eliten politisch herausfordern könnten, gezielt in das System der sozialen Sicherung integriert. Dadurch ergeben sich breitere Deckungsgrade der sozialpolitischen Systeme auf einer Seite und eine starke institutionelle Fragmentierung mit einer Vielzahl der Untersysteme, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen begünstigen, auf der anderen. Bedingungen, unter denen sich ein autokratisches Regime für eine oder die andere Strategie des Machterhalts und eine dementsprechende Art des sozialpolitischen Engagements entscheidet, sind bislang zu wenig untersucht. Die Existenz von breiteren Koalitionen und vielfältigen Interessen scheint die Einbindung von gesellschaftlichen Gruppen und eine daraus folgende großzügigere Sozialpolitik jedoch zu begünstigen. (Mares/Carnes 2009: 97 ff.)

Der Vetospieler-Ansatz

Das Konzept von George Tsebelis (1995, 2002) bezieht sich vor allem auf den politischen Prozess. Ohne strukturelle Charakteristiken eines politischen Systems, wie zum Beispiel den Regimetypus zu berücksichtigen, bewertet Tsebelis die Policystabilität bzw. ihre Wandlungsfähigkeit. Sie hänge, so Tsebelis, von drei Größen ab: Anzahl, ideologische Nähe und innere Kohäsion der sogenannten

Vetospierer. (Zohlnhöfer 2003: 65 f.) Als solche bezeichnet Tsebelis (2002) individuelle sowie kollektive Akteure, deren Zustimmung zu einer Veränderung des Status quo erforderlich ist. Tsebelis unterscheidet außerdem zwischen institutionellen und parteilichen Vetospielern. Vetorechte der institutionellen Vetospierer werden in der Verfassung festgelegt. Dazu können der Präsident oder auch Parlamentskammern gehören, wenn ihre Zustimmung im Gesetzgebungsprozess notwendig ist. Vetospierer, die nicht durch die Verfassung, sondern durch den politischen Prozess an sich geschaffen werden und innerhalb der Verfassungsorgane bzw. institutionellen Vetospierer agieren, werden als parteiliche Vetospierer bezeichnet. (Tsebelis 2002: 19 f.; 1995: 305 f.)

Die Anzahl der Vetospierer kann je nach Politikbereich und Zeitpunkt variieren. Neben den bereits erwähnten institutionellen Vetospielern, kann in einigen Ländern, deren Verfassungen die Möglichkeit eines Referendums vorsehen, auch das Volk zu einem Vetospierer werden. Tsebelis zählt auch Zentralbanken und Gerichte zu den potenziellen Vetospielern. Ob Gerichte als Vetospierer gesehen werden sollten, kann bezweifelt werden. Dafür spricht, dass sie einem Gesetz ihre Zustimmung verweigern können. Allerdings ist diese Zustimmungsverweigerung an bestimmte Bedingungen gebunden. Außerdem können Gerichte nicht von sich aus tätig werden. In bestimmten politischen Konstellationen können Individuen, wie zum Beispiel Vertreter der Streitkräfte oder mächtige Minister, als zusätzliche Vetospierer am Entscheidungsprozess beteiligt werden. Dabei könnten ihre Vetopositionen sowohl formal als auch informell begründet werden. (Tsebelis 1995: 306 f.)

Die Wahrscheinlichkeit einer Policyänderung sinkt laut Tsebelis (1995: 289, 317) mit der zunehmenden Anzahl der Vetospierer, mit dem Mangel an Kongruenz zwischen den Vetospielern und zunehmender Kohäsion innerhalb der kollektiven Vetospierer. Unter Kongruenz versteht man die Nähe bzw. Distanz der Policy-Positionen der einzelnen Vetospierer. Je geringer die Kongruenz bzw. je größer die Distanz zwischen den Vetospielern ist, desto schwieriger ist es für sie, sich auf eine gemeinsame Position jenseits des Status quo zu einigen, desto unwahrscheinlicher erscheint die Veränderung des Status quo (Tsebelis 1995: 308 ff.). Unter Kohäsion ist die Homogenität der ideologischen Positionen innerhalb der kollektiven Vetospierer zu verstehen (Tsebelis 1995: 311). Die These, dass die Entfernung vom Status quo mit zunehmender Kohäsion der kollektiven Vetospierer erschwert wird,

gilt allerdings unter der Annahme, dass bei Entscheidungen innerhalb des Vetospielers die Mehrheitsregel angewendet wird. Diese Annahme dürfte allerdings relativiert werden, wenn die Einstimmigkeitsregel gelten sollte. Dann dürfte abnehmende Kohäsion eine Entfernung vom Status quo ebenfalls hemmen, da in diesem Fall auch die Individuen zustimmen müssen, die am meisten zu verlieren bzw. am wenigsten zu gewinnen haben. (Zohlnhöfer 2003: 67)

4. Die Lehre vom Politikererbe und die Pfadabhängigkeitsthese

Der Erforschung der Veränderbarkeit bzw. Wandelfähigkeit der sozialpolitischen Institutionen widmen sich auch weitere Ansätze im Rahmen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Im Rahmen der Politikerbetheorie lautet die zentrale Frage: Warum sind sozialpolitische Reformen auch unter scheinbar günstigen Bedingungen bisweilen schwierig? Die Antwort auf diese Frage von Richard Rose (1990: 263) lautet: „Policy-makers are heirs bevor they are choosers.“ Das Handeln eines jeden Politikers ist nicht nur durch sozioökonomische Faktoren oder Präferenzen der anderen Vetospieler eingeschränkt, sondern auch durch das politische Erbe. Die politischen Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden, prägen im hohen Maße das politische Geschehen und die Politikinhalt der Gegenwart. Dabei handelt es sich zum einen um die Auswirkung der früher eingegangenen Verpflichtungen und zum anderen um die Schwierigkeiten bei der Abkehr von einem einst eingeschlagenen Problemlösungspfad. (Vgl. Schmidt 2007: 85 ff.)

Rose (1990) demonstriert am Beispiel von Großbritannien, dass das politische Erbe die Möglichkeit von tiefgreifenden Eingriffen in bestehende Politikinhalt einschränkt, auch wenn sonstige Bedingungen dafür günstig sind. Politiker, die neu im Amt sind, sehen sich dazu gezwungen, Entscheidungen von früheren Regierungen, die in Form von Gesetzen und Haushalten existieren, als gegeben zu akzeptieren. Die zum Teil vor längerer Zeit eingeführten Programme bestimmen einen Großteil von öffentlichen Ausgaben und beanspruchen beträchtliche finanzielle Mittel. Dadurch schränken sie Möglichkeiten zur Einführung von neuen Programmen ein. Die Aufhebung der etablierten Programme wird hierbei durch Interessen und Erwartungen, die sich um sie akkumulieren, erschwert. Infolgedessen

sind Regierungen sowohl in ihrer programmatischen Wahl als auch in ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen eingeengt. (Rose 1990: 263 ff.)

Laut Rose (1990) spielen Rahmenbedingungen wie die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und die ökonomische Situation dagegen keine herausragende Rolle. Zwar wollen Parteien einen Unterschied machen und versuchen, Veränderungen zu bewirken. Dennoch akzeptieren sie ungeachtet ihrer ideologischen Ausrichtung einen Großteil des politischen Erbes und können dementsprechend nur relativ unbedeutende Spuren in der Struktur der Staatstätigkeit hinterlassen. Das wirtschaftliche Klima beeinflusst die Großzügigkeit der Regierungen in Bezug auf Staatsausgaben. Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass Regierungen unter günstigen wirtschaftlichen Bedingungen neue Programme ganz nach ihrem Gusto einführen können. Ein bedeutender Teil der Mehrausgaben geht auf das Konto der Programme, die eine Regierung von ihren Vorgängern erbt. (Rose 1990: 278 ff.) Hierbei erweisen sich sozialpolitische Programme als besonders beständig. Diese beeinflussen in der Regel langfristig Lebensplanung und -abläufe der BürgerInnen. Dieses führt zu einer gewissen „Asymmetrie“ der Sozialpolitik im Hinblick auf die Chancen, sie zu reduzieren oder auszubauen. Sozialpolitische Programme können viel einfacher ausgedehnt als gekürzt oder gestrichen werden. (Rose 1990: 282 f.)

Die Neigung der Politiker, langfristige Folgen ihrer Entscheidungen zu ignorieren, begünstigt die Tendenz, die Rose als „change without choice“ bezeichnet. Nach ihrer Etablierung entwickeln sich sozialpolitische Programme im Hinblick auf den Umfang des Begünstigtenkreises und ihrer Kosten auch ohne Zutun der Politiker. Besonders stark sind Programme betroffen, die sensibel auf Veränderungen der externen Bedingungen, wie die Demografie, reagieren. Die Wahrscheinlichkeit dieses unbeabsichtigten Wandels steigt mit dem zunehmenden Alter der Programme. (Vgl. Rose 1990: 285 ff.)

Paul Pierson (1996, 2000) hebt, ebenso wie Rose (1990), die Bedeutung von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen für den gegenwärtigen politischen Prozess und damit auch für seine Ergebnisse in Form von Politikgehalten hervor. Einst eingeschlagen, können die politischen Handlungswege sich in der Zukunft als fast unumkehrbar erweisen. Er bezeichnet diese Abhängigkeit der augenblicklichen

Entwicklung von den früheren Ereignissen als „Pfadabhängigkeit“ und definiert dieses Phänomen als „a social process grounded in a dynamic of ‚increasing returns““. (Pierson 2000: 251) Das Konzept der „increasing returns dynamics“ beschreibt, dass Kosten des Wechsels von einer Option zu einer anderen mit der Zeit unter bestimmten Bedingungen beachtlich wachsen können. Besonders hoch sind die Kurswechselkosten bei sozialpolitischen Programmen, die langfristige Verpflichtungen der Staaten begründen. (Pierson 1996: 153; 2000: 251 ff.)

Bei Untersuchungen der Kürzungspolitik im sozialpolitischen Bereich macht, wie schon Rose (1990), Pierson (1996) die Beobachtung, dass der Wohlfahrtsstaat sich robuster als viele andere wichtige Teilbereiche einer Volkswirtschaft erweist. (Pierson 1996: 144) Infolge des Wachstums des Wohlfahrtsstaates verändert sich auch der politische Prozess der Sozialpolitik an sich. Mehr und mehr BürgerInnen werden vom Fortbestand sozialpolitischer Programme entweder als Leistungsempfänger oder als Arbeitnehmer im sozialen Bereich abhängig. Mit sozialpolitischen Programmen entstehen neue Interessengruppen und eine starke Bindung der Bevölkerung an bestimmte sozialpolitische Inhalte, die zu erheblichen Hürden auf dem Weg der Reformen in der Sozialpolitik werden (können). Politiker, die in demokratisch verfassten Staaten eine Politik des Rückbaus betreiben wollen, sehen sich in der Gefahr, von Wählern dafür abgestraft zu werden und verfolgen in den meisten Fällen die Strategie der Schuldvermeidung. (Pierson 1996: 146 f.) Ein Vergleich zwischen den USA, Großbritannien, Deutschland und Schweden scheint diese Thesen zu bestätigen. Auch unter Bedingungen, die den Rückbau des Wohlfahrtsstaates begünstigen können, wie zum Beispiel wirtschaftliche Schocks, abnehmende Stärke der organisierten Interessen der Arbeiterschaft und Regierungen, die „Retrenchmentpolitik“ anstreben, ohne auf den Widerstand von zahlreichen Vetospielern zu treffen, findet Pierson (1996) trotz einiger Veränderungen keine Anzeichen für einen massiven Abbau des Wohlfahrtsstaates. In allen Fällen versuchten die Regierungen einen möglichst breiten Konsens für die Kürzungspolitik zu erreichen und neigten eher dazu, die bereits bestehenden Programme zu modifizieren, als komplett neue Programme einzuführen. (Vgl. Pierson 1996: 156 ff.) Auch andere empirische Studien zeigen, dass einst etablierte sozialpolitische Systeme sogar tiefgreifende wirtschaftliche Krisen und Regimewechsel überdauern können. Pfadabhängigkeit in Form der hohen Kosten institutioneller Änderungen, aber auch der Nachahmung von erfolgreichen Problemlösungen bei der Etablierung

der Nachfolgeprogramme erklären zum Beispiel gut die Beständigkeit des deutschen Systems der Alterssicherung. (Schmidt et al. 2003: 59)

5. Internationale Hypothese

Im Unterschied zu den bisher besprochenen Theorieschulen konzentrieren sich die Vertreter der internationalen Hypothese in erster Linie nicht auf die innerstaatlichen Faktoren, sondern auf den Einfluss des internationalen Umfeldes auf die Staatstätigkeit. Zu den Einflussgrößen, die eine prominente Rolle im Rahmen dieses Ansatzes spielen, gehören wachsende internationale Interdependenz, zunehmende Weltmarkteinbindung, Liberalisierung des Handels und der Kapitalmärkte. (Ostheim 2007: 75) Dabei gehen die Meinungen im Hinblick darauf, welche von diesen Faktoren die Staatstätigkeit am stärksten beeinflussen und welche Wirkungen sie entfalten, auseinander.

Ältere Forschungsbeiträge vertreten die Ansicht, dass nationale Regierungen bereit sind, eine Vielzahl von politischen Instrumenten einzusetzen, um ihre Ökonomien vor Wettbewerbsrisiken der internationalen Wirtschaft zu schützen. (Vgl. Cameron 1978: 1260) So geht zum Beispiel David Cameron (1978) in seiner Untersuchung von der Beobachtung aus, dass die Rolle des Staates in den entwickelten kapitalistischen Marktwirtschaften während der drei Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs. Diese Entwicklung, die sich unter anderem durch die Zunahme der sozialen Ausgaben bemerkbar machte, verlief allerdings nicht in allen 18 untersuchten Ländern im gleichen Tempo. (Vgl. Cameron 1978: 1243 f.) Cameron versuchte diese Unterschiede zu erklären. Neben parteipolitischen und politisch-institutionellen Größen (Vgl. Cameron 1978: 1251 ff.) gilt seine besondere Aufmerksamkeit dem Maß der Offenheit einer Volkswirtschaft gegenüber dem Weltmarkt. Laut Cameron schränkt eine starke Weltmarkteinbindung, gemessen am Anteil der Importe und Exporte am Bruttoinlandsprodukt, die Steuerungsfähigkeit der nationalen Regierungen in Bezug auf makroökonomische Größen, wie zum Beispiel Inflationsrate oder Arbeitslosenquote, ein. Diese Einschränkungen versuchen Nationalstaaten durch den Ausbau der sozialen Sicherung, Arbeitsmarktmaßnahmen und Unternehmenssubventionen zu kompensieren. Eine besonders hohe Neigung zu dieser Art der Schutzmaßnahmen hätten laut Cameron

kleinere Nationen, die stark in den Weltmarkt eingebunden sind. (Cameron 1978: 1249 ff.)

Während Cameron den Ausbau des Staatssektors als eine Folge der zunehmenden wirtschaftlichen Internationalisierung betrachtet, gilt staatliche Sozialpolitik Rieger und Leibfried (2001) als eine Grundlage für eine weitgehende Weltmarktintegration. Erst ihr Ausbau nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erlaube es den entwickelten Industrienationen, die Importschranken zu senken oder ganz aufzuheben und sich so den Risiken des Weltmarkts auszusetzen. (Rieger/Leibfried 2001: 75) Dabei fände der Ausbau der sozialen Sicherung weitgehend ohne eine explizite Rücksichtnahme auf die möglichen Konsequenzen für die außenwirtschaftliche Politik statt. Rieger und Leibfried (2001) sehen im Unterschied zu Cameron keinen deterministischen Zusammenhang zwischen den Prozessen der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung und der Staatstätigkeit. Zunehmende Globalisierung setze durchaus neue Herausforderungen auf die Agenda der Nationalregierungen. Es seien jedoch nach wie vor binnengesellschaftliche Verhältnisse, die die Antworten auf diese Herausforderungen bestimmen. Daher kann man keinen Automatismus im Verhältnis zwischen den Globalisierungsprozessen und der sozialpolitischen Entwicklung erwarten. (Vgl. Rieger/Leibfried 2001: 82 f.; 334 ff.)

Eine Vielzahl von Forschungsbeiträgen aus den 1990er-Jahren teilen weder die Ansicht, dass eine ausgebaute Sozialpolitik die Weltmarktintegration fördere, noch dass eine außenwirtschaftliche Offenheit einen positiven Effekt auf die Staatsausgaben habe. Mit zunehmender Liberalisierung des internationalen Handels und der Bewegungsfreiheit der Kapitalströme werde die internationale Konkurrenz der Produktions- und Investitionsstandorte schärfer. Die Fähigkeit der Nationalregierungen, die Wirtschaft zu regulieren und Steuern zu erheben, werde dadurch eingeschränkt. Regierungen sowie Gewerkschaften, die Arbeitsplätze erhalten wollen, sehen sich gezwungen, nach Mitteln zu suchen, die Produktion statt die Umverteilung zu steigern. Auf der Einnahmeseite werde der Wohlfahrtsstaat durch internationalen den Steuerwettbewerb, die Notwendigkeit, Lohnnebenkosten zu senken und das Defizit des öffentlichen Sektors zu vermeiden, eingeschränkt. (Scharpf/Schmidt 2000: 5)

Unter diesen Bedingungen sind alle Länder dem Druck ausgesetzt, die Beschäftigung im privaten Sektor und die Effizienz der Sozialausgaben zu steigern sowie beschäftigungssenkende Effekte der Sozialausgaben einzudämmen. Je nach Struktur und Niveau der Beschäftigung, der Staatseinnahmen und der Sozialausgaben haben diese Zwänge unterschiedliche Wirkungen in verschiedenen Ländern. Eine Rolle spielen Einschränkungen, die sich aus früheren politischen Entscheidungen, institutionellen Strukturen und Vetospielerkonstellationen ergeben. Es gäbe für entwickelte Wohlfahrtsstaaten keine einheitliche Lösung, um ihre wirtschaftliche Funktionsfähigkeit unter den Bedingungen der Internationalisierung aufrechtzuerhalten. Was allerdings für sie alle gelte sei, dass sie ihre Ansprüche an Beschäftigung, soziale Sicherheit und Gleichheit bescheidener gestalten sollen. Wobei man am Beispiel solcher Länder, wie der Schweiz, Dänemark oder Österreich sehen kann, dass wirtschaftliche Funktionsfähigkeit mit der erfolgreichen Umsetzung dieser Ansprüche nicht unbedingt inkompatibel sein muss. (Scharpf 1999)

Als eine weitere Größe, die sich auf den Verlauf der Transformation und die Entwicklung der Staatstätigkeit in postsozialistischen Ländern auswirkt, wurde der Einfluss der internationalen und transnationalen Organisationen diskutiert. Von einigen Forschern wurde er als eine bedeutende Erklärungsvariable betrachtet. (Vgl. Deacon 1992, 2000, 2007; Ornstein et al. 2008) Internationale Organisationen leisteten insbesondere zu Beginn der Transformation Hilfe in Form von Krediten, Direktinvestitionen sowie technischer Unterstützung. Dabei hatten insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen wie zum Beispiel die Weltbank und der IWF eine Möglichkeit, die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beeinflussen. (Götting 1998: 34)

III. Zentrale Merkmale und Leistungsprofil der sowjetischen Sozialpolitik am Ende der 1980er-Jahre

1. Sozialpolitische Kernbereiche

In der Mitte der 1980er-Jahre leistete sich die Sowjetunion ein ausgebautes Netz der sozialen Sicherung. Das Profil der sowjetischen Sozialpolitik war durch eine tiefe Verankerung der sozialen Sicherung im zentralistisch organisierten, planwirtschaftlichen System und ihre starke Ideologisierung geprägt.

Die sowjetische Verfassung aus dem Jahr 1977 garantierte allen BürgerInnen n das Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 42), auf materielle Versorgung im Alter, im Krankheitsfall, beim Verlust der Arbeitsfähigkeit oder des Ernährers (Art. 43), das Recht auf Behausung (Art. 44) und Bildung (Art. 45). Als das Kernelement der sowjetischen Sozialpolitik kann jedoch die Vollbeschäftigungspolitik angesehen werden. Arbeit wurde in der Verfassung nicht nur als „Recht“ (Art. 40) sondern auch als „Pflicht“ eines jeden arbeitsfähigen sowjetischen BürgerInnen s (Art. 60) definiert. Die Planwirtschaft und ein sehr hoher Anteil der staatlichen Arbeitgeberorganisationen, den die sozialistische Ideologie voraussetzte (Vgl. Sachs et al. 1994: 107 f.; Milanovic 1998: 19 f.), bildeten die Basis für die Umsetzung dieser Verfassungsnormen. Die Wirtschaftsziele der staatseigenen Unternehmen und ihr Handeln wurden durch die Vorgaben der staatlichen Behörden definiert und im Unterschied zu den Unternehmen in Marktwirtschaften weder durch ein Profitmaximierungsziel noch durch „harte Budgetrestriktionen“ bestimmt (OECD 2001: 59 f.). Massive Subventionen erlaubten den Arbeitgebern, mehr Arbeitskräfte zu beschäftigen als es notwendig war, und dadurch fast allen erwerbsfähigen sowjetischen BürgerInnen n eine Beschäftigung zu bieten. (Vgl. Lane 1990: 32; Sachs et al. 1994: 121).

Die Rolle der Unternehmen bzw. anderer Arbeitgeberorganisationen erschöpfte sich nicht darin, den arbeitsfähigen BürgerInnen n des gigantischen Landes einen Arbeitsplatz zu sichern. Sie übernahmen zahlreiche weitere Aufgaben, die der Sicherung des Wohlergehens und der Reproduktion von Arbeitskräften dienten. Der Arbeitgeber trug die Kosten für die Absicherung und Entschädigung infolge eines Arbeitsunfalls. Betriebe und andere Arbeitgeberorganisationen unterhielten Freizeit-

und Kinderbetreuungseinrichtungen, die ihren Mitarbeitern und deren Familien zustanden und beteiligten sich an der Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung ihrer Belegschaften. (Vgl. Orenstein 2006: 82; Heinrich 1996: 17) Abgesehen davon bauten die sowjetischen Arbeitgeberorganisationen Wohnhäuser, Straßen und soziale und kulturelle Einrichtungen wie u. a. Schulen und Sportplätze in den anliegenden Wohnorten. Unternehmen stellten außerdem Arbeitskräfte zur Verfügung, um allgemein nützliche Aufgaben, wie zum Beispiel Straßenreinigungen und -sanierungen zu erledigen, was nur durch die bestehende Überbeschäftigung möglich war. (Clarke 2007: 23) Dabei waren viele der Unternehmen riesige Einheiten, um die ganze Städte mit umfangreichen Verwaltungsstrukturen aufgebaut wurden. Nicht selten war die Mehrheit der Bevölkerung solcher Städte von der Beschäftigung und den Dienstleistungen in diesen Unternehmen abhängig. (Manning 1992: 41; Standing 1996: 228) Mit der Verwaltung der sozialen Einrichtungen und der Leistungsvergabe auf der betrieblichen Ebene waren in der Regel Gewerkschaftsorganisationen betraut, wofür sie einen Großteil ihrer zeitlichen und personellen Ressourcen verwendeten. Die Rolle der Interessenvertretung der Arbeiterschaft, die den Gewerkschaften in pluralistischen Gesellschaften zukommt, entartete in der Sowjetunion in die Umsetzung der Parteilinie, die die Interessen der Arbeitskollektive definierte. Praktisch bedeutete das, dass die Gewerkschaftsorganisationen Belegschaften zur Steigerung der Produktion und zur Erfüllung und Übererfüllung der Produktionspläne zu motivieren hatten, wobei dieser Teil ihrer Tätigkeit mit der Zeit ritualähnliche Züge annahm und die Rolle der Gewerkschaften sich somit fast vollständig in den Verwaltungsaufgaben erschöpfte. (Clarke 2007: 44 f.)

Die Vollbeschäftigungspolitik und die Konzentration des gesellschaftlichen Lebens um die Produktionsstätten hatten auch Folgen für die Gestaltung anderer Sicherungssysteme. Sie erforderten es zum Beispiel, Bedingungen zu schaffen, unter denen Frauen ihr Familienleben mit ihrer Berufstätigkeit vereinbaren konnten. Dies wurde durch ein umfangreiches Kinderbetreuungsangebot gewährleistet. Um Frauen dazu zu ermutigen, trotz der Beschäftigung ihrem Kinderwunsch nachzugehen, wurden in den letzten Dekaden der sowjetischen Ära außerdem ein bezahlter Mutterschaftsurlaub eingeführt, das Kinderbetreuungsangebot erweitert und die Kindergeldleistungen erhöht sowie Maßnahmen zur Unterstützung der jungen Familien unternommen. Diese pronatalistische Komponente der Familienpolitik wurde seit den 1970er-Jahren immer wichtiger und wurde als eines der zentralen

sozialpolitischen Ziele präsentiert. (Vgl. Kosyak 2012; Liegle 1986) Der Arbeitgeber übernahm des Weiteren vollständig die Beitragszahlung für arbeitsbezogene Rentenarten sowie zur Sozialversicherung⁸. Die hohe Erwerbsquote sicherte einerseits eine breite Lohnsteuerbasis und einen fast universellen Zugang zu den Altersrenten und ersparte andererseits Ausgaben für die Sicherung bei Arbeitslosigkeit oder für Fürsorgeleistungen. (Vgl. Stiller 1983: 44 f.; Heinrich 1996: 36)

Das sowjetische Rentensystem basierte auf zwei zentralen Gesetzen: dem Rentengesetz aus dem Jahr 1956, das die Renten von Arbeitern und Angestellten der Staatsbetriebe regulierte, und dem Leistungs- und Rentengesetz aus dem Jahr 1964, das die Renten der Kolchosbauern zum Gegenstand hatte. Ergänzt wurden diese Normen durch Regulierungen zur „Dienstaltersrente“ (1959) und zur „persönlichen Rente“.⁹ Damit umfasste das sowjetische Rentensystem am Ende der 80er-Jahre die meisten Beschäftigtengruppen und bot den Schutz gegen Einkommensverlust im Alter (Altersrenten), aufgrund von dauerhafter Arbeitsunfähigkeit (Invalidenrenten/Erwerbsunfähigkeitsrente) und beim Verlust des Ernährers (Hinterbliebenenrenten). (Wieting 1999: 114) Die Finanzierung der Renten für Arbeiter und Kolchosbauern war nach dem Umlageprinzip organisiert und sollte durch die Beiträge der Arbeitgeber gespeist werden. Da aber die Zahl der Rentner schnell wuchs¹⁰ und die Beitragssätze gleichzeitig praktisch unverändert blieben, mussten die Rentenfonds subventioniert werden. Bis zum Jahr 1980 erreichte der Anteil der Zuwendungen aus dem Unionshaushalt am Haushalt der Rentenversicherung 60 Prozent. (Sinjavskaja 2010a)

Zwischen der Lohnhöhe und dem Rentenumfang bestand nur ein schwacher Zusammenhang und dementsprechend war der Unterschied der Renten innerhalb der einzelnen Branchen insgesamt relativ gering. Gleichzeitig aber bestanden bedeutende Unterschiede zwischen den Renten von Beschäftigten verschiedener

⁸ Durch eine Sozialversicherung wurde das Lohnausfallsrisiko aufgrund von allgemeinen Erkrankungen, der Betreuung eines erkrankten Familienangehörigen, Mutterschaft oder wegen eines medizinisch notwendigen Kuraufenthalts abgedeckt. (Heinrich 1996: 36)

⁹ „Dienstaltersrente“ erhielten Vertreter bestimmter Berufsgruppen, zum Beispiel Ärzte oder Lehrer. „Persönliche Renten“ wurden als eine Art Auszeichnung für besondere Verdienste um Partei, Staat, Wirtschaft oder Kultur verliehen. (Wieting 1999:114)

¹⁰ Zwischen 1961 und 1990 stieg die Anzahl der Rentner von 13,7 auf 33,8 Millionen. (Sinjavskaja 2000: 1)

Wirtschaftszweige. Besonders augenfällig war dabei die Diskriminierung von Kolchosbauern. Für Arbeiter und Angestellte im Industriebereich und für Kolchosbauern galten unterschiedliche Leistungsberechnungsregeln¹¹. Dadurch unterschied sich die Höhe der Renten für die beiden Beschäftigtengruppen sehr stark. Das Renteneintrittsalter differierte je nach Beschäftigtengruppe ebenfalls erheblich. Für Arbeiter und Angestellte betrug dieses für Frauen 55 und für Männer 60 Jahre. Kolchosbauern gingen später in Rente – Frauen mit 60 und Männer mit 65 Jahren. Es gab gleichzeitig zahlreiche Möglichkeiten für einen früheren Renteneintritt. Arbeitnehmer, die unter besonders schweren Bedingungen, wie zum Beispiel im hohen Norden beschäftigt waren, hatten ein Recht auf frühere Verrentung. Während Kolchosbauern mit einer gravierenden Abwertung ihrer Arbeit leben mussten, genoss eine relativ kleine Gruppe von Personen, die sich „durch besondere Verdienste um den Staat und die Partei“ ausgezeichnet hatte, eine Privilegierung durch vergleichbar hohe „persönliche Renten“. (Vgl. Kempe 1997: 88, Sinjavskaja 2000: 1)

Insgesamt waren die durchschnittlichen Rentenleistungen bescheiden. Renten wurden weder regelmäßig an die steigenden Lebenskosten noch an die Lohnentwicklung angepasst. Dieses kam einer Diskriminierung von „älteren“ Rentnern gleich. Rentner konnten allerdings ihr Einkommen durch eine Weiterbeschäftigung aufstocken. Dafür, dass die Renten zumindest einem Teil der Empfänger kein ausreichendes Einkommen sichern konnten, spricht die Tatsache, dass die Anzahl der arbeitenden Rentner seit der Mitte der 1960er-Jahre kontinuierlich anstieg, sodass zu Beginn der 1980er-Jahre circa 30 Prozent der sowjetischen Rentner formal beschäftigt waren. (Wieting 1999:118; Sinjavskaja 2001: 48 f.) Zur Aufbesserung des Lebensstandards der Rentner trugen allerdings „kostenlose“ oder ermäßigte Dienstleistungen bei wie etwa bei der Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, der Zahlung von Wohnnebenkosten oder dem Erwerb von Medikamenten. (Sinjavskaja 2010a)

¹¹ Rentenberechnungsgrundlage für Angestellte und Arbeiter war die Lohnhöhe im letzten Jahr der Beschäftigung oder die Lohnhöhe in einem beliebigen Zeitraum von fünf zusammenhängenden Beschäftigungsjahren. Die Rente betrug zwischen 50 und 100 Prozent des früheren Verdienstes, durfte allerdings eine bestimmte Höhe nicht unter- oder überschreiten. Das Rentengesetz für Kolchosbauern schrieb vor, dass das Monatseinkommen bis zu einer bestimmten Höhe mit 50 Prozent und der Teil des Monatseinkommens, der oberhalb dieser Grenze lag, mit 25 Prozent anzurechnen war. (Kempe 1997: 88)

Das Gesundheitswesen, dessen Leistungen jedem BürgerInnen des Landes zustanden, war nach dem sogenannten „Semaschko-Modell“ aufgebaut. Medizinische Hilfe sowie alle prophylaktischen Maßnahmen, abgesehen von Medikamenten außerhalb von stationären Behandlungen und manchen Kuren, wurden Patienten entgeltfrei bereitgestellt. Das System war zentralistisch organisiert und gesteuert. Das medizinische Versorgungsnetz war komplett verstaatlicht und sowohl die Betriebskosten von medizinischen Einrichtungen als auch ihre Leistungen wurden aus dem Staatshaushalt finanziert. (Busse 2012: 445; Balabanova et al. 2004) Da die Finanzierung des Gesundheitswesens sich hauptsächlich nach quantitativen Kriterien richtete, begünstigte dieses System einen Ausbau der Versorgungskapazitäten (z.B. Vergrößerung der Anzahl von Betten und Beschäftigten), während die Qualität der Versorgung kaum berücksichtigt wurde. (Rechel et al. 2013: 1149)

Flankiert wurden diese Sicherungsmechanismen durch ein breites Subventionierungsnetz, das sich auf Grundnahrungsmittel, Wohn(neben)kosten, Personenverkehr, Freizeitaktivitäten und Kinderbetreuung erstreckte. Es war zur Aufrechterhaltung eines hinnehmbaren Lebensstandards für eine Mehrheit der Bevölkerung notwendig, da die Durchschnittslöhne sowie -renten auf einem relativ niedrigen Niveau lagen (Vgl. Cook 2007: 31, 36; Merl 1995: 284 f.). Für zahlreiche Personengruppen¹² existierten außerdem zusätzliche „Vergünstigungen“. Damit sind kostenfrei oder vergünstigt gewährte Sachleistungen (Medikamente, kostenfreie Verkehrsmittelnutzung und Kuraufenthalte ect.) gemeint. Vergünstigungen dienten unterschiedlichen Zwecken, beispielsweise für Arbeits- oder Kriegsveteranen als Auszeichnung für besondere Verdienste um die Heimat oder als Ermutigung für qualifizierte Arbeitskräfte, in abgelegenen oder strategisch wichtigen Regionen zu arbeiten. Für manche Begünstigtengruppen, wie zum Beispiel Behinderte, sollten diese Leistungen ihre Lebensqualität verbessern. (Kempe 1997: 154 ff.; Wengle/Rasell 2008: 740 ff.)

¹² Zu den Empfängergruppen gehörten, um nur einige Beispiele zu nennen, Kriegsveteranen, Einwohner des hohen Nordens, Rentner, Studenten, Schüler sowie Armeeeingehörige. (Vgl. Wengle/Rasell 2008: 740 ff.)

Nebst diesen Leistungen übernahm der sowjetische Staat auch die Versorgung einer Mehrheit der Bevölkerung mit Wohnraum. Sogar im Vergleich mit anderen sozialistischen Ländern unterschied sich das sowjetische Wohnungswesen durch eine starke Verstaatlichung und Zentralisierung (Vgl. Mildner 1996: 184). Der Staat finanzierte in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre direkt oder indirekt über 80 Prozent der gesamten Wohnungsbauinvestitionen (Struyk 1996: 14), und 84 Prozent des Wohnungsbestandes befanden sich im staatlichen bzw. betrieblichen Eigentum. (Mildner 1996: 184; Renaud 1995: 1250) Privater Wohnungsbau und privates Wohneigentum waren in einem eingeschränkten Maße zugelassen und die staatlichen Banken vergaben kaum Kredite zur privaten Baufinanzierung, sodass ein Großteil der Bevölkerung, besonders in großen Städten, auf die staatliche Wohnungsversorgung angewiesen war. (Vgl. Kosareva 2011: 184; Bessonova 1993: 75 ff.)

Innerhalb des staatlichen Systems der Versorgung mit Wohnraum bestanden zwei parallele Strukturen des Wohnungsbaus sowie der Wohnungsbestandverwaltung und -verteilung. Bis in die 1950er-Jahre waren staatliche Behörden und ihnen unterordnete Unternehmen, die den Wohnungsbau im Rahmen ihrer produktionsbezogenen Programme betrieben, die zentralen Eigentümer des öffentlichen Wohnbestandes. Die Mittelallokation zwischen einzelnen Branchen erfolgte der allgemeinen Industriepolitik entsprechend, und die strategisch wichtigen Bereiche erhielten einen größeren Ressourcenanteil. (Vgl. Bessonova 1993: 90; Andrusz 1990: 265 ff.) Die Wohnungszuweisung erfolgte wiederum in erster Linie entsprechend der Qualifikation und dem „Wert“ der Beschäftigten für die jeweilige Behörde bzw. das jeweilige Unternehmen. Begehrte Arbeitskräfte hatten daher bessere Chancen zur Verbesserung ihrer Wohnsituation. (Bessonova 1993: 92) Gegen Ende der 1950er-Jahre zeichnete sich eine Wende in der Wohnungspolitik ab. Das erklärte Ziel war, jeder Familie zunächst bis zum Jahr 1980 und laut späteren Plankorrekturen bis zum Jahr 2000 eine eigene Wohnung zur Verfügung zu stellen. (Bessonova 1993: 84 f.; 100 f.) Es handelte sich somit nicht mehr nur um die Versorgung von wertvollen Arbeitskräften und die Verteilung der „Restbestände“ zwischen den übrigen sozialen Gruppen, sondern um die Wohlfahrt für die Gesamtheit der Bevölkerung. Die örtlichen Sowjets wurden damit beauftragt, eine einheitliche Wohnungspolitik auf ihren Territorien zu koordinieren und durchzuführen. Auf ihren Wartelisten standen dementsprechend vor allem Personen,

die schlechte Chancen hatten, ihre Wohnungsbedingungen durch Wohnungsverteilung am Arbeitsplatz zu verbessern (Rentner, Behinderte etc.). (Vgl. Bessonova 1993: 92) Behörden bzw. Unternehmen spielten dennoch bis zum Jahr 1991 eine zentrale Rolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Auf dem Territorium der jetzigen Russischen Föderation betrug im Jahr 1991 der Anteil des betrieblichen Wohnraums 42 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes, während die kommunalen Wohnungen nur 25 Prozent ausmachten. (Struyk 1996: 9; Manning 1992: 41)

Für die Nutzung des kommunalen sowie des betriebseigenen Wohnraums mussten die Einwohner nur eine symbolische Miete entrichten. Nachdem die „Wohnungsmieten“ zu Beginn der 1960er-Jahre vollständig von der Lohnhöhe der Einwohner und der Wohnungsqualität entkoppelt wurden, verwandelten sie sich in eine rein symbolische, nominale Größe, die nicht einmal annähernd reichte, um die Bewirtschaftungskosten zu decken. Wohnnebenkosten (Elektrizität, Heizung etc.) wurden mithilfe der Subventionen ebenfalls niedrig gehalten. So trugen Mieter zu Beginn der 1990er-Jahre bloß ca. 8,7 Prozent der Wohnnebenkosten und 2,2 Prozent der Wartungs- und Reparaturkosten. (Starodubrowskaja 1998: 76; Bessonova 1993: 86 f.)

2. Quasi universeller Leistungszugang und seine Grenzen

Den Zugang zu den sozialpolitischen Leistungen am Ende der 80er-Jahre kann man als quasi universell bezeichnen, die zentralen Untersysteme der Sozialsicherung (im Alter, im Krankheitsfall, bei Arbeitsunfall, während der Mutterschaft) erreichten einen sehr hohen Deckungsgrad¹³ (Vgl. ILO 1996: 218). Außerdem profitierten alle sowjetischen BürgerInnen von durch Subventionen gering gehaltenen Konsumgüterpreisen und Mietkosten. Sehr vielen kam auch die Versorgung mit

¹³ Ergänzend ist zu erwähnen, dass diese Darstellung erst ab der Mitte der 60er-Jahre vertretbar ist. Bis 1965 wurde ein großer Teil der sowjetischen Bevölkerung, die Kolchosbauern, auf eine geradezu krasse Art und Weise diskriminiert. Sie bekamen ihr Gehalt nach einem sogenannten Arbeitstag-Lohnsystem ausgezahlt. Dies bedeutete, dass sie ihren Lohn einmal im Jahr – nach der Ernte – erhielten. Bis 1965 war die ältere Bevölkerung auf dem Land außerdem auch nicht durch das System der Alterssicherung gedeckt. Dieser Missstand wurde zwar behoben, dennoch wurden die Bauern weiterhin benachteiligt, da ihre Renten bis in die 1990er-Jahre auf einem viel geringeren Niveau lagen, als die der Angestellten und Arbeiter. (Braithwaite 1997: 48)

Wohnraum zugute. Dennoch wurde die proklamierte und hoch gepriesene allgemeine und gleiche Leistungszugänglichkeit (Vgl. Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPDSU 1986: 44, 46) nicht komplett verwirklicht. Die Ursachen dafür sind sowohl in der Prioritätensetzung der sowjetischen Sozialpolitik als auch in der ideologisch begründeten Ausblendung bestimmter sozialer Phänomene zu suchen.

Einerseits bestand eine starke Bindung der sozialpolitischen Maßnahmen an den Beschäftigtenstatus und an die jeweiligen wirtschaftlichen Prioritäten. In diesem Kontext sollte Sozialpolitik in erster Linie einen reibungslosen Produktionsprozess sichern und war vor allem darauf ausgerichtet, die arbeitsfähigen Mitglieder der Gesellschaft zu unterstützen. Andererseits wurden soziale Phänomene wie Armut oder Arbeitslosigkeit aus politischen Gründen verleugnet, weswegen der Bereich der Fürsorge vernachlässigt wurde und Arbeitslosenschutz nicht vorhanden war. Menschen, die zu der Kategorie „asoziale Elemente“ (Bettler, Landstreicher etc.) gezählt wurden, oder auch Personen, die nicht lange genug bei staatlichen Unternehmen gearbeitet hatten, um Ansprüche auf eine Rente zu erwerben, wurden hierbei besonders benachteiligt. Auch Menschen, die ihren Unterhalt durch privatwirtschaftliche, als illegal geltende Aktivitäten verdienten, wurden vom Rentensystem ausgeschlossen (Vgl. Stiller 1983: 24, 26 f.; Beyme 1981: 77; Rimaschevskaja 2003: 121 f.) und konnten selbstverständlich auch nicht mit den Leistungen und dem Schutz rechnen, die den Beschäftigten der staatlichen Unternehmen zugänglich waren. (Vgl. Andrusz 1990: 272 ff.)

Nicht nur der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von dem System der sozialen Sicherung sondern auch die Privilegierung bestimmter sozialer Gruppen im Hinblick auf die Qualität und auch den Umfang der Leistungen ist ein deutliches Zeichen für die Nicht-Übereinstimmung von staatlicher Propaganda und Realität. Die materiell ohnehin bessergestellten Vertreter der Eliten (Partei- und Staatsapparat, besonders wertvolle Spezialisten etc.) sowie Militärangehörige und Mitarbeiter der Sicherheitsdienste hatten Zugang zu den relativ kleinen, für die übrigen BürgerInnen verschlossenen Versorgungssysteme. Diese unterschieden sich von dem allgemeinen System der sozialen Sicherung durch ein höheres Finanzierungs- und Leistungsniveau und eine bessere Dienstleistungsqualität. (Vgl. Stiller 1983: 24f., 36; Tutschkova/Zacharow 2005: 49; Heinrich et al. 1996: 34; Balabanova et al. 2004: 1929)

Auch „allgemeine“ Sicherungssysteme wiesen Stratifizierungstendenzen auf. In der Rentenversicherung existierten bis zum Jahr 1990 unterschiedliche Leistungsnormen für Arbeiter und Angestellte auf der einen und Kolchosbauern auf der anderen Seite. (Vgl. Kempe 1997: 88) Im Rahmen des Gesundheitswesens ließen sich bedeutende regionale und sektorale Unterschiede im Hinblick auf den Finanzierungsumfang und die Ausstattung medizinischer Einrichtungen beobachten. Die Einrichtungen, die an die wichtigen Unternehmen angeschlossen waren, erhielten von ihnen oft beachtliche Zuwendungen. In den isolierten ländlichen Gebieten waren medizinische Einrichtungen dagegen sowohl im Hinblick auf technische als auch auf personelle Ausstattung benachteiligt. Wobei man anmerken muss, dass trotz aller logistischen Schwierigkeiten, die mit der Versorgung dieser Regionen verbunden waren, die Bevölkerung auch in den entlegensten Gebieten zumindest eine medizinische Grundversorgung erhielt. (Davis 2011: 59; Balabanova et al. 2004: 1929)

Auch im Bereich der Wohnungspolitik waren, wie bereits dargestellt, Verzerrungen des proklamierten Prinzips der Gleichheit aller BürgerInnen und eine ausgeprägte Bindung an den Beschäftigungsstatus zu beobachten. (Vgl. z.B. Manning 2000: 40) Außerdem war die Wohnungsverteilung von Korruption und Vetternwirtschaft betroffen. Untersuchungen der russischen Wissenschaftler beleuchten auch, dass der Wohnbestand ungleich zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen verteilt war. Dabei bestand eine Tendenz zur besseren Versorgung der wirtschaftlich besser gestellten Familien mit Wohnraum. (Vgl. Bessonova 1993: 98 ff.)

3. Finanzierung der sozialen Sicherung: Mechanismen und Umfang

Die Analysen der Sozialpolitik in der Sowjetunion zeugen davon, dass die Ausgaben für die Sozialpolitik im engeren Sinne angesichts der breiten Palette der Leistungen und des umfangreichen Kreises der Berechtigten relativ knapp bemessen und im Vergleich zu den westlichen Industrieländern und sogar zu einigen Ländern des Ostblocks relativ gering waren. (Vgl. Cook 2007: 39 ff.; Schmidt 2005: 235; ILO 1996: 75) Nach Berechnungen der ILO betragen die Sozialausgaben, gemessen am Anteil des Bruttoinlandsproduktes 1985 14,4 Prozent. (ILO 1996: 3f., 75) Wenn man

allerdings Sozialausgaben im weiteren Sinne und somit die betrieblichen Sozialleistungen und Konsumsubventionen berücksichtigt, ergibt sich ein anderes Bild. Der Anteil der Konsumpreissubventionen am BIP am Ende der 80er-Jahre wird auf 11 bis 12 Prozent geschätzt. Die Ausgaben der staatlichen Unternehmen beliefen sich schätzungsweise auf drei bis fünf Prozent des BIP, wobei es aufgrund der unvollständigen Datenlage unklar ist, welcher Anteil dieser Aufwendungen in dem Staatshaushalt als soziale Ausgaben bereits berücksichtigt wurde. (Vgl. Cook 2007: 39 f.; Kim 2002: 122)

Insgesamt war der Staatshaushalt die Hauptquelle der Sozialausgaben. Der Anteil der Budgetmittel an den gesamten Sozialausgaben betrug in den 1980er-Jahren schätzungsweise bis zu 70 Prozent. Die Renten- und die Sozialversicherung wurde zwar de jure durch den staatlichen Versicherungsfonds für Arbeiter und Angestellte und den staatlichen Versicherungsfonds für Kolchosbauern finanziert. De facto reichten die von Arbeitgebern entrichteten Beiträge zur Finanzierung der Leistungen nicht aus. Daher wurden die Versicherungsfonds massiv aus dem Staatsbudget bezuschusst. (Stiller 1983: 44; Kempe 1997: 59; Olimskich 2007: 180) Der Ausschluss der Arbeitnehmer von der Finanzierung der Sozialleistungen und die zunehmende Rolle der Budgetfinanzierung erlauben es, von einer stark etatistischen Prägung der sowjetischen Sozialpolitik und der praktischen Dominanz des Versorgungsprinzips bei der Finanzierung der sozialen Sicherung zu sprechen.

4. Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Wirkungen der sowjetischen Sozialpolitik

In Bezug auf die Leistungsfähigkeit und die Wirkungen der Sozialpolitik in der Sowjetunion ergibt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits kann man nicht abstreiten, dass der sowjetische Staat gegen Ende seines Bestehens einem Großteil der Bevölkerung eine beachtliche Sicherheit gewährte. Obwohl Arbeitslosigkeit entgegen der offiziellen Propaganda kein völlig unbekanntes Phänomen auf dem sowjetischen Arbeitsmarkt war, waren die Beschäftigungsquoten dank der Vollbeschäftigungspolitik hoch und die Mehrheit der sowjetischen BürgerInnen im arbeitsfähigen Alter kannte keine dauerhaften Unterbrechungen in der Erwerbstätigkeit. (Vgl. Gregory/Collier 1988; Lane 1990: 32) Beim Ausfall des

Arbeitseinkommens infolge von Alters Unfall, Erkrankung oder Mutterschaft kamen der überwiegenden Mehrheit der sowjetischen BürgerInnen die sozialen Transferleistungen zugute (Vgl. ILO 1996: 218). Dadurch wurde ein stabiles Einkommen für die meisten BürgerInnen gesichert.

Allerdings waren sowohl Löhne als auch Renten im Durchschnitt relativ gering (Vgl. Beyme von 1981: 80 f.; Cook 2007: 31, 36). Geringe Lebensmittel- und Mietpreise, günstige Freizeitangebote etc. sowie unentgeltliche medizinische Leistungen waren daher für den Erhalt eines hinnehmbaren Lebensstandards unverzichtbar. Insgesamt, trotz des gesicherten Einkommens und ihn ergänzender sozialen Leistungen war der Lebensstandard einer Mehrheit der sowjetischen Bevölkerung eher bescheiden, wofür sowohl die Einkommens- als auch Konsumdaten sprechen. (Vgl. Jarygina 1994: 25 f.; Braithwaite 1997: 33; Götz 1992: 23; Brainerd 2010: 87) Und obwohl das Wort Armut aus dem offiziellen sowjetischen Sprachgebrauch verbannt war, zeigen die vorhandenen Daten, dass schon in den 1980er-Jahren ein beachtlicher Teil der Bevölkerung als arm bezeichnet werden könnte. Zu den am meisten vom Armutsrisiko Betroffenen gehörten kinderreiche und unvollständige Familien, allein lebende Rentner ohne zusätzliche Einkommensquellen (besonderes ältere und mit kurzer Beschäftigungsdauer) und gering bezahlte Beschäftigte. Eine kleine Gruppe, zu der zum Beispiel Obdachlose, ehemalige Gefängnisinsassen und Patienten der psychiatrischen Kliniken gehörten, bildete den Kern der sehr Armen. (Vgl. Braithwaite 1997: 29 ff.)

In Bezug auf die Geschlechtergleichstellung lässt sich feststellen, dass während der sowjetischen Ära sich die Position der Frau in der Gesellschaft im Hinblick auf Einkommensverteilung, Selbstbestimmung, Zugang zu Bildung und Beschäftigung zwar verbesserte (Vgl. Lane 1990: 216 f.), dennoch bestand bis in die 1980er-Jahre hinein eine deutliche Ungleichheit zwischen Männern und Frauen. Das zeigte sich in der „Feminisierung“ der schlecht bezahlten Wirtschaftssektoren und insgesamt fiel das (Arbeits-)Einkommen der Frauen um ungefähr ein Drittel geringer als das der Männer aus. (Vgl. Lane 1990: 218) Dazu kam eine größere Belastung der Frauen durch ihre „Doppelrolle“ als Mütter und Hausfrauen einerseits und als Beschäftigte andererseits. Die traditionellen häuslichen Pflichten wurden nach wie vor größtenteils von Frauen übernommen, was auch ihre berufliche Entwicklung behinderte. (Vgl. Lane 1990: 221; Gloeckner 1983: 163 ff.)

Der Gerechtigkeit halber muss man auch anmerken, dass der sowjetische Staat seine BürgerInnen am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben ließ. Ab der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre versuchte er sogar trotz des langsamer werdenden Wirtschaftswachstums (Vgl. Götz 1992: 23; Lane 1990: 8 f.) die BürgerInnen immer besser zu versorgen. Dies lässt sich an fortdauernd steigenden Sozialausgaben (Vgl. Statistisches Jahrbuch 1986: 559; Ruban 1983b: 236), Transferleistungen und Löhnen (Vgl. Beyme von 1981: 81; Ruban 1983a: 202 f.; Ruban 1983b: 239, 241), immer größer werdendem Klientel der Sicherungsnetze (Vgl. Ruban 1983b: 237 ff., 240) sowie an Konsumdaten (Brainerd 2010: 86 f.) ablesen. Sogar Familien, die zum Kreis der „geringbemittelten“ gezählt wurden, konnten sich relativ normal ernähren und andere grundlegende Bedürfnisse befriedigen. (Rimaschevskaja 2003: 181)

Die Einkommensverteilung sowie die Verteilung der Transferleistungen waren in der Sowjetunion trotz der systematischen Bevorzugung bzw. Benachteiligung von bestimmten sozialen Gruppen (Vgl. Beyme von 1981: 84, 89 f.; Deacon 2000: 148 f.) insgesamt egalitärer als in den meisten Marktwirtschaften (Vgl. Milanovic 1998: 15 f.).

Wenn man die Leistungsfähigkeit der sowjetischen Sozialpolitik beurteilt, sollte man allerdings auch Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen der sozialen Sicherung beachten. Während man im Hinblick auf die Einkommens- und Konsumlage seit den 1960er-Jahren von Fortschritten berichten kann, sprechen die Gesundheitsindikatoren dagegen für eine Verschlechterung der medizinischen Versorgung spätestens seit Beginn der 1970er-Jahre. Das sowjetische Gesundheitswesen versorgte zwar die sowjetische Bevölkerung auf dem gesamten Territorium des Landes und war auch erfolgreich bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionserkrankungen. (Tragakes/Lessof 2003: 25; Manning 1992: 40) Aber die karge Finanzierung des Gesundheitssektors zeigte mit der Zeit ihre Wirkung und führte zu einer technologischen Rückständigkeit und einer defizitären gesundheitlichen Versorgung großer Bevölkerungsgruppen. Dafür sprechen die seit dem Beginn der 1970er-Jahre steigende allgemeine und kindliche Mortalität sowie die zunehmende Verbreitung der sogenannten „Zivilisationskrankheiten“, wie zum Beispiel Herz- und Kreislauferkrankungen.

Aufgrund der knappen Finanzierung waren außerdem die Gehälter des medizinischen Personals gering. Die Gehälter der Mediziner lagen bei 75-80 Prozent der durchschnittlichen Vergütung von Beschäftigten mit vergleichbarer Qualifikation in anderen Branchen. Um ihr Einkommen aufzubessern, nahmen viele Mediziner von ihren Patienten illegale „Out-of-pocket“-Zahlungen an. (Vgl. Manning 1992: 39; Twigg 1998: 585; Davis 2001: 11)

Die Ergebnisse der Wohnungspolitik ließen ebenfalls am Ende der sowjetischen Ära zu wünschen übrig. Der Mangel an Wohnfläche, der bereits während der Gründungsjahre der Sowjetunion bestand und sich nach dem Zweiten Weltkrieg noch verschärfte, wurde bis zum Ende der 1980er-Jahre nicht überwunden. Obwohl ein intensivierter Wohnungsbau, insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren betrieben wurde, lebten viele Familien weiterhin unter Bedingungen, die nicht guten sanitären Normen entsprachen. (Vgl. Manning 2000: 39 f.; USAID 1999: 5) Die staatliche Wohnversorgung zeichnete sich durch selektive Wohnungszuweisung und lange – bis zu 20 Jahre andauernde – Wartezeiten zur Verbesserung der Wohnbedingungen aus. Mehrfach wurde seit der Mitte des 20. Jahrhunderts eine „Beschleunigung“ des aus dem Zentralhaushalt finanzierten Wohnungsbaus verkündet. Dabei widersprachen die gesetzten Ziele immer offensichtlicher der wirtschaftlichen Realität und wurden nie vollständig erreicht. (Vgl. Bessonova 1993: 99 ff.)

Das sich immer weiter ausdehnende System der sozialen Sicherung war eine große Belastung für die ohnehin durch viele Verzerrungen und Ineffizienzen geplagte sowjetische Wirtschaft (Vgl. Clarke 2007). Dafür sprechen die Analysen der Haushaltsausgaben zwischen 1972 und 1982. Sie belegen, dass die ständige Subventionierung der Verbraucherpreise im zunehmenden Maße auf Kosten der anderen Staatshaushaltsposten, wie zum Beispiel Investitionen in die Industrie, finanziert wurde. Gleichzeitige Erhöhungen der Subventionen und der Investitionen ab der Mitte der 1980er-Jahre überstiegen die vorhandenen finanziellen Ressourcen und trugen zur Entstehung des Haushaltsdefizits bei. (Kim 2002: 122) Es bestanden auch weitere Probleme: Die zum Teil künstlich erschaffene Vollbeschäftigung bewirkte Unterbeschäftigung und geringe durchschnittliche Arbeitsproduktivität (Vgl. Lane 1990: 33 f.) Auch eine starke Angleichung der Löhne von verschiedenen Beschäftigtengruppen, der eine positive spannungsabbauende Wirkung nachgesagt

werden könnte, hatte eine Kehrseite: Die hochqualifizierten und motivierten Arbeitskräfte wurden für ihren Einsatz nicht angemessen entlohnt. (Lane 1990: 148) Eine Rationierung, die im System der sozialen Sicherung sowie im gesamten Wirtschaftssystem stets präsent war, begünstigte die Herausbildung einer informellen Wirtschaft, auf die ein großer Teil der Bevölkerung auswich, sowohl, um sein Einkommen aufzubessern als auch, um den Bedarf an Konsumgütern und Dienstleistungen zu befriedigen. (Vgl. Sampson 1987; Kim 2003; Andruzs 1992: 144; Lane 1990: 149 f.)

5. Die Ära Gorbatschow: Aufwertung, Aus- und Umbau der Sozialpolitik

Die Sozialpolitik in der „Ära Gorbatschow“ verdient insofern besondere Aufmerksamkeit, als dies die Jahre einer intensiven sozialpolitischen Tätigkeit waren. In dieser Zeit veränderte sich der Stellenwert der Sozialpolitik und es fanden Reformen statt, die nach dem Zerfall der Sowjetunion ihre Wirkung entfalteten.

Seit dem Beginn der 1980er-Jahre suchte die sowjetische Parteispitze nach Wegen, um die Wirtschaftsschwäche des Landes und eine sich verstärkende Legitimations- und Vertrauenskrise zu überwinden. Michail Gorbatschow war ein Hoffnungsträger der Partei. Ihm wurde das Potenzial zugesprochen, das Regime zu modernisieren. Unter dieser Prämisse wurde er im März 1985 zum Generalsekretär der kommunistischen Partei berufen. (Vgl. Schröder 2003 b: 14 f.) Unter der Leitung Gorbatschows versuchte die sowjetische Führung ab dem Jahr 1986 die Effizienz des Wirtschaftssystems zu steigern und eine vorsichtige Revision des politischen Systems vorzunehmen, ohne jedoch zunächst den Staatssozialismus und die Herrschaft der kommunistischen Partei insgesamt infrage zu stellen.

Während des 27. Parteitages, im Frühjahr 1986, wurden mit einem neuen Parteiprogramm und einem Programm der sozioökonomischen Entwicklung der UdSSR ehrgeizige Ziele gesetzt und neue Weichen gestellt. Innerhalb der „kürzesten Fristen“ sollten „ungünstige“ Tendenzen in der ökonomischen Entwicklung überwunden werden. In der Wirtschaft sollte eine neue Dynamik entstehen und es sollten Freiräume für „eine wahrhaftig revolutionäre Umgestaltung“ erschlossen werden. (Beschluss des 27. Parteitages 1986: 101) Die daraufhin vorgestellten Pläne

entsprachen jedoch kaum dieser vielversprechenden Darstellung. Denn sie orientierten sich weiterhin an dem bereits im Jahr 1979 entwickelten Konzept der „Vervollkommnung der entwickelten sozialistischen Planwirtschaft“, das umfangreichere Investitionen in die Industrie (vor allem in den Maschinenbau) als das beste Mittel für die „Beschleunigung“ der Wirtschaft darstellte und die Kernmerkmale der Zentralverwaltungswirtschaft unberührt ließ. (Vgl. Korowkin 1991: 2 ff.)

Durch einen ähnlichen Mischcharakter zeichneten sich auch die Pläne der politischen Entwicklung aus. Die „Vervollkommnung der sowjetischen Demokratie“ sah eine stärkere Einbeziehung von Arbeitskollektiven und Organisationen der Werktätigen in Entscheidungen über Fragen des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens sowie eine Aufwertung der Selbstverwaltungsmechanismen vor und sprach eine besondere Bedeutung der „Glasnost“ (Offenheit) in der Arbeit der staatlichen Behörden zu. Dieser Prozess sollte allerdings unter der Leitung der kommunistischen Partei erfolgen, die weiterhin die führende Kraft und das Beispiel für alle Institutionen der Interessenvermittlung (Gewerkschaften, Jugendorganisationen etc.) bleiben würde. (Programm der kommunistischen Partei 1986: 158; Politischer Bericht ZK KPdSU 1986: 55, 157)

Aufwertung und Ausbau der Sozialpolitik

Der Sozialpolitik und sozialen Fragen kam im Rahmen des neuen politischen Programms eine außerordentlich große Aufmerksamkeit zu. Während des 27. Parteitages monierte Gorbatschow im Namen des Zentralkomitees der KPdSU das Prinzip der Restzuteilung der finanziellen Mittel für die Entwicklung des „sozio-kulturellen Bereichs“ sowie die „technokratische“ Vorgehensweise der Behörden. Er verkündete, dass die neuen Aufgaben in der Wirtschaft und im politischen Bereich einer Unterstützung durch eine langfristige, wohldurchdachte und starke Sozialpolitik bedürfen. (Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU 1986: 45) Das Programm der kommunistischen Partei (1986: 150) bezeichnete die Sozialpolitik „als ein mächtiges Mittel, um die Entwicklung des Landes zu beschleunigen, berufliche und öffentlich-politische Aktivität der Massen zu fördern, einen neuen Menschen zu bilden, sozialistische Lebensweise zu errichten [sowie] als

einen wichtigen Faktor der politischen Stabilität der Gesellschaft“ (Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU 1986: 45).

Noch bevor die Partei ihren neuen Kurs öffentlich im Frühjahr 1986 ankündigte, standen die Zeichen auf sozialpolitischen Ausbau und Anerkennung der bis dato tabuisierten Problemlagen. Mit der Verordnung der „vordringlichen“ Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Lage der „einkommensschwachen“ Rentner und Familien sowie der Betreuung von alleinstehenden älteren BürgerInnen im Mai 1985 wurde die Existenz der Armut in der sowjetischen Gesellschaft de facto anerkannt. Ein großes Novum im System der sozialen Sicherung war das Recht, das den örtlichen Sowjets (Stadt/Kreisebene) eingeräumt wurde, den „Arbeitern und Angestellten im Ruhestand in dringender Notlage und ihren Familien“ eine Art Sozialhilfe, die als ein „Rentenzuschuss“ bezeichnet wurde, aus eigenen Mitteln auszuzahlen. Anpassungen im Rentensystem erhöhten außerdem die Leistungen für mehrere Rentnergruppen und wirkten zeitgleich den bestehenden Ungleichheiten entgegen. So wurden die Mindestrenten der Kolchosbauern bedeutend erhöht und die Rentenzahlungen der älteren Leistungsempfänger, die vor mehr als zehn Jahren berechnet worden sind, wurden an die aktuellen Rentenzahlungen der entsprechenden Berufs- und Qualifikationsgruppen angepasst. Mindestrentenempfänger erhielten einen 50-prozentigen Nachlass beim Kauf von rezeptpflichtigen Medikamenten. Normen der Ausgaben für Lebensmittel, Medikamente und andere Zwecke in Pflegeheimen für ältere und behinderte Menschen wurden um 20 Prozent erhöht. (Verordnung „Über vordringliche Maßnahmen ...“ 1985)

Während des 27. Parteitages wurden weitere Maßnahmen, die „den Wohlstand des Volkes auf ein neues Niveau“ heben sollten, beschlossen. Im neuen Fünfjahresplan waren hierfür eine bedeutende Steigerung der Sozialausgaben (Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU 1986: 45 f.) sowie Gehaltserhöhungen für Beschäftigte des „nicht-produzierenden“ Bereichs (Gesundheits-, Bildungs- und Kulturwesen) vorgesehen. (Politischer Bericht ZK KPdSU 1986: 46) Eine „forcierte“ Ausgabensteigerung sollte Einkommensunterschiede mindern, die Einkommensschwäche „einzelner Bevölkerungsgruppen“ beseitigen (Programm der KPdSU 1986: 152; Programm der sozioökonomischen Entwicklung 1986: 312) und

für eine Weiterentwicklung des Netzes der medizinischen Einrichtungen sorgen (Vgl. Programm der KPdSU 1986: 153).

Die Familie, deren außerordentliche Rolle für die demografische Lage betont wurde, sollte ebenfalls von dem geplanten Sozialausbau, zum Beispiel durch die Verbesserung der materiellen Lage und der Wohnungsbedingungen, profitieren. (Vgl. Programm der KPdSU 1986: 154) Dank der im Jahr 1986 angekündigten „Beschleunigung“ der „Lösung des Wohnungsproblems“¹⁴ sollte „fast jede sowjetische Familie“ bis zum Jahr 2000 in einer eigenen Wohnung bzw. einem eigenen Haus leben. Dabei war ein für die sowjetische Wohnungspolitik ungewohnter Ansatz zur Lösung der Wohnproblematik anzuwenden. Neben einem „umfangreiche[n]“ staatlich finanzierten Wohnungsbau war auch eine bedeutende Erweiterung des genossenschaftlichen und individuellen Wohnungsbaus vorgesehen. (Programm der KPdSU 1986: 153)

Eine große Bedeutung wurde außerdem der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern beigemessen. Es galt, das Defizit, mit dem die sowjetischen BürgerInnen täglich konfrontiert waren, auf dem schnellsten Wege zu beseitigen. Denn davon hänge die „Stimmung der sowjetischen Menschen“ ab. (Programm der sozioökonomischen Entwicklung 1986: 262) In den folgenden fünf Jahren sollte der Produktionsumfang der Lebensmittelindustrie bedeutend steigen, die Qualität der Waren des täglichen Gebrauchs sollte sich verbessern und ihre Vielfältigkeit sich vergrößern. (Programm der sozioökonomischen Entwicklung 1986: 263)

Zunächst machte sich die politische Führung eifrig an die Umsetzung des Geplanten. Im Jahr 1986 wuchsen die Sozialausgaben deutlich (Vgl. ILO 1996: 75) und überstiegen sogar das vorgesehene Ausgabenvolumen um mehrere Milliarden Rubel (Vgl. Gorbatschow 1995: 346). In den Jahren 1986 und 1987 erhöhte sich tatsächlich das Neubautempo, und die Kapitalinvestitionen in den Bau von Kindergärten, Schulen und Polykliniken nahmen zu. (Vgl. Bessonova 1993: 101 f.; Gaidar 1988: 2) Einige der Versprechen bezüglich der familienbezogenen Leistungen

¹⁴ Zu diesem Zeitpunkt besaß etwa ein Fünftel der Familien in den Städten keine eigene Wohnung und lebte in den sogenannten gemeinschaftlichen Wohnungen mit gemeinsamer Küchen- und Badbenutzung. (Lohmann 1989: 478)

wurden auch rasch eingelöst. Die Freistellung der Mütter für die Pflege eines erkrankten Kindes wurde auf 14 Tage verlängert, wobei Alleinerziehende die ersten zehn Tage und alle anderen die ersten sieben Tage ihren vollen Lohn bezogen und für den Rest der Zeit 50 Prozent davon. Schwangeren und Müttern mit Kindern bis zu acht Jahren wurde ein Rechtsanspruch gegenüber dem Betrieb auf eine verkürzte Arbeitszeit, mit entsprechendem Lohnabschlag, eingeräumt. Frauen mit zwei oder mehr Kindern unter 16 Jahren erhielten die Möglichkeit, eine längere Erziehungsphase einzulegen. (Lohmann 1989: 475)

Die Löhne der Beschäftigten im produzierenden Sektor sowie auch die Gehälter in den Bereichen Bildung und Gesundheit stiegen. (Vgl. Gaidar 1988: 2 f.) Der Umfang der Konsumgüter nahm allerdings nicht im gleichen Tempo wie die verfügbare Geldmasse zu. Denn die UdSSR war nicht in der Lage, im Ausland dieselbe Menge an Konsumgütern einzukaufen wie früher, da die Staatshaushaltseinnahmen sich durch die sinkenden Weltmarktpreise für fossile Energieträger und infolge der Anti-Alkohol-Kampagne¹⁵ schmälerten. (Vgl. Gaidar 1988: 3) Die einheimische Produktion schaffte es nicht, den entstehenden Mangel zu beseitigen, das Konsumgüterdefizit verschärfte sich. Es entstand eine verdeckte Inflation. (Vgl. Gaidar 1988: 3 f.)

Der Versuch, mit knapper werdenden finanziellen Ressourcen sowohl die Industrie zu modernisieren als auch mehr für Konsumgüter und Lohnerhöhungen auszugeben (Spiegel Spezial Geschichte 2007/4: 127; Gorbatschow 1995: 338, 346), erwies sich als verhängnisvoll. Um die Haushaltslücken zu schließen und ihre steigenden Ausgaben weiterhin finanzieren zu können, nahm die Sowjetunion immer neue Auslandskredite auf, und das Finanzsystem des Landes geriet aus dem Gleichgewicht. (ZK KPdSU 1987: 22; Gaidar 2006: 132 f.)

¹⁵ Im Rahmen des Kurses auf „Beschleunigung der sozioökonomischen Entwicklung“ wurde im Mai 1985 ein Beschluss des ZK der KPdSU und des Ministerrates der UdSSR „Über die Überwindung der Trunkenheit und des Alkoholismus und die Ausrottung des Schwarzbrennens von Alkohol“ gefasst. Infolgedessen sank bis zum Ende 1986 die legale Produktion der alkoholischen Getränke um ca. 50 Prozent und die Einnahmen aus dem Alkoholhandel, die eine wichtige Quelle des staatlichen Haushaltes darstellten, gingen stark zurück. (Zhukow 2006: 28)

Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen Reformnotwendigkeit und politischem Kalkül

Immer noch in der Hoffnung, den beiden Aufgaben – Krisenüberwindung und Aufrechterhaltung des Lebensstandards – gerecht zu werden, nahm das Politbüro Kurs auf eine Vertiefung der Reformen. Nun sollten „wahrhaftig revolutionäre“ Maßnahmen sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft ergriffen werden. (ZK KPdSU 1987: 22 f.) Auf dem Plenum des Zentralkomitees der KPdSU im Juni 1987 wurden die „Aufgaben der Partei zur grundlegenden Umgestaltung der Wirtschaftsführung“ beschlossen, die Gorbatschow als „das [...] radikalste Wirtschaftsreformprogramm in unserem Land, seit Lenin 1921 die Neue ökonomische Politik einführte“ beschrieb. (Spiegel 02.11.1987: 182) Das Ziel der Reform war es, „innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre von einem übertrieben zentralisierten Führungssystem, das auf Befehlsbasis funktionierte, zu einem System überzugehen, das aus einer Kombination von „demokratischem Zentralismus und Selbstverwaltung besteht“ (Spiegel 02.11.1987: 182). In diesem Zusammenhang war es notwendig, die zentralstaatlichen Behörden von Aufgaben der Betriebsführung zu entbinden. (Spiegel 02.11.1987: 182) Betriebe sollten auf vollständige wirtschaftliche Rechnungsführung¹⁶ und Selbstfinanzierung umgestellt werden. Weitere wichtige Punkte des Programms waren eine Reform des Preisbildungssystems sowie des Finanzierungs- und Kreditmechanismus. (Spiegel 09.11.1987: 208) Trotz der angekündigten Reformradikalität hielt das Politbüro immer noch an der Idee fest, das sozialistische System zu modernisieren. Selbst Gorbatschow betonte wiederholt, dass der Sozialismus der richtige Entwicklungsweg sei, man müsste nur einige Korrekturen der in der Vergangenheit gemachten Fehler vornehmen, um die besten Ergebnisse zu erreichen. (Vgl. Spiegel 02.11.1987: 185; Spiegel 24.10.1988: 24) Es handelte sich somit auch dieses Mal um einen Versuch, das bestehende System durch marktwirtschaftliche Elemente zu ergänzen und gleichzeitig Planwirtschaft und zentralstaatliche Lenkungsmechanismen in ihren Grundzügen zu erhalten.

¹⁶ „Vollständige wirtschaftliche Führung“ bedeutet eine weitgehende Selbstständigkeit der Betriebe, einschließlich der Planung eines großen Teils der Produktion und der Wirtschaftsbeziehungen sowie volle Eigenerwirtschaftung der Mittel. Die Betriebe orientieren sich dabei in ihrer Tätigkeit an solchen Größen wie Kosten, Gewinn und Liefervereinbarungen und handeln im eigenen Interesse gemäß den Zielen der staatlichen Eigentümer. (Starodubrowski 1987: 433; Schüller 2002: 92)

Auch in der Sozialpolitik schien die politische Führung einen dritten Weg zu suchen. Den sozialistischen Idealen entsprechend wollte der Staat weiterhin die Sorge um das Wohlergehen seiner BürgerInnen tragen und war bereit, ungeachtet aller finanziellen Herausforderungen dafür noch mehr auszugeben. (Vgl. Spiegel 02.11.1987: 182) Hierfür sprechen geplante oder umgesetzte Ausgabensteigerungen in mehreren Bereichen der sozialen Sicherung sowie der beharrliche Verzicht auf unpopuläre Schritte (Vgl. Lohmann 1989: 481 f.), die zur weiteren Überforderung der staatlichen Finanzen führte. Allerdings ergaben sich in den folgenden Jahren als Folge der wirtschaftlichen und politischen Reformen immer mehr sozialpolitische Neuerungen, die in Richtung Deregulierung, Dezentralisierung oder Entstaatlichung gingen.

Meherere solcher Änderungen ergaben sich im Gesundheitswesen. In diesem Bereich wurde die von oben eingebrachte Idee, das System zu reformieren, aktiv von unten unterstützt. Dank der Glasnost-Politik entfaltete sich eine öffentliche Diskussion über den Zustand der staatlichen Gesundheitsversorgung, die Entlassungen und personelle Neubesetzungen im bürokratischen Apparat des Gesundheitswesens zur Folge hatte. (Schultz/Rafferty 1990: 195) Der im Februar 1987 auf persönliche Empfehlung Gorbatschows hin eingesetzte Gesundheitsminister Jewgenij Tschasow gehörte selbst zu den Kritikern der Lage in der medizinischen Versorgung. Seiner Meinung nach war sie schwer angeschlagen und litt unter unzureichender Finanzierung. Als das größte Übel betrachtete er jedoch die das System erstickende Bürokratie und die „Befehlsmentalität“. (Barr/Field 1996: 308) Im Auftrag des Politbüros entwickelte das Gesundheitsministerium Reformvorschläge, an deren Ausarbeitung sich medizinische Fachkräfte und Mitarbeiter der Gesundheitsverwaltung aktiv beteiligten und von denen sie sich eine leistungsstärkere und effizientere Gesundheitsversorgung sowie höhere Gehälter und bessere Arbeitsbedingungen erhofften. (Vgl. Kempe 1997: 115 f.; Medizinskaja Gazeta 12.10.2012: 12) Viele dieser Vorschläge wurden in den im November 1987 gefassten Beschluss, der die Haupttrichtlinien der Entwicklung des Gesundheitswesens festlegte, aufgenommen. (Vgl. Ministerrat und ZK KPdSU Beschluss Nr. 1318)

Die nominalen Gesundheitsausgaben, ebenso wie der Anteil dieser Ausgaben im staatlichen Haushalt, nahmen infolge dieses Beschlusses zu, allerdings bei Weitem nicht so stark, wie es seitens des Gesundheitsministeriums vorgeschlagen wurde

(Vgl. Davis 2011: 48; Statistischer Sammelband 1989: 19, 21). Eine große Neuerung bestand darin, dass in einem gewissen Rahmen privatwirtschaftliche Aktivitäten der staatseigenen medizinischen Einrichtungen zugelassen wurden. Sie durften der Bevölkerung „zusätzliche“ Leistungen gegen Entgelt erbringen und mit Arbeitgeberorganisationen Verträge über die medizinische Versorgung ihrer Belegschaften abschließen. Es wurden erste Schritte hin zur Dezentralisierung gemacht. Leiter der medizinischen Einrichtungen durften nun mit Finanzmitteln flexibler umgehen und die Gehaltshöhe ihrer Mitarbeiter entsprechend den individuellen Leistungen bestimmen. Vor dem Beginn einer flächendeckenden Implementierung wurden diese Neuerungen testweise in den Jahren 1987-1989 in einer Reihe von Regionen eingeführt. (Vgl. Rozhdestvenskaja/Schischkin 1998: 652 f.; Tragakes/Lessof 2003: 59 f.)

Wie in der gesamten Wirtschaft wurde mit dem Gesetz über „individuelle Erwerbstätigkeit“¹⁷, das zum 1. Mai 1987 in Kraft trat, der Weg für private Initiative auch im Gesundheitssektor eröffnet. Ärzte bekamen das Recht, privat zu praktizieren. Private Kliniken und Praxen erhielten keine staatliche Förderung und waren ausschließlich auf die Zahlung der Patienten angewiesen. (Schultz/Rafferty 1990: 195) Im Jahr 1989 schritt die Dezentralisierung der Verwaltung im Gesundheitswesen voran. Die Kontrolle über einen wesentlichen Teil der Finanzmittel des lokalen Gesundheitswesens wurde auf die örtlichen Sowjets übertragen. Sie durften auf Vorschlag der Behörden des Gesundheitswesens über Eröffnung und Schließung von medizinischen Einrichtungen entscheiden. Vorschriften der zentralstaatlichen Behörden, die die Besetzung der medizinischen Einrichtungen mit Personal geregelt hatten, verloren an Verbindlichkeit. (Tragakes/Lessof 2003: 59 f.)

Bedeutende sozialpolitische Korrekturen brachten das im Juni 1987 verabschiedete Reformgesetz „Über den Staatsbetrieb“¹⁸ mit sich, das die Selbstständigkeit der Betriebe und Genossenschaften sowie ihrer Arbeitskollektive deutlich erweiterte. Die Arbeitskollektive mussten künftig für eine effiziente Betriebsführung und ihre

¹⁷ Das Gesetz der UdSSR vom 19.11.1986 „Über individuelle Erwerbstätigkeit“ (Art. 17) erlaubte es auch, medizinische Leistungen zu erbringen. Die genaue Regulierung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit im medizinischen Bereich erfolgte durch Verordnung des Gesundheitsministeriums der UdSSR vom 04.03.1987 „über individuelle Erwerbstätigkeit der Ärzte und des Pflegepersonals“.

¹⁸ Gesetz der UdSSR vom 30.06.1987 „Über den Staatsbetrieb (Vereinigung)“.

Ergebnisse die volle Verantwortung tragen. (Spiegel 02.11.1987: 182) Die Belegschaften erhielten mehr Mitbestimmungsrechte, darunter auch in Fragen der Besetzung von Leitungspositionen in den Unternehmen und (Spiegel 11.01.1988: 96 f.; Eliseeva 2010: 79) und in Fragen der Entlohnung (Zhukow 2006: 30). Die größere Selbstständigkeit der Betriebe erforderte einen größeren Spielraum im Umgang mit Arbeitskräften. Im Jahr 1988 erfolgte eine grundlegende Veränderung: Es wurden „betriebsbedingte Kündigungen“ zugelassen. (Lohmann 1989: 476 f.) Die in der Verfassung verankerte Arbeitsplatzgarantie blieb jedoch nach wie vor erhalten, und es wurden sofort Maßnahmen beschlossen, die der Entstehung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken sollten. Hierfür wurde im Dezember 1987 verordnet, ein landesweites, einheitliches „System für Arbeitsvermittlung, Umschulung und Berufsorientierung“ zu schaffen. Dieses sollte dann greifen, wenn eine Arbeitgeberorganisation nicht imstande war, den freigesetzten Arbeitnehmern eine alternative Stelle anzubieten. Dieses für den sowjetischen Arbeitsmarkt neuartige System sollte ab dem Jahr 1988 die Arbeitsmarktbeobachtung und -berichterstattung übernehmen, die Bevölkerung über die Nachfrage nach Arbeitskräften informieren, Arbeitslose in Arbeits- und Ausbildungsstellen vermitteln, Arbeitskräfte in die Regionen mit geringem Arbeitskraftangebot umverteilen und Berufsberatung durchführen. (Ministerrat/ZK KPdSU/ZUG Beschluss Nr. 1457)

Für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz infolge einer Betriebskündigung oder einer Unternehmensliquidation verloren, waren außerdem Geldleistungen¹⁹ vorgesehen. Diese Leistungen wurden ausschließlich vom Arbeitgeber getragen. Bei Neuanstellungen hatte der Arbeitgeber außerdem die Sorge um die Wohnungsversorgung der neuen Arbeitnehmer zu übernehmen, wobei die frühere Beschäftigungsdauer sowie seine beim letzten Arbeitsplatz erworbenen Ansprüche zu berücksichtigen waren. Wenn eine Neuanstellung innerhalb des früheren Wohngebiets erfolgte, durften die Beschäftigten weiterhin die

¹⁹ Freigesetzte Arbeitnehmer erhielten von ihrem ehemaligen Arbeitgeber eine Abfindungszahlung in Höhe eines Durchschnittslohns sowie eine Lohnfortzahlung für die Dauer der Arbeitsbeschaffung, die allerdings zwei Monate nicht überschreiten durfte. In Ausnahmefällen, wenn der Arbeitslose sich rechtzeitig bei der Arbeitsvermittlungsbehörde registrierte und dennoch nicht vermittelt werden konnte, konnte die Lohnfortzahlung einen weiteren Monat geleistet werden. Bei Unternehmensliquidation wurde eine Lohnfortzahlung für die Dauer von höchstens drei Monaten gewährt. Ehemalige Beschäftigte der liquidierten Unternehmen, die an einer Umschulung oder Weiterbildung teilnahmen, erhielten für die Dauer dieser Maßnahmen Geldleistungen, die dem Durchschnitt ihres früheren Lohns entsprachen. (Ministerrat/ZK KPdSU/VCSPS Beschluss Nr. 1457)

Kinderbetreuungseinrichtungen sowie medizinischen Einrichtungen des früheren Arbeitgebers nutzen. (Ministerrat/ZK KPdSU/ ZUG Beschluss Nr. 1457) Für Arbeitslose, die auf ihren eigenen Wunsch kündigten, wurden allerdings keine Leistungen vorgesehen.

Die Veränderungen in der betriebswirtschaftlichen Praxis führten auch zu Verschiebungen innerhalb des Systems der Wohnungsversorgung. Da die meisten Industrieunternehmen bei der Finanzierung des Wohnbaus nun stärker auf eigene Mittel angewiesen waren, verringerten sie schon im Jahr 1988 den Umfang von Neubauten (Vgl. UdSSR in Zahlen 1990: 114) und weigerten sich, wie gewohnt einen Teil des von ihnen neugebauten Wohnbestandes an die lokalen Behörden zu übergeben. Sie argumentierten damit, dass die Finanzierung nun nicht wie früher aus den staatlichen „Kapitalinvestitionen“, sondern aus ihren eigenen Gewinnen erfolgte. Stattdessen zogen Unternehmen es vor, Wohnungsfinanzierungskredite an ihre Belegschaften zu vergeben, die für Individualbau, Beteiligung an Baugenossenschaften oder bald auch zum Kauf von Wohnungen verwendet werden konnten. (Vgl. Bessonova 1993: 101 f.) Ab dem Jahr 1988 kann man daher eine Zunahme des individuellen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus beobachten. Sein Umfang war allerdings immer noch sehr gering im Vergleich zum von staatlichen Unternehmen betriebenen Bau und er konnte auch nicht die Lücke schließen, die durch den Rückzug der Unternehmen aus der Wohnungsversorgung entstanden ist. (Vgl. UdSSR in Zahlen 1990: 114)

Die sowjetische Leitung unternahm auch explizite Schritte hin zur Schaffung eines privaten Wohnungsmarktes. Der Beschluss des Ministerrates,²⁰ der im Dezember 1988 gefasst wurde, bereitete den Boden für die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes. Diese begann wenige Jahre später, als Exekutivkomitees der örtlichen Sowjets, Unternehmen und Behörden das Recht eingeräumt wurde, Wohnungen aus ihrem Wohnungsbestand an BürgerInnen zu verkaufen.

Insgesamt war die Vorgehensweise, wenn es darum ging, die Strukturen der sozialen Sicherung an die Erfordernisse der wirtschaftlichen Realität anzupassen, doch eher

²⁰ Ministerrat Beschluss Nr. 1440 (1988): „Über Verkauf in das Privateigentum der BürgerInnen von Wohnungen in den Häusern des staatlichen und des öffentlichen Wohnungsbestandes“ vom 02.12.1988.

zögerlich. Die politische Führung versuchte Schritte, die eventuell soziale Spannungen hätten hervorrufen können, so lange wie möglich hinauszuzögern und reagierte dabei äußerst sensibel auf Kritik der Bevölkerung. Außerdem war die Partei- und Regierungselite trotz nach außen vermittelter Einigkeit in Sachen Reform gespalten. (Vgl. Spiegel 09.11.1987: 218; Gorbatschow 1995: 350 ff.).

Eine besonders scharfe Diskussion entfaltete sich zum Beispiel um die Preisbildungspolitik. Laut Michail Gorbatschow bestand er darauf, dass die Mehrheit der Konsumpreise (abgesehen von einigen wenigen Artikeln) schrittweise freigegeben werden sollten. Dieses Vorhaben wurde von vielen Mitgliedern des Politbüros als ein voreiliger Schritt zurückgewiesen, obwohl Subventionen alleine für Lebensmittel bis zum Jahr 1990 einen gigantischen Umfang von 100 Milliarden Rubel zu erreichen drohten (Vgl. Tschernjaew et al. 2006: 169, 171; Gorbatschow 1995: 346). So behauptete zum Beispiel ausgerechnet Boris Jelzin, der sich nur wenige Jahre später für die „Schock-Therapie“ als wirtschaftliche Reformstrategie entschied, dass die Gesellschaft für die Freigabe der Konsumgüterpreise nicht bereit gewesen wäre, und dass man ohnehin zu viel Aufmerksamkeit der Industrie schenke, während solche Bevölkerungsgruppen wie Rentner „aus dem Blickfeld geraten“ (zitiert nach Tschernjaew et al. 2006: 184). Widersacher der Preisliberalisierung erhielten Unterstützung aus dem Ministerrat, der die Vorbereitung der Reform, die im Jahr 1988 stattfinden sollte, nach Kräften abbremste. Unterdessen gelangten Gerüchte über eine mögliche Liberalisierung der Konsumpreise an die Öffentlichkeit und lösten eine abwehrende Reaktion der Bevölkerung aus. Die Reform wurde vertagt. (Vgl. Gorbatschow 1995: 361 ff.) Als ein gewisses Zugeständnis im Kampf um stabile Preise kann man das im Mai 1988 verabschiedete „Gesetz über Genossenschaften“ ansehen. Es erlaubte, in allen wirtschaftlichen Bereichen Genossenschaften zu errichten, die selbstständig Preise festlegten und Personal beschäftigen durften. (Köpke 1990: 40)

Die halbherzigen Wirtschaftsreformen endeten mit einem Fiasko, dass spätestens im Jahr 1989 absolut offensichtlich wurde. Statt steigender Wachstumsraten verzeichnete die sowjetische Wirtschaft einen Rückgang. Inflation und das Aufblühen des Schwarzmarktes waren die Folgen der Lohnsteigerungen bei gleichzeitig weiterhin bestehender Güterknappheit. Der Rückgang des Lebensstandards, den die politische Spitze zu verhindern suchte, betraf immer

breitere Bevölkerungsgruppen, während Unterstützungsmaßnahmen, die für die wirtschaftlich schwächsten Personen eingeführt worden waren, keine reale Abhilfe verschafften. (Vgl. Zhukow 2006: 32 ff.; Statistischer Sammelband 1991: 122)

Nicht nur ein Teil der politischen Führung, sondern ein immer größer werdender Teil der Bevölkerung lehnte den Kurs von Gorbatschow ab. Die Reformen reichten nicht aus, um das alte System in ein funktionierendes neues umzugestalten und die Wirtschaft zu beleben, sie hatten aber soziale Folgen, die von der Bevölkerung als gravierend wahrgenommen wurden. Umfragen aus dem Jahr 1988 zeigten, dass weniger als ein Viertel der Arbeiter und Angestellten mit dem Verlauf der wirtschaftlichen Reformen zufrieden war, wobei der Anteil der Befragten, die den Reformverlauf eindeutig als negativ beurteilten, binnen eines Jahres von 56 auf 71 Prozent stieg. (Ministerrat 1989²¹: 4) Im Sommer 1989 begann eine Streikwelle, die bald fast alle Wirtschaftsbranchen erfasste und die politische Führung dazu drängte, das Recht auf Streik anzuerkennen. Forderungen wirtschaftlicher Natur, nach Lohnerhöhungen oder Verbesserungen der Lebensbedingungen, wurden mit der Zeit durch politische Forderungen, wie zum Beispiel nach dem Rücktritt der Regierung, ergänzt. (Zhukow 2006: 45 f.)

Infolge der angespannten sozialen und wirtschaftlichen Lage gab die politische Spitze im Sommer 1989 die Idee, das sozialistische System zu vervollkommen und dadurch aufrechterhalten zu können, auf. Die Regierung kündigte einen planmäßigen Übergang zur Marktwirtschaft an. Aber auch dieses neue Modell wurde stets als „sozialistische“ oder „geplante“ Marktwirtschaft beschrieben. Dieses bedeutete nach wie vor eine starke Rolle des Staates in der Regulierung der Wirtschaft sowie eine umfassende soziale Absicherung. (Vgl. Korowkin 1991: 8; Köpke 1990: 38 ff.)

Der Kurs für die Aufrechterhaltung des sozialen Schutzes sowjetischer Prägung wurde nicht nur von vielen Vertretern des Regierungsapparates befürwortet sondern

²¹ Ministerrat 1989 Bericht vom 18.04.1989 „Über den Verlauf und die Ergebnisse der radikalen Verwaltungsreform“.

auch aktiv vom im März 1989 gewählten Kongress der Volksdeputierten²² unterstützt. Dem Ziel, eine sozialistische Marktwirtschaft aufzubauen folgend, schlug die Regierung zusätzliche Sozialausgaben im Umfang von fast 100 Mrd. Rubel im Jahr 1990 vor. Abgeordnete, die um ihre Popularität bei den Wählern besorgt waren, befürworteten diese Anregung und gingen sogar weiter als die Regierung, indem sie das Vorhaben, die Brotpreise um das Dreifache zu erhöhen, ablehnten. Außerdem wollte der Oberste Sowjet mindestens 70 Prozent der Erlöse von der Verbrauchspreissteigerung, die vom Ministerrat im Mai 1990 vorgeschlagen wurde, an die Bevölkerung in Form von Kompensationen zurückzahlen. (Korowkin 1991: 12) Der Volksdeputiertenkongress ergriff auch die Initiative im Bereich der Alterssicherung und gab im Juni 1989 dem Ministerrat den Auftrag, bis zum Ende des Jahre 1989 ein neues Rentensystem, einschließlich eines Mechanismus der jährlichen Anpassung von Renten an steigende Lebenshaltungskosten, auszuarbeiten. Des Weiteren sollte ein System von Unterstützungsmaßnahmen (Zuschüsse für den Kauf von Medikamenten, von Kleidung für Kinder etc.) für Personen, deren Einkommen unter dem Niveau des Existenzminimums lag, eingerichtet werden. (Vgl. Naryschkin et al. 2011: 185)

Das Gesetz der UdSSR „Über dringende Maßnahmen zur Verbesserung der Rentensicherung und Sozialversorgung der Bevölkerung“ vom 1. August 1989 stärkte den Schutz für mehrere Millionen der sowjetischen BürgerInnen. Es hob die krasse Ungleichheit in der Rentenversorgung der Arbeiter und Angestellten auf der einen und der Kolchosbauern auf der anderen Seite auf. Denn es etablierte einheitliche Bedingungen der Rentenvergabe für diese Gruppen (Art. 2), was eine bedeutende Erhöhung des Rentenniveaus für die Kolchosbauern bedeutete.

²² In den Jahren 1988 und 1989 erfolgten grundlegende Veränderungen in der Struktur der Staatsorgane der UdSSR. Sie begannen am Ende des Jahres 1988. Am 1. Oktober wurde Gorbatschow zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der UdSSR gewählt und im Dezember desselben Jahres wurde das Gesetz „Über Veränderungen und Ergänzungen der Verfassung“ verabschiedet, das das Wahlsystem und die Funktionsprinzipien der Staatsorgane veränderte. Infolge dieser Verfassungsänderungen konnte im März 1989 die erste partiell freie und kompetitive Wahl zum Kongress der Volksdeputierten durchgeführt werden. Ein Drittel der Volksdeputierten wurde noch immer durch die kommunistische Partei und die sogenannten gesellschaftlichen Organisationen (Gesamtsowjetischer Leninscher Kommunistischer Jugendverband, Zentralrat der Gewerkschaften der UdSSR, Rat der Journalisten etc.) bestimmt. (Spiegel 30.10.1989:187) Der selten tagende Kongress der Volksdeputierten und der aus seiner Mitte gebildete, stets funktionierende Oberste Sowjet wurden zu den höchsten legislativen Organen der UdSSR. Dasselbe System wurde zur Wahl der Volksdeputierten auf der republikanischen und lokalen Ebene angewendet. (Zhukow 2006: 17 ff.)

Zeitgleich wurden Leistungen für mehrere Rentnergruppen ausgebaut.²³ Die Kosten für die Umsetzung dieser Vorschriften erwiesen sich als enorm hoch. Alleine im Jahr 1989 wurden sie auf 6,5 Milliarden Rubel geschätzt (Degtjarew 1999). Deswegen wurde zu deren Finanzierung eine um bis zu 30-prozentige Beitragserhöhung zum 1. Januar 1990 (Art. 9) und eine inkrementelle Umsetzung der einzelnen Maßnahmen beschlossen (Art. 10).

Durch restriktive Korrekturen der früheren Lockerungen in der Lohnpolitik versuchten die Regierung und der Volksdeputiertenkongress ein Gleichgewicht zwischen dem Lohnwachstum und dem kargen Konsumgüterangebot herzustellen. Ab Oktober 1989 durften Gehälter der Belegschaften der Staatsbetriebe unabhängig von ihren Arbeitsleistungen um nicht mehr als drei Prozent jährlich wachsen, bei einem stärkeren Zuwachs wurde eine hohe Steuer auferlegt. Diese Regelung wurde im Dezember 1990 auf die Jahre 1991 und 1992 ausgedehnt. (Korowkin 1991: 11; Naryschkin et al. 2011: 185) Auch in Bezug auf Genossenschaften wurden im Herbst 1989 Maßnahmen ergriffen, die in dieselbe Richtung gingen. Genossenschaften durften nicht mehr alle Arten der gewerblichen Tätigkeit ausüben. Außerdem wurden Lokalbehörden dazu berechtigt, Höchstpreise für von Genossenschaften produzierte Konsumgüter zu bestimmen. Vermutlich waren diese Schritte auch als eine Reaktion auf Proteste aus der Bevölkerung gegen hohe Preise, die diese privaten Unternehmen für ihre Waren verlangten und auch gegen hohe Gehälter, die sie an ihre Belegschaften zahlten, zu verstehen. (Vgl. Köpke 1990: 40 f.)

Im März 1990 wurde das Präsidialamt etabliert und Gorbatschow wurde vom Volksdeputiertenkongress zum ersten Präsidenten der UdSSR gewählt. Zur selben Zeit erfolgte eine weitere grundlegende Veränderung im politischen System – durch eine Verfassungsänderung wurde das politische Monopol der kommunistischen Partei beendet. (Zhukov 2006: 21) Als Präsident konzentrierte Gorbatschow in

²³ Die Abzüge von den Renten der als Arbeiter und Vorarbeiter weiterhin beschäftigten Rentner und der beschäftigten Behinderten wurden abgeschafft (Art. 4). Veteranen des Großen Vaterländischen Krieges wurden durch zusätzliche Sachleistungen begünstigt. Die für Veteranen vorgesehenen Begünstigungen wurden auf die Angehörigen von im Rahmen des militärischen Dienstes gefallene oder verletzte Soldaten ausgedehnt (Art. 7). Die monatlichen Leistungen für Behinderte wurden erhöht (Art. 8). Die gesamten Quellenangaben dieser Fußnote beziehen sich auf das Gesetz der UdSSR „Über dringende Maßnahmen zur Verbesserung der Rentensicherung und Sozialversorgung der Bevölkerung“.

seinen Händen bedeutende Befugnisse²⁴, unter anderem durfte er während der Zeit, wenn der Oberste Sowjet nicht tagte, Dekrete mit Gesetzeskraft erlassen. Er konnte auch ein Veto gegen parlamentarische Gesetze einlegen und bei anhaltendem Widerspruch der Legislative einen Volksentscheid veranlassen. Die Autorität und die Vollmachten seines neuen Amtes wollte Gorbatschow für eine schnelle Behebung der Krise mittels Übergangs zu einer „geplanten Marktwirtschaft“ nutzen. (Spiegel 26.03.1990: 180; Köpke 1990: 17)

Zu seinem Reformpaket gehörte eine Umgestaltung der Eigentumsbeziehungen, darunter die Etablierung eines privaten Wohnungsmarktes sowie die Aufhebung der Staatsmonopole etc. (Vgl. Köpke 1990: 16) Es wurde die Freigabe der Preise angekündigt, die bis dato immer wieder vertagt worden war (Vgl. Korowkin 1991: 9). Die Preiserhöhungen sollten allerdings durch eine umfassende Indexierung der Löhne abgemildert werden. (Köpke 1990: 17)

Gorbatschow nutzte seine Befugnisse und legte mit seinem Dekret²⁵ grundlegend neue Konzepte der Wohnungspolitik fest. In der Sowjetunion sollte sich ein Wohnungsmarkt herausbilden, sodass jeder BürgerInnen entsprechend seinen Bedürfnissen eine Wohnung oder ein Haus, darunter auch aus dem öffentlichen Wohnungsbestand, entweder langfristig mieten oder käuflich erwerben konnte. Das Dekret sah vor, dass Unternehmen sich an der Versorgung ihrer Belegschaften mit Wohnraum stärker in Form von zinnlosen Darlehen und Beihilfen für den Erwerb des Wohnraums beteiligen sollten. Über die Verteilung des von Unternehmen selbst erbauten Wohnraums sollten Arbeitskollektive entscheiden. Der nächste Vorschlag zur Lösung der Wohnungsprobleme – die Förderung des Eigenheimbaus – setzte voraus, dass den BürgerInnen auf dem Land sowie in den Städten Grundstücke frei zugeteilt werden konnten. Damit BürgerInnen den Eigenheimbau finanziell bewältigen konnten, war eine Kredit- und Darlehensvergabe zu entwickeln. An der

²⁴ Der Präsident schlug den Ministerpräsidenten sowie auch dessen Absetzung vor, berief und entließ „mit angemessener Billigung des Obersten Sowjets“ Minister, ernannte Botschafter und unterschrieb internationale Verträge. Verletzte er die Verfassung, konnte der Volksdeputiertenkongress ihn abberufen. Allerdings durfte der Präsident seinerseits die Auflösung des Obersten Sowjets beantragen. Er war der Oberbefehlshaber der Streitkräfte und durfte den Ausnahmezustand ausrufen. Er durfte außerdem Streiks, Demonstrationen, Versammlungen, Organisationen, Zeitungen verbieten, Gesetze der Unionsrepubliken aufheben, republikanische Regierungen absetzen etc. (Vgl. Spiegel 05.03.1990: 171)

²⁵ Erlass des Präsidenten der UdSSR vom 19.05.1990 Nr. 201 „Über neue Ansätze bei der Lösung der Wohnungsproblematik und die Maßnahmen zu ihrer praktischen Umsetzung“.

Vorbereitung der Infrastruktur für den Wohnungsbau (Zufahrten, Wasser-, Strom- und Gasanschlüsse) hatten sich wiederum Unternehmen zu beteiligen. Aus dem Dekret ging hervor, dass der Staat sich bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum auf Behinderte, Kriegsveteranen, Angehörige der Sicherheitskräfte und ihre Hinterbliebenen, Lehrer, Ärzte und andere Mitarbeiter des nicht produktiven Bereichs fokussieren sollte. Allerdings sollte das staatliche Engagement in der Wohnungsversorgung sich auf eben diese Gruppen auch beschränken. (Naryschkin 2011: 248) Hinsichtlich der Mietzahlungen für Wohnungen aus dem öffentlichen Wohnungsbestand wurde geplant, dass Mieten enger an die Größe und Qualität des Wohnraums geknüpft werden. Für Menschen mit geringem Einkommen sowie für diejenigen, die in Räumen wohnten, die nicht den sanitären und technischen Normen entsprachen, wurde eine Mietbefreiung vorgesehen. (Naryschkin 2011: 249)

Das Gesetz „Über das Eigentum in der UdSSR“ vom 1. Juli 1990 (Art. 7) ergänzte den Beschluss des Ministerrates, der den Verkauf der Wohnungen aus dem öffentlichen Bestand gestattete und berechtigte die Wohnungsmieter dazu, ihre Wohnungen aus dem öffentlichen Wohnungsbestand zu kaufen. Außerdem erkannte dieses Gesetz Mitglieder der Wohnungsbaugenossenschaften, die ihre Geschäftsanteile im vollen Umfang bezahlt hatten, als Eigentümer der Wohnungen an. Von dem neu eingeräumten Recht, ihre Wohnungen zu kaufen, machte allerdings nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Gebrauch. Zwischen 1988 und 1991 wurde ca. ein Prozent des öffentlichen Wohnungsbestandes auf diesem Wege privatisiert. (Bessonova 2011: 21) Private Investitionen in den Wohnungsbau nahmen von 2,8 Milliarden im Jahr 1986 auf 4,3 Milliarden im Jahr 1989 zu. (UdSSR in Zahlen 1990: 112)

Mit einem Beschluss des Obersten Sowjets wurden Grundlagen der Gesetzgebung zur Beschäftigung²⁶ vom 15. Januar 1991 in Kraft gesetzt. Den sowjetischen BürgerInnen wurde damit das alleinige Recht eingeräumt, über ihre berufliche Tätigkeit zu bestimmen. Arbeitszwang in jedweder Form (Art. 1) und somit die Verpflichtung zu arbeiten, wurde dabei ausdrücklich untersagt. Ein weiteres Novum bestand darin, dass selbstständige Beschäftigung als eine legale Tätigkeit anerkannt wurde. (Art. 1) Als arbeitslos wurden allerdings nur diejenigen anerkannt, die ihren

²⁶ Beschluss des Obersten Sowjets der UdSSR vom 15.01.1991 Nr. 1906-1, „Grundlagen der Gesetzgebung der Union der SSR und der Republiken zur Beschäftigung der Bevölkerung“.

Arbeitsplatz aus Gründen verloren, auf die sie keinen Einfluss nehmen konnten (Art. 2). Außerdem wurde ein Rahmen für Etablierung der Arbeitslosensicherung geschaffen. Die konkreten Regelungen bezüglich der sozialen Garantien bei Arbeitslosigkeit sollten ab dem 1. Juni 1991 in Kraft treten. Die Unionsrepubliken durften diese Frist vorziehen, wenn sie über nötige finanzielle Ressourcen verfügten. Es wurde beschlossen, einen sogenannten „Staatlichen Fond zur Förderung der Beschäftigung“ (Beschäftigungsfond) zu gründen. (Art. 18) Seine Finanzierung sollte durch Arbeitgeberbeiträge in Höhe von einem Prozent des Lohnfonds und Zuwendungen aus dem zentralen sowie aus den republikanischen und lokalen Haushalten erfolgen. (Art. 22)

Zur Unterstützung von Arbeitslosen sollten auf der lokalen Ebene außerdem entlohnte gemeinschaftsnützliche Beschäftigungen organisiert werden, die durch lokale Haushalte und den Beschäftigungsfonds finanziert werden sollten. (Art. 23) Berufliche Weiterbildung und Umschulungen gehörten ebenfalls zu den vorgesehenen Leistungen. (Art. 24)

Transferleistungen schlossen Stipendien während beruflicher Weiterbildungen, Arbeitslosengeld und Sachleistungen für unterhaltsberechtigten Familienmitglieder des Arbeitslosen ein. (Art. 25) Als Berechnungsgrundlage für das Arbeitslosengeld diente der Durchschnittslohn während des letzten Jahres der Beschäftigung (Art. 30). Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz infolge der Unternehmensreorganisation oder -liquidation oder eines Unfalls im Betrieb verloren, standen außerdem eine dreimonatige Lohnfortzahlung sowie eine Abfindungszahlung zu. (Art. 26)

6. Zwischenfazit

Zunächst war die Sozialpolitik der Ära Gorbatschow eine konservative, im Sinne der Aufrechterhaltung des bestehenden Systems der sozialen Sicherung, mit vereinzelten Einschlüssen von strukturellen Neuerungen. Sogar die Reformschritte, die man im Sinne der Individualisierung oder Privatisierung der Risiken interpretieren kann, enthielten starke etatistische Komponenten. So wurden zum Beispiel die zusätzlichen Sparrenten und der individuelle Wohnungsbau vom Staat mitfinanziert. Die Lockerung des Kündigungsschutzes wurde sofort durch die neuen Leistungen ausgeglichen. Sonst erwiesen sich die liberalen Neuerungen als Ergänzungen zu den

Leistungen des staatlichen Sicherungssystems, wie im Falle der privaten ärztlichen Praxen oder einer partiellen Freigabe der Preise in den genossenschaftlichen Läden.

Allerdings wurden gegen Ende der 1980er-Jahre immer größere Schritte hin zur „Entstaatlichung“ oder zumindest hin zur Lockerung der zentralstaatlichen Kontrolle unternommen. Die grundlegenden Veränderungen betrafen in erster Linie die Bereiche Wohnungs-, Beschäftigungspolitik- und Preisbildungspolitik. Diese waren im sozialistischen Modell weitaus stärker als in Marktwirtschaften als ein Teil der Sozialpolitik konzipiert und gerieten infolge der Etablierung der marktwirtschaftlichen Elemente unter einen starken Reformzwang. Dieser resultierte allerdings auch aus der finanziellen Lage des Staates. Die Finanzierung der Sozialausgaben auf Pump erreichte am Ende der 1980er-Jahre ihre Grenzen. Mit dem Rückzug aus dem Wohnungsbau verschaffte sich der erschöpfte Staat eine Erleichterung.

Die Sozialpolitik veränderte sich im selben Zeitraum allerdings auch in einer anderen Hinsicht: Wie der Kenner der russischen Politik Klaus von Beyme richtig anmerkte, verlieh Gorbatschow der Sozialpolitik eine neue Bedeutung und stellte sie „ins Zentrum seiner Systematik“. Dabei näherten sich das Verständnis und die Inhalte der Sozialpolitik während seiner Regierungszeit an die in westlichen Wohlfahrtsstaaten an. Das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit stand im Zentrum dieser neuen Interpretation. (Beyme von 1988: 179) Diese Entwicklung wurde ohne Zweifel durch den Prozess der Demokratisierung begünstigt, der in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre stattfand. Sein Kernstück war die „Glasnost-Politik“, die eine ungewöhnlich freie Diskussion über soziale Schief lagen und Fragen herbeiführte.²⁷ Hinter dieser Hinwendung zur Sozialpolitik stand wohl auch der Wunsch der politischen Führung,

²⁷ Veröffentlichungen der Studienergebnisse zum Thema Armut deckten die Unzulänglichkeit der Löhne der Geringqualifizierten und der Beschäftigten im nicht produzierenden Sektor, des Kindergeldes und der Renten mancher Empfängergruppen und das Ausmaß der Obdachlosigkeit auf. (Vgl. Kempe 1997: 2 f., 25 f.; Braithwaite 1997: 32, 46) Die Privilegien der Parteifunktionäre, die die Vorzüge der Sonderversorgung genossen, wurden in den Medien und selbst von Parteifunktionären angeprangert. (Hildermeier 1998: 1037; Spiegel 24.02.1986: 148) Im Jahr 1989 wurden zum ersten Mal seit vielen Jahrzehnten offizielle Daten zur Einkommensverteilung in der sowjetischen Gesellschaft veröffentlicht (Vgl. Alexeev/Gaddy 1993: 23). Außerdem decken Untersuchungen von russischen Wissenschaftlern und die mit Beginn der Perestroika erscheinenden Presseberichte auf, dass die Wohnungsverteilung von Korruption und Vetternwirtschaft betroffen war. Diese beleuchteten auch, dass der Wohnbestand ungleich zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen verteilt war, wobei Untersuchungen von russischen Soziologen eine Tendenz zur besseren Versorgung der wirtschaftlich besser gestellten Familien mit Wohnraum zeigten. (Vgl. Bessonova 1993: 98 ff.)

mittels der demonstrativen Bemühung um das Wohlergehen der Menschen einerseits Unterstützung für den neuen politischen Kurs und andererseits Legitimation und Popularität für sich selbst zu sichern.

Der von oben angestoßene Demokratisierungsprozess gewann allerdings an Eigendynamik und die propagandistische Betonung der sozialen Rechte wurde, wie Klaus von Beyme (1988: 21) es treffsicher formulierte, zu einem „Bumerang“. Die Kommunikationsmuster zwischen der politischen Elite und der Gesellschaft veränderten sich grundlegend. Die Glasnost-Politik machte das früher unzugängliche oder zumindest aus ideologischen Gründen nicht zur offenen Diskussion stehende Wissen publik und erlaubte eine offene Kritik am Handeln der Partei und der Staatsorgane. Die sowjetischen BürgerInnen nahmen die neuen Freiräume wahr, was sich in einer Lawine kritischer Medienberichte, aber auch in der sich verstärkenden Protestaktivität ausdrückte. (Zaslavskaja 1991: 10)

Ob die Sozialpolitik eine von der politischen Führung erwünschte stabilisierende und legitimierende Wirkung tatsächlich entfaltete, ist fraglich. Die Umfrageergebnisse am Ende der 1980er-Jahre zeigen, dass die Bevölkerung zwar die intensive staatliche Intervention zum Zweck der sozialen Absicherung durchaus befürwortete, allerdings das gesamte System trotz seiner Leistungen ablehnte. Das Glauben der Menschen daran, dass das sozialistische System ein zukunftsfähiges Modell sei, war am Ende der 1980er-Jahre untergraben. (Vgl. Zaslavskaja 1991: 9) Unterschiede in der Qualität der Versorgung einer großen Mehrheit und einer kleinen bevorzugt behandelten Spitze erzeugten eine delegitimierende Wirkung und schwächten das Vertrauen der BürgerInnen in den Staat. Umfragen belegen, dass ein großer Teil der Befragten das System der Sonderversorgung, das einigen wenigen Vertretern der Elite Zugang zu speziellen Läden, besseren Wohnungen, Kliniken und Erholungseinrichtungen etc. gewährte, als ungerecht betrachtete. (Lane 1990: 151) Dieses Empfinden dehnte sich auch noch weiter auf die Einkommensverteilung insgesamt aus, denn etwa die Hälfte der sowjetischen BürgerInnen fasste das bestehende System entweder als „ganz ungerecht“ und weitere über 40 Prozent als „nicht ganz gerecht“ auf. (WZIOM 1991: 102)

IV. Die Sozialpolitik der Ära Jelzin

1. Sozialpolitik im Sinne der sozialen Marktwirtschaft

1.1. Verselbstständigung der RSFSR

Aufgrund der fortschreitenden Desintegration der Sowjetunion und der Vertiefung der Wirtschaftskrise machte sich die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik (RSFSR) sowie auch weitere sowjetische Republiken immer mehr von der zentralstaatlichen Führung unabhängig. (Vgl. Eliseeva 2010: 132 ff.) Anfang März 1990 kam infolge einer partiell freien und kompetitiven Wahl der Volksdeputiertenkongress²⁸ der RSFSR (VDK RSFSR) zustande, der als das Legislativorgan der RSFSR und im Anschluss der Russischen Föderation bis Oktober 1993 agierte. Die Wahl zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets gewann Boris Jelzin, der durch die breite Bewegung „Demokratisches Russland“ unterstützt wurde. (Vgl. Eliseeva et al. 2010: 123; Šejnis 2005: 305 ff.)

Eine Mehrheit der Abgeordneten des VDK RSFSR strebte mehr politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit von der sowjetischen Führung an und vereinte sich trotz der in ihren Reihen bestehenden ideologischen Differenzen in diesem Bestreben um den aktiv handelnden Jelzin. Am 12. Juni 1990 wurde die „Deklaration der staatlichen Souveränität der RSFSR“²⁹ angenommen. Diese erklärte die RSFSR zu einem „demokratischen föderalen Rechtsstaat“ und verkündete den Vorrang der Verfassung und der Gesetze der RSFSR vor den gesetzlichen Normen der UdSSR. (Bezborodow et al. 2010: 123) Am 22. Juni 1990 verabschiedete der VDK RSFSR eine Resolution „Über die Abgrenzung der Rollen der führenden Behörden in der RSFSR“. Danach unterlag der Ministerrat der RSFSR nicht mehr den Weisungen der Regierung der UdSSR. Nur wenige Ministerien der Sowjetunion behielten die direkte Kontrolle über Unternehmen und Institutionen in der RSFSR. (Vgl. Eliseeva 2010a:

²⁸ Der Volksdeputiertenkongress bestand aus einer Versammlung von über tausend Abgeordneten, die über die höchste Staatsgewalt verfügte, aber nur einmal im Jahr sowie in besonderen Ausnahmefällen tagte. Zwischen 1990 und 1993 fanden insgesamt neun Sitzungen des VDK statt. Zusätzlich wurde aus den Reihen der Deputierten ein kleineres, ständig tagendes Organ gewählt. Dieser sogenannte Oberste Sowjet setzte sich aus zwei Kammern zusammen, deren Mitglieder nach festgelegten Quoten auf Vorschlag der VDK-Abgeordneten aus allen Landesteilen bestimmt wurden. (Šejnis 2003: 87)

²⁹ Obwohl die Auflösung der Sowjetunion erst mehr als ein Jahr später, im Dezember 1991, de jure abgewickelt wurde, agierte die russische Teilrepublik schon ab Mitte 1990 weitgehend unabhängig. (Vgl. Eliseeva 2010: 138f., 142 f.)

124; Šejnis 2005: 318 ff.) Am 12. Juni 1991 fand, einem Referendum zur Einführung des Präsidentschaftsamtes folgend, die erste Präsidentschaftswahl in der RSFSR statt. Jelzin gewann überzeugend schon in der ersten Runde und wurde zum Präsidenten zunächst der RSFSR und nach der endgültigen Auflösung der Sowjetunion auch der Russischen Föderation³⁰. (Vgl. Eliseeva 2010b: 142 f.)

Parallel zur politischen Krise in der Sowjetunion verschärfte sich auch die wirtschaftliche Lage. Das Defizit der Konsumgüter war dermaßen stark, dass Hungersnöte in den Städten zu einer realen Bedrohung wurden. Die Inflation verminderte die Kaufkraft der Löhne und der sozialen Transferleistungen. Die Zunahme von Streiks und Demonstrationen zeugte von der angespannten sozialen Lage. (Hildermeier 1998: 1042 ff.) Der politischen Führung, sowohl auf der Unions- als auch auf der Republikebene, offenbarte sich die Notwendigkeit einer tiefgehenden ökonomischen Reform, als es die Perestroika-Politik zunächst vorsah. Es war nicht mehr die Rede von einer Verbesserung des sozialistischen Systems. Die politischen Zentren der Sowjetunion und der RSFSR begannen mit der Vorbereitung eines Übergangs zur Marktwirtschaft.

1.2. Sozialpolitischer Reformentwurf

Schon während seiner I. Tagung beauftragte der VDK RSFSR den Obersten Sowjet, bis zur nächsten Sitzung ein Projekt der Wirtschaftsreformkonzeption zu entwickeln. Mitte Juni 1990 wurde der Ministerrat der RSFSR neu gebildet. Wichtige Posten in der Regierung übernahmen erklärte Anhänger des Übergangs zur Marktwirtschaft. So wurden Grigorij A. Jawlinskij zum ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten und Boris G. Fjodorow zum Finanzminister (Eliseeva 2010a: 124). In seinem „Programm der Wirtschaftsstabilisierung und des Übergangs zur Marktwirtschaft“, das im Auftrag des Obersten Sowjets vorbereitet wurde, verkündete der Ministerrat der RSFSR: „... der allmähliche Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ist unmöglich. Weitere Versuche, sich in diese Richtung zu bewegen, ziehen bloß den vollständigen Verlust der Kontrolle über

³⁰ Der Präsident wurde für fünf Jahre gewählt. Die neue Verfassung aus dem Jahr 1993 reduzierte die Amtszeit des Präsidenten auf vier Jahre, ihre Übergangsregelungen sahen jedoch vor, dass Jelzin bis 1996 im Amt bleiben durfte. (Vgl. Eliseeva 2010b: 142)

volkswirtschaftliche Prozesse nach sich. Man muss schnell das neue marktwirtschaftliche Modell der Steuerung in Gang setzen, dessen Effektivität durch die globale Erfahrung bewiesen wurde.“ (Regierung der RSFSR 1991: 2)

Als Basis für dieses Programm diente das „Programm des Übergangs zum Markt“, das von Grigorij Jawlinskij und anderen Wirtschaftsexperten ausgearbeitet wurde (Vgl. Regierung der RSFSR 1991: 2). Diese Gruppe bestand hauptsächlich aus Wirtschaftswissenschaftlern, die sich von den Wirtschaftsreformen in Polen und Kritikern der Planwirtschaft, wie zum Beispiel János Kornai, inspirieren ließen. (Vgl. Aleksaschenko 2012) Die meisten von ihnen hatten keine lange bürokratische oder politische Karriere hinter sich und waren früher entweder in den Forschungseinrichtungen oder aber auch bei sowjetischen Planbehörden und sozialen Ministerien tätig gewesen.³¹ In den Medien wurde dieser Reformplan „500-Tage-Programm“ genannt, denn eben in dieser kurzen Zeit sollten die Weichen für die Entwicklung einer funktionierenden Marktwirtschaft gestellt werden. (Vgl. Programm des Übergangs zum Markt 1990: 42 ff.)

Das Reformprogramm orientierte sich stark an den Ideen der sozialen Marktwirtschaft: „Die Rede ist nicht nur vom Übergang zu den Marktmechanismen in den Wirtschaftsbeziehungen. Es wird ein bedeutenderes Ziel gesetzt – eine sozial orientierte Wirtschaft zu bilden, die bloße Deklarationen der sozialen Prioritäten durch für jeden StaatsbürgerInnen deutliche und klare Mechanismen ihrer Umsetzung ersetzt.“ (Programm des Übergangs zum Markt 1990: 101) In dem Teil des 500-Tage-Programms, der die geplanten sozialpolitischen Reformen beleuchtet, wurde zwar die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Individuums für sein Wohlergehen betont. Die Chancen für die Entfaltung des Eigenpotenzials sollten aber durch „ein System der staatlichen sozialen Garantien“ gesichert werden. (Programm des Übergangs zum Markt 1990: 102) Die bestehenden sozialen Garantien wie der Mindestlohn, die Renten, die Stipendien, die Beihilfen im Falle der temporären Arbeitsunfähigkeit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf kostenlose Bildung und die medizinische Versorgung, die Begünstigungen bei schweren Arbeitsbedingungen, das Recht auf eine Wohnung und das Recht auf Erholung,

³¹ Vgl. zum Beispiel Jawlinski Grigorij Lebenslauf, Jarygina Tatjana Lebenslauf, Michailow Alekesei Lebenslauf, Zadornow Michail Lebenslauf.

sollten weiterhin bestehen. Es sollten auch neue Mechanismen der sozialen Sicherung eingeführt werden: Arbeitslosengeld und Leistungen sozialer Fürsorge für Arme. (Programm des Übergangs zum Markt 1990: 103) Das minimale Einkommensniveau sollte in der Zukunft auf der Basis des sogenannten „minimalen Konsumbudgets“ bestimmt werden, dessen Ausarbeitung das Programm als einen Ausgangspunkt aller sozialen Reformen bezeichnete. Dieser Mindeststandard sollte sich nicht nur auf die physiologischen Bedürfnisse der Menschen begrenzen sondern auch unter den Bedingungen der Preisliberalisierung jedem BürgerInnen die Möglichkeit geben, „würdevoll“ zu leben. Darunter verstanden die Programmautoren die Möglichkeit, sich eine Wohnung zu leisten, Bildung und medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen und arbeitsunfähige Familienmitglieder zu unterstützen. (Vgl. Programm des Übergangs zum Markt 1990: 104) Andere Reformkomponenten, wie zum Beispiel die Einführung einer kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung, wurden dagegen als „vorzeitig“ angesehen. (Programm des Übergangs zum Markt 1990: 121)

Man kann nur mutmaßen, ob diese Pläne in ihrer Gesamtheit angesichts der faktischen wirtschaftlichen Situation tatsächlich realisierbar waren. Das Programm wurde von Jelzin zwar zunächst befürwortet, im Herbst 1991 gab der Präsident es allerdings auf, als er ein neues Kabinett bildete, dessen Ziel eine „Schock-Therapie“ war. (Bezborodow 2010: 182) Wichtiger ist, dass die Ideen und Wertevorstellungen, die dieses Programm prägten, in den Jahren 1990-1991 in die Reformgesetzgebung eingegangen sind.

Rentenreform 1991

Das Rentenreformgesetz³² das im November 1990 verabschiedet wurde und am 01.01.1991 in Kraft trat, war darauf ausgerichtet, das Rentensystem sogar universeller zu gestalten, als es in der Sowjetunion der Fall war. Eine neu eingeführte „Sozialrente“ gewährte denjenigen, die keinen Anspruch auf eine Altersrente hatten, eine Mindestsicherung im Alter. Die gesetzliche Rentenversicherung wurde auf Beschäftigte der Privatunternehmen, Selbstständige und Kleriker ausgedehnt. Die Anzahl der Beschäftigtengruppen, die das Recht auf eine Frühverrentung hatten,

³² Das Gesetz der RSFSR „Über die staatlichen Renten in der RSFSR“ vom 20.11.1990, Nr. 340-I.

wurde bedeutend erweitert, wodurch die Frührentneranzahl allein zwischen 1991 und 1993 um etwa 30 Prozent anstieg. Als Beschäftigungszeit wurden nun auch Elternzeit, Wehrdienst, Zeiten der Pflege von Schwerbehinderten, unverschuldetes Ruhen des Arbeitsverhältnisses der Ehefrauen von Militärangehörigen und Diplomaten etc. angerechnet. Allen weiterhin beschäftigten Rentnern wurde der Rentenbezug im vollen Umfang gestattet. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 5; Sinjavskaja 2010: 189 f.; Chandler 2001: 317) Dabei wurde das grundsätzliche Renteneintrittsalter für alle Beschäftigtengruppen auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Niveau belassen – beim 55. Lebensjahr für Frauen und dem 60. Lebensjahr für Männer, wobei für Empfänger der Sozialrente das Renteneintrittsalter um jeweils fünf Jahre höher war. (Gudima 1997: 7; Weltbank 2005: 72).

Es bestanden weiterhin drei Rententypen: Altersrente, Invaliditätsrente und Hinterbliebenenrente. Für jeden von diesen drei Typen existierten zwei Ausprägungen: arbeitseinkommensbezogene Arbeitsrenten und Sozialrenten. Daneben bestand für unter gefährlichen Bedingungen arbeitende Beschäftigte und für Vertreter sozial bedeutender Berufe (z.B. Lehrer) weiterhin eine vierte Kategorie: die Dienstaltersrente. Diese Rentenart hatte eine Belohnungs- und Entschädigungsfunktion. Das Renteneintrittsalter war geringer und die Ersatzrate höher als bei anderen Rententypen. (Gudima 1997: 7; Wieting 1999: 115; Sinjavskaja 2010: 189 f.)

Je nach Beschäftigungsdauer sollte die Altersrente 55 bis 75 Prozent des Durchschnittslohns betragen. Als eine Berechnungsgrundlage für die arbeitseinkommensbezogenen Leistungen diente das durchschnittliche Monatseinkommen, entweder der letzten zwei Jahre vor dem Ruhestand oder von beliebigen fünf Jahren während des gesamten Arbeitslebens. Die Anzahl der Arbeitsjahre, die den vollen Rentenanspruch begründete, blieb auf dem alten Niveau: 25 Jahre für Männern und 20 für Frauen. Für jedes weitere Arbeitsjahr erhöhte sich der Rentenanspruch um jeweils einen Prozentpunkt. (Gudima 1997: 7; Rimaschewskaja 2003: 246) Das neue Rentengesetz zielte zwar darauf, Löhne und spätere Renten durch unter anderem die Anhebung der Bezugshöchstgrenze enger miteinander zu verknüpfen (Vgl. Sinjavskaja 2001: 50), ein hohes Maß an Äquivalenz konnte jedoch im Rahmen dieses Designs kaum erreicht werden. Zum einen wurden nicht die individuellen Beiträge, sondern nur die Lohnhöhe während

einer bestimmten Phase des Arbeitslebens berücksichtigt. Zum anderen entfalteten die Höchst- und Mindestgrenzen³³ eine zusätzliche angleichende Wirkung. Dem künftigen Auseinanderdriften der Renten und der Lebenshaltungskosten versuchte der Gesetzgeber durch die Einführung der regelmäßigen Rentenanpassung³⁴ an die Lebenshaltungskosten und die Lohnentwicklung vorzubeugen. (Sinjavskaja 2000: 2).

Ein großes Novum des Rentengesetzes war die Verschiebung der Finanzierungslast im Rahmen der Rentenversicherung vom Staat hin zum Arbeitgeber und -nehmer. Unternehmen und Arbeitgeberorganisationen jeder Art hatten daher nun einen größeren Anteil des Lohnfonds für die Rentenversicherung zu entrichten als früher. (Vgl. Sinjavskaja 2001: 47) Der neue Beitragssatz lag bei 28 Prozent des Lohnfonds. Neben den Arbeitgebern wurden nun auch die Arbeitnehmer zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet, die jedoch sehr gering waren und bei lediglich einem Prozent des Bruttoverdienstes lagen. Für Selbstständige betrug der Beitragssatz fünf Prozent ihres Bruttoeinkommens. Aus dem Staatshaushalt sollten soziale Renten, Pensionen und weitere spezielle Rentenarten finanziert werden.³⁵ (Vgl. Gudima 1997: 6)

Im Dezember 1990 wurde der Rentenfonds der russischen Teilrepublik gegründet.³⁶ Dieser war für die Beitragserhebung und die Finanzmittelverwaltung zuständig. Der Versicherungsfonds wurde, der sowjetischen Tradition folgend, direkt in die Staatsverwaltung integriert. Zunächst war er dem Obersten Sowjet gegenüber rechenschaftspflichtig. Der Oberste Sowjet bestimmte über die Besetzung der

³³ Die Mindestrente sollte auf dem Niveau des Existenzminimums liegen. Lag die Rente, die 55 Prozent des Arbeitslohns betrug, dennoch unter dem Existenzminimum, sollte sie auf dieses Niveau aufgestockt werden. Die Höchstrente wurde zwar erhöht, wodurch eine stärkere Differenzierung der Renten erreicht werden sollte, sie durfte jedoch das Dreifache der Mindestrente nicht überschreiten. (Vgl. Gudima 1997: 7; Rimaschewskaja 2003: 246) Die Höchstgrenze für ehemalige Untertagearbeiter und diejenigen, die unter schädlichen Arbeitsbedingungen beschäftigt waren, lag auf einem höheren Niveau und durfte das 3,5-Fache der Mindestrente nicht überschreiten. (Gudima 1997: 7)

³⁴ Das Gesetz der RSFSR „Über die staatlichen Renten in der RSFSR“ (Art. 7) sah vor, dass die Altersrenten ein Mal im Jahr entsprechend dem Anstieg der Lebenshaltungskosten und der Löhne angepasst werden. Die Ordnung und die Höhe der Anpassung sollten vom Obersten Sowjet der RSFSR bestimmt werden.

³⁵ Es handelte sich zum Beispiel um Pensionen für ehemalige Armeeinghörige und ihre Familien, Richter und Angestellte der Staatsanwaltschaft; Renten für Opfer der Tschernobyl-Havarie und ihrer Familien; Zweitrenten der Invaliden des „Großen Vaterländischen Krieges“ etc. (Vgl. Sinjavskaja 2000: 3; Rimaschewskaja 2003: 246)

³⁶ Beschluss des Obersten Sowjets der RSFSR vom 22.12.1990, Nr. 442-1 „Über die Gründung des Rentenfonds der RSFSR“.

Leistungspositionen im Rentenfonds sowie die Beitragshöhe.³⁷ (Rimaschevskaja 2003: 244)

Arbeitsmarktpolitische Reformen

Im April 1991 wurde das „Beschäftigungsgesetz“³⁸ verabschiedet. Es übernahm viele Regelungen des vier Monate zuvor verabschiedeten sowjetischen Rahmengesetzes. Ebenso wie ihr sowjetischer Prototyp, räumte diese Norm den BürgerInnen in der RSFSR das alleinige Recht, über ihre Arbeitsfähigkeiten und Beschäftigungsform zu bestimmen ein und verbot Arbeitszwang sowie Verfolgung aufgrund von Beschäftigungslosigkeit. Das Gesetz wich von seinem sowjetischen Pendant allerdings auch ab und sah sogar eine noch umfassendere Absicherung bei Arbeitslosigkeit vor. (Vgl. Hanson/Teague 1993: 296)

Der Staat verpflichtete sich ausdrücklich zu einer Arbeitsmarktpolitik, die die Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit der russischen BürgerInnen fördert (Art. 5) und Menschen, die ihre Arbeit verlieren, durch Transferleistungen sowie Weiterbildungs- und Beschäftigungsangebote zu unterstützen (Art. 12, 13). Als arbeitslos wurden im Unterschied zum sowjetischen Prototyp dieses Gesetzes nicht nur diejenigen anerkannt, die ihre Arbeit ohne ihr eigenes Verschulden verloren, sondern alle BürgerInnen, die nicht beschäftigt waren und sich als arbeitslos meldeten (Art 3.). Arbeitslose, die eine Erwerbsbiografie hatten, sollten durch eine Arbeitslosenversicherung geschützt werden, zu deren Träger ein neu gegründeter Beschäftigungsfond wurde. Die Hauptaufgabe des Beschäftigungsfonds war es, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu finanzieren. Seine Mittel sollten aus Beiträgen der Arbeitgeber in Höhe von zwei Prozent des Lohnfonds sowie aus Haushaltsmitteln (des zentralen sowie regionaler und lokaler Haushalte) gebildet werden. Als zusätzliche mögliche Quellen wurden freiwillige Beiträge der Unternehmen, NGOs und BürgerInnen vorgesehen. (Art. 22) Der Beschäftigungsfonds finanzierte auch weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, für deren Umsetzung der sogenannte Beschäftigungsdienst zuständig war. Dieser

³⁷ Nach der Zerschlagung des Volksdeputiertenkongresses im Oktober 1993 wurde der Rentenfonds der Regierung der Russischen Föderation untergeordnet. (Rimaschevskaja 2003: 244)

³⁸ Das Gesetz der RSFSR über die Beschäftigung der Bevölkerung in RSFSR Nr. 1032-1 vom 19.04.1991.

wurde nach dem Vorbild der deutschen Bundesanstalt für Arbeit wie auch ähnlicher Einrichtungen in anderen Ländern mithilfe der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufgebaut. Aufgaben des Beschäftigungsdienstes in den Regionen waren, eine einheitliche Beschäftigungspolitik durchzuführen, die Arbeitsvermittlung sowie berufliche Weiterbildung und Schulung und die Auszahlung der Transferleistungen an die Arbeitslosen zu organisieren. (Kempe 1997: 138; Mögel 1996: 2)

Die formale Gestaltung der Absicherung bei Arbeitslosigkeit war äußerst ambitioniert. Der Leistungsumfang und die Maßnahmvelfalt waren zum Teil sogar großzügiger als in manchen OECD-Ländern. (OECD 2001: 77) Ab dem Jahr 1991 hatten alle arbeitsfähigen erwerbslosen Personen, die über keine Lohneinkünfte verfügten, als arbeitslos gemeldet waren und weder sofort vermittelt noch umgeschult werden konnten, Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung³⁹ für die Mindestdauer von zwölf Monaten. (Kempe 1997: 137; Tchertvernina et al. 2001: 58)

Im Detail sahen die Regelungen der Arbeitslosensicherung folgendermaßen aus: Die Leistungen für Arbeitslose, die innerhalb der zwölf Monate vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Kalenderwochen beschäftigt waren, orientierten sich am durchschnittlichen Arbeitsentgelt der letzten zwei Monate der Beschäftigung. Der Kündigungsgrund spielte dabei keine Rolle. Sie erhielten in den ersten drei Monaten 75 Prozent, in den darauffolgenden vier Monaten 60 Prozent und in den letzten fünf Monaten 45 Prozent des Referenzgehaltes. Die Bindung der Arbeitslosenleistungen an den Lohn war jedoch insofern eingeschränkt, als sie weder das Niveau des regionalen Durchschnittslohns übersteigen, noch das Niveau des Mindestlohns unterschreiten durften. Andere Gruppen von Arbeitslosen erhielten Leistungen auf dem Niveau des Mindestlohns. Für unterhaltspflichtige Familienangehörige des Arbeitslosen wurden Zuzahlungen in Höhe von 10 Prozent des Arbeitslosengeldes vorgesehen. Nach dem Ablauf der maximalen Leistungsbezugsdauer konnte der Arbeitslose eine „materielle Unterstützung“, wie zum Beispiel Wohnsubventionen, vergünstigte oder kostenlose Nutzung der

³⁹ Der Gesetzgeber machte keine explizite begriffliche Unterscheidung zwischen den Versicherungsleistungen für diejenigen, die vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit beschäftigt waren und deren Arbeitgeber Beiträge zum Beschäftigungsfonds entrichteten, und Leistungen für diejenigen, die über einen längeren Zeitraum nicht oder noch nie beschäftigt waren. Die Leistungen wurden für beide Gruppen als „Beihilfe bei Arbeitslosigkeit“ oder „Arbeitslosenunterstützung“ bezeichnet.

öffentlichen Verkehrsmittel etc., erhalten. Die Entscheidung über konkrete Formen dieser Sachleistungen oblag regionalen und lokalen Behörden. (Weltbank 1997: 144 f.) Zu weiteren Leistungsgarantien zählten ein Stipendium für die Dauer von (Weiter-)Bildungsmaßnahmen, Teilnahme an entlohnter „gemeinnütziger Arbeit“⁴⁰ und Umzugskostenerstattung sowie Vorruhestandsregelungen⁴¹. (Kempe 1997: 136 f.)

Das am 19. April 1991 verabschiedete Gesetz „Über die Erweiterung der sozialen Garantien für Erwerbstätige“⁴² legte eine gesetzliche Mindestlohngarantie fest. Der Mindestlohn umfasste keine Boni, Prämien oder Zulagen und sollte im Januar 1992 steigen. (Art. 1) Des Weiteren bestimmte das Gesetz, dass die Entgeltfortzahlung im Falle der temporären Arbeitsunfähigkeit nicht unter 90 Prozent des Mindestlohns liegen durfte. (Art. 2) Das Gesetz verkürzte außerdem die Arbeitswoche um eine Stunde auf 40 Stunden. (Art. 3)

Aufbau der Sozialversicherung

Im Rahmen der Absicherung im Falle der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit (Sozialversicherung) wurde ebenfalls die Beitragsfinanzierung eingeführt. Zum 1. Januar 1991 wurde durch einen gemeinsamen Beschluss des Präsidiums des Obersten Sowjets der RSFSR und der Föderation der unabhängigen Gewerkschaften Russlands (FNPR)⁴³ der Fonds der Sozialversicherung der RSFSR gegründet. Die Verwaltung des Fonds wurde, wie schon die Verwaltung der Mittel der Sozialversicherung in der Sowjetunion, der FNPR anvertraut. (Vgl. Gontmacher

⁴⁰ Bei der gesellschaftlichen Arbeit handelte es sich in der Regel um Tätigkeiten im Bauwesen, in der Landwirtschaft oder in sozialen Einrichtungen. Diese Beschäftigung konnte höchstens sechs Monate lang ausgeübt werden und begründete keine weiteren Leistungsansprüche. (Kempe 1997: 137)

⁴¹ Falls eine Person die für die Verrentung notwendige Mindestbeschäftigungsdauer, aber noch nicht das Renteneintrittsalter erreicht hatte, waren spezielle Konditionen vorgesehen. Die vorzeitige Verrentung war für diejenigen möglich, die höchstens zwei Jahre vor der regelhaften Verrentung standen. Wer in diesem Zeitraum arbeitslos wurde, konnte pensioniert werden und erhielt Leistungen aus dem Rentenfonds. Eine andere Möglichkeit bestand in Gewährung der Arbeitslosenunterstützung für einen verlängerten Zeitraum von bis zu zwei Jahren. (Kempe 1997: 137)

⁴² Gesetz der RSFSR „Über die Erweiterung der sozialen Garantien für Erwerbstätige“, Nr. 1028-I vom 19.04.1991.

⁴³ Die im März 1990 innerhalb des Dachverbandes des „Gesamtowjetischen Zentralrats der Gewerkschaften“ (VCSPS) gegründete „Föderation der unabhängigen Gewerkschaften Russlands“ (FNPR) ist zum Dachverband der Gewerkschaften der Russischen Föderation geworden, der nach Auflösung der Sowjetunion die Position, die Mitglieder und die meisten Besitztümer des VCSPS in Russland übernahm. (Füllsack 2000: 482)

2006; Füllsack 2000: 482) Die Beiträge zur Sozialversicherung in Höhe von 5,4 Prozent des Lohnfonds sollten, ebenfalls der sowjetischen Tradition folgend, ausschließlich von den Arbeitgebern entrichtet werden. Viele Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuches, die bereits vor 1990 galten, blieben in Kraft. Dementsprechend unterlagen alle Beschäftigten der Sozialversicherung und hatten das Recht auf eine „Beihilfe aufgrund der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit“, die je nach Beschäftigungsdauer 60 bis 100 Prozent des Nettolohns betrug. Dadurch wurde der Lohnausfall infolge von allgemeinen Erkrankungen oder Verletzungen, Betreuung eines erkrankten Familienangehörigen oder einem medizinisch notwendigen Kurortaufenthalt abgedeckt. (ILO 2001: 73; AGB der RSFSR Art. 239)

Anlauf zur Etablierung der Krankenversicherung

Im Juli 1991 wurde das Krankenversicherungsgesetz⁴⁴ verabschiedet. Die Abgeordneten des Volksdeputiertenkongresses waren angesichts der sich verschlechternden Gesundheitslage der Bevölkerung und der finanziellen Situation im Gesundheitssystem davon überzeugt, dass die neuen Finanzierungsmechanismen ohne Verzögerung zu etablieren waren. Sie wollten die Effizienz und Qualität der Gesundheitsversorgung steigern, ohne dabei die Universalität des Zugangs zu medizinischen Leistungen zu gefährden. (Vgl. Twigg 1998: 587 f.) Nach den Normen des Gesetzes aus dem Jahr 1991 sollte eine Absicherung im Krankheitsfall drei Elemente einschließen: Erstens wurde die Etablierung einer staatlichen Krankenversicherung vorgesehen. Zweitens wurde für nicht Versicherte ein System der Mindestsicherung geplant. Drittens sollten private Krankenversicherungen das System ergänzen. Das Reformgesetz trat allerdings aufgrund der zahlreichen Defizite erst 1993 nach umfassender Überarbeitung in Kraft. (Kempe 1997: 116)

Fortsetzung der Privatisierung des Wohnungsbestandes

Im Juli 1991 wurde die Privatisierung des öffentlichen Wohnbestandes auf dem Territorium der RSFSR reguliert.⁴⁵ Somit wurde die Wohnungsprivatisierung, die

⁴⁴ Gesetz der Russischen Föderation vom 28.07.1991, Nr. 1499-1 „Über die Krankenversicherung der BürgerInnen in der Russischen Föderation“.

⁴⁵ Gesetz der RSFSR vom 04.07.1991, Nr. 1541-1 „Über Privatisierung des Wohnungsbestandes in der Russischen Föderation“.

bereits vom sowjetischen Zentrum beschlossen worden war, auch nach der Unabhängigkeitserklärung fortgesetzt. Das Privatisierungsgesetz sah vor, dass nur eine begrenzte Wohnfläche pro Person an die Bewohner kostenlos abgegeben werden konnte und für diesen Umfang übersteigende Fläche bezahlt werden musste. Die Privatisierung war von den regionalen und lokalen Behörden umzusetzen. Die Regionen hatten zu bestimmen, welche Wohnfläche kostenfrei privatisiert werden durfte, wobei das Bundesgesetz eine Mindestnorm festlegte. (Über Privatisierung des Wohnungsbestandes Art. 12) Lokale Behörden waren mit der Schätzung des Wertes der Wohnräume unter Berücksichtigung ihrer Qualität und der Fläche betraut. (Über Privatisierung des Wohnungsbestandes Art. 15) Die Privatisierung der Wohnflächen in sanierungsbedürftigen Häusern sollte erst nach Renovierungsarbeiten vorgenommen werden. Falls die Bewohner sich einverstanden erklärten, konnten die Sanierungsarbeiten durch eine Entschädigungszahlung ersetzt werden. (Über Privatisierung des Wohnungsbestandes Art. 16) Bezüglich des betriebseigenen Wohnungsbestandes im Eigentum verfügte das Gesetz, dass bei Unternehmensprivatisierung diese Wohnflächen entweder ebenfalls privatisiert oder an die kommunalen Verwaltungen übertragen werden. (Über Privatisierung des Wohnungsbestandes Art. 18)

Neue Sozialhilfe- und Entschädigungsleistungen

Neben diesen Reformschritten, die das bestehende System der sozialen Sicherung sowohl qualitativ als auch quantitativ veränderten, wurden weitere neue Leistungen eingeführt. Es handelte sich zum einen um Leistungen der Mindestsicherung, die sozialen Risikogruppen zukamen. So erhielten ab dem Jahr 1991 Familien mit Kindern pauschale monatliche Beihilfen, die jedem Kind zustanden und die Ausweitung der Armut unter Familien mit Kindern verhindern sollte. (Braithwaite 1997: 31) Zum anderen waren es Entschädigungsleistungen für Bevölkerungsgruppen, die während der sowjetischen Herrschaft diskriminiert worden waren. Neben dem Recht auf Wiederherstellung der territorialen Integrität von Republiken und Gebieten, die im Rahmen der repressiven Maßnahmen während der sowjetischen Herrschaft aufgelöst worden waren (Art 3.), sah das Gesetz

Entschädigungsleistungen zum Beispiel in Form von höheren Renten (Art. 9, 10)⁴⁶ vor. Des Weiteren wurde Opfern der Tschernobyl-Havarie eine ganze Reihe von Vergünstigungen und Garantien gewährt. Dazu zählten, um nur einige Beispiele zu nennen, eine Garantie für die Versorgung mit Wohnraum, kostenfreie Medikamente und Vergünstigungen bei Wohnnebenkosten. (Art. 14-26)⁴⁷

1.3. Zwischenfazit

Welches Fazit lässt sich nach dieser kurzen aber sehr intensiven Zeit der sozialpolitischen Reformtätigkeit ziehen? Die Reformen waren facettenreich. Dem Plan der grundlegenden Umgestaltung der wirtschaftlichen Ordnung folgend, wurden mit der Aufhebung der Arbeitsplatzgarantie und der Fortsetzung der Wohnungsprivatisierung große Schritte Richtung Markt gemacht. Im Einklang mit der Idee der sozialen Marktwirtschaft wurden jedoch auch Schritte unternommen, die die bestehenden Sicherungsnetze stabiler und dichter machen sollten. Die Leistungen im Rahmen zentraler Sicherungszweige sollten nach wie vor einem möglichst weiten Kreis von Berechtigten zustehen. Darauf waren die neuen Grund- und Mindestsicherungskomponenten ausgerichtet, die im Rahmen der Alters- und Invaliditätssicherung etabliert wurden. Ein komplett neuer sozialpolitischer Zweig – die Sicherung bei Arbeitslosigkeit – sollte zur Absicherung gegen neue Risiken beitragen. Auch im Rahmen der bestehenden Sicherungszweige wurden neuartige Ansätze umgesetzt. So wurden Beitragsfinanzierung und Dezentralisierung als Hauptinstrumente angewendet, um die Finanzlage zu stabilisieren und die Effizienz im Rentensystem, in der Sozialversicherung, der Arbeitslosensicherung und im Gesundheitswesen zu steigern. Die Einführung der Beitragsfinanzierung hatte auch noch einen anderen Zweck: Die individuellen Vorleistungen sollten bei der Leistungserbringung stärker berücksichtigt werden.

Welche Faktoren bestimmten diese Entwicklungsdynamik und ermöglichten den großen Reformwurf? Einerseits setzte der Entschluss, einen schnellen Übergang zum marktwirtschaftlichen Modell zu vollziehen, das bestehende System der sozialen Sicherung unter einen großen Reformdruck. Andererseits begünstigte ein

⁴⁶ Gesetz der RSFSR „Über Rehabilitierung der repressierten Völker“ vom 26.04.1991 Nr. 1107-I.

⁴⁷ Gesetz der RSFSR „Über den sozialen Schutz der BürgerInnen, die der Wirkung der radioaktiven Strahlung infolge der Havarie im Tschernobyl-Kraftwerk ausgesetzt wurden“ vom 15.05.1991 Nr. 1244-1.

weitreichender Konsens in der Politik und der Gesellschaft über die Notwendigkeit der ökonomischen Umgestaltung die marktkonformen Reformen in der Sozialpolitik und sicherte ein schnelles Fortschreiten des Reformprozesses. Die große Popularität Jelzins sowie die demokratische Legitimation des Präsidialamtes trugen ebenfalls dazu bei, dass die Legislative den Vorhaben seines Reformteams zustimmte. Vermutlich wurden die Entscheidungen über solche gravierenden Einschnitte in das bestehende System, wie etwa die Abschaffung der Arbeitsplatzgarantie, auch dadurch erleichtert, dass ähnliche Reformschritte bereits im sowjetischen Zentrum vorgenommen wurden und die Verantwortung dadurch nicht alleine auf den Entscheidungsträgern in der RSFSR lastete.

Die Umgestaltung des Sicherungssystems war jedoch nicht ausschließlich auf den Abbau ausgerichtet. Dieser wurde auch durch die Maßnahmen flankiert, die das System der sozialen Sicherung stärken sollten. Dieses Reformdesign wurde stark durch die ideologischen Überzeugungen der Regierungspolitiker beeinflusst, die zur bewegenden Kraft der sozialpolitischen Reformen wurden. Grigori Jawlinski und seine Kollegen, die mit der Ausarbeitung der Reformpläne betraut waren, befürworteten das Idealbild einer sozialen Marktwirtschaft und legten dieses ihren Vorhaben zugrunde. Neben den persönlichen Überzeugungen der Reformpolitiker spielten die Demokratisierung und sozioökonomische Faktoren ebenfalls eine große Rolle. Neue politische Institutionen wie freie Wahlen, die nun zum politischen System gehörten, zwangen die Führungsspitze der noch bestehenden Sowjetunion und des neuen politischen Machtzentrums in der RSFSR, miteinander um die Gunst des Volkes zu konkurrieren. Beide Seiten versuchten angesichts der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage die Unterstützung der Bevölkerung durch Leistungserhöhungen und die Einführung von neuen Leistungen für sich zu sichern. Die politische Führung der RSFSR folgte in vielerlei Hinsicht noch den Reformschritten, die im sowjetischen Zentrum beschlossen wurden, versuchte aber gleichzeitig, großzügiger zu sein, und berücksichtigte künftige Folgen des Übergangs zum Markt zum Teil besser als die sowjetische Führung. Ein Paradebeispiel für Ergebnisse dieses Wettbewerbs stellt das „Beschäftigungsgesetz“ dar, das zwar seinem sowjetischen Prototyp in vielen Details ähnelte, aber einen noch umfangreicheren Schutz garantierte. Dieser erstreckte sich nämlich auch auf Menschen, die den Arbeitsplatz auf ihren eigenen Wunsch hin aufgaben.

Eine vollständige Umsetzung aller dieser Reformschritte würde allerdings eine zumindest relativ stabile Wirtschaftslage und einen leistungsfähigen disziplinierten Staatsapparat voraussetzen. In diesem Punkt muss sich die russische Regierung wohl den Vorwurf der Naivität, wenn nicht des Populismus, der zum Beispiel von Maleva und Ovtsharova (2009: 18) geäußert wurde, gefallen lassen. Denn angesichts der strukturellen Verzerrungen, der immer schwächer werdenden Performanz des russischen Wirtschaftssystems und der zunehmenden zentrifugalen Tendenzen nicht nur in der gesamten Sowjetunion, sondern auch in der RSFR selbst, erschienen die Aussichten auf Erfolg kaum realistisch.

2. Sozialpolitik im Zeichen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Instabilität

2.1. Konsens über den wirtschaftspolitischen Kurs

Der Augustputsch⁴⁸ im Jahr 1991 beschleunigte den Zerfall der Sowjetunion und beschloss praktisch ihr Ende. Denn bereits im Dezember 1991 wurde die Auflösung des sowjetischen Imperiums formal abgewickelt. (Vgl. Sinelnikow 1998: 96 f.) Die führende Position in der breiten Bewegung „Demokratisches Russland“ und die Legitimation durch eine direkte Präsidentschaftswahl, verliehen Jelzin eine große politische Autorität. (Mommsen 2003: 114)

Diese Umstände gaben Jelzin die willkommene Gelegenheit, einen noch eigenständigeren Kurs einzuschlagen. Kurz nach dem Augustputsch wurde auf Initiative des Präsidenten hin eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer neuen Wirtschaftsreformstrategie organisiert. Zu ihrem Leiter wurde Jegor Gaidar, ein junger, in der politischen Arena kaum bekannter Wirtschaftswissenschaftler. Gaidar war als ein Anhänger von drastischen Methoden bei der Bekämpfung der Inflation und des Haushaltsdefizits bekannt. In die Arbeitsgruppe lud Gaidar sowohl russische Wirtschaftswissenschaftler, die seine Ansichten teilten, als auch westliche Experten, z.B. Vertreter des Internationalen Währungsfonds, ein. Die Weltanschauungen dieses

⁴⁸ Bei diesem Staatstreik handelte es sich um einen Versuch, Gorbatschow zum Rücktritt zu zwingen. Zwar scheiterte er, jedoch verlor Gorbatschow danach vollkommen an Einfluss. (Vgl. Hildermeier 1998: 1055 ff.)

Expertengremiums waren stark durch die liberalen Wirtschaftslösungen beeinflusst, die für Transformationsländer Lateinamerikas und Osteuropas ausgearbeitet wurden. (Bezborodow et al. 2010: 173 f.; Gould-Davies/Woods 1999: 4) Die Expertengruppe analysierte die ökonomische Lage und kam im Oktober 1991 zum Schluss, dass sie äußerst kritisch sei (Vgl. Bezborodow 173 ff.). Sie schlug eine radikale Variante der Reformstrategie vor, die oft als „Schock-Therapie“⁴⁹ bezeichnet wird. Die zentralen Zielsetzungen waren Preisliberalisierung, Finanzstabilisierung und Privatisierung. (Schochin 1995: 5) Die angestrebte Finanzstabilisierung sollte unter anderem durch die Senkung der Staatsausgaben erreicht werden, die auch eine Reduktion und Dezentralisierung der Sozialausgaben einschloss. (Cook 2007: 55; Maleva 2008: 75)

Während der V. Tagung des Volksdeputiertenkongresses Ende Oktober 1991 stellte Jelzin den neuen Reformplan vor und versuchte die Volksdeputierten davon zu überzeugen, dass nur rasche und entschlossene Handlungen zu einer schnellen Genesung der kranken Wirtschaft führen könnten. Es war die Rede von einer „einzigartigen Gelegenheit“, innerhalb einiger Monate die wirtschaftliche Lage zu stabilisieren. Laut Jelzin würde die erste Phase der Reformen zwar wegen des Rückgangs des Lebensstandards für die Bevölkerung schmerzhaft sein, jedoch werde diese Phase nicht lange andauern, und bis zum Herbst 1992 sollten schon die ersten „messbaren Ergebnisse“ zu erzielen sein. (Stenogramm der V. Tagung des VDK am 28.10.1991: 6) Der Volksdeputiertenkongress erklärte sich am 1. November mit dem vorgeschlagenen Kurs einverstanden.⁵⁰

Während derselben Tagung erwirkte Jelzin eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der zentralstaatlichen Exekutive. Er forderte die Abgeordneten dazu auf, angesichts der Aufgabenlast und der Verantwortung, die die Regierung bei der Durchführung der Reformen übernehmen werde, der Exekutive umfangreiche Vollmachten einzuräumen. Jelzin verkündete außerdem seine Bereitschaft, die Regierung zu leiten und bat den Volksdeputiertenkongress darum, ihm zusätzliche Kompetenzen zu gewähren, die ihm erlauben würden, die Struktur der höchsten Exekutivorgane zu verändern und die Zusammensetzung des Kabinetts eigenständig

⁴⁹ Darunter versteht man ein „sehr schnelles, geradliniges und scharfes Programm der wirtschaftlichen Reform“ (Murrell 1993: 113).

⁵⁰ Beschluss des Volksdeputiertenkongresses vom 01.11.1991, Nr. 1829-I „Über die sozioökonomische Lage in der RSFSR“.

zu bestimmen. (Stenogramm der V. Tagung des Volksdeputiertenkongresses am 28.10.1991: 19 f.; Bezborodow 2010: 182) Angesichts der hohen Popularität und der gelungenen Überzeugungsarbeit des Präsidenten ging der Volksdeputiertenkongress auf diese Forderungen ein und räumte Jelzin außerordentliche Vollmachten zur Durchführung von Wirtschaftsreformen ein. Damit erhielt Jelzin praktisch die Möglichkeit, per Dekret zu regieren, und frei, ohne Zustimmung der Legislative, die Regierungsposten zu besetzen. Er erhielt außerdem das Mandat, die Ämter des Staatspräsidenten und des Vorsitzenden der Regierung auf sich zu vereinen. (Lane 1995: 9; Schröder 2003: 16) Des Weiteren wurde Jelzin berechtigt, die Leiter der Exekutivorgane in den Regionen der Republik zu bestimmen und ihre Entscheidungen außer Kraft zu setzen. (Moroz 2005: 19) Den Gesetzen der RSFSR, den Präsidialerlassen und anderen staatlichen Akten, die die Wirtschaftsreform betrafen, wurde bis zum 1. Dezember 1992 eine Priorität bei der Umsetzung eingeräumt.⁵¹

Am 15. November übernahm Jelzin offiziell die Leitung der Regierung, bildete anschließend ein neues Kabinett und wurde nach der formalen Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 zum ersten Präsidenten des unabhängigen Russland. Die Muster der ersten Regierungsbildung sollten sich als zukunftsweisend für die gesamte Regierungszeit Jelzins erweisen. Er versuchte sich hierbei, dem Einfluss der politischen Parteien bei der Besetzung der Posten und der Bestimmung der politischen Richtlinien zu entziehen. Daher nutzte er die Bewegung „Demokratisches Russland“ nur begrenzt als Quelle für die Rekrutierung der Regierungsmitglieder. Der Kern seines Reformteams bestand aus jener Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern, die sich um Jegor Gaidar bildete. (Mommsen 2003b: 113 f.) Ihre überwiegend theoretische Wissensbasis und die Empfehlungen der Berater solcher internationalen Organisationen, wie World Bank und IMF, bestimmten daher maßgeblich die Ausrichtung der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Reformvorhaben in den ersten Jahren der Transformation. (Vgl. Cook 2007: 58; Schmatko 2002) Allerdings schloss die Regierung auch eine Vielzahl der ehemaligen Minister der RSFSR-Regierung, Mitarbeiter der ehemaligen sowjetischen Ministerien und Abgeordnete des Volksdeputiertenkongresses mit ein

⁵¹ Beschluss des Volksdeputiertenkongresses der RSFSR vom 01.11.1991, Nr. 1831-1 „Über die rechtlichen Grundlagen der Wirtschaftsreform“.

(Bezborodow 2010: 182). Einige von ihnen, vor allem Repräsentanten der alten Wirtschaftselite, vertraten Ansichten, die mit dem ausgewählten Reformkurs kaum zu vereinbaren waren (Vgl. Odling-Smee 2004: 4). Diese heterogene Regierung, deren Mitglieder sich weder auf gemeinsame Überzeugungen im Rahmen eines Parteienprogramms noch auf ähnliche politische und berufliche Erfahrungen und ähnliches Wissen stützen konnten, folgte jedoch zunächst unter Leitung Jelzins dem liberalen Reformkurs.

In der Bevölkerung fand die Idee des Übergangs zum Markt laut Meinungsumfragen ebenfalls immer mehr Befürworter (Vgl. WZIOM 1991: 31 f.). Eine Mehrheit der Bevölkerung sah zwar voraus, dass die sozialen und wirtschaftlichen Probleme wie Inflation, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit, sich zuspitzen (Vgl. WZIOM 1991: 36), dennoch verbanden die meisten Befragten mit der Marktwirtschaft doch bessere Zukunftsvorstellungen, als mit dem alten System. So befürwortete nur jeder fünfte Befragte im Januar 1991 den Abbruch der Wirtschaftsreformen und die Rückkehr zur Planwirtschaft und mehr als die Hälfte der Befragten lehnte diese Strategie ab. Außerdem überzeugten die offizielle Propaganda sowie die Beispiele von wirtschaftlich entwickelten kapitalistischen Ländern und einer Reihe der osteuropäischen Transformationsländer die Bevölkerung zunehmend davon, dass der Übergang zum Markt zumindest in der fernen Zukunft die Wirtschaftslage verbessern könnte. (WZIOM 1991: 39 f.)

2.2. Sozialpolitische Absicherungsmaßnahmen im Vorfeld der radikalen Wirtschaftsreform

Obwohl es schon vor dem Beginn der radikalen Wirtschaftsreform absehbar war, dass sie erhebliche soziale Kosten verursachen und eine Anpassung der bestehenden Sicherungsmechanismen erfordern würde, wurde keine umfassende Strategie der sozialpolitischen Reformen im Vorfeld der geplanten wirtschaftlichen Umgestaltung ausgearbeitet. Die höchste Priorität genossen wirtschaftspolitische Ziele. Sozialpolitische Reformen lagen dagegen außerhalb des Blickfeldes der liberalen Politiker und Wirtschaftsexperten. (Sidorina 2006: 55 f.; Sachs et al. 1994: 108) Vielmehr plante die Regierung zunächst mittels der direkten sowie indirekten

Einkommenspolitik⁵² der besonders gravierenden Verarmung von umfangreichen Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken. Für diejenigen, die diese Maßnahmen nicht erreichen, waren „gezielte“ Sozialhilfeleistungen⁵³ einzuführen. Als die Hauptaufgabe der Regierung bezeichnete Jelzin, Eigeninitiative zu fördern und den Beschäftigten die Möglichkeit zu geben, den Preisanstieg eigenständig zu kompensieren. (Stenogramm der V. Tagung des Volksdeputiertenkongresses am 28.10.1991: 11 ff.)

Die meisten der geplanten Maßnahmen zur Dämpfung des sozialen Schocks wurden im Vorfeld der großflächigen Preisliberalisierung unternommen. Das Gesetz „Über die Indexierung des Einkommens und der Ersparnisse der BürgerInnen in der RSFSR“ vom 24.10.1991⁵⁴ zielte darauf ab, das Realeinkommen der russischen BürgerInnen unter den Bedingungen der steigenden Verbraucherpreise zu schützen. Bei der Diskussion dieses Gesetzes wurden prinzipiell unterschiedliche Auffassungen der Regierung und der Abgeordneten des VDK deutlich sichtbar. Während die Regierung eine eher selektive Vorgehensweise präferierte, zogen viele Abgeordnete des VDK einen universalistischen Ansatz vor. Trotz aller Sorgen um soziale Stabilität, war die Regierung ernsthaft um die Finanzstabilisierung bemüht. So betonte Alexandr Schochin – Arbeitsminister und ein wenig später der stellvertretende Regierungschef in Fragen der Sozialpolitik – in einem Interview am

⁵² Zu den geplanten Schritten zählten die Förderung des Unternehmertums, das neue Arbeitsplätze und hohe Löhne schaffen sollte, die Aufhebung aller Beschränkungen des Wachstums von individuellem Einkommen zum Ende des Jahres 1992, eine graduelle Gehaltsanhebung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst (Ärzte, Lehrer etc.) auf das Lohnniveau in der freien Wirtschaft. Einen Monat vor der Preisliberalisierung sollten die Gehälter der Lehrer und Ärzte, der Mindestlohn, die Renten und Stipendien erhöht werden. In Aussicht wurde, ohne ins Detail zu gehen, auch eine Rentenreform und die Einführung von Privatversicherungsmechanismen gestellt. (Stenogramm der V. Tagung des Volksdeputiertenkongresses am 28.10.1991: 12)

⁵³ Als konkrete Maßnahmen nannte Jelzin die Festlegung eines Existenzminimums auf der Grundlage der tatsächlichen Inflationsrate und unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten, die Einführung neuer Sachhilfeleistungen (kostenlose Mahlzeiten, Lebensmittelmarken, Notunterkünfte und spezialisierte Läden zur Versorgung der Menschen mit Gütern des Grundbedarfs), die Bildung eines republikanischen Sozialhilfefonds, dessen Mittel der Lage entsprechend zur direkten „Steigerung des Einkommens“ der Bevölkerung, zur öffentlichen Beschaffung der Lebensmittel oder anderer Waren und zur Indexierung der Leistungen oder Unterstützung der anderen Bereiche der sozialen Sicherung verwendet werden könnten. (Stenogramm der V. Tagung des Volksdeputiertenkongresses am 28.10.1991: 11 f.) Außerdem sollten Einzelhandelspreise für Güter des täglichen Bedarfs (Brot, Milch, Milchprodukte, Salz, Zucker, Pflanzenöl, Babynahrung, Wodka, Öl, Benzin, Medikamente und Streichhölzer) sowie die Preise der kommunalen Dienstleistungen und des öffentlichen Personentransportwesens weiterhin reguliert werden. (Stenogramm der Regierungssitzung am 15.11.1991: 7)

⁵⁴ Das Gesetz der RSFSR vom 24.10.1991 Nr. 1799-1 „Über die Indexierung des Einkommens und der Ersparnisse der BürgerInnen in der RSFSR“.

Ende des Jahres 1991, dass die Regierung nicht alle schützen könne, und dass sie sehr vorsichtig mit Ausgaben umgehen solle, unter anderem auch mit Sozialausgaben. Daher wäre es wichtig, sich auf den Schutz von denjenigen zu konzentrieren, die es wirklich brauchen und allen anderen eine Möglichkeit zu geben, sich selbst zu versorgen. (Vgl. Schochin 1995: 9, 11) Er kritisierte außerdem Forderungen der Gewerkschaften und der Abgeordneten des VDK, Maßnahmen zu beschließen, die eine Absenkung des Lebensstandards für die gesamte Bevölkerung verhindern sollten. (Vgl. Schochin 1995: 10) Das Gesetz war ein Kompromiss. Auf die Forderung der Regierung hin wurden Löhne von Beschäftigten der Unternehmen, die die Preise für ihre Produktion eigenständig bestimmen durften, von der automatischen Indexierung der Löhne ausgeschlossen. Dafür aber setzte der VDK durch, dass für alle übrigen Beschäftigten sowie für Sozialleistungsempfänger⁵⁵ unabhängig von ihrem Einkommen eine Anpassung der Löhne bzw. der Bezüge⁵⁶ an die Preisentwicklung vorgeschrieben wurde. (Schochin 1995: 9) Das Gesetz besagte allerdings, dass diese Indexierung mit anderen Arten der Einkommensregulierungsmaßnahmen kombiniert oder in einzelnen Fällen auch durch diese ersetzt werden konnte. (Indexierungsgesetz Art. 1)

Im Dezember 1991 wurden mit Wirkung ab dem 1. Januar 1992 mehrere soziale Leistungen (Mindestalters-, Invaliditäts-, Hinterbliebenen-, Dienstalter- und Sozialrente,⁵⁷ Kindergeld,⁵⁸ Stipendien der staatlichen Bildungseinrichtungen) an das

⁵⁵ Zu den Leistungen, die zu indexieren waren, zählten Renten, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Kindergeld etc. sowie Stipendien für Studenten der staatlichen Hochschulen. Von der Indexierung waren einmalige Leistungen ausgeschlossen. (Über die Indexierung des Einkommens und der Ersparnisse der BürgerInnen in der RSFSR, Art. 2)

⁵⁶ Diese Anpassung betraf allerdings nicht den gesamten Lohn oder die gesamten Bezüge, sondern war auf dem Niveau von einem Dreifachen des Mindestlohns gedeckelt. (Indexierungsgesetz Art. 5)

⁵⁷ Zum 1. Januar 1992 wurde die Mindestaltersrente auf das Niveau des Mindestlohns erhöht. Die Höhe der Invaliditäts-, Hinterbliebenen-, Dienstalter- und Sozialrente wurde entsprechend dem Gesetz der RSFSR „Über die staatlichen Renten in der Russischen Föderation“ im Verhältnis zur Altersrente bestimmt.

Niveau des Mindestlohns (ML) geknüpft, was ihre Indexierung in der Zukunft einfacher machen sollte. Außerdem wurden neue Leistungsarten, eine einmalige Beihilfe bei der Geburt eines Kindes in Höhe des dreifachen Mindestlohns sowie monatliche „Entschädigungszahlungen“ für diverse Begünstigtengruppen⁵⁹ eingeführt und zum 2. Januar 1992 pauschale Erhöhungen der Renten, Stipendien und anderer Sozialleistungen um 60 Prozent beschlossen. Im Dezember 1991 wurde auch die Bezugsgröße der Leistungen, nämlich der Mindestlohn, erhöht. Für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors wirkte diese Vorgabe ab dem 1. Januar 1992, alle anderen Arbeitgeberorganisationen hatten sie im ersten Quartal des Jahres 1992 umzusetzen.⁶⁰

Durch ein Präsidialdekret⁶¹ wurden die Weichen für die Schaffung eines Sozialhilfenetzes gestellt. Die Hauptverantwortung für dessen Gestaltung und Finanzierung wurde den regionalen Regierungen auferlegt. Diese durften eigenständig über die Organisationsformen der Sozialhilfe bestimmen. Zur

⁵⁸ a) Monatliches Kindergeld für berufstätige und studierende Mütter von Kindern bis eineinhalb Jahren; Kinder von Wehrpflichtigen; Kinder unter Vormundschaft; für alleinerziehende Mütter (Witwen, Witwer) unter ehemaligen Bewohnern von Kinderheimen; Kinder im Alter von unter 16 Jahren mit Immunschwäche-Virus oder Aids – 60 Prozent des MLs

b) Monatliches Kindergeld für alleinerziehende Mütter mit Kindern im Alter von 6 bis 16 Jahren (Kinder in Ausbildung ohne Stipendium bis zu 18 Jahre); für Kinder im Alter von 6 bis 18 Jahren, deren Eltern Unterhaltszahlungen verweigern, oder in anderen Fällen, wenn Unterhaltszahlungen per Gesetz ausgeschlossen sind – 50 Prozent des MLs

c) Monatliches Kindergeld für Kinder im Alter bis zu eineinhalb Jahren von Frauen, die eine Arbeitsdauer von unter einem Jahr haben; für Kinder im Alter von eineinhalb bis sechs Jahren; alleinerziehende Mütter mit Kindern im Alter von unter sechs Jahren; für Kinder unter sechs Jahre, deren Eltern Unterhaltszahlungen verweigern – 45 Prozent des MLs

d) Monatliche Leistungen für Kinder im Alter bis zu 16 Jahren, die keinen Anspruch auf Leistungen im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung haben (bis 18, falls sie studieren und kein Stipendium erhalten) – 25 Prozent des MLs

e) Quartalsausgleich für Familien mit minderjährigen Kindern im Zusammenhang mit den steigenden Kosten von Kinderwaren:

- für Kinder bis zum 6. Lebensjahr – 30 Prozent des MLs;
- für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren – 35 Prozent des MLs;
- für Kinder im Alter von 13 bis 18 Jahren – 40 Prozent des MLs.

⁵⁹Präsidialdekret vom 18.12.1991 Nr. 296 „Über die Erhöhung der Entschädigungszahlungen 1991-1992 und über die Ordnung der Indexierung des Einkommens der Bevölkerung im Jahr 1992:

a) 35 Prozent des MLs bei Pflege eines Behinderten; 1. Pflegestufe, einer älteren pflegebedürftigen Person im Alter über 80 Jahren oder eines behinderten Kindes im Alter unter 16 Jahren; für Mütter (oder andere Verwandte), die im Mutterschaftsurlaub mit einem Kind bis zu drei Jahren sind; nicht beschäftigte Frauen der Soldaten und Offiziere der Behörden für innere Angelegenheiten in entlegenen Garnisonen und Regionen, in denen keine Möglichkeit für ihre Beschäftigung besteht.

b) 30 Prozent des Mindestlohns für die Arbeitslosen, die sich bei der Arbeitsagentur als Arbeitssuchende registrieren, zusätzlich zu den regulären Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

c) 25 Prozent des MLs für in Teilzeit oder zu Hause beschäftigte Rentner.

⁶⁰ Gesetz der RSFSR vom 06.12.1991 Nr. 1991-1 „Über die Erhöhung des Mindestlohns“.

⁶¹ Präsidialdekret vom 26.12.1991, Nr. 328 „Über zusätzliche Maßnahmen der sozialen Sicherung der Bevölkerung im Jahr 1992“.

Finanzierung der entsprechenden Ausgaben waren ein zentraler sowie ein regionaler „Sozialhilfefonds“ zu bilden. Dabei wurde allerdings keine solide Finanzierungsbasis sichergestellt. Als Finanzquellen wurden Erlöse aus der Privatisierung von staatlichem und kommunalem Eigentum und Verbrauchsteuern, Erträge aus der Tätigkeit der Fonds (von diesen organisierte Lotterien und Auktionen), freiwillige Beiträge von Unternehmen und Organisationen, BürgerInnen, ausländischen juristischen und natürlichen Personen, humanitäre Hilfe und andere Einnahmen, die der aktuellen Gesetzgebung nicht widersprachen, eingeplant.

Unter welchen sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen die Regierung in den Jahren von 1992 bis Anfang 1994 agierte, welche sozialpolitischen Lösungen sie angesichts der neuen Bedingungen präferierte und inwiefern die Umsetzung der Reformpläne gelang, wird im folgenden Kapitel erläutert.

2.3. Soziale Spannungen und Zuspitzung der politischen Konflikte

Sozioökonomische Lage nach dem Beginn der Schock-Therapie

Im Januar des Jahres 1992 wurden dem Programm der Wirtschaftsliberalisierung folgend die Preise für 80 Prozent der Produktionsgüter und für 90 Prozent der Konsumgüter freigegeben. Drei Monate später wurde der Rest der Konsumpreise liberalisiert und die Regulierung der Dienstleistungspreise (kommunale Dienste, öffentliches Verkehrswesen) wurde auf die Kommunen übertragen. Der dritte Schritt, die partielle Liberalisierung der Energieträgerpreise, erfolgte im September desselben Jahres. (Tarasowa 2008: 70 f.)

Die Preisliberalisierung hatte unvorhergesehene Folgen. Aufgrund des totalen Handelsartikeldefizits stiegen die Preise viel stärker als vorausgesagt. Die Inflation war während der ersten Transformationsjahre enorm hoch. (Vgl. Tabelle 1)

Tabelle 1: Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren 1991-1999

Reihenname	Jahr									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Jährliches BIP-Wachstum (%)^{a)}	-5,04	-14,5	-8,7	-12,5	-4,1	-3,6	1,4	-5,3	6,4	
Jährliche Inflationsrate (%)^{a)}	128,6	1490,4	887,8	307,2	144	45,8	15,05	18,5	72,3	
Arbeitslosenquote, (% der gesamten Arbeitskräfte)^{a)}	12,2	5,2	5,9	8,1	9,4	9,7	11,8	13,3	13	
Anteil der Bevölkerung mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums (%)^{b)}	-	33,5	31,3	22,4	24,8	22,1	20,8	23,4	28,4	
Reallohnentwicklung 1991 = 100 Prozent^{c)}	100	51,4	48	37,7	34	36,4	40,5	30	30,5	
Realeinkommen 1991 = 100 Prozent^{c)}	100	43,7	42,5	55,4	49,7	50,8	48,2	40,7	45,4	
GINI-Koeffizient^{b)}	-	28,9	40,7	40,9	38,1	37,5	37,5	37,9	39,4	

Quellen: a) World Bank (2015b); b) Online-Datenbank des Statistikdienstes RF (01.12.2015); c) Alexandrova et al. 2003: 5.

Zum Zweck der Senkung des Haushaltsdefizits wurden die direkte Subventionierung von Unternehmen und Staatsaufträge an die Rüstungsindustrie zunächst zurückgefahren. Infolgedessen wurden viele Betriebe und Kolchosen zahlungsunfähig und ihre Belegschaften waren von Arbeitslosigkeit bedroht. (Bezborodow 2010: 191) Auch die Privatisierung, die Mitte 1992 begann, änderte nicht viel daran. Die Erwartungen, dass die privatisierten Unternehmen schneller umstrukturiert und leistungsfähiger werden als staatliche Unternehmen, erfüllten sich nicht. Leitungspersonal und Beschäftigte der jeweiligen Unternehmen erhielten den größten Teil der Eigentumsrechte und sträubten sich dagegen, die Kontrolle an externe Investoren abzugeben. Die Arbeitnehmer fürchteten Kostensenkungsmaßnahmen, die unter externer Kontrolle hätten ergriffen werden können, während die Geschäftsführer es für einfacher hielten, die Unternehmen am Leben zu erhalten, indem sie von der Regierung Subventionen anforderten. (IWF 2000; Maltseva 2012: 228)

Das war eine der Ursachen dafür, dass, anders als in vielen anderen Transformationsländern Osteuropas (Vgl. Radić 2000), in Russland offiziell registrierte Arbeitslosenzahlen sogar in den Zeiten der tiefsten Rezession auf einem relativ niedrigen Niveau blieben. Die von den russischen Behörden registrierte

Arbeitslosenquote überstieg in den 1990er-Jahren nie vier Prozent⁶². Bei Berechnungen der ILO und der Weltbank ergeben sich höhere Zahlen. Deren Berichten zufolge lag die Arbeitslosigkeit bereits im Jahr 1992 bei fünf Prozent und stieg im Laufe der 1990er-Jahre kontinuierlich auf über 12 Prozent.⁶³ Diese Angaben erscheinen glaubhaft. Jedoch sind auch sie relativ moderat angesichts des starken wirtschaftlichen Rückgangs (ILO 2000: 11 ff.; Karabchuk 2010: 2 f.), wobei diese Werte erhebliche Unterschiede zwischen den russischen Regionen verdecken. (Vgl. Remington 2011: 56; Maleva 1996: 138) Die Kehrseite der offiziell geringen Arbeitslosigkeit war die Verbreitung von informellen Praktiken, die Arbeitszeitverkürzung und Flexibilisierung von Arbeitskosten. (Vgl. Kapeljuschnikov 2009; Kempe 1997: 134) Diese bewirkten faktisch eine Absenkung der Reallöhne, die zwischen 1991 und 1995 durchschnittlich um 50 Prozent, in manchen Branchen um bis zu 70 Prozent abnahmen. (ILO 2000: 11 ff.; Karabchuk 2010: 2 f.) In Beschäftigungsbereichen wie der Agrarwirtschaft, dem Gesundheitswesen, Bildung und Kultur sanken die Gehälter von über 60 Prozent der Beschäftigten bis zur Mitte der 1990er-Jahre unter das Niveau des Existenzminimums. (Alexandrova et al. 2003: 16)

Nicht nur das Einkommen der Beschäftigten sank drastisch nach dem Beginn der radikalen Wirtschaftsreform. Die „Jelzin-Gaidar Regierung“ versuchte, die Inflation mithilfe einer restriktiven Finanz- und Geldpolitik zu bremsen. In der ersten Jahreshälfte 1992 gelang es der Regierung, das Haushaltsdefizit gering zu halten, indem sie die Haushaltsausgaben nicht automatisch an die steigenden Preise anpasste. (Sokolow 2010: 4) Diese Strategie betraf auch die Sozialausgaben. Für Transferleistungen vorgesehene Indexierungsmechanismen – sofern vorhanden – wurden außer Kraft gesetzt. Die Leistungsanpassung erfolgte in einer Ad-hoc-Manier, in Form von sogenannten „Kompensationszahlungen“. Am Rentengesetz wurden Änderungen vorgenommen, die als Notmaßnahmen verstanden wurden und Rentenkürzungen auf Zeit gleichkamen. Anstelle der regelgemäßen Rentenanpassung an die Preis- und Lohnentwicklung wurden zwischen Februar und

⁶² Im Jahr 1992 betrug das offiziell angegebene Arbeitslosigkeitsniveau 0,8 Prozent, 1993 2,6 Prozent und 1994 3,6 Prozent. (ILO 2000: 11 ff.)

⁶³ Die Berechnungen der Weltbank weichen leicht von den Berechnungen der ILO ab, was an den unterschiedlichen Zeitpunkten der Datenerhebung liegen könnte.

April 1992 durch Präsidialdekrete drei „Kompensationszahlungen“ veranlasst, die den Preisanstieg aufwiegen sollten, dieses aber in der Realität nicht taten. Die Lage von über 30 Millionen Rentnern verschlechterte sich dadurch dramatisch, denn schon in den ersten Monaten des Jahres 1992 verringerte sich der Realwert der Renten um mehr als das Zweifache. (Vgl. Braithwaite 1997: 54 f., 57 f.; Barr 1992: 39 f.) Der Wert von weiteren Transferleistungen, wie etwa Mindestleistungen bei Arbeitslosigkeit, Beihilfen für Familien mit Kindern sowie der Gehälter im öffentlichen Dienst bzw. in staatseigenen Unternehmen, die an das Niveau des Mindestlohns gebunden waren, befand ebenfalls sich im raschen Verfall. Die Mindestlohnindexierung war unregelmäßig⁶⁴ und reichte nicht aus, um die Preisentwicklung auch nur annähernd zu kompensieren. Der Mindestlohn fiel schon im Laufe des Jahres 1992 weit unter die Existenzminimumsgrenze,⁶⁵ wodurch auch die daran gebundenen Leistungen und Gehälter drastisch an Wert verloren. (Vgl. Statistisches Jahressband RF 2003; Elisarow 2002) Die meisten Mindestleistungen wurden durch „Zusatzzahlungen“ auf Ad-hoc-Basis an die Preisentwicklung angepasst und konnten dieser im Endeffekt nicht gerecht werden. (Barr 1992: 10)

Eine Mehrheit der russischen Bevölkerung hatte keine sonstigen Ressourcen, auf die sie in den schweren Zeiten hätte zurückgreifen können. Denn das sowjetische System ließ kaum Vermögensbildung zu und Ersparnisse, die zu Beginn der Transformationsphase vorhanden waren, wurden durch die Inflation größtenteils vernichtet. Diese Umstände führten zu einer rasanten Verarmung von weiten Teilen der Bevölkerung. Schon zwischen 1991 und 1993 stieg der Anteil der unter dem

⁶⁴ Obwohl im November 1992 ein Gesetz verabschiedet wurde, das eine regelmäßige (einmal im Quartal) Anpassung der Mindestlöhne an die Preisentwicklung vorsah, wurde diese Praxis auch im späteren Verlauf der Zeit fortgesetzt. Mindestlöhne wurden im Laufe der 1990er-Jahre nur unregelmäßig und unvollständig indexiert. Die russische Regierung befürchtete, dass eine häufige Indexierung Lohnrückstände weiter vergrößern, die Inflation beschleunigen und insgesamt die wirtschaftlichen Bedingungen für Unternehmen verschlechtern würde. Russische Gewerkschaften waren zu schwach, um Mindestloohnerhöhungen durchzusetzen. Mindestlohnanpassungen waren stets ein Objekt der politischen Manipulation. Untersuchungen der Mindestlohnentwicklung zeigen einen klaren Zusammenhang zwischen Mindestlohnsteigerungen und dem Wahlzyklus. Von elf Erhöhungen zwischen 1992 und 1997 erfolgten sieben Mindestlohnrevisionen während der Wahlkampfphasen. (Lukyanova/Vishnevskaya 2015: 12)

⁶⁵ Bereits im Jahr 1992 betrug der Mindestlohn knapp über 30 Prozent des Existenzminimums und schrumpfte im Laufe der 1990er-Jahre weiter, bis er knapp ein Zehntel des Existenzminimums ausmachte. (Vgl. NISP 2002: 2; Statistisches Jahressband 2003)

Existenzminimum⁶⁶ lebenden Menschen um das Vierfache, auf ca. 36 Prozent der Bevölkerung. Die dramatische Verschlechterung der sozialen Lage bezeugen Daten zum Konsumverhalten der russischen BürgerInnen. Wirtschaftlich Schwächere, von denen Familien mit Kindern und alleinstehende, nicht beschäftigte Rentner am schlechtesten dran waren, mussten bis zu 90 Prozent ihres Einkommens für den Lebensmittelerwerb aufbringen. Auch die Zusammensetzung des Konsums veränderte sich; der Verbrauch von zum Beispiel Milch- und Fleischprodukten ging zurück, der Verbrauch von Kartoffeln und Brot stieg im Gegenteil an. Eine Mehrheit der Bevölkerung musste sparen, nicht nur, um Gegenstände wie Kühlschränke oder Fernseher sondern auch um Kleidung und Schuhe zu erwerben. (Sytschoeva 1994: 66; Jarygina 1994: 31) Das System der Armenunterstützung, das sich gerade im Aufbau befand, war nicht in der Lage, die Not zu lindern. Da Sozialhilfeprogramme zur Aufgabe der subnationalen Ebene wurden, hing die Qualität und der Umfang der Leistungen bedeutend von der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen territorialen Einheit ab. Die sogenannten Fonds⁶⁷ der sozialen Unterstützung, die auf der Bundesebene geschaffen wurden, hatten keine stabilen Finanzierungsquellen und agierten nur in einem Teil der Regionen. (Vgl. Barr 1992: 7, 42 f.) Während die Einkünfte von etwa 80 Prozent der Bevölkerung sanken und ein großer Teil der Bevölkerung verarmte, nahm das Einkommen der reichsten 20 Prozent der Bevölkerung im Laufe der 1990er-Jahre zu, was zur Entstehung einer gravierenden Einkommensungleichheit führte, wobei der stärkste Sprung in den ersten zwei Jahren nach dem Beginn der Schock-Therapie erfolgte. (Tragakes/Lessof 2003: 6; Burdjak et al. 2005: 25 ff.)

⁶⁶ Hierbei muss man berücksichtigen, dass im März 1992 die Grenze des Existenzminimums, die von der Unionsregierung im Jahr 1990 bestimmt wurde, per Präsidialerlass um etwa das Zweifache nach unten korrigiert wurde. Die neuen Standards des Mindestverbrauchs wurden mithilfe der Berater von internationalen Organisationen festgelegt und orientierten sich in erster Linie daran, einen ausreichenden Lebensmittelkonsum zu sichern. Andere Bedürfnisse des täglichen Lebens, wie zum Beispiel Kleidung, wurden dabei nicht ausreichend berücksichtigt und kulturelle oder soziale Bedürfnisse wurden davon so gut wie ausgeschlossen. (Vgl. Schkaratan 2012: 21) Es wurde geplant, dass dieser „Verbraucherkorb“, von dem etwa 70 Prozent auf Lebensmittel entfielen, nur 1,5 bis 2 Jahre, in der Zeit der tiefsten Rezession, gelten wird, in der Realität aber bestanden die neuen Normen der Mindestversorgung neun Jahre lang. (Klugman/Braithwaite 1997: 12 ff.; Rimashevskaja 2005: 20)

⁶⁷ Hierbei fand eine institutionelle Doppelung statt, zum einen gab es einen „Fonds der sozialen Unterstützung“, der von verschiedenen Teilen der Bundesregierung verwaltet wurde und zum anderen einen „Fonds für sozialen Schutz“, der dem obersten Sowjet unterstand. (Barr 1992: 7)

Politische Spannungen auf der Bundesebene

Schon im Jahr 1992 rückten aufgrund der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Reformverlauf (Gaidar 1997: 358; Gimpelson 2001: 39) die sozialen Problemlagen und die Fragen des Sozialschutzes mehr in den Vordergrund der politischen Debatte und wurden neben den wirtschafts- und machtpolitischen Fragen zum Gegenstand von andauernden Kontroversen zwischen der Exekutive und der Legislative. Die Haltung des Volksdeputiertenkongresses gegenüber der von Jelzin und seinem Kabinett durchgeführten Politik war insgesamt wechselhaft und durch hohe Spannungen gekennzeichnet. Die über Tausend Abgeordneten des Volksdeputiertenkongresses, obwohl sie formal zu ungefähr 90 Prozent der kommunistischen Partei angehörten (Steindorff 2003: 148), hatten eine relativ schwache Affinität zur Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen. Dieses spiegelte sich in der ständigen Neubildung der Fraktionen und einem wechselhaften Abstimmungsverhalten wider. Von Kongress zu Kongress wechselten jedoch immer mehr Abgeordnete zum „konservativen“ Lager, das dem Reformkurs der Regierung kritisch gegenüberstand. (Vgl. Beyme von 2003: 72; Rukavischnikov 1992: 53 ff.) Die Konflikte zwischen der Legislative und der Regierung wurden auch durch die rechtliche Unsicherheit geschürt, die durch eine Vielzahl von Verfassungsänderungen zwischen 1990 und 1992 entstand.⁶⁸ (Vgl. Bezborodow et al. 2010: 199; Mommsen 2010: 56 f.)

Während der VI. Tagung des Volksdeputiertenkongresses im April 1992 kam es zur offenen Konfrontation zwischen der Regierung und dem VDK. Die Abgeordneten übten scharfe Kritik am Reformkurs der Regierung und seinen Folgen. Vom Präsidenten wurde gefordert, bedeutende Kurskorrekturen vorzunehmen. Zum Teil waren die Forderungen des VDK in sich widersprüchlich, denn die Regierung sollte gleichzeitig eine Finanzstabilisierung erreichen, Steuern senken und Maßnahmen ergreifen, die sehr umfangreiche öffentliche Ausgaben bedeuten würden. Unter

⁶⁸ Der Volksdeputiertenkongress (bzw. der Oberste Sowjet während der Pausen zwischen den Tagungen) konnte sich jeder Frage annehmen und jede Entscheidung des Präsidenten blockieren. Viele staatliche Institutionen, darunter zum Beispiel die Zentralbank und der Rentenfonds, unterstanden dem Volksdeputiertenkongress. Gleichzeitig aber hatte der Präsident die Möglichkeit, Dekrete zu erlassen, die Gesetzeskraft besaßen, wenn sie im Laufe einer Woche nicht vom Volksdeputiertenkongress angefochten wurden. (Vgl. Bezborodow et al. 2010: 199; Mommsen 2010: 56 f.)

anderem verlangten die Abgeordneten, einen realen, zielgerichteten⁶⁹ Sozialschutz zu organisieren und die Absenkung des Konsumstandards zu verhindern. Die Regierung sollte die öffentlich finanzierten Sektoren, insbesondere Gesundheitswesen, Bildung, Wissenschaft etc. unterstützen und die Indexierung der Gehälter von Beschäftigten in diesen Bereichen regeln, damit sie den Löhnen im „Produktionsbereich“ entsprechen. (Beschluss VDK 11.04.1992⁷⁰) Jelzin sollte außerdem das Amt des Regierungschefs niederlegen und die Kandidatur eines „echten“ Premierministers und von anderen Kabinettsmitgliedern vom Volksdeputiertenkongress bestätigen lassen. (Kolomijets 1994: 15 f.; Gaidar 1997: 353 ff.)

Jelzin und Gaidar versuchten zu Beginn der Tagung die Abgeordneten davon zu überzeugen, dass der gewählte wirtschaftspolitische Kurs unter den gegebenen Bedingungen alternativlos und trotz aller Entbehrungen fortzusetzen sei. (Vgl. Tarasowa 2008: 171 ff.; Gaidar 1992: 150 ff.) In Bezug auf die Zukunft der sozialen Sicherung kündigte die Regierung einen Übergang von punktuellen Maßnahmen zu einem tiefgreifenden strukturellen Umbau des Systems an. Mit der Reformplanung im sozialpolitischen Bereich betraute Experten vertraten einen prinzipiell anderen Ansatz, als die Reformautoren am Ende der 1980er-Jahre und in den Jahren 1990 und 1991. Daher sah die Regierung eine umfassende Revision der sozialpolitischen Reformen der letzten sieben Jahre vor. Laut Jegor Gaidar sei das aktuelle Niveau der Sozialausgaben untragbar gewesen, und daher hätte Russland sein System der sozialen Sicherung transformieren müssen (zitiert nach Hanson/Teague 1993: 298). Alexandr Schochin, der stellvertretende Ministerpräsident in Fragen des Sozialschutzes, betonte in seiner Ansprache an den VDK, dass der Übergang zur Marktwirtschaft einer „ausgewogenen“ Sozialpolitik bedarf. Ihre Grundlage sollten nicht Populismus, sondern „realistische“ Sozialschutzprogramme und nicht sozialer Infantilismus, sondern „Eigenständigkeit und aktives Handeln eines Jeden“ sowie nicht soziale „Gleichmacherei“, sondern Unterstützung der wirklich Bedürftigen sein. (Schochin 1995: 16)

⁶⁹ Unter diesem Begriff versteht man Sozialleistungen, die in erster Linie den tatsächlich Bedürftigen zukommen.

⁷⁰ Beschluss des VDK 11.04.1992 Nr. 2990-I „Über den Verlauf der Wirtschaftsreform in der Russischen Föderation“.

Infolge eines angespannten Verhandlungsprozesses (Vgl. Tarasowa 2008: 171 ff.) erreichten der VDK, der Präsident und die Regierung einen Kompromiss. Der VDK beschloss, der Fortführung der Wirtschaftsreformen zuzustimmen, erklärte allerdings die Sicherung des Rechts auf sozialen Schutz zu einer der zentralen Aufgaben der Regierung und des VDK. (Deklaration VDK RF 15.04.1992⁷¹) Der Forderung des VDK folgend, legte der Präsident seinerseits das Amt des Regierungschefs nieder und ernannte Jegor Gaidar zum kommissarischen Premierminister. Gleichzeitig wurden weitere Personalverschiebungen in der Regierung unternommen, wodurch mehrere reformorientierte Regierungsmitglieder ihre Posten verließen oder wechselten. Im Zuge der Regierungsumstrukturierung wurde ein Ministerium für sozialen Schutz gegründet, was man als Zeichen der Aufwertung dieses Tätigkeitsbereiches werten könnte. (Moroz 2005: 61; Kolomijets 1994: 16)

Die Regierung Gaidars erarbeitete bis zur Mitte des Jahres 1992 einen mittelfristigen Handlungsplan, das „Programm zur Vertiefung der wirtschaftlichen Reformen“. Dieser enthielt auch ein sozialpolitisches Entwicklungsprogramm. Als die zentrale Ausgabe des Staates im sozialen Bereich bezeichnete dieses Programmdokument die Schaffung von Bedingungen, unter denen jeder arbeitsfähige BürgerInnen für das Wohlergehen von sich selbst und seiner Familie sorgen kann. Die vom Staat finanzierten Leistungen sollten in erster Linie denjenigen zugutekommen, die nicht imstande waren, ihren eigenen Lebensunterhalt zu sichern oder zu den Risikogruppen zählten. Die Sozialausgaben des Staatshaushaltes sollten auf seine realen Einkünfte beschränkt werden. Die Ressourcenverwendung sollte durch die Dezentralisierung der Verwaltung und die Finanzierung von sozialpolitischen Feldern effektiver werden. Der Überwindung der wirtschaftlichen Krisensituation und die Steigerung des Realeinkommens sollte eine Erhöhung des Privatausgabenanteils in der Finanzierung der Sozialleistungen folgen. (Vgl. Regierungsprogramm 1992: 67 f.)

Angesichts der fortbestehenden massiven Auflehnung seitens des VDK und der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Reformergebnissen distanzierte sich der Präsident im Laufe des Jahres 1992 immer mehr von dem Kurs des reformistischen

⁷¹ Deklaration VDK RF vom 15.04.1992 Nr. 2694-1 „Über die Unterstützung der Wirtschaftsreform in der Russischen Föderation“.

Teils seiner Regierung. Nach einer weiteren Zuspitzung der Konfrontation mit der Legislative im Herbst 1992 (Vgl. Maltseva 2012: 249 f.), wurde im Dezember 1992 Wiktor Tschernomyrdin zum Premierminister ernannt. Er galt im Unterschied zu Jegor Gaidar als ein erfahrener und konservativerer Politiker. Tschernomyrdin erfüllte diese Erwartungen und verkündete gleich nach seiner Ernennung die Absicht, die Reformen fortzusetzen, allerdings „ohne eine tiefe Verarmung des Volkes“, wodurch er Pluspunkte von der linken Opposition erhielt. (Nezavisimaja Gazeta 16.12.1992: 1) Auch Jelzin verkündete wiederholt in seinen öffentlichen Reden, dass Reformen einen „sozialen“ Charakter annehmen sollten. (Izvestija 01.12.1992: 3; Rede Jelzin 26.03.1993 zitiert nach Dobrokchotow et al. 1994: 322) Als zentrale Problemlagen wurden das drastische Absinken des Lebensstandards sowie der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit angesehen. Nach wie vor wurde jedoch stets sowohl von ihm als auch von anderen Regierungsmitgliedern darauf verwiesen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel äußerst begrenzt seien und dass die zentralen Lösungen hierbei ein funktionierendes System der Sozialhilfe für Bedürftige und eine effektive Beschäftigungspolitik sein sollten. (Vgl. Rede Jelzins am 28.10.1991 zitiert nach Dobrokchotow et al. 1994: 96; Rossijskaja Gazeta 25.11.1992: 2; Izvestija 01.12.1992: 3)

Die Neubesetzungen im Kabinett führten zu dessen Spaltung. Auf einer Seite standen Regierungsmitglieder, die für das Fortführen des Reformkurses sowie für eine strenge Einhaltung der Haushaltsdisziplin plädierten und eine Senkung des Haushaltsdefizits anstrebten. Auf der anderen Seite waren Ministerien, die mit Fragen der Agrarwirtschaft, Industrie und Energie betraut waren und die Subventionierung ihrer Bereiche vorantrieben. Tschernomyrdin stellte sich in der Regel auf die Seite des „konservativen“ Lagers. (Maltseva 2012: 250)

Zentrifugale Tendenzen und Umverteilungskonflikte zwischen der Bundesebene und den Regionen

Parallel zu den Kämpfen um den politischen Einfluss und die Ressourcenverteilung auf der Bundesebene entwickelten sich ähnliche Konfrontationen zwischen den Regionen und der Zentralregierung. Schon vor dem Zerfall der Sowjetunion begann ein Dezentralisierungsprozess, der in den folgenden Jahren auf eine spontane und unregelmäßige Art und Weise verlief. (Vgl. Fruchtmann 2003) Die einzige

„föderalpolitische Konzeption“, die zum Beispiel Jakob Fruchtmann (2003: 28) zu Beginn der 1990er-Jahre entdecken konnte, war der Versuch des Zentrums, die Regionen durch Angebote politischer Unabhängigkeit einzubinden. Diese Vorgehensweise resultierte aus dem Konflikt zwischen der Russischen Teilrepublik und dem sowjetischen Zentrum im Vorfeld der Gründung der Russischen Föderation. Jelzin versuchte regionale Akteure für sich zu gewinnen, indem er ihnen als Mitglieder einer souveränen Russischen Föderation ein größeres Maß an Autonomie und Unabhängigkeit versprach, als sie in der Sowjetunion besaßen. In den Jahren 1991-1993 profitierten die russischen Regionen auch von der Konfrontation zwischen dem VDK und der Regierung, da die beiden Seiten um ihre Gunst konkurrierten und versuchten, sie mit Angeboten und Zugeständnissen für sich zu gewinnen. (Vgl. Fruchtmann 2003: 28 ff.) Regionale politische Eliten nutzten diese Gelegenheit, um möglichst viele wirtschaftliche Vorteile für sich auszuhandeln und möglichst umfangreiche Ausgabenzuständigkeiten beim Zentrum zu belassen. Die Zentralregierung, die ohnehin bestrebt war, den Bundeshaushalt zu entlasten, reagierte darauf mit der Verlagerung der kostspieligen Aufgaben im sozialen Bereich (Gesundheitsversorgung, Bildung, Wohnungsbau, Preissubventionen) auf die subnationale Ebene. (Netschaew 2010: 228 f.; Fruchtmann 2003: 56 ff.)

2.4. Reaktive Sozialpolitik

Lockerung der Haushaltsdisziplin infolge der politischen und sozialen Spannungen

Infolge der sich verschärfenden Konfrontation mit dem Obersten Sowjet und angesichts drohender sozialer Destabilisierung wurde die restriktive Finanz- und Geldpolitik schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 bedeutend gelockert. Im sozialpolitischen Bereich wurden in den Jahren 1992 und 1993 Gesetze, Regierungsbeschlüsse und Präsidialdekrete verabschiedet, die den Forderungen des VDK entsprachen und der sozialen Befriedung dienten. Infolgedessen wurden die im Jahr 1992 im Haushaltsgesetz vorgesehenen Sozialausgaben um mehr als 2,5 Prozent des BIP überschritten (Vgl. Sokolow 2010: 4). Die Rentenkürzungen der ersten Hälfte des Jahres 1992 wurden durch nachfolgende Anpassungen für eine Mehrheit der Rentner revidiert, wobei die Renten dennoch – absolut gesehen – gering blieben (Vgl. Braithwaite 1997: 57; Maleva/Sinjavskaja 2005: 6). Außerdem wurde der Kreis

der Berechtigten für eine Frühverrentung und den Erhalt von Dienstaltersrenten erweitert. Für mehrere Gruppen von Staatsangestellten⁷² wurde ein höheres Pensionenniveau gesichert. (Sinjavskaja 2000: 3) Des Weiteren wurden Transferleistungen für Familien mit Kindern mehrmals erhöht (Vgl. Elisarow 2002). Angestellte des öffentlichen Dienstes erhielten Gehaltszuschläge. Es wurden außerdem neue, nicht bedürftigkeitsgeprüfte Sachleistungen etabliert. Diese Maßnahmen standen im direkten Widerspruch zur kurz davor angekündigten Ausrichtung der sozialpolitischen Reform und waren in manchen Fällen eher populistischer Natur. Denn die Leistungen, die im Aufgabenbereich der subnationalen Ebenen lagen, wurden nicht immer durch entsprechende Finanzmittel gedeckt. (Vgl. Maltseva 2012: 248 f.)

Auch in anderen Bereichen wurden Maßnahmen unternommen, die zu einem Anstieg der Staatsausgaben führten. (Vgl. Illarionov/Sachs 1995:61) Die Zentralbank vergab seit dem Sommer 1992 an Unternehmen umfangreiche ungeplante Kredite, die zur Überwindung der Zahlungsunfähigkeit und für Investitionen vorgesehen waren (Sokolow 2010: 4). Die fortbestehende Subventionierung begünstigte die Konservierung der Überbeschäftigung.⁷³ Dadurch wurde einerseits die sowohl von der Politik als auch von der Bevölkerung befürchtete Massenarbeitslosigkeit vermieden. Andererseits führte diese hohe, aber ineffektive Beschäftigung zur realen Absenkung des Lohnniveaus für einen großen Teil der Arbeitnehmer (Vgl. vKapeljuschnikov 2009; Gimpelson 2001: 28 ff.). Damit schmälerte sich die

⁷² Dazu gehörten ehemalige Militärangehörige, Beamte des Innenministeriums und der ihm untergeordneten Behörden, Richter, Ermittler der Staatsanwaltschaft, Mitarbeiter von der Staatsanwaltschaft unterstellten Forschungseinrichtungen, Mitarbeiter der Steuerpolizei- und Zollbehörden, Parlamentsabgeordnete, Beamte. (Sinjavskaja 2000: 3)

⁷³ Die Aufrechterhaltung der hohen Beschäftigung ist natürlich nicht alleine mit der Vergabe von Krediten und Subventionen zu erklären. Sie wurde auch durch das Design des Privatisierungsprogramms gefördert. Dies ermöglichte es den Arbeitnehmern, für sich Jobgarantien vor dem Beginn der Privatisierung zu sichern, da alle mit der Privatisierung verbundenen Entscheidungen von mindestens zwei Dritteln der Mitarbeiter eines Unternehmens befürwortet werden mussten. Nach dem Beginn der Privatisierung waren die Unternehmensleitungen ebenfalls daran interessiert, ihre Mitarbeiter zu behalten, da sie zu Aktionären wurden und so einfacher zu kontrollieren waren. Damit versuchten die Unternehmensleitungen, sich gegen externe Investoren abzusichern. Die zweite Hürde auf dem Weg zur Entlassung der Mitarbeiter waren die Arbeitsrechtbestimmungen, die bei Kündigungen eine Abfindungszahlung in Höhe von drei Monatslöhnen vorsah. Auch sozialkulturelle Faktoren mögen eine Rolle gespielt haben. Das sowjetische Modell, in dem Unternehmen nicht nur Arbeitsstätten, sondern auch Bereitsteller von zahlreichen sozialen Leistungen waren, schuf sowohl eine starke Abhängigkeit der Mitarbeiter von ihren Arbeitgebern als auch eine paternalistische Haltung vieler Unternehmensleiter gegenüber ihren Angestellten. (OECD 1995: 111 ff.)

Beitrags- und Steuererhebungsgrundlage, was unter anderem die Unterfinanzierung des sozialen Sektors zur Folge hatte. Eine weitere vermutliche Folge dieser künstlich hoch gehaltenen Beschäftigungsquote war das Ausbleiben der Reformen im Bereich der Arbeitslosensicherung. Denn angesichts der ausbleibenden hohen Arbeitslosigkeit reduzierte sich der Reformdruck.

Verlagerung von sozialpolitischen Aufgaben auf die subnationale Ebene

In den Jahren 1992 bis 1993 wurde ein Großteil der Haushaltsausgaben für Preissubventionen, Fürsorgeleistungen sowie im Gesundheitswesen, die bis dato aus dem zentralstaatlichen Haushalt finanziert wurden, auf die subnationale Ebene verlagert. Die Regierung strebte damit einerseits eine Entlastung des Bundeshaushalts an und beantwortete andererseits Versuche der Regionen, Finanzressourcen für sich zu behalten. Soziale Ministerien und die für die Sozialpolitik zuständigen Komitees im VDK versprachen sich außerdem, unter dem Einfluss der internationalen Berater, von der Dezentralisierung eine Modernisierung sowie Effizienz- und Responsivitätssteigerung des sozialen Sektors. Die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst sowie die bürokratischen Eliten der betroffenen Bereiche, die sich solchen Maßnahmen in der Regel widersetzten, waren nicht gut genug organisiert, um einen ausreichend starken Widerstand zu leisten. Daher ließen sich die mit diesem Dezentralisierungsprozess verbundenen Entscheidungen auf der föderalen Ebene nahezu ungehindert durchsetzen. Die Privatisierung der staatlichen Unternehmen, die in diesem Zeitraum begann, leistete der Verlagerung von finanzieller Last im sozialen Bereich auf die subnationale Ebene einen zusätzlichen Vorschub. Die privatisierten Betriebe übergaben Betriebswohnungen sowie soziale Einrichtungen wie Kindergärten an die Stadt- oder Kreisverwaltungen. (Vgl. Cook 2007: 67 ff.; Mildner 1996: 175 f.; Martinez-Vazquez et al. 2006: 60) Infolge dieses Prozesses trugen in der Mitte der 1990er-Jahre regionale und lokale Haushalte etwa 85 Prozent der Haushaltsausgaben im sozialen Bereich. Sie waren für über 80 Prozent der Ausgabenlast im Bereich der Fürsorge und für über 90 Prozent der Haushaltsausgaben im Gesundheitsbereich zuständig. Wirtschaftlich besser gestellte Regionen waren eher in der Lage, die sozialen Leistungen zu finanzieren. Dadurch nahmen die regionalen Disparitäten im Hinblick auf das Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben in diesen Bereichen zu. (Martinez-Vazquez et al. 2006: 62; Remington 2011: 65)

Die Umverteilung der sozialpolitischen Aufgaben und die administrative Umstrukturierung verliefen in den Jahren von 1991 bis 1993 im Kontext der instabilen politischen und wirtschaftlichen Situation zum großen Teil „spontan“. Ein der Komplexität dieser Aufgabe entsprechender gesetzlicher Rahmen wurde nicht geschaffen. Weder die Aufgabenzuständigkeiten noch die Finanzierungsquellen wurden ausreichend geregelt. (OECD 2000: 116) Daher waren die auf die subnationale Ebene übertragenen Aufgaben nicht immer durch ausreichende finanzielle Ressourcen ausgestattet (nicht finanzierte Mandate).⁷⁴ (De Silva 2009: 35; Fruchtmann 2003: 58) Dadurch, dass die Zentralregierung weiterhin die Steuersätze festlegte und die Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten eigenständig aufteilte, war die subnationale Ebene bei der Steuererhebung nicht flexibel genug. (OECD 2001: 30) Die regionalen Regierungen und Behörden auf der lokalen Ebene suchten unter den Bedingungen der rasant steigenden Preise und des Einnahmerückgangs nach Möglichkeiten, die sozialpolitischen Mandate zu finanzieren. Dabei griffen die Regionen auf verschiedene – oft informelle – Strategien der Finanzmittelbeschaffung und -erhaltung zurück. Sie gründeten außerbudgetäre Fonds,⁷⁵ ermutigten Unternehmen zur Steuerflucht, schufen eigene Konten für regionale und lokale Verwaltungen⁷⁶, betrieben Lobbyarbeit für die Vergabe von Staatsaufträgen sowie Subventionen und Krediten aus dem Bundeshaushalt. (Vgl. Fruchtmann 2003: 60 ff. Remington 2011: 84)

Wohl wurde die Übertragung der Finanzierungszuständigkeiten auf die subnationale Ebene ohne die Absicherung durch eine entsprechende finanzielle Basis 1993 gesetzlich verboten. In einem darauffolgenden Präsidialerlass wurde außerdem festgelegt, dass alle zusätzlichen, durch die Gesetzgebung auf der Bundesebene begründeten Kompetenzen und Aufgaben, die die Belastung der Haushalte auf der subnationalen Ebene erhöhen, nur dann als Pflichten zu sehen waren, wenn sie durch

⁷⁴ Die sozialpolitischen Garantien, deren Finanzierung nicht geregelt oder gesichert war, werden in der einschlägigen Forschungsliteratur sowie im politischen Sprachgebrauch als „nicht finanzierte Mandate“ bezeichnet. Dieser Begriff wird in dieser Arbeit übernommen.

⁷⁵ Die Mittel dieser Fonds wurden bei der Berechnung der Transfers des föderalen Zentrums nicht berücksichtigt. Die Fonds wurden unter anderem durch „freiwillige Beiträge“ und Bußgelder der Unternehmen finanziert. Es gibt allerdings Hinweise darauf, dass die „Spenden“ an diese Fonds oft einen Zwangscharakter trugen. (Remington 2011: 84)

⁷⁶ Diese Konten wurden aus nicht steuerlichen Abgaben und Überschüssen von bestimmten Haushaltsposten gespeist. (Remington 2011: 84)

entsprechende finanzielle Mittel ausgestattet waren. Anderenfalls sollten sie nur als Empfehlungen verstanden werden. Dennoch behandelten die meisten subnationalen Behörden diese „empfohlenen“ Aufgaben aufgrund des öffentlichen Drucks und manchmal auch aufgrund der Gerichtsentscheide weiterhin als verpflichtend. Das Überstrapazieren der finanziellen Kapazitäten trug zu chronischen Defiziten und wachsender Verschuldung der subnationalen Haushalte bei. (Vgl. Schischkin et al. 2003: 16 ff; Schkaratan 2001: 13 ff.; OECD 2001: 77).

Der unzureichend geregelte Dezentralisierungsprozess, verbunden mit der zunehmenden wirtschaftlichen und auch politischen Diversifizierung der Regionen, bewirkte bedeutende Unterschiede in der Gestaltung der Sozialhilfeprogramme, in der Implementierung der Reformen im Gesundheitswesen sowie der Wohn- und Kommunalwirtschaft und in der finanziellen Lage der Versicherungsfonds in den jeweiligen Regionen. Dabei zogen bessergestellte Regionen es vor, ihre eigene Bevölkerung zu unterstützen, statt sich an der landesweiten Ressourcenverteilung zu beteiligen. (Vgl. Nies/Walcher 2002: 5 f.; Remington 2011: 91 ff., 97 ff.) Somit bestand in den wirtschaftlich schwächeren Regionen eine höhere Nachfrage nach sozialen Leistungen und es gab zugleich geringere finanzielle Möglichkeiten, um diese Nachfrage zu befriedigen. (Vgl. Nies/Walcher 2002: 5 f.; OECD 1995: 51)

2.5. Reformen in den Bereichen Wohnen und Gesundheit

Trotz aller Konflikte zwischen der Exekutive und der Legislative kamen in den Jahren 1992 und 1993 in den zwei Bereichen Wohnen und Gesundheit Gesetzesänderungen zustande. Diese Reformen standen im Grunde genommen im Einklang mit den Regierungsplänen in diesen Bereichen. (Vgl. Regierungsprogramm 1992: 80 f., 84 ff.) Die Kompromissfindung zwischen der Exekutive und der Legislative wurde wohl dadurch begünstigt, dass diese Veränderungen keine unmittelbaren negativen Folgen für den Wohlstand der Bevölkerung erwarten ließen.

Marktorientierte Reformen in der Wohnungspolitik

Das von der Regierung Gaidars im Sommer 1992 veröffentlichte „Programm der Vertiefung von Wirtschaftsreformen“ setzte voraus, dass mit dem Übergang zur Marktwirtschaft und der ökonomischen Stabilisierung die meisten russischen BürgerInnen in der Lage sein würden, eigenständig Wohnungen zu erwerben und die Wohnnebenkosten zu tragen. Mithilfe der lokalen Behörden sollten ein durch den freien Wettbewerb bestimmter Wohnungsmarkt und ein kompetitiver Markt der Versorgungsdienstleistungen entstehen. (Vgl. Regierungsprogramm 1992: 85) Im Rahmen dieser Reformstrategie wurden allerdings insofern Abstriche gemacht, dass zur Abmilderung der sozialen Härten, die als Folge der Transformation erwartet wurden, die Wohnnebenkosten weiterhin für die Dauer von drei bis fünf Jahren subventioniert werden sollten. (Vgl. Regierungsprogramm 1992: 84)

Im Dezember 1992 unternahm der Gesetzgeber mehrere Gesetzes- und Verfassungsänderungen im Sinne der Regierungspläne. Eine rasche Privatisierung des Wohnungsbestandes sollte die Entstehung eines funktionierenden Wohnungsmarktes begünstigen. Hierfür wurden die Beschränkungen der unentgeltlichen Privatisierung aufgehoben. Wohnungen aus dem kommunalen, betrieblichen und staatlichen Wohnungsbestand durften dementsprechend, unabhängig von ihrer Größe, kostenfrei zum Eigentum ihrer gegenwärtigen Bewohner werden. Ein gewichtiges Motiv hinter diesem Versuch, die Privatisierung zu beschleunigen, war wohl die von der Regierung erwünschte Entlastung der öffentlichen Haushalte, die mit der Übertragung der Kosten der Wohnungsversorgung und Instandhaltung auf die neuen Eigentümer einhergehen würde. (Häußermann/Oswald 2001: 66) Laut Jewgenij Jasin, der an der Arbeit der Regierung als Wirtschaftsexperte beteiligt war, sei die Entscheidung zugunsten der kostenfreien Privatisierung außerdem eine Maßnahme gewesen, die „die Sympathie der Bevölkerung für die neue russische Regierung wecken sollte“ (Jasin 2006: 23).

Ohne eine große Diskussion anzuregen, wurde das im Herbst vorbereitete und von den US-amerikanischen Beratern⁷⁷ befürwortete Rahmengesetz „Über Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik“⁷⁸ verabschiedet. (Kommersant 21.10.1992; Rossijskaja Gazeta 25.12.1992: 2) Das Gesetz eröffnete die Möglichkeit, Mieten zu erhöhen. Außerdem erlaubte dieses Gesetz, Mieter von Sozialwohnungen bei Nichtzahlung der Miete in minderwertigere Wohnräume zu übersiedeln. Des Weiteren erlaubte das Gesetz, Genossenschaften der Wohnungseigentümer zu gründen und eine verbesserte Regulierung für die Darlehensvergabe für Hypotheken. Durch die Einführung der wettbewerbsorientierten Auftragsvergabe wurden Bedingungen für eine bessere Instandhaltung des staatlichen Wohnungsbestandes geschaffen. Das Gesetz sah allerdings nach wie vor eine Möglichkeit der Versorgung der BürgerInnen mit Wohnraum aus dem staatlichen und kommunalen Wohnungsfonds im Rahmen der geltenden Wohnnormen und auf der Basis eines sozialen Mietvertrages vor und räumte den lokalen Behörden die Möglichkeit ein, Wohngeld einzuführen. (O’Leary 1994: 1027; UNECE 2004: 29)

Einführung des Versicherungsmodells in der Gesundheitsversorgung

Im Jahr 1993 wurde das überarbeitete Reformgesetz⁷⁹ im Bereich der Gesundheitsversorgung verabschiedet. Die Initiative zur umfangreichen Umstrukturierung des Gesundheitswesens kam vor allem aus der Exekutive, insbesondere aus dem Finanzministerium und von der Ärzteschaft. Eine Gruppe von Ärzten und Wissenschaftlern beteiligte sich aktiv an der Arbeit des Gesundheitsschutzkomitees der Legislative. Das Vorhaben fand Unterstützung auch bei der Gewerkschaft der Beschäftigten im medizinischen Sektor. Dadurch, dass die entscheidenden Kommissionen im Volksdeputiertenkongress durch Politiker besetzt

⁷⁷ Zu Beginn der 1990er-Jahre spielten internationale und US-amerikanische Organisationen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Reformstrategie im Bereich Wohnen. Im März 1992 unterzeichnete die russische Regierung eine Vereinbarung mit der „United States Agency for International Development“ (USAID) über technische Unterstützung bei der Reform des Wohnungssektors. Die Zusammenarbeit, die zunächst nur kurzfristige Beraterunterstützung vorgesehen hatte, wurde bald ausgebaut, und ab September 1992 begann die Ausarbeitung eines umfassenden Reformprogramms. (USAID 1994: 1) Jelzin und die Regierungen von Gaidar und Tschernomyrdin versuchten in den folgenden Jahren, diesem Reformprogramm, das auch weitgehend den Empfehlungen der Weltbank entsprach und den Rückzug des Staates und die Etablierung von Marktmechanismen im Bereich Wohnen vorsah, zu folgen. (Vgl. Zavisca 2012: 68 f.).

⁷⁸ Gesetz der RF vom 24.12.1992 Nr. 4218-1 „Über Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik“.

⁷⁹ Gesetz der RF vom 22.07.1993 Nr. 5487-1, „Gesetzgebungsgrundlagen der Russischen Föderation zur Gesundheitssicherung“.

waren, die die Reform unterstützten, konnte das Gesetz durchgesetzt werden. (Schischkin et al. 2003: 8; Twigg 1998: 586 ff.) Bei der Ausarbeitung des Gesetzes orientierten sich die Reformer an den Beispielen der Gesundheitssysteme in den westeuropäischen Staaten, insbesondere in Deutschland und den Niederlanden, sowie an Empfehlungen der Weltbank. (Cook 2007: 78)

Die Reform hatte vier zentrale Ziele: Die Finanzen des Gesundheitswesens sollten zunächst infolge der Ergänzung von Haushaltsmitteln durch zusätzliche Einnahmen aus den Versicherungsbeiträgen aufgestockt und dadurch stabilisiert werden. Später sollte die obligatorische Krankenversicherung die zentrale Rolle bei der Finanzierung des Gesundheitswesens übernehmen und der Anteil der Haushaltsmittel sollte schrittweise auf etwa 30 Prozent zurückgehen. Die Trennung der Anbieter der medizinischen Leistungen (Ärzte, Krankenhäuser, Polykliniken) von „Ankäufern“ dieser Leistungen („Versicherungsgesellschaften“) und die damit entstehende Konkurrenz sollte die Finanzeffizienz steigern und die Qualität der Leistungen verbessern. Die Versicherungsgesellschaften sollten im Namen der Versicherten Verträge mit medizinischen Einrichtungen abschließen und ihre Leistungen mit den Mitteln der Versicherungsfonds finanzieren. Sie sollten theoretisch untereinander um Kunden konkurrieren und daran interessiert sein, ihre Gewinne zu maximieren. Dementsprechend würden sie darauf achten, dass medizinische Einrichtungen ihre Leistungen auf einem möglichst hohen Niveau und möglichst günstig erbringen. Als eine Ergänzung zum öffentlichen Gesundheitswesen und zur staatlichen Pflichtkrankenversicherung wurde auch der Abschluss privater Krankenversicherungen sowie die Schaffung privater medizinischer Einrichtungen vorgesehen. (Cook 2007: 77 ff.; Tragakes/Lessof 2003: 71 f.)

Die Erhebung und Verwaltung von Versicherungsbeiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung wurden dem staatlichen „Fonds der obligatorischen Krankenversicherung“ überlassen. Die Krankenversicherungsbeiträge für Beschäftigte in Höhe von 3,6 Prozent des Lohnfonds sollten allein vom Arbeitgeber getragen werden. Davon gingen 3,4 Prozent an die Fonds auf regionaler Ebene und 0,2 Prozent an den föderalen Fonds. Die Mittel des föderalen Fonds sollten für den zwischenregionalen Finanzausgleich verwendet werden. Da der Zugang zur medizinischen Versorgung universell bleiben sollte, waren regionale oder lokale

Haushalte dafür zuständig, Beiträge für Nichtbeschäftigte (Kinder, Rentner, Arbeitslose etc.) zu entrichten. Die Beitragshöhe für Nichtbeschäftigte wurde gesetzlich nicht deutlich geregelt. (Tragakes/Lessof 2003: 71) Ebenso wurde der Umfang der medizinischen Leistungen, der den Versicherten zustand, zunächst nicht klar definiert. Eine spätere Bundesgesetzgebung sollte die Mindeststandards der medizinischen Versorgung festlegen. (Tragakes/Lessof 2003: 76)

Der Dezentralisierungsprozess im staatlichen Gesundheitswesen betraf nicht nur die Finanzierungsstruktur sondern löste die gesamte Verwaltungsvertikale auf. Die Aufgaben und Zuständigkeiten wurden zwischen der gesamtstaatlichen, der regionalen und der lokalen Ebene auf eine vollkommen neue Art und Weise verteilt. Die zentralstaatlichen Behörden erfuhren dabei einen gewaltigen Machtverlust. Zwar waren sie formal weiterhin für die systemübergreifende Koordination und Aufsicht zuständig, aber ihnen fehlten sowohl finanzielle als auch rechtliche Hebel zur Durchsetzung ihrer Vorhaben. So hatten zum Beispiel die Regionen laut Gesetz die Umsetzung der föderalen Programme sicherzustellen, waren jedoch zu keiner Berichterstattung an das Gesundheitsministerium verpflichtet. Das Gesundheitsministerium verfügte außerdem über einen bescheidenen Anteil der gesamten finanziellen Ressourcen, die es in erster Linie zur Finanzierung von eigenen Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie von Kliniken verwendete. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 29 ff.; OECD 2012: 39)

Die subnationale Ebene erlangte so eine beachtliche Entscheidungs- und Finanzautonomie. Die regionalen und lokalen Behörden durften nun über die Verwendung ihrer eigenen Mittel selbst bestimmen, die medizinischen Dienste verwalten, die Leitung der in ihrer Zuständigkeit befindlichen medizinischen Einrichtungen und Gesundheitsämter bestimmen und Programme der medizinischen Versorgung ausarbeiten. Die Formulierungen des neuen Gesetzes waren an vielen Stellen vage und ließen einen umfangreichen Spielraum bei der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen den Ebenen, insbesondere zwischen der regionalen und der lokalen, frei. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 28 ff.; Kolosnitsina et al. 2009: 421)

2.6. Die sozialpolitische Agenda 1993-1995

Trotz aller Herausforderungen wollte die Regierung in Fragen der Sozialpolitik am im Jahr 1992 angekündigten Kurs festhalten. Dies trat im zweijährigen Regierungsprogramm zur „Reformentwicklung und Stabilisierung der russischen Wirtschaft“, das im August 1993 verabschiedet wurde, deutlich ans Licht. Eine „Verstärkung der sozialen Ausrichtung der Haushaltsausgaben“ wurde zwar für die Jahre 1993 und 1994 zur „wichtigsten Aufgabe der Haushaltspolitik“ erklärt (Regierungsprogramm 1993: 7). Allerdings handelte es sich hierbei vor allem um die Hilfe für Bedürftige. (Vgl. Regierungsprogramm 1993: 22) In den meisten Bereichen der sozialen Sicherung wurde ein Rückbau des staatlichen Engagements vorgesehen, wobei ein gewisser Umfang der staatlich garantierten sozialen Leistungen in den Bereichen der Altersvorsorge und des Gesundheits- und Familienschutzes erhalten werden sollte. Des Weiteren sollte der Staat eine aktive Beschäftigungspolitik fördern und Arbeitslose auch materiell unterstützen. Durch den Rückzug des Staates entstehende Lücken sollten durch marktwirtschaftliche Mechanismen, wie etwa private Altersvorsorgesysteme oder Hypotheken, geschlossen werden. Die fortschreitende Dezentralisierung in den Bereichen der Fürsorge und der Gesundheitsvorsorge sollte laut Regierungsplan für eine effizientere Ressourcenverwendung sorgen. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurde ein baldiger Übergang von der Haushalts- zur Beitragsfinanzierung angekündigt. Um das System der sozialen Sicherung effektiver zu machen, sollten Leistungsnormen ausgearbeitet werden, Bedingungen für die Leistungsvergabe klar definiert werden und die Staatsebenen in ihren Zuständigkeiten voneinander deutlich abgegrenzt werden. (Regierungsprogramm 1993: 21 ff.)

2.7. Hindernisse auf dem Weg der weiteren sozialpolitischen Umgestaltung

Gesetzgebungsblockade auf der Bundesebene

Die inkonsequente Ausgabenpolitik in den Jahren 1992 und 1993 bewirkte eine Steigerung der Inflationsraten und eine weitere Zunahme der sozialen Spannungen. Der Konflikt zwischen der Exekutive und der Legislative transformierte sich am Ende 1992 in einen Machtkampf, der in eine Verfassungskrise mündete. (Vgl.

Schneider 1999: 28 ff.) Die Konfrontation entlud sich in der gewaltsamen Auflösung des Volksdeputiertenkongresses im Oktober 1993. (Vgl. Mommsen 2003b: 114 f.; Maltseva 2012: 247 ff.) Nachdem die Konfrontation zwischen dem Parlament und dem Präsidenten sich zugunsten des Letzteren entschied, wurde die Arbeit am Entwurf einer neuen Verfassung wieder aufgenommen. Nun schritt die Arbeit schneller voran, und schon im Dezember 1993 wurde die neue Verfassung per Volksabstimmung angenommen. (Vgl. Schneider 1999: 36 ff.)

Starke Position des Präsidenten und schwache Bindung der Regierung an die Parlamentsmehrheit

Die neue Verfassung begründete eine starke Position des Präsidenten im Regierungssystem und schaffte Rahmenbedingungen für eine bereits praktizierte schwache Bindung der Regierung an die Parlamentsmehrheit. Bei der Ernennung des Regierungschefs ist der Präsident an die Zustimmung der Staatsduma (das Unterhaus des Parlaments) gebunden. Der Präsident ist allerdings bevollmächtigt, bei einer dreimaligen Ablehnung der Kandidatur des Regierungschefs die Staatsduma aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. (VRF Art. 111) Der Regierungschef (Premierminister) hat bei der Besetzung der übrigen Regierungsposten – der Stellvertreter des Premierministers und der Bundesminister – lediglich ein Vorschlagsrecht. (VRF Art. 112 Abs. 2) Zu den Aufgaben des Regierungschefs gehört laut Verfassung, „die Grundrichtungen der Tätigkeit der Regierung“ festzulegen. (VRF Art. 113) Eine unzureichend klare Trennung dieser Befugnis von der Richtlinienkompetenz des Präsidenten bietet jedoch eine Möglichkeit, die Verfassungsbestimmungen zugunsten der Dominanz des Präsidenten im Rahmen der dualen Exekutive auszulegen. (Mommsen 2003b: 116) Außerdem verfügt der Präsident über das Recht der Gesetzesinitiative und über eine Dekretvollmacht, solange eine einschlägige Gesetzgebung fehlt. Das Veto des Staatsoberhauptes gegen Gesetze kann das Parlament nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit zurückweisen. (Mommsen 2001: 46)

Mit umfangreichen Befugnissen ausgestattet, sah sich Jelzin allerdings nach 1993 bis ans Ende des Jahrzehntes stets mit einer parlamentarischen Mehrheit konfrontiert, die besonders in Fragen der Wirtschaftspolitik, aber auch im Hinblick auf die Umstrukturierung der Sozialpolitik, vielen Regierungsvorhaben entgegenstand. Die Zusammenarbeit der Legislative und der Exekutive wurde dadurch erschwert, dass

die Personalrekrutierung für die wichtigsten Entscheidungsgremien in der Exekutive nicht über Parteikanäle verlief. Die Regierungspositionen wurden nicht selten gegen die parlamentarische Mehrheit auf der Basis von persönlichen Beziehungen oder Präferenzen des Präsidenten besetzt. (Legutke 2001: 56; Schneider 2001: 26)

Parlamentarische Opposition

Die sozialen Missstände der ersten Transformationsjahre ließen die Unterstützung für die Regierung in der Bevölkerung schwinden. Die Untersuchungen des soziologischen Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften zeigen, dass die Hoffnungen, die die Russen in Demokratie und wirtschaftliche Reformen setzten, bis zur Mitte der 1990er-Jahre enttäuscht wurden. (ISRAN 2011: 174) Die nachlassende Unterstützung für die Regierung und ihren Reformkurs war deutlich an den Wahlergebnissen in den Jahren 1993, 1995 und 1996 abzulesen.

Tabelle 2: Fraktionen und Gruppen in der Staatsduma 1994-1999, (Anzahl der Parlamentssitze)

Fraktionen/Gruppen	1. Wahlperiode 1993-1995		2. Wahlperiode 1995-1999	
	Anfang	Ende	Anfang	Ende
KPRF	48	46	157	119
Agrarpartei	33	50	20	34
Volksmacht	-	-	9	43
LDPR	64	55	51	40
Wahl Russlands	70	49	-	-
Jabloko	23	20	45	44
Frauen Russlands	23	20	-	-
DPR	15	11	-	-
Neue Regionale Politik/ Russische Regionen	-	67	-	36
Partei der Russischen Einheit und Eintracht	19	12	-	-
Russland	-	36	-	-
Stabilität	-	37	-	-
Unser Haus Russland	-	-	55	52
Unabhängige Abgeordnete	141	34	111	71

Quelle: Steinsdorff (2003): 165

Infolge der Wahlen zur ersten Parlamentskammer,⁸⁰ der Staatsduma, in den Jahren 1993 und 1995 war der Spielraum der Regierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erheblich eingeschränkt. Bei der Wahl waren 450 Sitze zu vergeben. Die eine Hälfte der Sitze ging an Direktmandate in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl. Die andere Hälfte wurde über Parteilisten mittels Verhältniswahlrecht besetzt. Zum Sieger der Listenwahl wurde mit 22,9 Prozent der Stimmen die „Liberaldemokratische Partei Russlands“ (LDPR). Den zweiten Platz erlangte mit 15,4 Prozent Stimmenanteil die „Demokratische Wahl Russlands“ (DWR) von Egor Gaidar. Die dritte Stelle belegte die größte Nachfolgeorganisation der KPdSU, die „Kommunistische Partei der Russischen Föderation“ (KPRF), die 12,4 Prozent der Wählerstimmen bekam. Die ebenfalls linksgerichtete „Agrarpartei Russlands“ (APR) zog mit fast 8 Prozent der Listenstimmen ins Parlament ein. Die weiteren vier Parteien bzw. Wählervereinigungen, die in die Staatsduma gelangten, waren die Wählervereinigung „Frauen Russlands“ (FR) (8,1 Prozent), die Partei „Jabloko“ (7,8 Prozent), die „Partei der Russischen Einheit und Eintracht“ (PREE) (6,8 Prozent) und die „Demokratische Partei Russlands“ (DPR) mit 5,5 Stimmenanteil. (Mommsen 2003b:117; Schneider 1999: 87) Durch die Wahl in Einerwahlkreisen konnten die meisten dieser Gruppierungen weitere Parlamentssitze hinzugewinnen. Als besonders erfolgreich erwiesen sich dabei die DWR mit 25 Direktmandaten, die Agrarpartei mit 16 und die kommunistische Partei mit zehn Direktmandaten. Jabloko erhielt auf diesem Wege sieben und die LDPR fünf Sitze. (Belonutschkin 2000) Von den 225 direkt gewählten Abgeordneten bezeichnete sich mehr als die Hälfte als „unabhängig“. Diese zeichneten sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses durch ein kaum berechenbares Abstimmungsverhalten aus. (Mommsen 2003 b: 117)

Die ideologische Positionierung der meisten im Parlament vertretenen Parteien in Bezug auf ihre ökonomischen Präferenzen und auf die von ihnen bevorzugte Staats-

⁸⁰ Die zweite Parlamentskammer – der Föderationsrat, der zu diesem Zeitpunkt aus Gouverneuren von Regionen und Vorsitzenden von regionalen Parlamenten bestand – unterstützte im Laufe der 1990er-Jahre oft den Präsidenten, unter anderem bei Versuchen der Staatsduma, seine Vetos in Bezug auf sozialpolitische Gesetzgebung aufzuheben. (Cook 2007: 120; Schneider 1999: 79)

und Gesellschaftsordnung⁸¹ war relativ stabil. Dieses machte eine Analyse ihrer Programme und Wahlplattformen deutlich und bestätigte sich auch durch ihr Abstimmungsverhalten in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. (Legutke 2001: 81 f.) Die KPRF, die unter ihrem Dach vor allem den konservativen Teil der Vorgänger-Partei KPdSU versammelte, erwies sich als die radikalste linke Kraft. Sie präferierte eine staatlich gelenkte Wirtschaft, weitreichende soziale Garantien und wandte sich gegen Privateigentum. Eine ähnliche Position vertrat die Agrarpartei, die zwar privat organisierte Unternehmensformen im Agrarbereich nicht ablehnte, sich jedoch gegen jede Form von Privateigentum an Grund und Boden verwahrte. Sozialpolitisch verfolgten diese Parteien das Ziel, das sowjetische System der sozialen Sicherung aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen. (Vgl. Cook 2007: 113 ff.; Meyer 2001: 104) Die LDPR verhielt sich, trotz ihrer Bezeichnung, wie eine populistische und ultranationalistische Partei. In ökonomischen Fragen konnte sie jedoch auch zum linken Lager gezählt werden. Ihre eindeutige Einordnung erschwerte ihre rasch wechselnde Positionierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, die ohne einen erkennbaren Grund erfolgte. Unser Haus Russland⁸² (UHR), Jabloko und Russlands Wahl nahmen weitaus marktorientiertere Positionen ein und vertraten Ideen einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschafts- und Staatsordnung. (Legutke 2001: 82 f.) Jabloko und Frauen Russlands, befürworteten zwar im Unterschied zu KPRF und APR die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Reformen, traten aber für eine weichere Variante der sozialpolitischen Reformen ein. Jabloko war auch für reguläre Zahlungen der Renten und Löhne, eine inflationsgerechte Indexierung der Mindestlöhne und Sozialleistungen sowie höhere Ausgaben für Gesundheitsversorgung, Bildung und Forschung. (Jabloko Wahlprogramm 1995; Schröder 2003a: 6; Legutke 2001: 83) Die Gruppierung Frauen Russlands propaganderte sozialstaatliche Prinzipien und engagierte sich besonders stark für die Unterstützung von jungen Familien mit Kindern. (Vgl. Frauen Russlands, Wahlprogramm 1995)

⁸¹ Hier wurden analog zu Herbert Kitschelt Parteienpositionen im Hinblick auf zwei zentrale Konfliktlinien untersucht: Zum einen handelte es sich um Einstellungen gegenüber dem freien Markt auf der einen und der staatlich regulierten Ökonomie auf der anderen Seite. Die zweite Konfliktlinie betrifft die Position der Parteien in Bezug auf die erwünschte gesellschaftliche bzw. politische Ordnung. An einem Ende dieser Achse stand eine paternalistische und autoritäre Auffassung, die die Notwendigkeit einer kollektiv organisierten Gesellschaft einschloss. Am anderen Ende befand sich eine liberale, demokratisch legitimierte und rationalistisch geprägte Staatsform. (Legutke 2001: 81)

⁸² UHR wurde kurz vor der Dumawahl im Jahr 1995 gegründet.

Die Dumawahl im Jahr 1993 brachte keine stabilen Parlamentsmehrheiten hervor. Jabloko und Frauen Russland⁸³ bildeten jedoch einen bedeutungsvollen „Abstimmungsblock“ in sozialpolitischen Fragen. Frauen Russlands hatte außerdem den Vorsitz im Komitee für Frauen-, Familien- und Jugendpolitik inne, war stark in den Komitees für Gesundheits- und Arbeitspolitik repräsentiert und konnte daher einen bedeutenden Einfluss in sozialpolitischen Fragen ausüben. Die Partei Frauen Russlands fördert Kindergelderhöhungen und setzte sich für den Schutz der Arbeitsrechte von Frauen ein. Dabei wurde sie von den meisten Parteien, außer RDW und LDPR, unterstützt. (Cook 2007: 120) Jelzin unterzeichnete die meisten von Frauen Russlands initiierten Gesetzesinitiativen, denn die Partei stellte sich bei vielen anderen Abstimmungen auf die Seite der Regierung. Auf ihre Initiative hin wurden zum Beispiel die Zuwendungen für Familien in der Mitte der 1990er-Jahre leicht erhöht. Frauen Russlands und Jabloko verhinderten außerdem mithilfe der linken Parteien erfolgreich eine weitere Privatisierung im Bildungssektor. (Cook 2007: 121 f.)

Nach der Dumawahl 1995 wurde die Regierungsopposition in Fragen der Sozialpolitik von den Parteien des linken Sektors dominiert. Insgesamt veränderte die Wahl bedeutend die parlamentarische Landschaft. Nur noch vier Parteien konnten die Fünfprozenthürde überwinden und die KPRF, die ihren Stimmenanteil im Rahmen der Listenwahl auf 22,3 Prozent fast verdoppeln konnte, war ein deutlicher Gewinner. Die LDPR verlor beträchtlich an Zustimmung der Wähler, zog jedoch mit 11,9 Prozent der Listenstimmen als die zweitstärkste Partei ins Parlament ein. Die dritte Position belegte mit 10,1 Prozent der Listenstimmen und zehn Direktmandaten die von Premierminister Tschernomyrdin gegründete Bewegung „Unser Haus Russland“, die als eine Stütze für die Regierung im Parlament dienen sollte. Neben Tschernomyrdin, der zum Vorsitzenden der Bewegung wurde, waren weitere Kabinettsmitglieder, hohe Vertreter der Regionalverwaltungen und Direktoren wichtiger Großbetriebe darin vertreten. Mit einem deutlich schlechteren

⁸³ Diese zwei Gruppen werden aufgrund ihrer ideologischen Positionierung in dieser Arbeit als „moderat-reformistisch“ bezeichnet. Denn sie positionierten sich zwischen zwei Extremen; den Befürwortern der radikalen marktorientierten Reformen auf einer Seite und Parteien, die für eine Restauration der Planwirtschaft und der entsprechenden staatsdominierten Sozialpolitik plädierten, auf der anderen Seite.

Ergebnis als im Jahr 1993 – 6,9 Prozent der Listenstimmen – belegte Jabloko den vierten Platz. Die Agrarpartei konnte die Fünfprozenthürde nicht überwinden, erhielt allerdings 20 Direktmandate. (Mommsen 2003b: 122; Legutke 2001: 77, 80)

Die Kommunisten bildeten eine Fraktion und delegierten einige Mitglieder, um der Agrarpartei eine Fraktionsbildung zu ermöglichen. Dieselbe Strategie verwendete die KPRF bei der Abgeordnetengruppe⁸⁴ „Volksmacht“. Dies wurde gemacht, um den Einfluss der Linken in der Duma zu stärken, denn jede Fraktion bzw. Gruppe hatte ein Recht darauf, im Dumarat repräsentiert zu sein sowie darauf, den Vorsitz in den Dumakomitees zu übernehmen und sich an der Arbeit der Schlichtungskommissionen zu beteiligen. Die Mitglieder der linken Fraktionen übernahmen den Vorsitz in 13 der 28 Duma-Komitees und hatten insgesamt 220 Stimmen, womit ihnen nur noch sechs Stimmen zur gesetzgebenden Mehrheit fehlten. Diese Fraktionen verhielten sich diszipliniert und zeichneten sich in sozialpolitischen Fragen durch einen starken Zusammenhalt aus. (Cook/Orenstein 1999: 56)

Das Wahlprogramm der Kommunisten versprach den Wählern, ihnen das Recht auf Arbeit und Erholung, günstiges Wohnen, kostenfreie Bildung und medizinische Versorgung sowie die staatliche Preisregulierung für Konsumgüter des täglichen Bedarfs zu sichern. Dabei wurden allerdings keine klaren Lösungen zur nachhaltigen Finanzierung dieses Leistungsausbaus oder zur Behebung der strukturellen Probleme des Sicherungssystems vorgeschlagen. (Cook/Orenstein 1999: 54) Im Vergleich zu dieser Programmatik war die Agenda des linken Lagers im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens deutlich enger umrissen. Es konzentrierte sich vor allem darauf, die Mindestrenten, die Gehälter der untersten Stufe im Gehaltstarifsystem des öffentlichen Dienstes sowie den Mindestlohn zu erhöhen. Oft wurden die linken Parteien in ihren Vorhaben durch Jabloko und andere Parteien unterstützt. Die meisten Initiativen der Linken wurden jedoch durch das Veto des Präsidenten verhindert. Acht Mal verabschiedete die Duma alleine in den Jahren 1996 und 1997 Gesetze, die eine Erhöhung der Renten oder des Mindestlohns um 10 bis 20 Prozent

⁸⁴ Die Abgeordneten, die einer Partei oder Bewegung angehörten, konnten eine Fraktion, mit der Mindestanzahl von 35 Mitgliedern bilden. Die unabhängigen Abgeordneten konnten mit derselben Anzahl an Personen eine Gruppe bilden. Fraktionen und Gruppen hatten die gleichen Rechte. (Schneider 1999: 92)

zum Ziel hatten. Jelzin stimmte solchen Initiativen gerne im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen zu oder weil er in anderen Fragen auf die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit angewiesen war, andernfalls wurden sie abgelehnt. So bewilligte er eine Erhöhung der Renten und Gehälter während des Wahlkampfes im Frühling 1996 und stimmte einer weiteren Erhöhung des Mindestlohns im Dezember 1996 zu, um sich die Unterstützung der Kommunisten für das Haushaltsgesetz 1997 zu sichern. Jelzin legte aber sein Veto gegen die Initiativen der Kommunisten, ein realistisches und einheitliches Existenzminimum festzulegen, Beihilfen für Kinder Alleinerziehender aufzustocken und die Löhne für Beschäftigte der staatlichen Einrichtungen im Gesundheits- und Bildungssektor zu erhöhen, ein. Das linke Lager war fast nie imstande die Zweidrittel-Mehrheit im Föderationsrat auf die Beine zu stellen, die notwendig war, um das Veto des Präsidenten außer Kraft zu setzen. (Cook/Orenstein 1999: 59 f.; Cook 2007: 123)

Kräftekonstellationen und Interessenlagen in der Regierung

Nach der Staatsdumawahl im Jahr 1993 wurde das Kabinett neu gebildet. Tschernomyrdin behielt seine Position als Premierminister. Während seiner Amtszeit, die bis zum Frühjahr 1998 andauerte, wurde die Regierung vor allem durch die Vertreter verschiedener Wirtschaftsbranchen dominiert. Die Parteien, die im Parlament große Sitzanteile innehatten, mussten sich dagegen mit nur wenigen Regierungsposten begnügen. Reformpolitiker der ersten Stunde waren nun ebenfalls in der Minderheit. Im Kabinett blieben nur noch zwei Befürworter und „Ingenieure“ des Systemwechsels; Anatoly Tschubais leitete das Privatisierungsministerium und Alexander Schochin wurde zum Wirtschaftsminister. Jegor Gaidar und Boris Fjodorow verließen dagegen ihre Regierungsposten. (Vgl. Mommsen 2003b: 118 f.; McFaul 1999: 222 f.)

Die Fragen der sozialpolitischen Reformen standen bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre nicht an der Spitze der Regierungsagenda. Tschernomyrdins Regierungen bemühten sich vor allem um die makroökonomische Stabilisierung. Die Eindämmung der Inflation und die Verringerung des Haushaltsdefizits waren hierbei wichtige Ziele. Um diese zu erreichen, ignorierte die Regierung die Forderungen der Staatsduma und versuchte die Sozialausgaben zu kürzen. Hierfür verweigerte sie die Indexierung des Mindestlohns sowie der Transferleistungen und der Gehälter im

öffentlichen Dienst und nahm die Absenkung ihres Realwertes billigend in Kauf. Die Anforderung der Steuerschulden, die große Unternehmen beim Staat anhäuften, wurde unterdessen vernachlässigt. (McFaul 1999: 223 f.) Dieses Verhalten spiegelt deutlich die Streuung der Machtressourcen in der russischen Gesellschaft und Politik während der 1990er-Jahre wider.

Nach 1993 entstand zwischen der Exekutive und der sich herausbildenden Wirtschaftselite eine enge Verbindung. Die mächtigen wirtschaftlichen Akteure stützten einerseits die Regierung und versuchten andererseits, aus dieser Beziehung für sich möglichst viele Vorteile zu gewinnen. (Mommsen 2003b: 119) Bezeichnend dafür ist die zweite Privatisierungswelle, die im Jahr 1994 begann. Sie verlief wie die erste im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes ungünstig. Im Endeffekt schuf sie noch mehr Hindernisse auf dem Weg Russlands zu einer gesunden Marktwirtschaft und schwächte weiterhin den Staat. Der Privatisierungsprozess war nicht transparent und schloss Auslandsinvestoren und Banken systematisch zugunsten von Käufern aus, die Beziehungen zu Regierungskreisen hatten. Einzelne Personen erhielten die Kontrolle über riesige Unternehmen, ohne einen fairen Preis für das neu erworbene Eigentum zu entrichten. Dies bedeutete, dass die Staatseinnahmen infolge der Privatisierung viel geringer ausfielen, als es möglich gewesen wäre. (Vgl. Stiglitz 2002: 169; Remington 2012: 201 ff.) Ferner bewirkte diese ohne entsprechende staatliche Kontrolle und institutionelle Basis durchgeführte Privatisierung eine massive Umverteilung des Eigentums zugunsten eines sehr kleinen Personenkreises. (Vgl. Stiglitz 2002: 186 ff.) Die neuen Eigentümer nahmen in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre einen direkten Einfluss auf die Regierung und handelten umfangreiche Steuernachlässe aus, was die Haushaltseinnahmen zusätzlich verringerte. Außerdem zogen viele Unternehmer es vor, Vorteile aus den bestehenden Strukturen zu ziehen und zum Beispiel weiterhin für Subventionen und Kredite zu lobbyieren oder ihre Unternehmen zu zerschlagen, statt diese zu restrukturieren. (Vgl. Remington 2012: 205; Schkaratan 2001: 13 ff.; Stiglitz 2002: 186 ff.)

Die Interessen eines großen Teils der Bevölkerung blieben unterdessen unterrepräsentiert und vernachlässigt. Zwar brachten die Wahlen 1993 und 1995 die Unzufriedenheit mit dem Regierungskurs zum Ausdruck und eine parlamentarische Opposition zustande. Sonst blieb die russische Gesellschaft jedoch weitgehend

stumm und die organisierte Interessenrepräsentation von großen gesellschaftlichen Gruppen wie Arbeitern oder Rentnern schwach. Die zahlenmäßig starken Gewerkschaften Russlands (Vgl. Cook 2007: 103) spielten bei der Gestaltung der Sozialpolitik während der 1990er-Jahren eine geringfügige Rolle. Denn am Ausgangspunkt der Transformationsphase stand die „faktisch verbandslose Gesellschaft des Staatssozialismus“,⁸⁵ wie Petra Stykow (2006: 270) treffsicher formulierte. Auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelang den meisten Gewerkschaften kein Wandel zu einer effektiven Interessenvertretung. Die „traditionellen“ Gewerkschaften, die über die nötigen finanziellen Ressourcen, eine breite Mitgliedschaft und gut entwickelte administrative Strukturen verfügten, konzentrierten sich nach dem Beginn der Transformation in erster Linie darauf, sich finanziell abzusichern und die Vormachtstellung bei der Vertretung der Arbeitnehmer zu behalten. Sie schlugen daher einen Kooperationskurs mit der Regierung ein und versuchten, die aufkeimende Konkurrenz seitens der viel kleineren „alternativen“ Gewerkschaften, die sich durch eine konfliktorientiertere Haltung auszeichneten, aus der politischen Arena zu verdrängen. (Vgl. Füllsack 2000: 483 f.) Größere Gewerkschaften gingen auch in einem sehr eingeschränkten Maße dauerhafte Allianzen mit politischen Parteien ein, um im sozialpolitischen Bereich Einfluss zu nehmen. (Vgl. Cook 2007: 103 ff.) Eine Ausnahme in dieser Hinsicht waren die Gewerkschaften im Bildungs- und Gesundheitswesen, deren Beschäftigte besonders stark von Gehälterrückgang und -rückständen betroffen waren. Diese organisierten regionenübergreifende, massive Streiks und kooperierten mit Parteien im Parlament. Diese Aktivitäten bewirkten jedoch wenig, außer der temporären Begleichung der Zahlungsrückstände. (Vgl. Cook 2007: 109 f.)

Neue, kleinere Gewerkschaften, die sich dem Gewerkschaftsdachverband nicht anschlossen, beteiligten sich aktiv an der Organisation der Protestaktionen, zum Beispiel gegen Lohnrückstände. Sie waren allerdings viel zu fragmentiert und verfügten über zu geringe Ressourcen, um eine entscheidende Rolle auf der nationalen Ebene zu spielen. (Vgl. Cook 2007: 107 f.)

⁸⁵ In der Sowjetunion standen Gewerkschaften unter staatlicher Aufsicht. Sie übernahmen in der sowjetischen Planwirtschaft eher eine Verwaltungsfunktion, als die der Interessenvertretung. Sie dienten in Zusammenarbeit mit den Betriebsleitungen der sozialen Betreuung der Angestellten und ihrer Familien und nicht der Interessenartikulation der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitsgebern und der Politik. (Clarke 2007: 44 f.)

Sozialpolitischer Populismus im Dauerwahlkampf

Eine weitere sozialpolitische Umgestaltung im Sinne der Regierungsprogramme wurde bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahr auch dadurch verhindert, dass die Regierung bzw. der Präsident oft selbst diesen Programmen zuwiderhandelten. Dieses Verhalten hing wohl nicht zuletzt damit zusammen, dass die Jahre von 1993 bis 1996 die Zeit der andauernden Wahlkämpfe war, in denen sich der Präsident bzw. Parteien, die den vorgesehenen Reformkurs unterstützten, nicht mehr auf einen starken Rückhalt der Bevölkerung verlassen konnten. (Vgl. Thames 2001: 66)

Im Jahr 1993, unmittelbar vor der Dumawahl, stiegen, trotz der kürzlich angekündigten strengen Sparpolitik, die Sozialausgaben des föderalen Haushaltes. (Vgl. Thames 2001: 70) Die nächste Parlamentswahl stand schon zwei Jahre später, im Dezember 1995, an. Auch im Vorfeld dieser Wahl unterstützte die Regierung sozialpolitische Initiativen, die der Ausdehnung des Sozialschutzes dienten. Als ein Ergebnis und Paradebeispiel der sozialpolitischen Gesetzgebung im Wahlkampf kann das 1995 verabschiedete Gesetz „Über den sozialen Schutz der Behinderten“ gesehen werden. Darin waren die Grundlagen eines langfristig angelegten Ausbaus des barrierefreien Umfeldes für Behinderte festgelegt. (Vgl. Michailakis 1997: 109) Für die Umsetzung dieser Regelungen wurde jedoch keine adäquate Finanzierungsbasis vorgesehen. Im Endeffekt begrenzte sich der soziale Schutz für Menschen mit Behinderung nach wie vor vor allem auf die Gewährung der Invaliditätsrenten und Sachleistungen in Form von kostenlosen Medikamenten, die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und vergünstigten Wohnnebenkosten. (Maleva/Ovtscharova 2009: 16 f.)

Zum Höhepunkt der Nutzung sozialpolitischer Maßnahmen und Versprechen zum Zweck der Stimmenmaximierung wurde die Zeit vor der Präsidentschaftswahl im Jahr 1996. In dieser Zeit bestanden mehr als genug Anlässe anzunehmen, dass Jelzin die Präsidentschaftswahl zugunsten des Kandidaten der kommunistischen Partei Genadij Sjuganow verlieren könnte. Jelzins starker Popularitätsverlust wurde durch den Siegeszug der linken Parteien und die bescheidenen Ergebnisse der Pro-Regierungspartei bei der Parlamentswahl 1995 deutlich. Im Januar und Februar 1996 fanden Streiks und Demonstrationen statt, an denen sich etwa 800.000 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und Bergarbeiter beteiligten. Die Hauptforderung war die

Auszahlung der Lohnrückstände, die einen enormen Umfang erreicht hatten. (Rimashevskja 2003: 25)

Um den Sieg der Kommunisten zu verhindern, mussten alle Kräfte des Präsidentenlagers mobilisiert werden. Jelzins Wahlkomitee organisierte innerhalb von wenigen Monaten eine intensive und taktisch kluge Wahlkampagne. Dank der Bemühungen seiner Berater erhielt Jelzin Unterstützung aus den Regionen, von mehreren Nichtregierungsorganisationen und von der russischen orthodoxen Kirche. Der größte Dachverband der russischen Gewerkschaften, FNPR, warb zwar nicht direkt für die Wiederwahl Jelzins, unterstützte aber auch nicht direkt seinen kommunistischen Opponenten. Eine breite finanzielle und mediale Unterstützung leisteten die landesgrößten Unternehmer. (McFaul 1997: 19 ff.) Die Janusköpfigkeit der Wahlstrategie Jelzins bestand darin, dass er sich mit den Medien- und Finanzmagnaten im Rücken sowohl rhetorisch als auch personalpolitisch von den Demokraten und Verfechtern der radikalen wirtschaftlichen Reformen abwandte. Sozialökonomische Problemlagen und Sozialpolitik wurden zu einem Kernthema des Wahlkampfes. In seiner Wahlkampfrhetorik näherte sich Jelzin an seinen Hauptopponenten Genadi Sjaganow an, so sehr, dass dieser Jelzin sogar öffentlich Programmplagiat vorwarf. (McFaul 1997: 18) Jelzin versprach den Wählern, dass seine nächste Regierungszeit Stabilität, ein mäßiges Wirtschaftswachstum, sinkende Inflation und steigende Einkommen mit sich bringen würde. Die Annäherung an die Linke war nicht nur rhetorischer Natur. Um die Entschlossenheit zu demonstrieren, diese Versprechen umzusetzen, bemühte sich die Regierung um die Stabilisierung der Währung und erhöhte soziale Haushaltsausgaben und Transfers an die Regionen. (Vgl. McFaul 1997: 32 f.) Im Winter und Frühjahr 1996 wurde eine Menge von Präsidialdekreten, Regierungsverordnungen und Gesetzen verabschiedet, die die Sorge der Regierung und des Präsidenten um die Lage der Bevölkerung demonstrierten. Sozialpolitische Wahlgeschenke wurden in Form von Renten- und Gehaltserhöhungen sowie durch die Einführung von neuen Programmen und neuen Leistungsarten gemacht.

Zum 1. Mai 1996 wurden die Löhne im öffentlichen Sektor erhöht. Zum selben Zeitpunkt wurden für viele Rentnergruppen die Rentenergänzungszahlungen aufgestockt. Die Mindestrenten wurden sogar verdoppelt. Denjenigen, die ihre Ersparnisse infolge der hohen Inflation im Jahr 1992 verloren hatten, versprach der

Präsident, ihre Verluste zu kompensieren. Die ersten Kompensationszahlungen an die über 80-Jährigen wurden schon vor der ersten Wahlrunde ausgezahlt. (Maltseva 2012: 263) Auch die Pensionen der ehemaligen Staatsbediensteten und der Beschäftigten der Verwaltungsorgane der UdSSR und RSFSR wurden durch monatliche Zuzahlungen angehoben. (Vgl. Gusow 2001: 110) Zum 51. Jahrestag des Sieges im „Großen Vaterländischen Krieg 1941-1945“ erhielten Kriegsveteranen und Invaliden per Präsidentenerlass eine einmalige Zahlung im Umfang einer Mindestrente. Die Regierung demonstrierte die Bereitschaft, auch der jüngeren Generation unter die Arme zu greifen. Ab dem Jahr 1997 sollten junge einkommensschwache Familien aus dem Bundeshaushalt finanzierte Subventionen für den Wohnungsbau oder -kauf erhalten. Es wurden außerdem zusätzliche Investitionen in den Bau von Wohnungen für diese Zielgruppe verordnet. Des Weiteren sollte der Bau von Freizeiteinrichtungen für Kinder und Jugendliche forciert werden. (Vgl. Rimashevskja 2003: 36)

Darüber hinaus wurden neue Vergünstigungen eingeführt.⁸⁶ Die gesamte Bevölkerung erhielt das Recht auf kostenlose Bestattungsdienstleistungen oder, falls solche Dienstleistungen nicht zugänglich sein sollten, auf eine monetäre Bestattungsbeihilfe. (ILO 2001: 73) Regionalen Behörden wurde empfohlen, die Wohltätigkeitsorganisationen, die sich der Unterstützung von Kriegsinvaliden widmen, zu fördern. Für Obdachlose sollten von den Sozialämtern auf der regionalen und lokalen Ebene Nachtasyle und Obdachlosenheime sowie Zentren zur sozialen (Re)Integration aufgebaut werden. (Gusow 2001: 233)

Viele dieser Entscheidungen waren offenkundig populistischer Natur und wurden nicht durch entsprechende Finanzierungsmittel ausgestattet. Diese sozialpolitische Offensive schien jedoch die erwünschten Früchte zu tragen, Jelzins Popularitätswerte zu steigern und ihm dabei zu helfen, die Wahl zu gewinnen. Manche Forscher schreiben den sozialpolitischen Maßnahmen im Vorfeld der Wahlen sogar eine entscheidende Rolle für seinen Erfolg zu (Vgl. Treisman 1996: 67). Denn während

⁸⁶ Für Beschäftigte der föderalen medizinischen Einrichtungen, die einem besonders hohen Risiko der AIDS-Ansteckung ausgesetzt sind, wurde ein 20-prozentiger Gehaltszuschlag genehmigt. Kompensationsleistungen in Form von Vergünstigungen wurden für die Strahlenopfer der Katastrophe von Tschernobyl und der Atomversuche in Semipalatinsk, für rehabilitierte Opfer des Stalin-Regimes und andere Bevölkerungsgruppen beschlossen. (Vgl. Maltseva 2012: 261; ILO 2001: 85)

Jelzin die erste Wahlrunde gegen seinen Hauptherausforderer – den Kommunisten Gennadi Sjuganow – mit einem Abstand von bloß drei Prozent gewann, waren es in der zweiten Runde, in der die zahlreichen sozialpolitischen Wohltaten und Versprechen seitens des Präsidenten bevorstanden, schon mehr als 10 Prozent Unterschied. (Rimaschevskja 2003: 36)

Verfestigung des „asymmetrischen Föderalismus“

Die Verfassung von 1993 legte fest, dass Russland ein föderaler Staat ist. Sie bestätigte dabei praktisch die territorial-administrative Gliederung, die sich bis zu diesem Zeitpunkt ergab. Dementsprechend bestand die Russische Föderation bis zum Jahr 2003 aus 89 Föderationssubjekten.⁸⁷ Der Verfassung zufolge sind die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen der Bundesebene und den Regionen aufgeteilt. Alle Subjekte der Föderation sind in ihren Beziehungen zum föderalen Zentrum formal gleichberechtigt (Art. 5 VRF).

In der Realität bildete sich jedoch ein System heraus, das sich sowohl auf formelle bilaterale Abkommen zwischen dem Zentrum und den Regionen als auch auf informelle Vereinbarungen stützte. In diesen Abkommen manifestierten sich ungleiche Verhältnisse zwischen dem Zentrum und einzelnen Regionen und zwischen den Regionen selbst. Daher wird das föderale System Russlands während der 1990er-Jahre in der einschlägigen Forschungsliteratur oft als „asymmetrisch“ bezeichnet. (Vgl. De Silva et al. 2009: 32; Fruchtmann 2003: 33 f.)

Auf das Kräfteverhältnis zwischen dem Zentrum und den Regionen hatten politische Kalküle der Zentralregierung einen starken Einfluss. Denn zum einen war das Zentrum auf die Unterstützung der regionalen Eliten, etwa bei landesweiten Wahlen angewiesen, zum anderen versuchte die Regierung, offene Konflikte, die zu einer Desintegration des Landes hätten führen können, zu vermeiden. Die Zentralregierung büßte dabei einen großen Teil ihrer Kontroll- und Lenkungsfunktionen ein. Föderale

⁸⁷ Laut Art. 65 VRF besteht die Russische Föderation aus 21 Republiken, 49 Gebieten, sechs Regionen, einem autonomen Gebiet, zehn autonomen Bezirken und zwei Städten föderaler Bedeutung (Moskau und St. Petersburg). Der Einfachheit halber wird die Gesamtheit der Föderationssubjekte im Folgenden als Regionen bezeichnet. Bei Bedarf werden die entsprechenden Bezeichnungen verwendet. Im Jahr 2003 verkleinerte sich die Gesamtanzahl der Regionen infolge einer Zusammenführung von mehreren Regionen auf 83.

Gesetze wurden auf der regionalen Ebene systematisch missachtet und die Regionen verabschiedeten sogar Gesetze, die in Widerspruch zu föderalen Normen standen. Die Besetzung der regionalen und kommunalen Machtorgane, einschließlich der Sicherheits- und Justizbehörden, erfolgte ohne Beteiligung des Zentrums und wurde in manchen Fällen von Finanzgruppierungen bzw. organisierter Kriminalität beeinflusst. Die Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen unterlag ebenfalls größtenteils den regionalen Eliten. (Vgl. Gelman 2010: 100 f.)

Diese Umstände hatten schwerwiegende Folgen für die Entwicklung und das Funktionieren des Systems der sozialen Sicherung. Zu Beginn der 1990er-Jahre wurden umfangreiche Zuständigkeiten im Bereich der sozialen Sicherungen sowie weitere öffentliche Aufgaben von der Bundesebene auf die Regionen und Kommunen übertragen. Diese Neuverteilung erfolgte in einer Ad-hoc-Manier und ohne solide normative Grundlage. Eine geregelte und klare Aufteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen in diesen Bereichen blieb bis zum Ende der 1990er-Jahre aus (Antropov/Bossert 2005: 12; ILO 2001: 83 ff.) und war stets ein Gegenstand der Kontroversen zwischen dem Zentrum und den Regionen (Gelman 2010: 104).

Im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses in der sozialen Sicherung wurde wenig Rücksicht darauf genommen, ob die neuen Aufgaben für die entsprechenden Haushalte tragbar sein würden. Außerdem entstanden infolge der Auflösung von sowjetischen Umverteilungsmechanismen und des wirtschaftlichen Wandels erhebliche regionale Wohlstandsunterschiede (Vgl. OECD 1995: 57 f.). Trotz mehrerer Versuche, die föderalen Finanzbeziehungen zu normalisieren und zu formalisieren und trotz gewisser Fortschritte auf diesem Weg bis zur Mitte der 1990er-Jahre (Vgl. De Silva et al. 2009: 32, 35; Fruchtmann 2003: 58), verlief sowohl die vertikale als auch die horizontale Ressourcenverteilung auf eine äußerst ungleiche Art und Weise. (Vgl. Treisman 1999: 55 ff.) Denn Begünstigungen bei der Abgabe von Steuereinnahmen an den Bundeshaushalt, die Vergabe von Krediten an die Regionen zur Deckung der Haushaltsdefizite und gegenseitige Schuldenverrechnungen waren nach wie vor ein Gegenstand der bilateralen Verhandlungen zwischen den Regionen und der Zentralregierung. (Vgl. Fruchtmann 2003: 63 ff.) Dies hatte zur Folge, dass wirtschaftlich bessergestellte Regionen eher in der Lage waren, die sozialen Leistungen zu finanzieren, und regionale Disparitäten

im Hinblick auf das Niveau der Pro-Kopf-Sozialausgaben nahmen zu. (Remington 2011: 51 f.)

2.8. Verfall und Regionalisierung des sozialen Schutzes

Fortbestehen der wirtschaftlichen Rezession und Vertiefung der sozialen Krise

Trotz einer gewissen Besserung nach 1993 blieb die wirtschaftliche Lage schwierig. Die ökonomische Umstrukturierung schritt nur langsam voran. Die Inflation blieb noch immer hoch und das Wirtschaftswachstum war negativ. Nach 1995 zeichnete sich eine leichte Erholung ab und im Jahr 1997 ergab sich sogar ein BIP-Plus von fast einem Prozent. Allerdings entwickelte sich schon im Jahr 1998 eine neue schwere Wirtschaftskrise. (Vgl. IMF 1999: 6 f., 52) Auf dem Arbeitsmarkt setzte sich trotz des starken Produktionsrückgangs der Trend zur Arbeitskräftehortung fort. Die offene Arbeitslosigkeit stieg zwar, blieb jedoch im Vergleich zum Produktionsrückgang moderat, wobei in dieser Hinsicht bedeutende regionale Unterschiede bestanden. (Vgl. IMF 1999: 31) Die Arbeitsmarktanpassung an die wirtschaftliche Rezession erfolgte weiterhin in erster Linie durch Arbeitszeit- und Lohnkürzungen bzw. lange Lohnzahlungsrückstände (Vgl. IMF. 30 f., 44, 46 f.). Infolgedessen sanken die Reallöhne (Vgl. IMF 1999: 33 f.) und die Armut unter den Beschäftigten wurde zu einem weitverbreiteten Phänomen (Vgl. OECD 2001: 51). Insgesamt nahmen das Ausmaß und die Tiefe der Armut zwischen 1994 und 1998 zu (OECD 2001: 39 ff.). Das Realeinkommen pro Kopf ging zwischen 1994 und 1998 um 28 Prozent zurück. (OECD 2001: 17)

Finanzierungskrise der sozialen Sicherung

Während die umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Garantien weiterhin bestanden und der Schutzbedarf enorm hoch war, gingen die Staatseinnahmen zurück. Die öffentlichen Haushalte waren nicht ausgeglichen. Das höchste Defizit verzeichnete der Bundeshaushalt. Aber auch die Lage der subnationalen Haushalte, die eine große Ausgabenlast infolge der Dezentralisierung von sozialpolitischen Zuständigkeiten auf sich nahmen, verschlechterte sich zunehmend, besonders in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. (Vgl. IMF 1999: 63 f.) Die vier Sozialversicherungsfonds erlebten

ebenfalls einen Einnahmenrückgang, und während ihre konsolidierten Haushalte im Jahr 1992 noch ein Plus verzeichneten, waren sie am Ende des Jahrzehnts defizitär. (Vgl. IMF 1999: 64) Der Einnahmenrückgang war sowohl in der Wirtschaftskrise, dem Ausbleiben der Belegung auf dem Arbeitsmarkt und der dadurch verschmälerten Steuer- und Beitragserhebungsgrundlage als auch in der geschwächten Fähigkeit des Staates, Steuern und Beiträge zu erheben, begründet. (Vgl. World Bank 1996: 94).

Zentrale Ursachen für das Letztere waren massive Steuer- bzw. Beitragsflucht und umfangreiche Steuerbegünstigungen, die vor allem großen Unternehmen gewährt wurden, sowie die Unerfahrenheit der Steuerbehörden. (Vgl. World Bank 1996: 35, 38; OECD 1995: 33 ff.; Klugman et al. 2002: 27) Die Nicht-Deklaration der Löhne, die es den Arbeitgebern erlaubte, hohen Sozialbeiträgen und Steuern auszuweichen, wurde zu einer Systemerscheinung. Auch formal Beschäftigte erhielten oft nur einen Teil ihrer Verdienste offiziell. Nach Einschätzungen des Innenministeriums wurden 35 bis 50 Prozent der Löhne, in Höhe von über zehn Prozent des BIP pro Jahr, nicht deklariert. (NISP 2002: 6 f.) Ausweitung der Schattenwirtschaft, Tauschgeschäfte, Auszahlung der Löhne in Naturalien und Anhäufung von Beitragsschulden bei Versicherungsfonds wirkten in dieselbe Richtung. (Vgl. Sinjavskaja 2000: 4)

Die rasch betriebene Dezentralisierung im sozialen Bereich sowie die Umverteilungskonflikte zwischen der Zentralregierung und den Regionen verschärften die Finanzierungskrise zusätzlich. (Vgl. OECD 2001: 29 ff.) Sowohl die Bundesregierung als auch die regionalen Behörden verstießen gegen die Regeln, die für finanzielle Stabilität des Systems sorgen sollten. Zum Beispiel häufte der Bundeshaushalt beim Rentenfonds enorme Schulden an. Der Rentenfonds zahlte aus eigenen Mitteln Renten,⁸⁸ für die der zentralstaatliche Haushalt zuständig war und die theoretisch zurückerstattet werden sollten. Die Verschuldung des föderalen Haushalts an den Rentenfonds stieg besonders stark an, nachdem der Rentenfonds 1993 der Regierung unterstellt wurde. Bis zum Jahr 1995 wuchs der Schuldenberg auf über 1,6 Billionen RUB an, dennoch wurde die Praxis des Nicht-Ausgleichs

⁸⁸ Dabei erweiterte sich der Kreis der Rentner, deren Leistungen aus dem Staatshaushalt finanziert wurden, in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre. Für manche Personengruppen wurde der Zugang zur Frühverrentung erleichtert und es wurden Leistungserhöhungen eingeführt. Letzteres galt vor allem für ehemalige Amtsträger (Abgeordnete und Richter). (Vgl. Rimashevskaja 2003: 248)

fortgesetzt. (Rimaschevskaja 2003: 246 ff.) Ein weiteres brisantes Beispiel für das Versagen des Finanzausgleichs war das System der Arbeitslosensicherung. Laut dem Beschäftigungsgesetz sollten 80 Prozent der Beiträge an die Beschäftigungsfonds auf der regionalen Ebene gehen und direkt zur Finanzierung der Leistungen verwendet werden. Weitere 20 Prozent der Beiträge standen dem Beschäftigungsfonds auf der Bundesebene zu und sollten zum Finanzausgleich zwischen den Regionen dienen. In der Praxis verfügte der föderale Beschäftigungsfonds nur über einen kleinen Teil der ihm zustehenden Mittel, da die Regionen die Mittelüberweisung verweigerten. (Vgl. OECD 2001: 77) Eine große regionale Variation bei der Steuererhebung in Verbindung mit den ineffektiven Umverteilungsmechanismen ergab, dass gerade die wirtschaftlich schwächsten Regionen mit den höchsten Arbeitslosigkeitsraten auch am wenigsten ausgedehnte arbeitsmarktpolitische Programme hatten. (Vgl. OECD 2001: 77) Das Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung versuchte zwar, das Problem des andauernden Defizits des Beschäftigungsfonds auf der Bundesebene zu lösen, jedoch waren nicht alle Regionen kooperativ im Hinblick auf die Initiativen des Zentrums. Die „Geber-Regionen“ zogen es vor, einen hohen Grad an fiskalischer Autonomie zu behalten, während die „Empfänger-Regionen“ in der Regel eine höhere Zentralisierung und eine den Bedürfnissen der Regionen entsprechende Ressourcenverteilung befürworteten. (OECD 2001: 78)

Nicht nur die schiere Ressourcenknappheit und die ungeschickte Umverteilung setzten das System der sozialen Sicherung unter ständigen Druck. Auch die ineffiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen und ihre Zweckentfremdung, die durch eine eingeschränkte Kontrollfähigkeit der föderalen Behörden und Lücken in der Gesetzgebung ermöglicht wurden, erschwerten die finanzielle Lage. (Vgl. OECD 2001: 78 f., 99; OECD 2011: 87) Ab der Mitte der 1990er-Jahre entstand im Bereich der sozialen Sicherung eine regelrechte Krise, die alle Ebenen der öffentlichen Haushalte und alle sozialpolitischen Bereiche erfasste. Auf der Angebotsseite manifestierte sich die Krise in sinkenden Leistungsniveaus, Rückständen bei der Auszahlung der Leistungen und Einschränkungen des Zugangs zu sozialen Dienst- und Sachleistungen.

Das System der Arbeitslosenunterstützung

Das System der Arbeitslosenunterstützung blieb dank eines relativ geringen Niveaus der offenen Arbeitslosigkeit, bedeutenden Finanzinfusionen aus den externen Quellen (zweckgebundene Kredite der Weltbank und des IMF) und ausreichenden eigenen Mitteln des Beschäftigungsfonds bis in die Mitte der 1990er-Jahre stabil. Die ersten Anzeichen der Krise erschienen in den Jahren 1994 und 1995. Das hing damit zusammen, dass die Belegung auf dem Arbeitsmarkt ausblieb und die Finanzierungslage sich gleichzeitig verschlechterte. Ausgaben für Programme des Arbeitslosenschutzes gingen daraufhin zurück. (Tchetvernina 2002: 50) Die Krise der Arbeitslosensicherung hatte ab dem Jahr 1996 einen chronischen Charakter. Ihre Anzeichen waren langfristige, bis zu zwei Jahre andauernde Auszahlungsrückstände und eine weitverbreitete Praxis, Leistungen in Sachform umzuwandeln. Diese Praxis trug zur Ausbreitung und Vertiefung der Armut unter Arbeitslosen bei. (Tchetvernina 2002: 50 f.)

Infolge der finanziellen Engpässe des Beschäftigungsfonds schrumpften im selben Zeitraum auch die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ohnehin nicht sehr effizient waren. Die regionalen Abteilungen des Beschäftigungsdienstes versuchten, die Anzahl der offiziell als arbeitslos registrierten Personen so gering wie möglich zu halten. Dieses führte zum Ausbau von informellen Hürden, die Arbeitslose daran hinderten, sich beim Beschäftigungsdienst registrieren zu lassen. Zwischen 1995 und 1998 sank der Anteil der Antragsteller, die als Arbeitslose anerkannt wurden, von 81,9 auf 60,3 Prozent. (ILO 2001: 42) Angesichts der geringen Leistungen, des großen Aufwands, der mit der Registrierung verbunden war, sowie des geringen Nutzens des Beschäftigungsdienstes bei der Arbeitssuche ging auch die Anzahl der Personen, die sich an den Beschäftigungsdienst wandte, zurück. (Tichonova 1998: 40 f.)

Finanzierungs- und Zahlungskrise im Rentensystem

In einer ähnlich schwierigen Lage befand sich ab der Mitte der 1990er-Jahre auch das Rentensystem. Trotz der neuen Finanzierungsmechanismen und der im internationalen Vergleich relativ hohen Beiträge (Vgl. Weltbank 2005: 72) konnte die finanzielle Stabilität des Rentensystems nicht aufrechterhalten werden. Neben den Ursachen für die finanziellen Engpässe, die auch die übrigen öffentlichen

Haushalte betrafen, trugen sowohl soziale als auch systemimmanente Faktoren zur finanziellen Schieflage der Rentenversicherung bei. Zum einen setzte die demografische Entwicklung das auf der Basis des Umlageverfahrens finanzierte Rentensystem unter zusätzlichen Druck, denn gerade zu Beginn der 1990er-Jahre erreichte eine große, vor 1941 geborene Bevölkerungsgruppe das Rentenalter. (Vgl. Rimashevskaja 2003: 242) Zum anderen wuchs die Anzahl der Begünstigten infolge des erleichterten Zugangs zu Früh- und Invaliditätsrenten. (Vgl. ILO 2000: 17; OECD 2011: 130)

Nach einem dramatischen Realwertrückgang der Renten schon im Laufe des Jahres 1992, führten die hohe Inflation und die irreguläre Indexierung der Rentenzahlungen dazu, dass die Kaufkraft der Renten in den Jahren 1994 und 1995 weiter sank. In dieser Zeit rutschten die Durchschnittsrenten⁸⁹ zum ersten Mal unter das Niveau des Existenzminimums und die Mindestrente sogar unter 50 Prozent des Existenzminimums. Die im Jahr 1995 vorgenommenen Rentenerhöhungen,⁹⁰ kombiniert mit sinkenden Einnahmen, überforderten den Rentenfond. Es begann eine Zahlungskrise, die mehrere Jahre andauerte. Schon am Ende des Jahres 1996 erreichten die Zahlungsrückstände 12 Prozent des jährlichen Rentenfondhaushalts. (Vgl. Maleva/Sinjavskaja 2005: 6 f.; Gudima 1997: 9 f.) Zeitweise gelang es mithilfe der massiven Transfers aus dem föderalen Haushalt das Rentensystem finanziell zu stabilisieren und Rentenauszahlungsrückstände zu beheben. Die Lage blieb jedoch bis ans Ende der 1990er-Jahre instabil. (Vgl. OECD 2001: 22 f.)

Lückenhafte Gesundheitsreformimplementierung, Regionalisierung und Privatisierung des Gesundheitsschutzes

Die Ergebnisse der Implementierung der im Jahr 1993 beschlossenen Gesundheitsreform entsprachen kaum deren ursprünglichen Zielen und Absichten. Die Auflösung der zentralisierten Verwaltung (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 59 ff.) und der Finanzierungsvertikalen (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 72 ff.) führten zur

⁸⁹ Bei der Berechnung der Durchschnittsrenten wird der Gesamtbetrag der monatlichen Renten durch die entsprechende Zahl von Rentnern geteilt. (Föderaler Statistikdienst 2009: 3)

⁹⁰ Im Jahr 1995 wurden nicht nur Indexierungen sondern zum 50. Jahrestag des „Großen Vaterländischen Krieges“ auch Rentenerhöhungen für bestimmte Rentnergruppen vorgenommen. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 6)

Regionalisierung der medizinischen Versorgung und die Beitragsfinanzierung bewirkte, entgegen den Erwartungen, keine Besserung der Finanzlage.

Das System der Krankenversicherung etablierte sich nicht in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Form. Die Einrichtung der Versicherungsfonds verlief relativ problemlos und wurde 1994 sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene größtenteils vollendet. Die Etablierung der Versicherungsgesellschaften war dagegen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Aufgrund der wirtschaftlichen Faktoren, der bestehenden Struktur des Versorgungsnetzes und des Widerstandes der Behörden des Gesundheitswesens entstanden sie bis Ende der 1990er-Jahre nur in etwa einem Viertel der Regionen. Dadurch ergaben sich verschiedene Muster der Finanzierung von medizinischen Einrichtungen und ihren Leistungen. In einem Teil der Regionen übernahmen die Versicherungsgesellschaften tatsächlich die Rolle, die für sie vom Gesetzgeber vorgesehen wurde. Das zweite, weit verbreitete Muster ergab sich in den Regionen, in denen die Krankenversicherungsfonds Verträge direkt mit medizinischen Einrichtungen abschlossen. In einer dritten Variante verweigerten die zuständigen regionalen und lokalen Behörden die Beitragszahlungen für Erwerbslose an die Versicherungsfonds. Stattdessen setzten sie die sowjetische Praxis der direkten Finanzierung medizinischer Einrichtungen fort. Die Leistungen für Beschäftigte wurden in diesem Fall nach einem der ersten zwei Muster finanziert. (Vgl. Cook 2007: 80; Rimashevskaja 2002: 79 f.; Tragakes/Lessof 2003: 78 ff.) Diese Diversifizierung der Finanzierungsmuster hinderte das Gesundheitssystem daran, transparent und effektiv zu funktionieren. Im Laufe der 1990er-Jahre vergrößerten sich die regionalen Unterschiede im Hinblick auf das Niveau der Gesundheitsausgaben. Disparitäten zwischen ländlichen Räumen und städtischen Gebieten nahmen ebenfalls zu. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 113 f.) Die geringen Mittel, die dem föderalen Fond der OKV zur Verfügung standen, genügten nicht, um die regionalen Differenzen auszugleichen. (Lessof/Tragakes 2003: 83)

Wie die übrigen Bereiche der sozialen Sicherung war das Gesundheitssystem außerdem von der Ressourcenknappheit betroffen, die sich ab der Mitte der 1990er-Jahre verschärfte. Die russische Verfassung aus dem Jahre 1993 garantiert den russischen BürgerInnen weiterhin eine umfassende und kostenfreie medizinische Versorgung. Sie besagt (Art. 41): „Medizinische Hilfe in staatlichen und kommunalen Einrichtungen des Gesundheitsschutzes wird den BürgerInnen n

unentgeltlich zulasten des entsprechenden Haushalts, von Versicherungsbeiträgen und anderen Einnahmen geleistet.“ Das Gesetz über die Krankenversicherung sah vor, dass der Leistungskatalog der OKV – das „Basisprogramm der obligatorischen Krankenversicherung“ –, in dem konkrete Angaben zu den garantierten Leistungen gemacht werden, von der Regierung festgelegt wird. Auf der regionalen Ebene durfte dieser Katalog ergänzt werden. Das föderale Basisprogramm, das während der nahezu gesamten 1990er-Jahre galt, umfasste weiterhin eine äußerst weite Leistungspalette, war jedoch wenig konkret im Hinblick darauf, in welchem Umfang, zu welchen Kosten und aus welchen Quellen einzelne Leistungen finanziert werden (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 91 f.). Daher hatten die Beitragssätze für Beschäftigte keinen direkten Bezug zu den realen Kosten der medizinischen Leistungen. Die Beitragshöhe für Erwerbslose wurde gesetzlich nicht definiert. (Alexandrova et al. 2003: 60)

Der Umfang der garantierten medizinischen Versorgung und das öffentliche Netz der medizinischen Einrichtungen⁹¹ blieben sehr weitreichend. Die Preise für Medikamente, Energieträger etc. stiegen nach der Privatisierung der entsprechenden Unternehmen stark an. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sanken dagegen, allen vorliegenden Daten⁹² zufolge, zwischen 1991 und 1999 um ungefähr ein Drittel. Die Lücke zwischen dem Finanzierungsbedarf und den vorhandenen Ressourcen, die bereits zu Beginn der 1990er-Jahre existierte, weitete sich daher noch mehr aus. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 78, 111; OECD 1995: 126)

Das Fehlen der öffentlichen Mittel wurde durch Privatausgaben kompensiert, die ab Mitte der 1990er-Jahre besonders schnell wuchsen. Dabei handelte es sich sowohl

⁹¹ Eine großflächige Privatisierung der medizinischen Einrichtungen fand in Russland nicht statt. Ca. 95 Prozent der Krankenhäuser und Polikliniken blieben während der 1990er-Jahre und darüber hinaus im Staatseigentum. Bei den meisten privaten medizinischen Praxen handelte es sich bis in die neueste Zeit um Zahnarztpraxen und diagnostische Zentren. Die Privatisierung wurde sowohl durch die Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Pachtverträge mit dem Staat als auch durch eine ablehnende Haltung der staatlichen Behörden gegenüber dem „Eindringen“ von neuen Akteuren in ihren Wirkungsbereich verhindert. (OECD 2012: 47 f.)

⁹² Eine zuverlässige Bewertung der Gesundheitsausgaben in Russland ist während der 1990er-Jahre und auch im späteren Zeitverlauf problematisch. Zum einen liegt das an den Datenerhebungsmethoden, die die Vergleichbarkeit der vorliegenden Daten erschweren. Zum anderen liegen die Daten für die Ausgaben für die Sonderversorgungssysteme nicht vor und die Daten über die Ausgaben auf der regionalen Ebene werden, genauso wie die Privatausgaben, nicht immer ausreichend erfasst. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 106; Popovich et al. 2011: 67)

um legale Zahlungen⁹³ an medizinische Einrichtungen als auch um informelle Entgelte, die das medizinische Personal von Patienten erhielt. (Lessof/Tragakes 2003: 108) Die Angaben zum Niveau der privaten Gesundheitsausgaben variieren je nach Quelle bedeutend, dennoch belegen alle vorhandenen Schätzung, dass im Laufe der 1990er-Jahre eine weitgehende, zum Teil informelle Privatisierung der Gesundheitsversorgung erfolgte. Der Anteil der Privatausgaben wurde zum Beispiel für das Jahr 1997 auf 23 bis 47 Prozent der Gesamtausgaben geschätzt. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 108)

Diese „schleichende“ Privatisierung und regionale Unterschiede verschärften die Ungleichheit im Hinblick auf die Zugänglichkeit zu qualitativ hochwertigen medizinischen Leistungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen. (Vgl. Bestremjannaja/Schischkin 2005; OECD 2001: 100) Infolge der Regionalisierung des Versorgungssystems und der Dezentralisierung der Finanzierung ergaben sich außerdem Einschränkungen bei der landesweiten Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen. Die Gesetzgebung sah zwar eine freie Wahl des Arztes bzw. der medizinischen Einrichtung vor, deren Leistungen im Rahmen der staatlichen Garantien dem Patienten kostenfrei zustanden. In der Praxis jedoch mussten Patienten, die sich außerhalb ihrer Region oder zum Teil sogar außerhalb ihres Wohnorts in öffentlichen medizinischen Einrichtungen behandeln ließen, selbst dafür bezahlen. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 82)

Fehlen einer effektiven Grundsicherung

Der Bedarf an Hilfsprogrammen, die Schutz vor Verarmung bieten könnten, war während der gesamten 1990er-Jahre enorm. (Vgl. OECD 2001: 39 ff.) Der Präsidialerlass „Über dringende Maßnahmen zur Stabilisierung des Lebensstandards der Bevölkerung“ (1993) empfahl den Regionen, Sozialhilfeprogramme für

⁹³ Um das Problem der Unterfinanzierung zu mildern, erlaubte die Bundesregierung den öffentlichen Einrichtungen im Jahr 1996 für bestimmte Arten von medizinischen Leistungen Zahlungen zu erheben. Dazu gehörten Arzneimittel und Medizinprodukte während der ambulanten Behandlungen, medizinische Untersuchungen, zum Beispiel im Vorfeld von Führerscheinprüfungen etc., Zusatzleistungen in Krankenhäusern (Einzel- oder Doppelzimmer mit TV, Kühlschrank etc.), medizinische Eingriffe, die die Verwendung von modernen Technologien (z.B. Endoskopie, MRI) voraussetzen, Behandlungen, die von Ärzten auf Wunsch des Patienten durchgeführt werden, Konsultationen bei Spezialisten ohne Überweisung, vom Patienten angeforderte Diagnoseverfahren, alternative Behandlungsmethoden (Akupunktur, Massage), hochwertige Prothesen, eine persönliche Betreuung durch Pflegepersonal und plastische Chirurgie. (OECD 2012: 43)

Bedürftige auszuarbeiten und umzusetzen. Dieses Dokument gab zwar den regionalen Regierungen den Impuls, solche Programme einzuführen, verpflichtete sie jedoch nicht direkt dazu und ließ diesen Bereich insgesamt wenig reguliert. (Rimashevskaja 2002: 89; Ovtscharova 2001: 14) Die hochgradige Dezentralisierung (Rimashevskaja 2002: 65), das Fehlen von einheitlichen Richtlinien, Unterschiede im Wohlstand der Regionen und mangelnde Mechanismen der Ressourcenumverteilung (Vgl. Dabla-Norris/Weber 2001: 4 ff., 14 ff.; Rimashevskaja 2002: 66 f.) verhinderten die Entstehung eines einheitlichen und effektiven Sozialhilfesystems.

Sozialhilfeprogramme entstanden bis zum Ende der 1990er-Jahre nur in einem Teil der Regionen. Ihre Ausdehnung und Gestaltung unterschieden sich je nach Wirtschafts- und Haushaltslage in den jeweiligen Regionen. In den meisten Fällen waren ihre Leistungen jedoch eher dürftig. Am meisten verbreitet waren Sachleistungen, wie z. B. Lebensmittel- und Kleidungsverteilung und die Einrichtung von Suppenküchen etc. Geldleistungen wurden dagegen in weniger als einem Viertel der Regionen gewährt. Zwischen der Anzahl der Bedürftigen und der Anzahl der Leistungsempfänger bestand in allen Regionen eine weite Lücke. Diese Diskrepanz ist durch sehr „harte“ Bedürftigkeitsprüfungen zu erklären, die in den meisten Regionen angewendet wurden. So wurden z. B. Menschen im arbeitsfähigen Alter meist vom Erhalt der Leistungen komplett ausgeschlossen. In den meisten Fällen waren die Leistungen auch nicht darauf ausgerichtet, das Einkommen der Empfänger zumindest auf das Niveau des Existenzminimums⁹⁴ anzuheben und wurden nicht an das Einkommensniveau der Begünstigten angepasst. (Vgl. Rimashevskaja 2002: 89; Ovtscharova 2001: 15)

⁹⁴ Dabei muss man beachten, dass der Begriff „Existenzminimum“ während der 1990er-Jahre, nach der entsprechenden Korrektur im Jahr 1992, wörtlich als solcher zu verstehen war. Im März 1992, nach der Preisliberalisierung, wurde die Grenze des Existenzminimums, die von der Unionsregierung im Jahr 1990 bestimmt wurde, per Präsidialerlass um ca. das Zweifache nach unten korrigiert. Die neuen Standards des Mindestverbrauchs, die mithilfe der Berater von internationalen Organisationen festgelegt wurden, orientierten sich in erster Linie daran, eine ausreichende Lebensmittelversorgung zu sichern. Andere Bedürfnisse des täglichen Lebens, wie z.B. Kleidung, wurden dabei nicht ausreichend berücksichtigt und kulturelle oder soziale Bedürfnisse wurden davon so gut wie ausgeschlossen. (Vgl. Schkaratan 2012: 21) Es wurde geplant, dass dieser „Verbraucherkorb“, bei dem ca. 70 Prozent seines Wertes auf Lebensmittel entfielen, nur 1,5 bis 2 Jahre, in der Zeit der tiefsten Rezession, gelten wird. In der Realität aber bestanden die neuen Normen der Mindestversorgung neun Jahre lang. (Klugman/Braithwaite 1997: 12 ff.; Rimashevskaja 2005: 20)

Die Sozialhilfeprogramme für Bedürftige, die in den 1990er-Jahren eingeführt wurden, ergänzten, aber ersetzten auf keinen Fall eine Leistungsart, die in der Sowjetunion eingeführt und als „Vergünstigungen“⁹⁵ bezeichnet wurde. Diese übernahmen praktisch die Rolle der Sozialhilfeleistungen für eine große Anzahl der Begünstigten. Diese waren in ihrer Mehrheit ursprünglich nicht als Fürsorgeleistungen konzipiert. Sie dienten zur Auszeichnung oder Entschädigung der Empfängergruppen und nicht als Hilfe in Notlagen. Die meisten Empfänger dieser Leistungen waren weder arm noch gehörten sie zu sozialen Risikogruppen. Mit dem Beginn der Transformation änderte sich jedoch die Bedeutung dieser Leistungsart grundlegend. Für viele der „alten“ Begünstigten wurden diese Leistungen zu einer notwendigen Stütze, denn ihre Lebenslage verschlechterte sich im Zuge der wirtschaftlichen Krise. (Wengle/Rasell 2008: 741) Außerdem wurden sowohl auf der Bundesebene als auch von Regionen und lokalen Behörden neue Leistungen dieser Art für „sozial verwundbare Gruppen“, zum Beispiel kinderreiche Familien, behinderte Kinder etc., aber auch für Menschen, die bestimmte, etwa besonders gefährliche oder schwere Berufe ausübten, eingeführt. (Vgl. Gallagher/Struyk 2001: 4 f.; ILO 2001: 85) Laut Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung existierten im Jahr 1997 über 1.000 Typen von Vergünstigungen, die über 250 Personengruppen zustanden. Der Kreis der Berechtigten umfasste somit zwei Drittel der russischen Bevölkerung (zitiert nach OECD 2001: 19). Im Endeffekt wurden Vergünstigungen genutzt, um einen gewissen Lebensstandard von großen Bevölkerungsgruppen aufrechtzuerhalten.

Diese Praxis wies jedoch folgenreiche Schwächen auf. Der Rechtsrahmen war in diesem Bereich nicht kohärent. Die Normen verschiedener Regierungs- und Verwaltungsebenen waren nicht aufeinander abgestimmt. Finanzierungsquellen waren nicht in allen Fällen festgelegt und auch Rechtsfolgen bei Nicht-Befolgung der Vorschriften waren nicht immer klar bestimmt. (Vgl. Staatstduma 2000; ILO 2001: 72) Zwischen den formalen Garantien des Staates und den real finanzierten bzw. gewährten Leistungen bestand eine enorme Lücke. Nicht zuletzt ist das dem populistischen Verhalten der Politiker sowohl auf der föderalen als auch auf der

⁹⁵ Mit diesem Sammelbegriff beschreibt man in Russland eine ganze Reihe von Sozialleistungen, die aus öffentlichen Haushalten verschiedener Ebenen finanziert werden. Damit sind kostenfrei oder vergünstigt gewährte Sachleistungen (Medikamente, kostenfreie Transportnutzung und Kuraufenthalte etc.) gemeint.

regionalen Ebene zu verdanken. Denn viele der während der 1990er-Jahre eingeführten Leistungen waren durch keine finanziellen Mittel gesichert. (Vgl. ILO 2001: 72, 75; Kortschagina et al. 2005: 2) Außerdem waren diese Programme aufgrund ihres Designs nicht in der Lage, gerade die Menschen, die Hilfe am dringendsten brauchten, zu unterstützen. Alle vorliegenden Daten sprechen dafür, dass nur ein kleiner Teil der Vergünstigungen tatsächlich bedürftige Personen erreichte. (Vgl. ILO 2001: 75; Gallagher/Liborakina 2001: 81; Klugman et al. 2002: 14).

Rückbau der öffentlichen Wohnungsversorgung

In der Wohnungspolitik versuchte die Regierung, sich auf dem im Jahr 1992 eingeschlagenen Kurs zu halten. Die entsprechenden Passagen der im Jahr 1993 verabschiedeten Verfassung bestätigten zwar das Recht der russischen BürgerInnen auf Wohnung (Art. 40 VRF), beschränkten allerdings das direkte staatliche Engagement in der Wohnungsversorgung auf klar umrissene Gruppen der BürgerInnen. Der Staat verpflichtete sich dazu, den Wohnungsbau zu fördern, und „Bedingungen für die Verwirklichung des Rechts auf Wohnung“ zu schaffen. Eine direkte staatliche Versorgung der BürgerInnen mit Wohnraum, „unentgeltlich oder zu einem erschwinglichen Preis aus staatlichen, kommunalen oder anderen Wohnungsbeständen“, war jedoch nur für „Bedürftige und andere durch Gesetz bestimmte BürgerInnen,⁹⁶ die eine Wohnung benötigen“, vorgesehen. (VRF Art. 40 Abs. 2, 3)

Die Fortführung der bisherigen Linie trat auch im Programm „Wohnen“,⁹⁷ das von der Regierung Tschernomyrdins im Sommer 1993 beschlossen wurde, deutlich zutage. Dieses legte die langfristigen Richtlinien der staatlichen Wohnungspolitik

⁹⁶ Laut Art. 9 des Gesetzes „Über Privatisierung des Wohnungsbestandes in der Russischen Föderation“ Nr. 4199-1 (mit Änderungen vom 23.12.1992) bestand für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Behinderte und Bedürftige) und Personen, die sich durch besondere Verdienste um die Heimat auszeichneten bzw. ihre Familien, weiterhin die Möglichkeit, bei Bedarf Wohnungen aus dem staatlichen und kommunalen Bestand zur Miete zu erhalten. Auch BürgerInnen, die bereits vor dem Jahr 1991 auf der Warteliste zur Verbesserung der Wohnbedingungen standen, behielten das Recht, auf den Wartelisten der Kommunen zu bleiben. Ehemalige Militärangehörige, Opfer der Tschernobyl-Havarie und Flüchtlinge aus den ehemaligen Republiken der UdSSR gehörten ebenfalls zum Kreis der Berechtigten.

⁹⁷ Verordnung der Regierung vom 20.06.1993, Nr. 595 „Über das staatliche Zielprogramm Wohnen“.

und die konkreten Maßnahmen für die nächsten zwei Jahre fest. Die Regierung setzte sich das Ziel, in den folgenden Jahren eine solide rechtliche Grundlage für die Fortsetzung der Wohnungsreform zu schaffen. Die Privatisierung des Wohnungsbestandes sollte beschleunigt werden, indem konkrete Endfristen der kostenfreien Privatisierung festgesetzt wurden. Um Familien, die auf der Warteliste für die Verbesserung der Wohnverhältnisse standen, zu einem eigenständigen Wohnungserwerb zu ermutigen, wurde die Einführung einer Subvention, die den Wohnungskauf bzw. -bau erleichtern sollte, eingeplant. Um den Wohnungserwerb für einen Großteil der russischen BürgerInnen erschwinglicher zu machen, wollte die Regierung die Entwicklung der Hypothekenbranche fördern. Zur Förderung des privaten Wohnungsmarktes und -baus wurden außerdem Steuererleichterungen, aber auch direkte staatliche Unterstützung, zum Beispiel in Form von Zahlung der ersten Kreditrate, vorgesehen. Die Kosten der kommunalen Dienstleistungen sowie der Instandhaltung von Wohnungen und von gemeinschaftlichen Räumen in Mehrfamilienhäusern sollten schrittweise innerhalb der nächsten fünf Jahre auf die Nutzer übertragen werden. Für wirtschaftlich schwache Familien wurde allerdings eine Art Entschädigung für steigende Wohnnebenkosten in Form von „Wohnnebenkostensubventionen“ vorgesehen. (Regierungsverordnung vom 20.06.1993) Dieses Programm vervielfältigte und verfeinerte einerseits die Richtlinien der Wohnungspolitik. Andererseits erwies es sich in vielerlei Hinsicht als eine leere Hülse. Denn die Umsetzung eines Großteils dieser Pläne misslang in den folgenden Jahren. Viele der anvisierten Maßnahmen erforderten sehr hohe Ausgaben. Dabei waren weder die Finanzierungsquellen noch die Methoden für die Umsetzung dieses Programms eindeutig festgelegt. (Vgl. Struyk/Kosareva 1993: 20; Gluschenko/Kibalow 1996: 7 ff.)

Die Privatisierung, die als eine Grundbedingung für die Entstehung eines funktionierenden Wohnungsmarktes angesehen wurde, schritt, wohl nicht zuletzt dank der Entscheidung, Wohnungen kostenfrei an die Bevölkerung zu übergeben, in einem beachtlichen Tempo voran. Bis zum Ende des Jahrzehnts befand sich knapp die Hälfte des Wohnungsbestandes in Privateigentum. (Vgl. UNECE 2004: 39) Es erfolgte eine weitere bedeutende Veränderung der Eigentumsstruktur. Der größte Teil des öffentlichen Wohnungsbestandes konzentrierte sich nun bei den Kommunen, weil die nicht privatisierten Wohnungsbestände der ehemals staatlichen Unternehmen auf sie übertragen wurden. (Tschetwernina 2006: 3)

Ein beträchtlicher Anteil der russischen BürgerInnen bewohnte trotz der voranschreitenden Privatisierung Wohnungen aus dem öffentlichen Bestand. Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Wohnraumversorgung war auch insofern unvollständig, als Eigentumsrechte an Gemeinschaftsräumen und an der Infrastruktur der Mehrfamilienhäuser, in denen ein großer Teil der russischen BürgerInnen⁹⁸ wohnte, vom Gesetzgeber nicht eindeutig geregelt wurden.⁹⁹ Die Hoffnung der Reformautoren, dass die neuen Wohnungseigentümer sich eigenständig in sogenannten Wohnungseigentümergeinschaften organisieren und einen Großteil der Verwaltungsaufgaben sowie die entsprechenden Kosten für die Instandhaltung der Gemeinschaftsräume übernehmen würden, bewahrheitete sich nicht. Solche Gemeinschaften entstanden in einer sehr kleinen Zahl. (Vgl. Jasin 2006: 24 f.; Sivaew 2001: 133 ff.) Instandhaltungs- und Sanierungskosten wurden daher weiterhin von kommunalen Haushalten getragen, sogar für die Häuser, deren Wohnungen mehrheitlich privatisiert wurden. (UNECE 2004: 98)

Der zweite wichtige Bestandteil des von der Sowjetunion geerbten Wohnungsversorgungssystems, die Subventionierung von Wohnnebenkosten,¹⁰⁰ blieb trotz der beabsichtigten Abschaffung im Laufe der gesamten 1990er-Jahre erhalten. Die Regierung plante, dass eine Mehrheit der Bevölkerung diese Kosten bis 1998 komplett übernimmt. Eine Unterstützung wurde künftig nur für einkommensschwache Familien vorgesehen. Dementsprechend wurden im Jahr 1994 für Familien, deren Wohnnebenkostenausgaben ein Viertel des gesamten Familieneinkommens überstiegen, sogenannte „gezielte Wohnsubventionen“ eingeführt. Die Annahmen der Reformautoren bestätigten sich allerdings nicht. In der Mitte der 1990er-Jahre wurde es offensichtlich, dass die meisten russischen BürgerInnen aufgrund ihrer Einkommensschwäche noch nicht in der Lage waren, die

⁹⁸ Im Jahr 1989 waren es 69 Prozent der Stadt- und 40 Prozent der Landbevölkerung (Poletaev 2007: 16).

⁹⁹ Der Artikel 3 des Gesetzes „Über Privatisierung des Wohnungsbestandes in der Russischen Föderation“ Nr. 4199-1 (mit Änderungen vom 23.12.1992) lautete: „Eigentümer der privatisierten Wohnräume im Haus des staatlichen oder kommunalen Wohnungsbestandes sind entweder Miteigentümer oder Nutzer der außerhalb der Wohnung liegenden technischen Ausstattung und der gemeinschaftlich genutzten Räume“.

¹⁰⁰ Darunter versteht man zum einen eine Art „Miete“ (auf Russisch „Najm“), die schon vor dem Beginn der Transformation sehr gering war – unter 0,2 RUB pro Quadratmeter – und sich auch danach nicht veränderte, sodass sie für die Nutzer kaum ins Gewicht fiel (Vgl. USAID 1999: 5; UNECE 2004: 102) und zum anderen die üblichen Wohnnebenkosten – Wasser-, Strom-, Gasversorgung etc. –, die im Gegenteil stark anstiegen.

vollen Wohnnebenkosten zu tragen. Daher wurde im Jahr 1996 die Frist für ihre vollständige Privatisierung auf das Jahr 2003 vertagt. Neben der Subventionierung, von der die Gesamtbevölkerung profitierte, hatten mehrere Bevölkerungsgruppen ein Recht auf Vergünstigungen bei der Bezahlung der Wohnnebenkosten. Im Laufe der 1990er-Jahre wurde der Begünstigtenkreis sogar weiter ausgedehnt, sodass er zu Beginn der 1990er-Jahre über 40 Prozent der Bevölkerung umfasste. Wobei man anmerken muss, dass es sich hierbei oft um populistische Maßnahmen handelte, denn diese Ausweitung wurde nicht durch eine entsprechende Finanzierung gedeckt. (Vgl. Poletaev 2007: 16; Sivaew 2001: 138)

Der Anteil der Privatausgaben bei der Finanzierung der kommunalen Dienstleistungen erhöhte sich im Laufe der 1990er-Jahre zwar erheblich, von ca. drei Prozent im Jahr 1991 auf rund 35 Prozent am Ende der 1990er-Jahre, dennoch zahlten die russischen BürgerInnen fürs Wohnen weiterhin, auch im Vergleich zu ihren osteuropäischen Nachbarn, wenig, nämlich etwa sechs Prozent des Haushaltseinkommens (UNECE 2004: 25).

Obwohl die öffentlichen Haushalte nach wie vor einen bedeutenden Anteil der Wohnkosten finanzierten, sanken ihre Ausgaben in diesem Bereich, vor allem infolge der stetigen Haushaltskrise, um mehr als das Zweifache im Laufe der 1990er-Jahre, von 7,5 auf 2,7 Prozent des BIP. (Vgl. Sivaew 2001: 136) Die Ressourcenknappheit und der aufgrund der steigenden Preise wachsende Ausgabenbedarf zwangen die Kommunalverwaltungen dazu, einen überwiegenden Teil der Wartungsarbeiten zurückzustellen. Der vorhandene Wohnungsbestand sowie die dazugehörige Infrastruktur begannen zu verfallen. Der Anteil des maroden Wohnungsbestandes stieg während der ersten zehn Transformationsjahre um mehr als das Zweifache. Zwei Millionen Menschen lebten zu Beginn der 2000er-Jahre in baufälligen Häusern. Umfangreiche Teile der Bevölkerung bewohnten weiterhin Räume, die an keine Wasser- und Abwasserversorgungsnetze und nicht an eine Zentralheizung angeschlossen waren, wobei die Landbevölkerung in dieser Hinsicht besonders benachteiligt war. (Vgl. UNECE 2004: 37 f.) Aufgrund des Ressourcenmangels häuften die zuständigen Behörden Schulden bei Versorgungsunternehmen an, was zu Unterbrechungen in der Wasser- und Energieversorgung in manchen Regionen führte. (Hamilton et al. 2008: 2)

Der Verfall des Wohnungsbestandes und die Verschlechterung der Versorgung waren jedoch nicht nur durch die finanzielle Knappheit verursacht. Dem Regierungsplan zufolge sollten die lokalen Behörden die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Reform in der Wohn- und Kommunalwirtschaft spielen. Sie sollten die inkrementelle Übertragung der Wohnnebenkosten auf die Bevölkerung kontrollieren und neuen, von privater Hand geführten Unternehmen einen Einstieg in den Markt der Versorgungsdienstleistungen ermöglichen. (Starodubrovskaya 2003: 2) Die Kommunen sollten auf der Basis der Qualitäts- und Kostenkriterien die besten Dienstleistungsanbieter auswählen und damit für eine optimale Versorgung der Bevölkerung sorgen. Die Kommunen waren jedoch weder daran interessiert, dass Dienstleistungspreise sinken, noch daran, dass die Bevölkerung die Wohnnebenkosten übernimmt. Denn dabei würden sie die Kontrolle über einen Teil der umfangreichen Mittel verlieren, die ihnen zur Finanzierung der Versorgungsdienstleistungen durch Transfers aus dem föderalen Haushalt, eigene Steuern und Zahlungen der Endverbraucher zur Verfügung standen und aufgrund der ineffektiven Kontrollmechanismen von ihnen nicht immer zweckmäßig eingesetzt wurden. (Vgl. Schkaratan 2001: 11) Mit diesen Einbußen wäre ein weiterer Verlust verbunden. Die Wohnnebenkosten waren ein wichtiges Instrument zur Beeinflussung der Bevölkerung während der lokalen und regionalen Wahlen. Somit hatten sowohl lokale Behörden als auch regionale Regierungen geringe Anreize dafür, die Pläne der Zentralregierung konsequent umzusetzen. (Kosareva 2010; Starodubrovskaya 2003: 2 f.)

Engagierte sich der Staat trotz aller Kürzungen weiterhin im beachtlichen Ausmaß bei der Finanzierung der Kommunaldienstleistungen und der Instandhaltung des vorhandenen Wohnungsbestandes, so war sein Rückzug aus dem Wohnungsbau und der Versorgung der Bevölkerung mit neuem Wohnraum rasch und drastisch. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau verringerte sich alleine zwischen 1987 und 1994 von ca. 80 auf 22,7 Prozent. (Vgl. Kosareva/Struyk 1996: 20; Kulikow 2010: 3) Der Markt konnte den Rückzug des Staates nicht kompensieren und obwohl der Anteil der privaten Finanzierung während der 1990er-Jahre stark anstieg (Vgl. UNECE 2004: 62), schrumpfte der gesamte Umfang des Neubaus beachtlich (Vgl. USAID 1999: 8). Die Anzahl der Familien, die ihre Wohnungsbedingungen durch öffentliche Verteilung der Wohnungen verbessern konnten, verkleinerte sich deutlich im Laufe der 1990er-Jahre. Die regionalen und

kommunalen Behörden finanzierten vor allem den Wohnungsbau für Angehörige des öffentlichen Dienstes und im Rahmen der Räumung von baufälligen und maroden Häusern. Dieser öffentlich betriebene Bau war jedoch von einem sehr beschränkten Umfang. (Vgl. Poletaev 2007: 18) Zu Beginn der 2000er-Jahre standen auf den „Wartelisten“ zur Verbesserung der Wohnungsbedingungen immer noch 10 Prozent der Haushalte. Der Anteil der Wartenden, die seit über zehn Jahren auf der Liste standen, war bedeutend höher zu Beginn der 2000er-, als zu Anfang der 1990er-Jahre. Es entstand auch ein neues Phänomen, langfristige Obdachlosigkeit, von der zu Beginn der 2000er-Jahre mehr als vier Millionen Menschen betroffen waren. (UNECE 2004: 41 f.)

Die Wohnungsbedingungen durch den Wohnungserwerb auf dem freien Markt zu verbessern, war unterdessen vor allem den Menschen aus den höchsten Einkommensgruppen möglich. (Vgl. z.B. Lodahl 2001; UNECE 2004: 106 f.) Die Unterentwicklung des Finanzsektors sowie das Fehlen einer ausreichenden rechtlichen Regulierung, etwa in Bezug auf Eigentumsrechte, hemmten die Entwicklung von marktwirtschaftlichen Mechanismen (z.B. Hypothekenzwirtschaft), die den Erwerb einer Eigentumswohnung hätten erleichtern können. Somit spielten diese auch am Ende der 1990er-Jahre kaum eine Rolle bei der Förderung einer kaufkräftigen Nachfrage. (Vgl. USAID 1999: 8; UNECE 2004: 62)

3. Belegung des sozialpolitischen Reformprozesses

3.1. Ausarbeitung von sozialpolitischen Reformplänen

Zuwendung zu sozialpolitischen Fragen

Nach dem Wahlsieg Jelzins im Jahr 1996 und angesichts einer gewissen wirtschaftlichen Stabilisierung in den Jahren 1995-1996 konnten die Stärkung der staatlichen Institutionen (OECD 2001: 17; Jasin 2012: 50) sowie sozialpolitische Reformen wieder stärker in den Vordergrund treten. Die Sozialpolitik, die vom Beginn bis in die Mitte der 1990er-Jahre eher am Rande, als ein Teil der Wirtschaftspolitik oder als Mittel zur Stimmengewinnung im Wahlkampf behandelt worden ist, wurde im Jahr 1997 zu einer „Priorität-Aufgabe“ der Regierung (Dmitriew 1998: 19) erklärt. Die Ursachen dafür waren jedoch nach wie vor ökonomischer Natur. Die Regierung vertrat die Ansicht, dass das teure, aber gegen

neue soziale Risiken schlecht gewappnete, ineffiziente System der sozialen Sicherung in der Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes im Wege stehen würde. Die Wohlfahrt der Bevölkerung stand somit eher im Hintergrund. (Dmitriew 1998: 19, Maleva 2004: 14 f.)

Jelzin verkündete im Frühjahr 1997, dass nun die Zeit der großen Veränderungen gekommen sei. Er kündigte eine grundlegende Umgestaltung der Exekutive an und versprach in den Staatsfinanzen, der Wirtschaftsregulierung und der Sozialpolitik Ordnung zu schaffen. (Ansprache des Präsidenten an die Föderalversammlung 06.03.1997) Daraufhin wurde die Regierung neu gebildet. Mehrere neue Regierungsmitglieder, wie z. B. die stellvertretenden Ministerpräsidenten Anatoli Tschubais, Oleg Sysuew und Boris Nemtsow sowie der Arbeitsminister Michail Dmitriew waren als Befürworter der Reformen neoliberaler Prägung in der Wirtschaft und in der Sozialpolitik bekannt. (Vgl. World Bank 1997: 2; Mommsen 2003b: 125 f.).

Nicht nur die durch den Wahlsieg gestärkte Position des Präsidenten und die personellen Umstellungen in der Regierung, sondern auch das Engagement der internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank und des IMF, leisteten in dieser Zeit der Aufwertung der Sozialpolitik und einer beschleunigten Ausarbeitung der Reformpläne Vorschub. Diese internationalen Organisationen beurteilten das bestehende System der sozialen Sicherung als ineffizient und unfähig, „einen adäquaten Sozialschutz“ zu gewähren. (World Bank 1997: 2; Olding-Smee 2004: 32 f.) Die Umgestaltung der Sicherungssysteme sollte ihnen zufolge eine effizientere Ressourcenverwaltung und -verwendung herbeiführen, einen stärkeren Schutz gegen die neuen sozialen Risiken wie Armut und langfristige Arbeitslosigkeit gewähren und tatsächlich Bedürftige besser berücksichtigen. (IMF 1995; IMF 1996; World Bank 1997: 4)

Die Beratung und die technische Unterstützung seitens des IMF konzentrierten sich in erster Linie auf makroökonomische Fragen, Geld- und Finanzpolitik sowie die öffentlichen Finanzen. Der IMF betonte jedoch auch die Notwendigkeit einer breit angelegten Reformagenda und machte im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit

russischen Behörden und der Weltbank Vorschläge¹⁰¹ zu sozialpolitischen Reformen. (Vgl. Odling-Smee 2004: 8, 9 f.)

Die Weltbank konzentrierte sich stärker als der IMF auf den Bereich der sozialen Sicherung, machte detaillierte Empfehlungen zur Gestaltung von tiefgreifenden Reformen und erarbeitete gemeinsam mit der Regierung und Expertengremien konkrete Reformpläne. (Vgl. World Bank 1997) Zum Zweck der effizienten Armutsbekämpfung sahen die Weltbank-Berater vor, Sozialhilfeprogramme mit einer stärkeren Fokussierung auf die bedürftigen Bevölkerungsschichten nach einer Testphase in einzelnen Regionen im gesamten Land einzuführen. (World Bank 1997: 2, 150) In Bezug auf das Rentensystem wurde empfohlen, ein Drei-Säulen-System zu etablieren, in dem eine privat finanzierte, kapitalisierte Säule die öffentlich finanzierte Altersvorsorge ergänzen würde. Bei der öffentlich finanzierten Säule galt es die Beitragserhebung zu verbessern und Mechanismen für eine genauere Berücksichtigung der individuellen Vorleistungen einzuführen. (World Bank 1997: 5 f.) Im Rahmen der Arbeitslosensicherung wurde empfohlen, ein besseres Monitoring der Arbeitslosigkeit zu organisieren, die Tätigkeit der Beschäftigungsfonds strenger zu kontrollieren, Unterstützungsprogramme für langzeitige Arbeitslose einzuführen, Arbeitslose stärker dazu zu stimulieren, sich um eine neue Beschäftigung zu bemühen ect. (World Bank 1997: 7)

Zur Unterstützung der sozialpolitischen Reformtätigkeit stellten die Weltbank sowie der IMF an Auflagen geknüpfte Kredite und technische Assistenz bereit. Im Sommer 1997 bewilligte die Weltbank einen 800 Millionen US-Dollar schweren „Social Protection Adjustment Loan“ (SPAL). (Worldbank 1997: 3 f.) Dieser Kredit wurde durch „Social Protection Implementation Loan“ (SPIL) in Höhe von 28,6 Millionen

¹⁰¹ Der Währungsfond empfahl, die Renten und das Arbeitslosengeld vom Niveau des Mindestlohns zu entkoppeln. Im Rahmen einer Rentenreform sollte ein zweistufiges Rentensystem geschaffen werden, in dem die private Altersvorsorge eine größere Rolle spielen würde und der Zugang zum öffentlichen Rentensystem restriktiver gestaltet wäre. Leistungen des Beschäftigungsdienstes sollten gekürzt werden. Zeitgleich sollten aber neue Leistungen für Langzeitarbeitslose eingeführt werden. Die Finanzverwaltung des Beschäftigungsfonds sollte zentralisiert und die Zuständigkeit für die Beitragserhebung an die Steuerbehörden übergeben werden. Für Bedürftige sollte eine Art Grundsicherung etabliert werden. Die medizinische Versorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung sollte sich in Zukunft nach den Einnahmen der Krankenversicherung richten. Des Weiteren sollte ein Mindestkatalog der Gesundheitsversorgung ausgearbeitet werden. Die Krankenversicherten sollten Krankenkasse und medizinische Einrichtungen frei wählen können. Die Tätigkeit der Versicherungsfonds sollte im Allgemeinen besser kontrolliert werden. (Odling-Smee 2004: 10)

US-Dollar ergänzt. Ferner enthielten auch weitere Kredite der Weltbank, die primär unter anderem der Umstrukturierung der Kohlenindustrie dienten, sozialpolitische Komponenten. Dabei handelte es sich sowohl um die Schaffung von günstigen Bedingungen für die möglichst sozial ertragbare Umstrukturierung dieses Wirtschaftssektor, als auch um die Entwicklung von speziellen Unterstützungsmechanismen bzw. die Mitfinanzierung der bestehenden Programme durch Gelder der Weltbank (Kolosnitsyna/Topinska 2002: 9 f.). Die Kredite der internationalen Organisationen halfen auch dabei, die Mindestrente zu erhöhen, die Rentenzahlungsrückstände zu beheben und insgesamt die Finanzierung der Rentenversorgung, der Beihilfen für Familien mit Kindern und die Arbeitslosensicherung zu verbessern. (Zanini 2002: 23 f.)

Sozialpolitische Reformpläne der Regierung

Weitgehend im Einklang mit den Vorschlägen und Empfehlungen der internationalen Organisationen wurden Reformpläne für das Rentensystem und das Gesundheitswesen, die Wohn- und Kommunalwirtschaft, die Arbeitsmarktpolitik und für die Mindestsicherung ausgearbeitet. Im Februar 1997 wurde ein Regierungsprogramm¹⁰² der sozialen Reformen für die folgenden drei Jahre bewilligt. In diesem Zeitraum wollte die Regierung Sozialpolitik „effektiver“ machen und sich auf die Lösung der akuten sozialen Problemlagen konzentrieren. Es sollte eine sozialpolitische „Umorientierung“ hin zur Stimulierung der hocheffektiven und produktiven Arbeit und der Steigerung der persönlichen Verantwortung der BürgerInnen für ihr materielles Wohlergehen stattfinden. (Programm der sozialen Reformen 1997: 3)

Von den Prognosen der sozioökonomischen Entwicklung ausgehend, wurde der Programmzeitraum in zwei Phasen aufgeteilt: In der ersten Phase (1996-1997), die sich gemäß den Prognosen durch Krisenerscheinungen und Ressourcenknappheit auszeichnen sollte, plante die Regierung, sich mit akuten sozialen Problemlagen zu beschäftigen. Hierfür wurde vorgesehen, die Lohn- und Sozialleistungsrückstände zu beseitigen, Vergünstigungen und Kompensationszahlungen zu ordnen, den Zugang

¹⁰² Beschluss der Regierung der RF vom 26.02.1997 Nr. 222 „Über das Programm der sozialen Reformen in der Russischen Föderation für den Zeitraum 1996-2000“.

zu diesen Leistungen restriktiver zu gestalten und gleichzeitig das Leistungsniveau für verbleibende Empfänger zu erhöhen. Es sollten außerdem die Berechnungs- und Anwendungsmethoden fürs Existenzminimum sowie für ein „System der staatlichen Mindeststandards“ gesetzlich festgelegt werden. (Programm der sozialen Reformen 1997: 4)

Für die zweite Phase (1998-2000) galt die Annahme, dass in diesem Zeitraum das Wirtschaftswachstum einsetzen würde. Dadurch sollte es möglich werden, die Sozialausgaben zu erhöhen, massenhafte Armut zu beseitigen und ein optimales Beschäftigungsniveau zu sichern. In diesem Zeitraum wurde beabsichtigt, die Mindestlöhne und -renten auf die Höhe des Existenzminimums anzuheben. Im privatwirtschaftlichen Sektor des Arbeitsmarktes sollten neue Mechanismen der Tarifregulierung auf der Basis der Sozialpartnerschaft eingeführt werden und im öffentlichen Dienst sollten sich die Gehälter dem Lohnniveau im produktiven Sektor nähern. Das Steuersystem sollte zugunsten einer gerechteren Einkommensverteilung revidiert werden. In dieser Phase wurde außerdem eine Reihe von tiefgreifenden Reformen der sozialen Sicherung vorgesehen. Im arbeitsmarktpolitischen Bereich sollten ein komplexes Programm der Beschäftigungsförderung realisiert und ein neues Arbeitsgesetzbuch ausgearbeitet werden. Die anvisierten Maßnahmen und Reformen zielten darauf ab, Instrumente der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verstärkt einzusetzen. Mit gezielten Investitionen, der Förderung von unternehmerischen Tätigkeiten, Stabilisierungsprogrammen für Krisenregionen, der Weiterentwicklung der beruflichen (Weiter-)Bildung und der Ausweitung von gemeinnützigen Arbeiten sollte eine massenhafte Freisetzung von Arbeitskräfte zu verhindern sein. (Programm der sozialen Reformen 1997: 4, 11) Der Arbeitslosenschutz sollte außerdem besser an die realen Arbeitsmarktbedingungen angepasst werden, und auch den Arbeitnehmern zugute kommen, die verkürzte Arbeitszeiten hatten oder sich im Zwangsurlaub befanden. Für Unternehmen, die Massenentlassungen vornehmen mussten, wurden sogenannte „soziale Pläne“ vorgesehen, die zum Beispiel Frühverrentungsmöglichkeiten oder spezielle soziale Leistungen für die betroffenen Arbeitnehmer einschlossen. (Programm der sozialen Reformen 1997: 11 f.)

Weitere Ziele waren eine großangelegte Rentenreform, eine Reform der Sozialversicherung und die Etablierung einer Unfallversicherung. (Programm der

sozialen Reformen 1997: 4 f.) Die Umsetzung dieser Planpunkte sah vor, dass die Sozialausgaben effektiver genutzt werden, das Bedürftigkeitsprinzip verstärkt angewendet wird und „außerbudgetäre“ Ressourcenquellen im höherem Maße herangezogen werden. Zudem sollten die Regeln des Zusammenwirkens von föderalen, regionalen und lokalen Behörden im sozialpolitischen Bereich näher bestimmt werden. (Programm der sozialen Reformen 1997: 4)

Die Anpassungen in der Sozialversicherung¹⁰³ sollten vor allem in zwei Richtungen erfolgen: Zum einen sollten „ökonomisch begründete“ Leistungsbeträge festgelegt werden, die außerdem zum Lohnniveau, den Vorleistungen und der Beschäftigungsdauer einen deutlichen Bezug aufweisen. Zum anderen sollte der Leistungszugang neu geregelt werden. In Zukunft sollten Transferleistungen ausschließlich bei Einkommensverlust gewährt werden. Angesichts der Komplexität der bevorstehenden Veränderungen sollte der Staat für die Dauer der Übergangszeit weiterhin seine Verwaltungsaufgaben in Bezug auf die Sozialversicherung wahrnehmen. Allmählich sollte jedoch in allen Bereichen, außer in der Arbeitslosensicherung, die Rolle der Versicherungsträger in der Verwaltung größer werden. (Programm der sozialen Reformen 1997: 14 ff.)

In einzelnen Sozialversicherungszweigen wurden weitere Veränderungen vorgesehen. Für die Sozialversicherung bei temporärer Arbeitsunfähigkeit infolge Erkrankung oder Mutterschaft schlugen die Reformer vor, Ansprüche zu beschneiden sowie Leistungen zu kürzen und zu deckeln. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurde im Sommer 1997 ein Reformkonzept befürwortet, demzufolge die obligatorische Krankenversicherung nur die medizinische Basisversorgung abdecken würde, während andere Leistungen für alle außer für Bedürftige kostenpflichtig werden sollten. (Cook/Orenstein 1999: 64)

Die Rentenreform wurde im Laufe des Jahres 1997 vorbereitet. Die Umgestaltungspläne orientierten sich an den chilenischen Rentenreformen, die zu Beginn der 1980er-Jahre stattfanden und an Empfehlungen der Weltbank (Vgl. World Bank 1994: 238 f.). Im Rahmen des Reformkonzepts wurde ein Drei-Säulen-

¹⁰³ Hiermit ist die Gesamtheit der Versicherungszweige – Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Sozialversicherung – bei temporärer Arbeitsunfähigkeit gemeint.

Modell vorgeschlagen. Eine bedürftigkeitsgeprüfte, aus allgemeinen Steuern finanzierte „Sozialrente“ stellte die erste Säule dar. Die zweite Säule bildeten „Arbeitsrenten“. Diese Säule sollte komplett nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Private Rentenversicherung, die für bestimmte Arbeitnehmergruppen obligatorisch sein könnte, bildete die dritte Säule. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 15 f.) Dieses Konzept wurde von einer Regierungskommission im Herbst 1997 begutachtet. Kommissionsmitglieder äußerten Zweifel bezüglich der Anwendbarkeit dieses Konzepts in Russland. Es wurde der Einwand vorgebracht, dass es sich im russischen Fall, im Unterschied zu lateinamerikanischen Ländern, um ein bereits breit angelegtes Rentensystem handle. In diesem Zusammenhang wurde bezweifelt, dass die unterentwickelten Finanzmärkte des Landes imstande sein würden, den schnell zunehmenden Umfang der Rentenrücklagen zu verkraften. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf die schwache umverteilende Wirkung des vorgeschlagenen Modells. Es würde die starke Einkommensungleichheit konservieren. Die daraufhin überarbeitete Reformkonzeption orientierte sich stärker an den Beispielen von Schweden und Polen. Die beiden Länder hatten, wie auch Russland, universelle Rentensysteme und waren von einer schnellen Bevölkerungsalterung betroffen. Polen hatte außerdem, so ähnlich wie Russland, ein unterentwickeltes Finanzsystem. Das neue Rentenreformprogramm wurde in Mai 1998 verabschiedet. Es enthielt viel weniger liberalisierende Elemente als das Reformprogramm 1997. Die erste Säule sollte haushaltsfinanzierte Leistungen einschließen. Dazu gehörten sowohl eine Rentenversorgung für Beamte und Militärangehörige als auch eine Mindestsicherung für Menschen, die keinen Anspruch auf eine arbeitsbezogene Altersrente hatten. Im Rahmen der zweiten Säule sollte die nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Komponente der Altersrente kleiner als der umlagenfinanzierte Anteil ausfallen. Die dritte Säule sollte obligatorische Betriebsrenten und eine freiwillige Privatversicherung umfassen. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 18 ff.)

Die Armutsbekämpfung hatte einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda der russischen Regierung und der internationalen Organisationen. Das Programm sah daher eine weitgehende Neustrukturierung des bestehenden Sozialhilfesystems vor. Das Hauptreformziel war es, ein Sozialhilfesystem zu etablieren, das Bedürftige gezielt und effektiv unterstützen könnte. Dafür sollten die Kriterien der Leistungsgewährung revidiert und die Zuständigkeiten verschiedener Regierungs-

bzw. Verwaltungsebenen klar definiert und voneinander abgegrenzt werden. (Programm der sozialen Reformen 1997: 18 f.)

Die Regierungspläne im Bereich Wohnen knüpften direkt an die Regierungsprogramme der frühen 1990er-Jahre an. (Vgl. Regierung 1992: 84 f.; Regierungsverordnung 20.06.1993) Im April 1997 befürwortete Jelzin eine Reformkonzeption der Wohn- und Kommunalwirtschaft.¹⁰⁴ Die zentralen Zielvorgaben dieses Konzepts waren De-Monopolisierung und Entstaatlichung der Wohn- und Kommunalwirtschaft sowie eine vollständige Verlagerung der Wohnnebenkosten auf die Endverbraucher. Dabei sollten die wirtschaftlich schwachen Privathaushalte durch bedürftigkeitsgeprüfte „Entschädigungszahlungen“ vor Überlastung geschützt werden. In Bezug auf die Umstrukturierungspläne der Kommunalwirtschaft nahmen die Reformautoren an, dass regionale und lokale Behörden diese aktiv unterstützen würden, denn dadurch würden ihre Sozialausgaben bedeutend sinken. (Jasin 2006: 27; Cook/Orenstein 1999: 63)

3.2. Langsamer Reformanlauf

Mit dem Regierungsprogramm aus dem Jahre 1997 lag eine Grundlage für eine breit angelegte sozialpolitische Reform vor. Einem raschen Reformstart standen in den Jahren 1997 und 1998 jedoch schwerwiegende Hindernisse im Wege. Im Laufe des Jahres 1997 waren es Positions- und Interessendifferenzen zwischen der Regierung und der Staatsduma sowie in einzelnen Fällen auch zwischen den Parlamentskammern. Im Jahr 1998 erlebte das Land eine schwere Wirtschaftskrise, die von einer Regierungskrise begleitet wurde. Dadurch wurden die Fragen der sozialpolitischen Umgestaltung zunächst von der Tagesordnung verdrängt.

Erschwerte Konsensfindung im Gesetzgebungsverfahren

Die Hauptanliegen der Regierung im Jahr 1997 war es, den Sozialhaushalt zu stabilisieren und die Zahlungskrise im sozialen Bereich zu beenden. Diese Ziele

¹⁰⁴ Erlass des Präsidenten vom 28.04.1997, Nr. 425 „Über die Reform der Wohn- und Kommunalwirtschaft in der Russischen Föderation.“

sollten unter anderem mithilfe von Ausgabenkürzungen und der Umverteilung des Sozialtats zugunsten der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen erreicht werden. Die Staatsduma unterstützte diese Pläne nicht und legte eigene Entwürfe vor, die in die komplett entgegengesetzte Richtung zielten und einen deutlichen und raschen Ausgabenanstieg vorsahen. Die Initiativen der Duma wurden wiederum von der Regierung und – sofern sie die regionalen Haushalte betrafen – vom Föderationsrat abgelehnt. Die Hauptdebatte entfaltete sich im Jahr 1997 um die Bestimmung eines neuen Mindestsicherungsstandards und die seitens der Regierung geplanten Leistungskürzungen.

Im April 1997 beschloss die Staatsduma das Gesetz „Über das Existenzminimum in der Russischen Föderation“. Damit sollte ein landesweit geltendes Existenzminimum festgelegt werden, das nicht nur physische Bedürfnisse auf einem Mindestniveau deckte. Jedem russischen BürgerInnen sollte ein Einkommen auf zumindest diesem Niveau garantiert werden. Für die Umsetzung dieser Vorschriften war eine fünfjährige Frist vorgesehen. In dieser Zeit sollten der Mindestlohn und die Mindestrente die Höhe des Existenzminimums erreichen, viele weitere Transferleistung erhöht und neue Sozialhilfeleistungen eingeführt werden. Obwohl die Neuregelung der Mindeststandards vom Regierungsprogramm vorgesehen war (Programm der sozialen Reformen 1997: 4), lehnte die Regierung auch dieses Mal, wie bereits im Jahr 1995, das Gesetzesvorhaben ab. Es wurde darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Änderungen die russische Wirtschaft negativ beeinflussen und zur Verbreitung einer „nutznießerischen Haltung“ in der Bevölkerung beitragen würde. Ferner wurde argumentiert, dass die erwarteten Mehrausgaben, etwa 40 Milliarden Rubel pro Jahr, untragbar seien. (Kommersant 05.04.1997: 1; Kommersant WLAST 15.04.1997: 50) Weitere Differenzen in Bezug auf dieses Gesetzesvorhaben bestanden zwischen den Parlamentskammern. Darin war vorgesehen, dass schon im Jahr 1998 die Sozialhilfe für Bedürftige¹⁰⁵ eingeführt wird. Diese würde es erlauben, das Einkommen der Leistungsempfänger zumindest auf das Niveau des Existenzminimums anzuheben. Der Föderationsrat plädierte dafür, die Fristen für die Einführung der Sozialhilfe und die Aufstockung des

¹⁰⁵ Bedürftigkeit sollte in diesem Fall am Existenzminimum gemessen werden. Menschen, deren Einkommen unterhalb dieser Grenze lag, sollten als bedürftig angesehen werden. (Kommersant 20.06.1997: 9)

Mindestlohns und der Mindestrente aufzuschieben bzw. aus dem Gesetzesvorhaben komplett zu entfernen, um einen schnellen Ausgabenanstieg zu vermeiden. Weitere Meinungsunterschiede betrafen technische Details, wie etwa die Häufigkeit der Indexierung des Existenzminimums. (Kommersant 20.06.1997: 9; Kommersant 01.07.1997: 50)

Mithilfe einer Schlichtungskommission, die im Sommer 1997 einberufen wurde, gelang es der Regierung und den Parlamentskammern, eine gemeinsame Lösung zu finden. Dabei wurde das Gesetz allerdings stark ausgehöhlt. Die Frist für die Einführung der Sozialhilfeprogramme wurde entfernt. Die fünfjährige Frist für die Anhebung aller Mindestgarantien auf das Niveau des Existenzminimums wurde ebenfalls gestrichen. Zwar besagte das Gesetz weiterhin, dass Personen mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums das Recht auf Sozialhilfe haben, allerdings legte die neue Gesetzesvariante fest, dass die Gewährung der Sozialhilfe durch regionale Gesetze reguliert wird. Ferner wurde der Artikel herausgenommen, der den föderalen Haushalt dazu verpflichtete, die Hilfe für Bedürftige (mit)zu finanzieren. Mit diesen Änderungen war der Präsident bereit, das Gesetz zu unterzeichnen. (Kommersant 01.07.1997: 50; Kommersant Wlast 21.10.1997: 34) Auch der Föderationsrat, der nun keinen explosionsartigen Ausgabenanstieg von regionalen Haushalten durch die obligatorische und schnelle Etablierung der Sozialhilfeprogramme zu befürchten hatte, stimmte zu. (Vgl. Kommersant Wlast 21.10.1997: 34) Das Gesetz „Über das Existenzminimum in der Russischen Föderation“¹⁰⁶ wurde im Oktober 1997 verabschiedet, um zum 1. Januar 1998 in Kraft zu treten. Diese Gesetzesnovelle war einerseits eine wichtige Weichenstellung in der Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung, denn damit wurden ein bislang fehlender landesweit gültiger Bedürftigkeitsprüfungsstandard und ein Maß für Mindestsicherungsprogramme festgelegt. (Staatsduma 2000; Gallagher/Liborakina 2001: 80) Andererseits wurden mit diesem Gesetz keine konkrete Umsetzungsfristen festgelegt, sodass seine Implementierung in ferne Zukunft rücken durfte.

¹⁰⁶ Gesetz der RF vom 24.10.1997 Nr. 134-FZ „Über das Existenzminimum in der Russischen Föderation“.

Für weitere Kontroversen zwischen der Regierung und der Staatsduma sorgte ein Paket der Gesetzesentwürfe, das von der Regierung im Mai 1997 vorgelegt wurde. Diese zielten auf die Verbesserung der finanziellen Lage der Versicherungsfonds, Reformen des Vergünstigungssystems und des Kindergeldes. Laut dem stellvertretenden Premierminister Oleg Sysuew sollten diese Gesetze die Rentenzahlungsrückstände tilgen, lokale Haushalte entlasten und die „Verschleuderung“ der staatlichen Gelder beenden. Unter anderem wurde vorgeschlagen, die Vergünstigungen bei zum Beispiel der Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel oder der Zahlung der Wohnnebenkosten für mehrere Begünstigtengruppen zu beseitigen. Die Kindergeldreform würde aktuelle pauschale Leistungen nur für Kinder bis zu drei Jahren aufrechterhalten. Das Kindergeld für ältere Kinder sollte zu einer bedürftigkeitsgeprüften Leistung werden. Über den konkreten Umfang dieser Leistung sollten regionale Regierungen bestimmen. Um die finanziellen Probleme des Rentenfonds zu lösen, wollte die Regierung die Arbeitnehmerbeiträge erhöhen. Die Beitragszahlungsdisziplin sollte dadurch gefördert werden, dass für beim Rentenfond verschuldete Arbeitgeber eine Beitragserhöhung vorgesehen wurde. Die Regierung hoffte, dass diese Maßnahmen es erlauben würden, innerhalb weniger Monate die Rentenrückstände zu begleichen. Die Beitragszahlungen zum Sozialversicherungsfond sollten dagegen geringer werden und zeitgleich wurden Leistungskürzungen im Rahmen dieses Versicherungszweigs vorgesehen. (Kommersant 28.05.1997: 3)

Diese Gesetzesvorhaben wurden kaum mit den entsprechenden Komitees in der Staatsduma und im Föderationsrat vorab geklärt. Als sie der Staatsduma vorgelegt wurden, lehnte die linke Mehrheit diese kategorisch ab. Die moderat liberale Partei Jabloko erklärte, dass sie die Idee, das System der sozialen Sicherung zu reformieren prinzipiell unterstützte, jedoch mit dem Regierungsreformkonzept nicht einverstanden sei. Die Regierungspartei „Unser Haus Russland“ sowie die „Liberal-Demokratische Partei Russlands“ stellten sich auf die Seite der Regierung und waren bereit, allen Gesetzentwürfen zuzustimmen. Ihre Stimmen waren jedoch viel zu wenige, und die Staatsduma lehnte mehrheitlich alle Änderungen außer der Reform

des Kindergeldes¹⁰⁷ ab. (Vgl. Cook/Orenstein 1999: 66 f.; Kommersant 18.06.1997: 3; Kommersant 19.06.1997: 9)

Dem Reformprogramm folgend wurde im Jahr 1997 ein wichtiger Schritt hin zur Entwicklung des Hypothekenmarktes unternommen. Nach dem Beispiel der amerikanischen General National Mortgage Association (Fannie Mae) wurde eine staatliche „Agentur für Hypothekendarlehen“ (AISHK) gegründet. Das Projekt wurde von einer internationalen Expertengruppe vorbereitet, an deren Arbeit sich Vertreter des Bundesministeriums für Bauindustrie, Wohnungswesen und Kommunalwirtschaft, des Instituts für Stadtwirtschaft und von Fannie Mae beteiligten. Die Hauptaufgabe der Agentur war es, einen landesweiten Hypothekenmarkt zu schaffen, dadurch Hypothekenkredite und somit den Wohnraum für Bevölkerung erschwinglicher zu machen. Hierfür wurden mehrere Instrumente eingeplant: Refinanzierung der Hypothekendarlehen, Beschaffung des Kapitals für Hypothekenmarkt durch Ausgabe von verzinsten Wertpapieren, Standardisierung der Vergabe von Hypothekendarlehen, technische Hilfe und Beratung der Marktteilnehmer. (Kulikow 2010: 6)

Vertagen der strukturellen Reformen infolge der Wirtschaftskrise

Im Jahr 1998 erlebte Russland eine schwere Wirtschafts- und Währungskrise. Infolgedessen standen tiefgreifende sozialpolitische Reformen zunächst wieder im Hintergrund und an ihre Stelle trat eine situationsbedingte Kürzungspolitik. Sowohl die wirtschaftlichen als auch die sozialen Kosten der Krise waren sehr hoch. Eine Wirtschaftserholung, die 1997 einsetzte, wurde unterbrochen. Das reale BIP nahm im Jahr 1998 um 4,6 Prozent ab, Investitionen schrumpften und die Inflation stieg. Eine massive Abwertung des Rubels führte zum Absinken des Realeinkommens, von dem alle sozialen Schichten betroffen waren (Vgl. OECD 2001: 17). Die Arbeitslosigkeit stieg und erreichte etwa 14 Prozent im Frühjahr 1999. Sowohl die Einkommensungleichheit als auch die Armutsquote erreichten infolge der Krise neue Höhen. Den offiziellen Statistiken zufolge betrug die Armutsquote am Anfang des Jahres 1999 38 Prozent, wobei sie schon am Ende des Jahres auf etwa 26 Prozent

¹⁰⁷ Föderales Gesetz vom 29.07.1998 Nr. 134-FZ „Über Änderungen und Ergänzungen des föderalen Gesetzes „Über staatliche Beihilfen für BürgerInnen mit Kindern“.

zurückging. (Herr 2000; OECD 2001: 17 f.) Dabei muss man anmerken, dass in vielen Regionen das Armutsniveau die durchschnittlichen Werte deutlich überstieg. In ungefähr einem Drittel der Regionen lag das Einkommen von mehr als der Hälfte der Bevölkerung unter dem Existenzminimum. (Dmitriew 2000: 16)

Krisenbedingte Ausgaben- und Leistungskürzungen

In dieser Zeit geriet der russische Staat in eine „Schuldenfalle“. Die Zentralregierung nahm kurzfristige Kredite mit immer höheren Zinsen auf, um Haushaltslücken zu schließen. Hinzu kam, dass infolge des Fehlens eines geordneten Finanzausgleichs zwischen der Bundesebene und den Regionen sich auch die Haushaltskrise auf der subnationalen Ebene verschärfte. (Fruchtman 2003: 65; OECD 2000: 117)

Um der Haushaltskrise entgegenzuwirken, wurden Staatsausgabenkürzungen in Höhe von ca. zehn Prozent des BIP – nicht zuletzt auf Kosten der Sozialausgaben – vorgenommen. (Ahrend/Tompson 2005: 18) Die realen Sozialausgaben des konsolidierten Haushalts¹⁰⁸ sanken zwischen der ersten Hälfte 1998 und der ersten Hälfte 1999 um etwa ein Drittel. Direkte Folgen dieser Einsparungen waren Leistungskürzungen sowie Verzögerungen bei der Indexierung der Transferleistungen. Dadurch waren umfangreiche, darunter dem Armutsrisiko besonders stark ausgesetzte soziale Gruppen (Rentner, Familien mit Kindern, Arbeitslose) betroffen. (Vgl. Dmitriew 2000: 16 f.; Maleva/Sinjavskaja 2005: 22) Neben den expliziten Einschnitten ins System der sozialen Sicherung fand eine Beschneidung der Unternehmenssubventionen, die teilweise zur Finanzierung der betrieblichen Sozialleistungen verwendet wurden,¹⁰⁹ statt. (Aslund 2012: 268) Die vorgesehene Übertragung der vollen Wohn- und Nebenkosten auf die Bevölkerung wurde angesichts des Einkommensrückgangs allerdings vertagt. (Starodubrovskaya 2003a: 1)

¹⁰⁸ Diese Rechnung enthält allerdings auch die Ausgaben für den Kulturbereich, die in Russland traditionell zu den Sozialausgaben zählen. (Angabe der Autorin)

¹⁰⁹ Viele Unternehmen erhielten von der Regierung bis zu diesem Zeitpunkt finanzielle Entschädigungen für ihre Sozialausgaben. Dies konnte in Form von Steuerkonzessionen oder von impliziten Subventionen erfolgen, zum Beispiel in Form der Zulieferung von günstiger bzw. kostenloser Energie. (IMF 1998: 107 f.)

Die massive Abwertung des Rubels infolge der Krise hatte jedoch auch positive Folgen. Sie erhöhte die Nachfrage nach russischen Produkten und stimulierte die Exporte. Infolgedessen konnte Russland schon 1999 eine positive Wachstumsrate erzielen, die vor allem von der Industrieproduktion getragen wurde. (Herr 2002)

3.3. Durchbruch der Gesetzgebungsblockade

Thomas Remington (2011) argumentiert, dass die Krise eine positive politische Wirkung hatte. Sie offenbarte sowohl der Regierung als auch den Vertretern des Unternehmertums und dem Parlament den Bedarf an engerer Kooperation, die notwendig war, um die Systemkrise zu überwinden. Der Dialog zwischen der Regierung und den Vertretern des Großunternehmertums über die Wege der seit langem notwendigen Reformierung des Steuersystems, des Kapitalmarkts und der sozialen Sicherung begann, nachdem Jewgeni Primakow zum Premierminister im Herbst 1998 wurde und ging auch nach seiner Entlassung weiter. (Remington 2011: 58 f.) Diese These, dass der enorme Problemdruck die zentralen politischen Akteure zur Kooperation bewegte und das politische Klima verbesserte, scheint berechtigt zu sein. Die Ernennung Primakows zum Regierungschef zeugte tatsächlich von einer Annäherung der Regierung und des Parlaments. Dieser ging eine heftige Auseinandersetzung zwischen dem Präsidenten und der Staatsduma um die Besetzung dieses Amtes voraus. Primakow genoss sowohl das Vertrauen des Präsidenten als auch die Sympathie des linken Lagers und seine Kandidatur wurde durch eine ungewöhnlich hohe Zahl von Ja-Stimmen im Parlament unterstützt. (Mommsen 2003b: 130)

Bei der darauffolgenden Neubildung des Kabinetts gingen viele der Regierungsposten an linke Parteien (KPRF und APR). Daher wurde diese Regierung in den Medien als „kommunistisch“ bezeichnet. Trotz dieser Benennung nahm das Kabinett einen vorsichtigen Stabilisierungskurs auf. Die Regierung vereinbarte neue Kredite mit IMF und Weltbank und versuchte nicht, das alte System wiederherzustellen. (Aslund 2012: 267; Cook/Orenstein 1999: 70) Von einer größeren Bereitschaft zur Zusammenarbeit zeugte auch eine gemeinsame Erklärung der Regierung und der beiden Parlamentskammern im September 1998. Diese legte einen Handlungsplan zur Überwindung der aktuellen Krise und einer langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung fest. Im sozialpolitischen Bereich

wurden sowohl kurzfristige Maßnahmen zur Linderung der sozialen Notlage als auch eine beschleunigte Reformtätigkeit vereinbart. (Vgl. Beschluss der Staatsduma 02.09.1998¹¹⁰) Die nach wie vor aktive Beteiligung der Weltbank schuf für die Regierung und das Parlament zusätzliche Anreize für eine Kooperation auf dem Feld der Sozialpolitik, denn es handelte sich dabei unter anderem um den Erhalt von umfangreichen Krediten, die der bankrotte russische Staat dringend benötigte. Die Weltbank passte die Konditionen des bereits vereinbarten Kredits (SPAL) der aktuellen Situation an und strukturierte die anstehenden Tranchen um. Es wurde über die Vergabe von neuen Krediten verhandelt, die ebenfalls an die Bedingungen im sozialpolitischen Bereich gebunden waren, die den früheren Empfehlungen der Weltbank weitgehend entsprachen. (Vgl. World Bank 1999: 25 f.)

In den Jahren 1998 und 1999 wurde eine Reihe der Gesetze verabschiedet, die mehrere regulatorische Lücken auffüllten, die aufgrund der bisherigen Gesetzgebungsblockade bestanden. So wurde auf der Basis einer dreiseitigen Vereinbarung zwischen dem Gesundheitsministerium, dem föderalen Versicherungsfonds und den regionalen Behörden des Gesundheitswesens das „Programm der staatlichen Garantien der unentgeltlichen medizinischen Hilfe“ (PsGumH) verabschiedet. In diesem Dokument wurde das in der Verfassung garantierte Recht auf unentgeltliche medizinische Hilfe näher bestimmt. Auf der Basis des föderalen PsGumH sollten in Zukunft unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl sowie der Alters- und Geschlechtsstruktur regionale Gesundheitsversorgungsprogramme ausgearbeitet werden. Diese durften den Leistungskatalog des föderalen Programms erweitern, ihn aber nicht unterschreiten. Sowohl das föderale Programm als auch die regionalen Programme waren jährlich neu zu bestimmen. Ein großes Novum bestand darin, dass das Programm den Leistungsumfang¹¹¹ festlegte, der öffentlich finanziert werden musste. (Vgl. Alexandrova et al. 2003: 63; Lessof/Tragakes 2003: 48) Das PsGumH bestand aus zwei Teilen: Das sogenannte „Basispaket der medizinischen Leistungen“ war aus den Mitteln der obligatorischen Krankenversicherung zu finanzieren und deckte den

¹¹⁰ Beschluss der Staatsduma vom 02.09.1998 zur Erklärung „Über grundlegende Richtlinien der sozioökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation“.

¹¹¹ Es handelte sich um solche Kennzahlen wie die pro 1.000 Personen berechnete Anzahl der Polyklinikbesuche, die Dauer der Aufenthalte in stationärer oder ambulanter Behandlung in Tagen etc. (Vgl. Alexandrova et al. 2003: 63)

täglichen Bedarf an medizinischer Versorgung. Weitere Leistungen sollten Haushalte verschiedener Ebenen übernehmen. Dazu zählten Hightech-Medizin, Medikamentenkosten im Rahmen der ambulanten Versorgung für bestimmte Personengruppen und Notfallversorgung. (Vgl. Popovich et al. 2011: 75 ff.)

Des Weiteren wurde eine bedeutende Grundnorm im Bereich der sozialen Sicherung erlassen, das Gesetz „Über Grundlagen der Sozialversicherung“, mit dem alle weiteren Bestimmungen bezüglich der Sozialversicherung¹¹² im Einklang stehen müssen. Drei wegweisende Vorgaben wurden damit gemacht. Erstens ist die Sozialversicherung universell und für alle verpflichtend. Zweitens sollen soziale Garantien gesichert werden und der Staat ist verpflichtet, aktiv zu werden, wenn die finanzielle Lage eines Versicherungsträgers die Rechte der Versicherten gefährdet. Drittens soll die Übereinstimmung der Einnahmen und Leistungen die finanzielle Stabilität des Systems garantieren. (ISSA 1999) Die letzte Bestimmung begründete eine grundsätzliche Einnahmenorientierung der gesetzlichen Sozialversicherungszweige. Mit dieser Norm wurde außerdem die Rolle der zentralstaatlichen Exekutive in der Verwaltung der Sozialversicherungszweige bestätigt und gestärkt. So besagt der Artikel 13 zum einen, dass „die Regierung der Russischen Föderation das System der obligatorischen Sozialversicherung verwaltet“ und zum anderen, dass „die Mittel der obligatorischen Sozialversicherung das föderale Staatseigentum sind“. Die Versicherungsträger übernehmen unterdessen nur eine Verwaltungsrolle. Dem Regierungshandeln und der eventuellen nicht zweckmäßigen Verwendung der Finanzmittel wurden allerdings auch dadurch Schranken gesetzt, dass eine Trennung zwischen dem Staatshaushalt und den Haushalten der Versicherungsträger festgelegt wurde. Im Artikel 16 wird festgehalten, dass die Finanzmittel der Sozialversicherungen kein Bestandteil des föderalen, der regionalen oder der lokalen Haushalte sein dürfen und ihre „Entnahme“ durch diese Organe nicht gestattet ist.

Im Sommer 1999 wurde das Gesetz „Über staatliche Sozialhilfe“¹¹³ verabschiedet. Es legte einen landesweit gültigen Rahmen für Sozialhilfeleistungen fest. Als Leistungsberechtigte bezeichnete das Gesetz einkommensschwache Personen, deren

¹¹² Sozialversicherung wird in diesem Kontext als ein Sammelbegriff für alle Sozialversicherungszweige – Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung – verwendet.

¹¹³ Gesetz der RF vom 17.07.1999, Nr. 178-FZ „Über staatliche Sozialhilfe“.

Pro-Kopf-Einkommen aus Gründen, die sich ihrer Kontrolle entziehen, geringer ist, als das auf der regionalen Ebene festgelegte Existenzminimum. (Art. 7) Der Umfang der Sozialhilfe sollte durch regionale Gesetze festgelegt werden. Die föderale Gesetzgebung bestimmte allerdings, dass der Umfang der Sozialhilfe in den Grenzen des Unterschieds zwischen dem gesamten Einkommen der betroffenen Familie bzw. des Individuums und dem Existenzminimum liegen sollte. (Art. 11) Sozialhilfe konnte laut Art 12 des neuen Gesetzes sowohl in monetärer Form als auch in Sachform (Lebensmittel, Kleidung etc.) gewährt werden. Für die Finanzierung der Sozialhilfeprogramme waren regionale und kommunale Haushalte zuständig. Allerdings wurde auch festgelegt, dass im Falle der Ressourcenknappheit die fehlenden Mittel von der übergeordneten Haushaltsebene bereitgestellt werden. (Art. 5)

Im Rentensystem erfolgten bedeutende Änderungen. Im Einklang mit dem Vorhaben, gesetzliche Renten stärker an die Vorleistungen der Versicherten anzuknüpfen, wurden auf der Basis des aus dem Jahr 1996 stammenden Gesetzes¹¹⁴ individuelle fiktive Konten eingeführt. (Staatsduma 2000; OECD 2011: 171) Das Gesetz „Über nicht staatliche Rentenfonds“ schloss die seit dem Beginn der 1990er Jahre bestehende Lücke in der Regulierung der Tätigkeit von privaten Rentenversicherungen und schuf bessere Kontrollmöglichkeiten. (Staatsduma 2000; OECD 2011: 172)

Im Juli 1998 wurde das Gesetz verabschiedet, das mit Wirkung ab dem 1. Januar 2000 einen neuen Versicherungszweig, nämlich eine Unfallversicherung, etablierte. Diese sicherte Arbeitnehmer gegen Arbeitsunfälle, Berufserkrankungen, arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren und einen damit verbundenen Einkommensausfall bzw. Heilkosten ab. Hierbei wurden die Entwicklungen berücksichtigt, die in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren stattgefunden hatten. Bis dato waren Arbeitgeber dazu verpflichtet gewesen, die Gesundheitsschäden, die ihre Mitarbeiter infolge von Arbeitsunfällen oder Berufserkrankungen erlitten, zu kompensieren. Allerdings hing die Fähigkeit eines Unternehmens, die Leistungen zu erbringen, von seiner finanziellen Lage ab.

¹¹⁴ Gesetz der RF vom 01.04.1996, Nr. 27-FZ „Über individuelle (personifizierte) Erfassung im System der obligatorischen Rentenversicherung“.

Beschäftigte, deren Unternehmen liquidiert wurden, sich im Prozess der Liquidation befanden oder Konkurs anmeldeten, waren nicht ausreichend geschützt. (Hantschenkow 2004: 7)

In derselben Zeit erlebte das System der Arbeitslosensicherung tiefe Einschnitte. Der Leistungszugang wurde restriktiver geregelt und es wurden zahlreiche Leistungskürzungen vorgenommen. Früher betrug die Mindestdauer der Leistungsgewährung zwölf Monate. Nun hing diese vom Beschäftigungsstatus vor der Meldung beim Beschäftigungsdienst und vom Grund für den Arbeitsplatzverlust ab. Für diejenigen, die im Laufe der letzten zwölf Monate vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Kalenderwochen¹¹⁵ in Voll- oder Teilzeit beschäftigt waren, wurde die Leistung formal noch immer auf der Grundlage der individuellen Löhne bemessen. Allerdings wurden die Höchst- und Mindestbeträge vom Niveau des Durchschnittlohns entkoppelt und an das Niveau des Existenzminimums¹¹⁶ in der jeweiligen Region gekoppelt. Dies bedeutete besonders große Einschnitte für diejenigen, die vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit einer gut bezahlten Arbeit nachgegangen waren. Der Mindestsatz des Arbeitslosengeldes betrug nun 20 Prozent des Existenzminimums in der jeweiligen Region und durfte den Mindestlohn nicht unterschreiten. Für weitere Gruppen der Arbeitslosen¹¹⁷ wurde die Leistungsbezugsdauer von zwölf auf sechs Monate reduziert. Ihnen standen Leistungen in Höhe von 20 Prozent des Existenzminimums in der jeweiligen Region zu. Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsstelle infolge einer Unternehmensliquidation oder eines Arbeitsplatzabbaus verloren, büßten das Recht ein, das Arbeitslosengeld und Abfindungen¹¹⁸ zeitgleich zu erhalten. Für die Dauer der Abfindungszahlung wurde eine Sperrzeit eingeführt. Die Position von wegen der Verletzung der Arbeitsdisziplin Entlassenen verschlechterte sich ebenfalls bedeutend. Für sie wurde die maximale Leistungsbezugsdauer um das Doppelte gekürzt und der

¹¹⁵ In der früheren Variante betrug die Beschäftigungsmindestdauer zwölf Wochen.

¹¹⁶ Das Gesetz, das die Berechnungsmethode des Existenzminimums festlegte, trat zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht in Kraft. Diese Veränderung wurde daher erst ab dem Zeitpunkt wirksam, an dem das Existenzminimum entsprechend dem im Jahr 1997 beschlossenen Gesetz festgelegt wurde. (Tchetvernina 2001: 57 f.)

¹¹⁷ Es handelte sich um Menschen ohne Erwerbsbiografie, Personen, die seit mehr als einem Jahr nicht arbeiteten und/oder Personen, die aus den Ausbildungsprogrammen des Beschäftigtendienstes vorzeitig ausschieden.

¹¹⁸ In den ersten drei Monaten nach der Kündigung hatte der Arbeitgeber drei Monate lang die Lohnzahlungen fortzusetzen, die jedoch nicht indexiert waren. (Weltbank 1997: 144)

Beschäftigungsdienst wurde dazu berechtigt, diese noch weiter von sechs auf drei Monate zu reduzieren. (Tchetvernina 2001: 57 ff.) Demzufolge sank die durchschnittliche Lohnersatzrate des Arbeitslosengeldes¹¹⁹ von über 32 auf 25,5 Prozent. (ILO 2001: 43)

Im Mai 1999 entließ Jelzin die Regierung Primakows. Der Präsident betrachtete Primakow, der eine starke Unterstützung im Parlament und in den Regionen fand, als einen politischen Rivalen. Zu seinem Nachfolger wurde Sergej Stepaschin, der ebenso wie Primakow durch das Parlament unterstützt wurde, sich aber dem Präsidenten gegenüber durch eine sehr loyale Haltung auszeichnete. (Mommsen 2003b: 134) Für den Präsidenten und seine Umgebung war Stepaschin eher ein loyaler „Platzhalter“, denn die Regierungszeit Jelzins neigte sich dem Ende zu und die Frage des „Nachfolgers“ wurde immer aktueller. (Vgl. Mommsen 2003b: 134) Dabei mussten viele Interessen berücksichtigt werden. Der Kandidat sollte zum einen Jelzin selbst und seine nächste Umgebung, die um ihre Sicherheit nach dem Machtwechsel besorgt waren, zufriedenstellen. Zum anderen hatten die Wirtschaftseliten ein Mitspracherecht. Auch das Parlament sollte den Kandidaten unterstützen, denn zunächst sollte er zum Regierungschef werden. Die Wahl fiel auf einen bis dato politisch weitgehend unbekanntem Wladimir Putin, der zu diesem Zeitpunkt der Leiter des nationalen Sicherheitsdienstes war. (Vgl. Mommsen 2003b: 135) Nachdem Jelzin im Dezember 1999 vorzeitig von seinem Amt zurücktrat, wurde Putin zum Interimspräsidenten und schon drei Monate später zum Präsidenten. (Mommsen 2003b: 137) Damit war die Ära Jelzin zu Ende. In dieser Zeit erfolgten, wie Branko Milankovic sich ausdrückte (1998) „tektonische Veränderungen“, die die Sozialpolitik des Landes beeinflussten. Zu welchen Ergebnissen der sozialpolitische Wandel in einzelnen sozialpolitischen Bereichen führte, wird zusammenfassend im folgenden Kapitel dargestellt.

¹¹⁹ Damit ist das Verhältnis der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung (einschließlich der Leistungen für unterhaltungspflichtige Familienmitglieder und Ortzuschläge für Regionen mit besonders schweren Lebensbedingungen) pro Empfänger und des Durchschnittlohns im landesweiten Durchschnitt gemeint.

4. Ergebnisse der sozialpolitischen Entwicklung

Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Einführung der Arbeitslosensicherung kann man als einen Bruch mit dem früheren System und dessen ideologischen Maximen betrachten.

Dem System der Arbeitslosensicherung kann eine sehr bescheidene Wirksamkeit bescheinigt werden. Die im Jahr 1991 festgelegten Formen und Normen des Arbeitslosenschutzes wurden nicht an die spätere Arbeitsmarktentwicklung angepasst und der Beschäftigungsdienst funktionierte höchst ineffizient. Dadurch klaffte zwischen der Anzahl der Leistungsempfänger und der der Hilfebedürftigen eine große Lücke. Millionen Menschen, die entweder im unbezahlten oder nur zum Teil bezahlten Zwangsurlaub waren oder Teilzeit arbeiteten, wurden nicht als Arbeitslose anerkannt. Die auf eine relativ kurzfristige Arbeitslosigkeit ausgerichtete Regulierung ließ außerdem diejenigen, die nach 18 Monaten keine neue Beschäftigung fanden, ohne Schutz. Die registrierte Arbeitslosigkeit überstieg deswegen während der 1990er-Jahre nie 40 Prozent der tatsächlichen. (Vgl. ILO 2001: 42, 174)

Für diejenigen, die die Leistungen des Arbeitslosenschutzes in Anspruch nahmen, fiel das Arbeitslosengeld aufgrund der starken Inflation und der Bindung von Leistungen an die geringen Löhne karg aus und konnte die meisten Leistungsempfänger nicht vor Verarmung schützen. (Weltbank 1997: 144 f.) Die durchschnittliche Lohnersatzrate¹²⁰ der Arbeitslosenunterstützung betrug landesweit 25,5 Prozent, wobei zwischen den Regionen enorme Unterschiede bestanden. (Vgl. ILO 2001: 43)

Im Grunde genommen wurde dieser ursprünglich großzügig konzipierte Zweig der sozialen Sicherung in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zu einem Teil des höchst ineffizienten Fürsorgesystems degradiert, denn dessen Leistungen standen in keinem Verhältnis zu dem früheren Verdienst und wurden nur für eine kurze Dauer gewährt.

¹²⁰ Damit ist das Verhältnis der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung (einschließlich der Leistungen für unterhaltungspflichtige Familienmitglieder und Ortszuschläge für Regionen mit besonders schweren Lebensbedingungen) pro Empfänger und des Durchschnittslohns im landesweiten Durchschnitt gemeint.

Außerdem konnten sie ihre Empfänger nicht vorm Abstieg in die Armut bewahren. Sie boten allerdings auch sicherlich keine Anreize und Möglichkeiten dazu, lange im Status eines registrierten Arbeitslosen zu verweilen und das Einkommen durch die Leistungen zu sichern

Die Sozialversicherung

Die Sozialversicherung erlebte nach der Umstellung auf die Beitragsfinanzierung und die Schwächung der Rolle der Gewerkschaften in der Verwaltung der Sozialversicherung zu Beginn der 1990er-Jahre keine grundlegenden strukturellen Veränderungen mehr. (Vgl. Gontmacher 2006; Füllsack 2000: 484) Dadurch wurden alle formal beschäftigten Arbeitnehmer gegen den Einkommensausfall bei temporärer Arbeitsunfähigkeit abgesichert. Je nach Beschäftigungsdauer betrug die Leistungssätze von 60 bis zu 100 Prozent des früheren Lohns. (Vgl. ILO 2001: 73) Es zeigte sich allerdings eine starke Zurückhaltung der Beschäftigten bei Krankmeldungen, aus Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Nur etwa ein Viertel der Befragten gab an, sich in jedem Krankheitsfall krankzumelden. Ein ähnliches Bild ergab sich im Hinblick auf die Sicherung während der Mutterschaft. Diesem zufolge fühlten sich viele Frauen Druck seitens der Arbeitgeber ausgesetzt und verzichteten aus diesem Grund auf den Mutterschaftsurlaub oder verkürzten seine Dauer. (Maksimow 2004: 64 f.)

Das Rentensystem

Bei rein formaler Betrachtung war das Rentensystem im Reformdesign des Jahres 1991 ein äußerst großzügig gestalteter Zweig der sozialen Sicherung, der einen universellen Schutz im Alter, bei Invalidität und für Hinterbliebene bot. Für Altersrenten war das Renteneintrittsalter gering und im Laufe der 1990er-Jahre wurden zahlreiche Anpassungen vorgenommen, die die Frühverrentungsmöglichkeiten für verschiedene Arbeitnehmergruppen erweiterten. (Vgl. Sinjavskaja 2001: 54 ff.) Die Anzahl der Rentner stieg von über 32,8 Millionen im Jahr 1991 auf rund 38,4 Millionen im Jahr 1999 und betrug im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung mehr als 26 Prozent. (Statistikdienst 2016b; OECD 2001: 138)

Das System war jedoch nicht in der Lage, ein angemessenes Leistungsniveau für die Mehrheit der Rentner zu garantieren. Trotz der Einführung der im internationalen Vergleich relativ hohen Beiträge (Vgl. Weltbank 2005: 72) war die Finanzlage des

Rentensystems instabil. (Vgl. Sinjavskaja 2000: 4) Die Kaufkraft der Renten sank infolge der irregulären Anpassung der Leistungen an die Preisentwicklung rasant schon zu Beginn der 1990er-Jahre. Ein weiteres Problem stellten die Rückstände bei der Auszahlung der Renten dar, die sich besonders in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre häuften. (Vgl. Gudima 1997: 8 f.; Rimashevskaja 2003: 247) Das Verhältnis zwischen Durchschnittslohn und Durchschnittsrente, ein gängiger Indikator zur Messung der Großzügigkeit der Renten, lag während der 1990er-Jahre zwischen 26 und 40 Prozent, was im internationalen Vergleich als relativ, aber nicht außerordentlich, gering angesehen werden kann (Vgl. ILO 2000: 16). Beachtet man jedoch das niedrige Lohnniveau im Russland der 1990er-Jahre und zieht zur Bewertung der Einkommenslage von russischen Rentnern die Relation zwischen Durchschnittsrente und Existenzminimum heran, wird das Ausmaß der Problematik sichtbar. Betrug die Durchschnittsrente im Jahr 1991 noch 170 Prozent des Existenzminimums, so lag sie in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nur noch knapp oberhalb dessen und sank nach der Krise 1998 sogar darunter. (Vgl. Sinjavskaja 2001: 59) Die meisten Mindestrenten, mit Ausnahme der Invaliditätsmindestrente, befanden sich schon 1993 unter dem Niveau des Existenzminimums. Ab dem Jahr 1994 sanken alle Rentenmindestleistungen unter diese Grenze. (FssS 2003: 196)

Neben dem „allgemeinen“ System der Rentenversicherung bestanden nach wie vor spezielle Versorgungssysteme für ehemalige Armeeingehörige, Richter, Zollbeamte etc., die sich durch großzügigere Leistungen auszeichneten und ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert wurden. (Vgl. Tutschkova/Sacharow 2005: 49) Zuverlässige Daten über die Ausdehnung und den Leistungsumfang dieser parallelen Systeme der Altersversorgung sind schwer zugänglich. Nach Schätzungen der Weltbank umfassten diese Systeme am Ende der 1990er-Jahre ca. zwei bis sechs Millionen Empfänger. Das Niveau der Leistungen dieser Zusatzsysteme übertraf die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung um ein Mehrfaches. (World Bank 2003: 72 f.)

Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung

Im Rahmen der Gesundheitsreform zu Beginn der 1990er-Jahre fanden zwei grundlegende strukturelle Umstellungen statt. Zum einen wurden die Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen deutlich dezentralisiert. Zum anderen wurde anstelle der

Haushaltsfinanzierung die Beitragsfinanzierung eingeführt. Es misslang schließlich jedoch, die Gesundheitsversorgung den ursprünglichen Reformzielen entsprechend umzugestalten. Es entstand ein Mischsystem, in dem alte und neue Strukturen nebeneinander bestanden. Das Versicherungsmodell konnte sich nicht in allen Teilen des Landes etablieren und auch nicht, wie beabsichtigt, den Wettbewerb und dadurch die Effizienz fördern. Dadurch, dass der größte Teil der Gesundheitsausgaben nun von den Haushalten auf der subnationalen Ebene getragen wurde, ein effektiver Finanzausgleich aber nicht vorhanden war, erfolgte eine bedeutende regionale Differenzierung im Hinblick auf das Ausgabeniveau (Vgl. OECD 2001: 106; Lesof/Tragakes 2003: 82, 98). Die Folge davon war die Verfügbarkeit bzw. Qualität der medizinischen Versorgung in den Regionen sehr unterschiedlich.

Das Problem der Unterfinanzierung der Gesundheitsversorgung verschärfte sich. Die Lücke zwischen dem Ausgabenbedarf und den vorhandenen Ressourcen, die bereits zu Beginn der 1990er-Jahre existierte, weitete sich nun noch mehr aus. Während umfassende medizinische Versorgung weiterhin formal jedem russischen BürgerInnen garantiert wurde, die meisten medizinischen Einrichtungen noch immer größtenteils in öffentlicher Hand lagen und ihre Betriebskosten stiegen, sanken die öffentlichen Gesundheitsausgaben deutlich. (Vgl. Lesof/Tragakes 2003: 78, 111; OECD 1995: 126)

Trotz des Ressourcenmangels erfolgte während der 1990er-Jahre kein drastischer Abbau des Versorgungsnetzes (Vgl. OECD 2001: 107), und es bestand kein Mangel an medizinischem Personal. Dafür aber verschlechterte sich die Qualität der medizinischen Versorgung. In praktisch allen Regionen verfielen die medizinischen Einrichtungen, es fehlte an modernen Geräten und Medikamenten und anderem medizinischem Zubehör. Außerdem sanken die schon zu Beginn der 1990er-Jahre geringen Gehälter des medizinischen Personals stark im Laufe des Jahrzehnts. Dies führte zu einer Weiterverbreitung der informellen Zahlungen, zur Verkürzung der Zeit, in der das medizinische Personal seiner offiziellen Arbeit nachging, und anderen Erscheinungen, die die Leistungsfähigkeit des Systems minderten. (Vgl. OECD 2001: 101)

Im Laufe der 1990er-Jahre erfolgte eine weitgehende, zum Teil informelle Privatisierung der Gesundheitsversorgung. Ein bedeutender Teil der

Gesundheitsausgaben – am Ende der 1990er dürften es bis zu 50 Prozent gewesen sein – wurde nun von Privathaushalten getragen. Der Zugang zur formal kostenfreien medizinischen Hilfe wurde in der Praxis oft dadurch bestimmt, ob der Patient dafür bezahlen konnte. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 108; OECD 2001: 21) Diese Privatisierung und die regionalen Unterschiede verstärkten die Ungleichheit im Hinblick auf die Zugänglichkeit zu qualitativ hochwertigen medizinischen Leistungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen. (Vgl. Bestrenjannaja/Schischkin 2005; OECD 2001: 100) Infolge der Regionalisierung des Versorgungssystems und der Finanzierung ergaben sich außerdem Einschränkungen in Bezug auf die landesweite Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 82)

Wohnungsversorgung

In der Wohnungspolitik wurde am Anfang der 1990er-Jahre eine jähe Wende Richtung Markt gemacht. Die staatliche Garantie, die Bevölkerung mit günstigem Wohnraum zu versorgen, wurde auf einen kleinen Berechtigtenkreis eingeschränkt. Die entstehende Lücke sollte sich durch eine rasche Entwicklung eines Immobilienmarktes schließen. Um diesen Prozess zu fördern, wurde der öffentliche Wohnungsbestand zur kostenfreien Privatisierung freigegeben und bis zum Jahr 1998 war geplant, die Wohnnebenkosten vollständig auf die Endverbraucher zu verlagern. Nur Bedürftige sollten über die sogenannten Wohnungssubventionen vor einem Kostenanstieg geschützt werden. Ebenso war vorgesehen, dass die neuen Eigentümer sich eigenständig in Gemeinschaften organisieren, die für die Instandhaltung der gemeinsamen Räume in Mehrfamilienhäusern sorgen.

Die Vollendung dieser Pläne misslang jedoch größtenteils. Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Wohnungsversorgung konnte durch den Markt nicht kompensiert werden, da die Einkommensschwäche eines großen Teils der Bevölkerung und die unterentwickelten Finanzmärkte die Entstehung eines funktionierenden Wohnungsmarktes verhinderten. (Vgl. UNECE 2004: 62; USAID 1999: 8)

Infolge des Privatisierungsprozesses ergab sich eine gemischte Eigentumsstruktur. Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung wohnte auch am Ende der 1990er-Jahre in den Wohnungen aus dem öffentlichen Wohnungsbestand. Die lückenhafte Regulierung

der Zuständigkeiten führte dazu, dass finanziell oft stark angeschlagene Kommunen weiterhin die Instandhaltung des gesamten Wohnungsbestandes trugen. (Vgl. Jasin 2006: 24 f.; Sivaew 2001: 133 ff.) Ebenso wurden die Wohnnebenkosten weiterhin massiv subventioniert. (Vgl. Poletaev 2007: 16; Sivaew 2001: 138) Die Unterfinanzierung dieses Bereichs hatte negative Folgen für die Qualität des Wohnens eines großen Teils der russischen BürgerInnen. (Vgl. UNECE 2004: 37 f.; Hamilton et al. 2008: 2)

Grundsicherungsmechanismen

In der Sowjetunion waren Programme der sozialen Fürsorge, wie zum Beispiel die Sozialhilfe¹²¹ in Deutschland, praktisch nicht vorhanden. Vollbeschäftigung und das nahezu universelle Rentensystem sicherten der Mehrheit der Bevölkerung ein regelmäßiges Einkommen. Zu Beginn der 1990er-Jahre machte das bis dahin unbekanntes Phänomen der Verarmung breiter Bevölkerungsschichten die Schaffung neuer Schutzmechanismen zu einer dringenden Angelegenheit. Die mehrfach angekündigte Umstrukturierung des Systems der sozialen Sicherung zugunsten der Leistungsarten, die gezielt Bedürftige unterstützen, wurde jedoch im Laufe des gesamten Jahrzehnts nicht umgesetzt.

Die Zentralregierung entledigte sich schon zu Beginn der 1990er-Jahre der Verantwortung für die Errichtung der Sozialhilfeprogramme, indem sie diese auf die subnationale Ebene delegierte. Es wurde sogar versäumt, dafür eine allgemein geltende Rahmengesetzgebung zu schaffen. Sowohl die Regierung als auch die Staatsduma unterstützten zwar rhetorisch die Entstehung eines wirksamen Sozialhilfesystems, dessen Leistungen vorrangig den Bedürftigen zukommen würden, unternahm jedoch erst in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre Schritte in diese Richtung. (Vgl. Gallagher/Struyk 2001: 3 ff.)

Die Entwicklung der Maßnahmen zur Armutslinderung, die hauptsächlich auf der subnationalen Ebene stattfand, verlief daher bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre weitgehend unkoordiniert. Programme, die Bedürftige gezielt unterstützten,

¹²¹ Dabei handelt es sich um Leistungen „für Personen in einer Notlage, die ihnen die Führung einer menschenwürdigen Existenz verunmöglicht und die sie durch eigene Kräfte oder mit Hilfe von Verwandten ersten Grades (Eltern oder Kinder) oder von Trägern anderer Sozialleistungen nicht beheben können“. (Schmidt 1995: 876)

bestanden am Ende der 1990er-Jahre in etwa einem Viertel der Regionen. In den meisten Fällen waren diese Programme sehr dürftig finanziert, boten ausgesprochen karge Leistungen und erreichten selten alle Hilfebedürftigen in der jeweiligen Region. (Rimaschevskaja 2002: 89; Cook 2007: 83; Gallagher/Struyk 2001: 5 f.) Die landesweit funktionierenden Programme auf der Basis der Bedürftigkeitsprüfungen entstanden in einer sehr geringen Anzahl. Ebenso wie die regionalen Programme beschränkten sie sich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und eigneten sich nicht dazu, die Leistungsempfänger aus der Armut zu befreien. (Vgl. Gallagher/Liborakina 2001: 79; ILO 2001: 73)

Zur Verbesserung des Lebensstandards wurden neben den „klassischen“ Sozialhilfeprogrammen Vergünstigungen eingesetzt. Während der 1990er-Jahre fand eine geradezu inflationäre und kaum überschaubare Ausweitung des Begünstigtenkreises sowie der Palette von Vergünstigungen statt. (Vgl. Gontmacher 2005; Gallagher/Struyk 2001: 5) Es war jedoch kein in sich stimmiges System, denn die Handlungen von verschiedenen Staatsebenen waren nicht aufeinander abgestimmt und die Finanzzuständigkeiten nicht immer klar geregelt. (Vgl. Staatstduma 2000; ILO 2001: 72) Infolgedessen bestand zwischen den formalen Verpflichtungen des Staates und den realen Ausgaben eine enorme Lücke. (Vgl. ILO 2001: 72) Die Vergünstigungen waren dennoch eine wichtige Stütze für eine Vielzahl der russischen BürgerInnen mit bescheidenem Einkommen. Allerdings waren sie schlecht dazu geeignet, die Ärmsten zu erreichen. Gerade die Haushalte mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter dem Existenzminimum hatten unterdurchschnittliche Chancen, Vergünstigungen zu erhalten. (Vgl. ILO 2001: 75; OECD 2001: 35) Nach verschiedenen Schätzungen kamen lediglich 19 bis 25 Prozent der Ausgaben für Vergünstigungen den tatsächlich Bedürftigen zu (Gallagher/Liborakina 2001: 81).

Ergänzende Mechanismen der sozialen Sicherung

Selbsthilfe auf der Basis der Solidargemeinschaften und Naturaltauschwirtschaft

Aufgrund des Rückzugs des Staates aus dem Bereich der sozialen Sicherung, gewannen Mechanismen der Selbstsicherung während der 1990er-Jahre deutlich an Bedeutung. Naturaltausch sowie Gemüse- und Obstanbau wurden für Menschen, die

monatelang ihre Löhne oder Renten nicht bekamen, zu einem gängigen Mittel zur Deckung des täglichen Bedarfs an Waren und Dienstleistungen. Auch familiäre und freundschaftliche Beziehungen dienten oft als das letzte, in manchen Fällen überlebenswichtige, Netz. (Vgl. OECD 2001: 24) Laut Umfragen in den großen Städten Russlands waren fast 40 Prozent der Befragten individuell beschäftigt. Sie nähten, strickten, renovierten Wohnungen und reparierten Autos. In ungefähr der Hälfte der Fälle wurden diese Tätigkeiten unentgeltlich als ein Teil gegenseitiger Hilfe innerhalb der Familie oder des Freundeskreises ausgeübt. (Schkarantan 2001: 19) Eine weitere wichtige Einkommensquelle war materielle Hilfe von Freunden oder Familienangehörigen. Ebenso wie beim Anbau der eigenen Lebensmittel, konnte diese Unterstützung einen entscheidenden Unterschied für die finanzielle Lage von 5 bis 10 Prozent der Privathaushalte ausmachen. (OECD 2001: 25)

Neben der Aufbesserung des Einkommens nahm die Bedeutung der Familie während der ersten zehn Transformationsjahre auch bei der Kinderbetreuung zu. In diesem Zeitraum wurden viele Einrichtungen zur Kinderbetreuung geschlossen. Gleichzeitig wuchsen die Preise der verbliebenen Einrichtungen. Infolge dieser Entwicklung verschob sich die Kinderbetreuung aus dem öffentlichen in den familiären Bereich. In der Mitte der 1990er-Jahre blieben 60 Prozent der Vorschulkinder zu Hause. (Teplova 2007: 292)

Betriebliche Sozialleistungen

Neben der Selbsthilfe hatten viele der Beschäftigten eine weitere Stütze: Sozialleistungen auf der Betriebsebene. Der Tradition der betrieblichen Sozialpolitik muss man eine beachtliche Beständigkeit während der 1990er Jahre und darüber hinaus bescheinigen. Nach dem Beginn der Transformation wurde eine Reihe betrieblicher Sozialleistungen nach wie vor gesetzlich garantiert. Dazu zählten Urlaubsgeld und Abfindungszahlungen bei Entlassung sowie Leistungen bei Arbeitsunfällen und Arbeitsunfähigkeit infolge einer Berufserkrankung (ILO 2001: 73 f.; Kozyreva 2006: 61 f.)

Darüber hinaus gewährten viele Unternehmen, darunter auch privatisierte und neu gegründete, ihren Belegschaften soziale Leistungen auf freiwilliger Basis. Unmittelbar nach der Preisliberalisierung und dem darauf folgenden Rückgang der Reallöhne konnte man sogar einen Ausbau der Leistungen auf der Betriebsebene

beobachten. Laut den Umfragen der Unternehmensleitungen überstieg der Anteil der Firmen, die ihre Leistungen kürzten, den Anteil der Unternehmen, die neue Leistungsarten einführten erst im Jahr 1994 (Standing 1994: 55). Somit waren auch die Sozialausgaben der Unternehmen erheblich; ihr Niveau wurde in der Mitte der 1990er-Jahre immer noch auf drei bis vier Prozent des BIP geschätzt. (OECD 1995: 126) Untersuchungen der betrieblichen Sozialpolitik der Industrieunternehmen zeigen zum Beispiel, dass es ein breites Spektrum von sozialen Unterstützungsmaßnahmen gab, die sowohl Sachleistungen als auch materielle Hilfe einschlossen. Zu den am meisten verbreiteten Leistungen gehörten Vergünstigungen bei Transportkosten oder Subventionen fürs Essen in der Kantine, für Kinderbetreuung in den Kindergärten und für Wohnnebenkosten, Rentenzulagen und die Möglichkeit, Konsumgüter zu niedrigeren Preisen in den betriebseigenen Läden zu erwerben. Dazu zählten ferner eine komplette oder partielle Erstattung der Kosten für Kuraufenthalte sowohl für die Mitarbeiter als auch für ihre Kinder, Kostenerstattung für medizinische Behandlungen etc. (Moskovskaja 2008: 298 f.; Standing 1996: 233)

Private Renten- und Krankenversicherung

Soziale Sicherungsmechanismen in Form von Privatversicherungen spielten bis ans Ende der 1990er-Jahre kaum eine Rolle in Russland. Obwohl ein Präsidialdekret aus dem Jahr 1992 es ermöglichte, private Rentenfonds zu gründen, entstanden diese nur in einer geringen Anzahl. Die meisten von ihnen wurden von einzelnen Unternehmen für ihre eigenen Mitarbeiter gegründet (World Bank 2003: 72; Staatsduma 2000). Die freiwillige, private Krankenversicherung spielte im Laufe der 1990er-Jahre ebenfalls eine Nebenrolle. Ihr Anteil an den gesamten Gesundheitsausgaben betrug im Jahr 1999 3,5 Prozent und bloß etwa fünf Prozent der russischen Haushalte haben eine private Krankenversicherung abgeschlossen. Außerdem schlossen manche Arbeitgeber private Krankenversicherungen für ihre Mitarbeiter ab. Private Versicherungen tendierten dazu, sich auf das oberste Segment des Marktes zu konzentrieren, Leistungen abseits der medizinischen Grundversorgung zu decken, bessere Behandlungsbedingungen zu bieten ect. (Tragakes/Lessof 2003: 106 f.)

5. Zwischenfazit

Welche Bilanz der sozialpolitischen Entwicklung lässt sich nach dem Ende der Regierungszeit Jelzins ziehen? Welchen Wandel erlebte das System der sozialen Sicherung und welche Folgen hatte dieser für seine Fähigkeit, den Menschen in den Wechselfällen des Lebens Schutz zu bieten?

Entwicklungsdynamik und Phasen des Entwicklungsprozesses

Bei der Betrachtung der Sozialausgabenentwicklung¹²² zeichnet sich ein Bild des massiven Rückbaus ab, der sich im Laufe des gesamten Jahrzehntes fortsetzte und sich auf alle Bereiche der sozialen Sicherung erstreckte. Bei der Ausgabenmessung im Russland der 1990er Jahre muss beachtet werden, dass der drastische BIP-Rückgang zuverlässige Aussagen über die Ausgabenentwicklung erschwert. Daher wird dafür nicht nur die Sozialleistungsquote als Messlatte eingesetzt, sondern es werden auch die Realausgaben einbezogen. Gemessen als Anteil des BIP sowie als Anteil der Staatsausgaben, nahmen die Sozialausgaben in den meisten Bereichen der sozialen Sicherung bis ins Jahr 1994 hinein zu.¹²³ Allerdings sanken in dieser Zeit sowohl das BIP als auch die aggregierten Staatsausgaben sehr stark ab, sodass die Realausgaben rückläufig waren. (Commander 1999: 417; OECD 1995: 126) Ab dem Jahr 1994 war die am BIP gemessene Ausgabenentwicklung instabil, im Gesamttrend zeichnete sich allerdings eine Abwärtsbewegung ab.¹²⁴ Die Realausgaben waren ebenfalls rückläufig. Sie sanken von 1994 bis 1998 um circa 30 Prozent. Während der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre erfolgte ein

¹²² Eine präzise Ausgabenbewertung ist für die gesamte Dauer der 1990er-Jahre problematisch. Die Ausgaben für Wohnungsbau und betriebliche Leistungen, die einen wichtigen Teil des Sozialschutzsystems in der Sowjetunion ausmachten, lassen sich nicht genau ermitteln, denn die Finanzströme zwischen dem Staatshaushalt und den Betrieben waren unübersichtlich. Die Dezentralisierung der Finanzierungsstruktur im sozialen Bereich verkompliziert zusätzlich die Datenlage. (Vgl. OECD 1995; OECD 2001; Commander 1999)

¹²³ Der einzige Bereich, in dem die Ausgaben stark zurückgingen, war die Subventionierung der Konsumgüter. Die Renten-, Gesundheits- sowie Sozialhilfeausgaben nahmen dagegen in den Jahren 1992 und 1993 im Verhältnis zum BIP zu. Dazu kamen die bis dato nicht vorhandenen Aufwendungen für den Arbeitsschutz. (OECD 1995: 126)

¹²⁴ Nach einem Rückgang im Jahr 1995 nahmen die Ausgaben 1996 und noch stärker 1997 zu, um dann zum Jahr 1999 dramatisch zurückzugehen. (Vgl. OECD 2001: 37) Diese Berechnung berücksichtigt nicht die Ausgaben der ehemaligen staatlichen Betriebe. Wenn man auch ihre Entwicklung in Betracht zieht, fällt der Ausgabenrückgang noch größer aus. Im Jahr 1994 betragen die Sozialausgaben auf der betrieblichen Ebene noch etwa 3,5 Prozent des BIP. Im Laufe der Privatisierung wurde die Verantwortung für die sozialen Einrichtungen der Unternehmen den Kommunen auferlegt. Dadurch, dass die Kommunen die Finanzierung hierfür nicht sichern konnten, kam dieser Prozess einer Ausgabenkürzung gleich. (Vgl. OECD 2001: 37)

dramatischer Einbruch um weitere 25 Prozent. Vergleicht man die Realausgabenentwicklungen in einzelnen Bereichen miteinander, so verzeichnete die Alterssicherung die geringsten Verluste – etwa zehn Prozent. Der Rückgang der Realausgaben bei anderen Transferleistungen (Unterstützung der Familien mit Kindern, Krankengeld und Arbeitslosenunterstützung) war mit 20 bis 30 Prozent weitaus stärker. Den stärksten Schwund mit rund 40 Prozent erlebte die Gesundheitsversorgung. (OECD 2001: 27 f.) Welche institutionellen Verschiebungen liegen diesem Bild eines massiven sozialpolitischen Rückbaus zugrunde?

Zu Beginn der 1990er Jahre erfolgte eine massive Umgestaltung des gesamten Systems der sozialen Sicherung. Es fanden mehrere radikale Veränderungen statt, die man als Reformen dritter Ordnung im Sinne Halls (1993) werten kann. Die Arbeitsplatzgarantie wurde aufgehoben. Im Rahmen der Preisliberalisierung wurde ein großer Teil der Konsumgütersubventionen abgeschafft. Der Staat zog sich aus dem Bereich der Wohnungsversorgung zurück und der öffentliche Wohnungsbestand wurde zur Privatisierung freigegeben. Nach dem Beginn der Privatisierung staatlicher Unternehmen versiegten allmählich die staatlichen Subventionen und ein großer Teil der öffentlich finanzierten sozialen Aufgaben wurde aus dem betrieblichen Bereich ausgelagert. Diese Reformen waren eindeutig darauf ausgerichtet, Elemente der sozialen Sicherung, die am tiefsten in der sozialistischen Planwirtschaft verankert waren, zu beseitigen bzw. drastisch zurückzubauen.

Daneben fanden zahlreiche Reformen zweiter und dritter Ordnung statt, die nicht zum Ziel hatten, den sozialen Schutz zu schmälern. Im Gegenteil, sie sollten, wie z. B. die Umstellung mehrerer sozialpolitischer Bereiche auf die Beitragsfinanzierung, das System wetterfester machen. Durch die Dezentralisierung der Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen sollten die Lenkbarkeit und die Effizienz der betroffenen Bereiche steigen. Außerdem wurden explizite Schritte hin zum Ausbau des sozialen Schutzes vorgenommen. Die Etablierung eines Systems des Arbeitslosenschutzes setzte die grundlegende Umgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Bereiches fort. Bedeutende expansive Anpassungen wurden im Rahmen des Rentensystems vorgenommen. Die Rentenversicherung wurde zum Beispiel auf neue Beschäftigtengruppen ausgedehnt und für diejenigen, die im Rahmen ihrer Erwerbsbiografie keine Rentenansprüche erwarben, gab es nun eine Sozialrente. Im Vorfeld der Preisliberalisierung wurden außerdem Maßnahmen zur Sicherung des

Lebensstandards von Sozialleistungsempfängern sowie von Beschäftigten mithilfe von Indexierungsregeln und Leistungserhöhungen beschlossen. Alle diese Maßnahmen hatten jedoch nicht den erwünschten Effekt. Denn dem ersten Reformschub folgte eine lang andauernde Phase eines drastischen sozialpolitischen Rückbaus, der vor allem in Form von halb formellen und informellen Einschnitten erfolgte. Sich immer wieder wiederholende Nullrunden bei der Anpassung der Geldleistungen und des Mindestlohns an die Preisentwicklung bewirkten unter den Bedingungen einer hohen Inflation einen schnellen und drastischen Realwertverlust der meisten Transferleistungen. Ab der Mitte der 1990er Jahre kam es zu den langfristigen Rückständen bei der Auszahlung der Leistungen und der Gehälter im öffentlichen Dienst. Im Rahmen der Arbeitslosensicherung und der Gesundheitsversorgung entstanden informelle Hürden, die den Zugang zu den garantierten Leistungen erschwerten. Die Gesundheitsversorgung war chronisch unterfinanziert, was zu ihrer weitgehenden informellen Privatisierung führte. Der Staat erfüllte auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung, etwa der Wohnungsversorgung, seine sozialen Garantien nicht in vollem Umfang.

Der Reformprozess im Rahmen der Gesetzgebung kam unterdessen für mehrere Jahre zum Stillstand. Die Durchsetzung der programmatischen Ziele der Regierung, die in erster Linie einen sozialpolitischen Umbau liberaler Prägung vorsahen, misslang zum großen Teil. Im Gegenteil, es wurden Mitte der 1990er Jahre zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die den Regierungsplänen zuwiderliefen. So wurden zum Beispiel neue Vergünstigungen eingeführt, obwohl die Regierungspläne für die Abschaffung dieses Programmtyps zugunsten der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe plädierten. Hierbei handelte es sich jedoch oft um eine rein populistische Sozialpolitik, denn die meisten dieser Maßnahmen konnten aufgrund der fehlenden Finanzmittel nicht umgesetzt werden. Auch die Implementierung der bereits beschlossenen Reformprojekte verlief sowohl im Bereich der Gesundheitsversorgung als auch in der Wohnungspolitik nicht nach Plan. Ein weiteres prägnantes Merkmal des sozialpolitischen Entwicklungsprozesses war die fortschreitende Fragmentierung der Bereiche der sozialen Sicherung, für deren Reformierung bzw. Gestaltung und Finanzierung die subnationale Ebene zuständig war.

In den letzten zwei Jahren der Regierungszeit Jelzins fand allerdings ein neuer Reformschub statt. Es wurden Rahmengesetze verabschiedet, die die Regulierung in

mehreren Bereichen der sozialen Sicherung festigten. Es wurden Garantien der medizinischen Versorgung und Finanzierungsquellen im Gesundheitsbereich präzisiert und die Organisationsprinzipien der Sozialversicherung festgelegt. Die Gesetze „über das Existenzminimum“ und „über die Sozialhilfe“ bestimmten landesweit geltende Regeln zur Organisation der Sozialhilfe für bedürftige Menschen. Mit der Etablierung der Unfallversicherung setzte sich der Prozess der Ausgliederung des sozialen Schutzes aus dem Produktionsbereich fort, und so wurde gleichzeitig eine solidere Absicherung gegen die entsprechenden Risiken geschaffen. Im Bereich der Arbeitslosensicherung fanden dagegen bedeutende Einschnitte statt. Welche Struktur der sozialen Sicherung ergab sich im Laufe der 1990er, worin bestanden die Hauptunterschiede zum sowjetischen System der sozialen Sicherung und welchen Schutz konnte dieses System den russischen BürgerInnen bieten?

Strukturen und Leistungsprofil der sozialen Sicherung

Das System der sozialen Sicherung Ende der 1990er Jahre lässt sich mit einem Gebäude vergleichen, dessen tragende Säulen abgerissen wurden, und an dem danach ohne einen soliden Bauplan kleinere Reparaturen vorgenommen wurden. Zwar stand der Bau noch, jedoch brachen seine Wände an mehreren Stellen ein und das Dach bekam Löcher. Dieses Gebäude beherbergte noch immer sehr viele Menschen, doch war sein Schutz vor Wind und Kälte nur noch dürftig. Die meisten Einwohner hatten unterdessen weder eine finanzielle Möglichkeit, diese unsichere Herberge zu verlassen, noch waren sie organisiert genug, um eine Veränderung der Lage zu bewirken.

Der Hauptunterschied zwischen dem sowjetischen und dem russischen System der sozialen Sicherung am Ende der 1990er Jahre bestand darin, dass nun die Elemente fehlten, die auf breiter Basis für ein sicheres Einkommen, wenn auch für die Mehrheit der BürgerInnen auf einem bescheidenen Niveau, sorgten: eine Arbeitsplatzgarantie, Konsumsubventionen und betriebliche Sozialleistungen. Die Abkehr vom früheren Modell markierte in den übrigen Bereichen vor allem die Dezentralisierung der Steuerung und der Finanzierung, die besonders deutlich in den Bereichen Sozialhilfe, Gesundheit und Wohnen hervortrat. Hierbei muss man allerdings anmerken, dass diese formale Dezentralisierung durch die informelle Entmachtung des Zentrums ergänzt wurde, die zuweilen seinem vollkommenen

Kontrollverlust über die Handlungen der Behörden auf der subnationalen Ebene gleichkam. Die Verstärkung der Rolle der Beitragsfinanzierung stellt eine weitere Verschiebung dar. (Vgl. OECD 2001: 37) Man kann auch eine deutliche Veränderung der Prioritätensetzung im Rahmen der sozialen Sicherung feststellen. Der sowjetische Staat kümmerte sich verstärkt um die Menschen im arbeitsfähigen Alter. Sie hatten ein garantiertes Arbeitseinkommen, nahmen vielfältige betriebliche Sozialleistungen in Anspruch, wurden bei der Wohnraumverteilung bevorzugt und profitierten von familienpolitischen Leistungen. Während der 1990er Jahre verschob sich das Gewicht in Richtung des Rentensystems, dessen Kern die Altersvorsorge bildete. Dieser Zweig war, dem Ausgabenanteil nach zu urteilen, gegen Ende der 1990er Jahre der größte Bereich der sozialen Sicherung. Er verzeichnete den schwächsten Realausgabenrückgang und gemessen am Anteil des BIP verzeichnete das Rentensystem sogar ein Wachstum (Vgl. OECD 1995: 126; OECD 2001: 27, 37). Rentner, wenn man sie mit anderen Transferleistungsempfängern vergleicht, waren eine der am besten geschützten Gruppen, wobei die Renten absolut gesehen doch sehr karg waren.

Trotz dieses bedeutenden Wandels kann man auch eine beachtliche sozialpolitische Kontinuität feststellen. Das System der sozialen Sicherung war sowohl im Hinblick auf die abgedeckten Risiken als auch auf die Anzahl der Begünstigten formal noch weit ausgebaut. Die meisten seiner Untersysteme trugen universalistische Züge. Die Transferleistungen wiesen sogar in Bereichen, die als Versicherungen konzipiert waren, sowohl einen schwachen Bezug zum früheren Verdienst als auch eine schwache Leistungsdifferenzierung auf. Im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung war das Äquivalenzprinzip noch schwächer ausgeprägt. Hier war der Zugang, wie einst in der Sowjetunion, universell geregelt, die Beiträge für Nicht-Beschäftigte wurden durch regionale Haushalte erbracht und der Umfang ihrer Leistungen stand in keinem Zusammenhang zum geleisteten Beitrag. Zwei große Erbstücke des sozialistischen Sicherungssystems waren die Subventionierung der Wohnnebenkosten und Vergünstigungen. Letztere bestanden nicht nur weiter, sondern vermehrten sich in der Anzahl und wurden auf weitere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt.

Dieses umfangreiche System wurde jedoch nur mager finanziert. Die Ausgaben in den Kernbereichen der sozialen Sicherung¹²⁵ lagen Ende der 1990er Jahre bei knapp zehn Prozent des BIP. (OECD 2001: 37) Dementsprechend war das Leistungsniveau in den meisten Bereichen der sozialen Sicherung sehr gering und die Dienstleistungsqualität bescheiden. Besonders karg fielen dabei die neuen Sicherungszweige auf – die Arbeitslosensicherung und die Programme zur Unterstützung der Bedürftigen. Auch die Familienleistungen, die zu Beginn der 1990er Jahre eingeführt wurden, waren sehr gering. Die unzureichende Anpassung dieser Untersysteme an die realen Bedingungen und informelle Zugangseinschränkungen ließen einen Teil der hilfsbedürftigen Bevölkerung ohne nötigen Schutz dastehen.

Zusammenfassend lässt sich behaupten, dass das System der sozialen Sicherung im Laufe der 1990er Jahre zu einer Mindestsicherung auf breiter Basis mit hochgradiger Informalisierung verkam. Seine Transferleistungen reichten kaum aus, um auch nur die bloße Existenz der Leistungsempfänger zu sichern. Eine sehr bedeutende Rolle nahmen daher Sach- und Dienstleistungen ein. Eine Mehrheit der russischen BürgerInnen profitierte weiterhin von der zumindest formal kostenfreien medizinischen Versorgung und den gering gehaltenen Wohnnebenkosten, zahlreiche Bevölkerungsgruppen konnten als Vergünstigungsempfänger zum Beispiel die öffentlichen Verkehrsmittel umsonst nutzen und kostenfrei Medikamente erhalten. Diese Stützen halfen zwar noch so manchem, einen minimalen Lebensstandard zu erhalten, jedoch war ein großer Teil der Bevölkerung auf die Hilfe der Familie und auf Naturalwirtschaft angewiesen. Das augenfällige Versagen der sozialen Sicherung verdeutlicht sich noch mehr bei der Betrachtung der sozialen Lage.

Soziale Lage und Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherung

Weitverbreitete Armut und Marginalisierung

Der Einkommensrückgang war für viele russische BürgerInnen während der 1990er Jahre dramatisch. Davon waren sowohl soziale Schichten betroffen, die bereits vor dem Beginn der Transformation ein hohes Armutsrisiko hatten, als auch neue soziale

¹²⁵ Hierbei werden die Bereiche Rente, Gesundheit, Arbeitslosensicherung, Sozialversicherung, Sozialhilfe und Vergünstigungen berücksichtigt. Hinzu kamen die wohnungspolitischen Ausgaben, die im Jahr 1998 3,5 Prozent des BIP betragen. (OECD 2001: 37)

Gruppen. Am Ende der Sowjetära gehörte nach eigener Einschätzung die Mehrheit der Bevölkerung zur Mittelschicht. Flankiert wurde sie von einer relativ schmalen Oberschicht und einer kleinen Gruppe Menschen, die sich selbst als arm einschätzten. Diese Verteilung entsprach in etwa der in entwickelten Industriestaaten. (Schröder 2008: 9 f.) Innerhalb der ersten zehn Transformationsjahre löste sich die alte Mittelschicht auf und ein Großteil der Bevölkerung wurde arm. Wobei man anmerken muss, dass einer ganz präzisen Analyse der Armutsentwicklung in Russland die Datenqualität und -verfügbarkeit sowohl für die Zeit vor als auch nach dem Beginn der Transformation im Wege stehen. (Vgl. Milanovic 1998: 67; OECD 2001: 42 f.)

Trotz aller Einschränkungen zeugen die vorliegenden Daten von einem drastischen Anstieg der Armut während der 1990er Jahre, wobei die Anzahl der armen Menschen besonders stark in den ersten zwei Transformationsjahren zunahm. Verwendet man zur Einschätzung des Armutsniveaus das offizielle Existenzminimum, so verdreifachte sich die Anzahl der Menschen, deren Einkommen unter dieser Grenze lag, zwischen 1991 und 1993. (ILO 2000: 16) Schon am Ende des Jahres 1992 lebten über 30 Prozent der Bevölkerung unter dem Existenzminimum. Ein so gemessenes Armutsniveau schwankte dann nach einer Absenkung im Jahr 1994 im Laufe der 1990er Jahre zwischen knapp über 20 und knapp unter 30 Prozent. (Vgl. Statistikdienst RF 2014¹²⁶) Das Ausmaß der Problematik verdeutlichen Untersuchungen, denen zufolge eine unzureichende oder nicht ausgeglichene Ernährung zu einem weit verbreiteten Phänomen wurde. Arme Familien waren außerdem oft nicht imstande, ihre Wohnungen oder Häuser zu renovieren, häuften Schulden bei kommunalen Diensten an und konnten ihre Häuser im Winter nicht ausreichend heizen. (Vgl. Rimaschevskja 2003: 29)

Studien zur sozialen Lage berichten nicht nur von weitverbreiteter Verarmung, sondern von der regelrechten „Marginalisierung“ umfangreicher Bevölkerungsgruppen und der Entstehung „chronischer“ Armut. Die Anzahl der Bettler, Obdachlosen, Alkohol- und Drogenabhängigen etc. vervielfachte sich im Laufe der ersten Transformationsdekade. Diejenigen, die in diesen sozialen Abgrund abrutschten, hatten schlechte Chancen, ins normale soziale Leben zurückzukehren.

¹²⁶ Statistikdienst RF (2014): Anteil der Bevölkerung mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums.

(Vgl. Rimaschewskaja 1997: 56; Rimaschewskaja 2003: 130 ff.; Commander et al. 1999: 438) Auch die Selbstwahrnehmung der russischen BürgerInnen veränderte sich, eine Mehrheit verortete sich gegen Ende der 90er-Jahre in der Unterschicht. (Schröder 2008: 9 f.)

Natürlich hing die Verbreitung der Armut im Russland der 1990er Jahre mit den makroökonomischen Problemlagen, Arbeitsmarktverzerrungen, dem damit verbundenen Lohnrückgang sowie mit Lohnzahlungsrückständen, die einen großen Teil der Beschäftigten betrafen, zusammen. (Vgl. ILO 2001: OECD 2001: 50 f.) Allerdings ist auch das Versagen der sozialpolitischen Schutzmechanismen nicht von der Hand zu weisen. Die wirtschaftliche Lage vieler Sozialleistungsempfänger zeugt deutlich davon, dass die meisten Transferleistungen nicht dazu reichten, um Menschen vor der Armut zu bewahren. Private Haushalte, in denen Rentner lebten, machten im Jahr 1998 fast 40 Prozent der armen und mehr als ein Drittel der sehr armen Haushalte aus. (OECD 2001: 50) Manche Rentnergruppen, wie etwa alleinstehende ältere Frauen, gehörten zum „harten Kern“ der Armen. (Braithwaite 1997: 63) Von dem Versagen der Mindestsicherungsnetze und der Arbeitslosensicherung zeugt, dass zu den Gruppen, die bereits vor dem Beginn der Transformation zu den wirtschaftlich Schwachen zählten, neue Gruppen hinzukamen: die „working poor“ und von Arbeitslosigkeit betroffene Haushalte. (Braithwaite 1997: 44) Dies galt auch für Personen, die eine Arbeitslosenhilfe erhielten, fast 70 Prozent von ihnen hatten Ende der 1990er Jahre ein Einkommen unter dem Niveau des Existenzminimums. (ILO 2001:18) Die lang andauernde Armut hing in einem Fünftel der Fälle mit der Arbeitslosigkeit zusammen. (OECD 2001: 51) Die Leistungen für Familien mit Kindern waren so gering, dass sie das Problem der Kinderarmut in keinerlei Weise zu lösen vermochten. (World Bank 1997: 48; ILO 2001: 76) Ein Trend, der schon in der Sowjetunion zu beobachten war, setzte sich auch nach dem Beginn der Transformation fort: Frauen waren und blieben von der Armut besonders stark bedroht. (Vgl. Braithwaite 1997: 45) Eine weitere Gruppe mit einem erhöhten Armutsrisiko im Russland der 1990er Jahre waren Familien von Flüchtlingen und Vertriebenen, die vor Konflikten in den ehemaligen Sowjetrepubliken und innerhalb Russlands flohen. Zu Beginn der 2000er-Jahre waren das laut offiziellen Statistikdaten etwa eineinhalb Millionen Menschen. Für sie wurde kein System der Unterbringung, der Arbeitsvermittlung oder sogar der elementaren Unterstützung mit Lebensmitteln oder Geldbeihilfen

entwickelt, sodass die meisten von ihnen auf sich gestellt waren. (Vgl. ILO 2001: 18 f.)

Steigende Ungleichheit

Die russische Gesellschaft erlebte innerhalb weniger Jahre auch einen tiefgreifenden Wandel im Hinblick auf die Einkommensverteilung. Eine präzise Bewertung der Ungleichheit wird durch eine mangelhafte Datenlage erschwert. (Vgl. Klugman/Braithwaite 1997: 9) Dennoch zeigen alle in Betracht gezogenen Untersuchungen, dass die Einkommensdisparität sich während der 1990er Jahre dramatisch verstärkte. (Vgl. z. B. Commander et al. 1999: 420 ff.; Rimaschewskaja 1997: 59 f.; NISP 2002: 10; Milanovic 1998: 48, 54) Der Gini-Koeffizient stieg den Einschätzungen der World Bank zufolge um mehr als das Zweifache zwischen 1988 und 1993 an, nämlich auf 48,4 Punkte, um dann bis Ende der 1990er Jahre leicht zu sinken. (Vgl. World Bank 2015) Damit überholte Russland viele andere Transformationsländer und bildete im Hinblick auf das Ausmaß der Ungleichheitsvertiefung eine Gruppe mit solchen Ländern wie zum Beispiel Turkmenistan und Armenien und näherte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Hinblick auf das Niveau der Ungleichheit manchen lateinamerikanischen Ländern wie z. B. Kolumbien oder Mexiko an. (Commander et al. 1999: 437; Rimaschewskaja 2003: 105) Die russische Bevölkerung teilte sich schon während der ersten Transformationsjahre in zwei ungleich große und ungleich reiche Gruppen. Während eine große Mehrheit über sehr bescheidene Einkünfte verfügte, profitierte ein sehr kleiner Teil der russischen BürgerInnen, ca. 10 Prozent, von der Transformation und akkumulierte den größten Anteil des Vermögens und des Einkommens. Eine Mittelschicht war dagegen sehr dünn. (Vgl. Rimaschewskaja 2003: 104)

Natürlich hatte die steigende Ungleichheit eine Reihe von Ursachen, zu denen eine zunehmende Differenzierung der Arbeitsentlohnung und Beschäftigungsformen sowie eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse infolge der Privatisierung von Unternehmen, Wohnungen etc. gehörten. (Vgl. Rimaschewskaja 2003: 106 ff.; Commander et al. 1999: 425 ff.) Allerdings entfalteten auch das System der sozialen Sicherung und das Steuersystem, die die Einkommensdisparitäten hätten mildern können, nur eine schwache ausgleichende Wirkung. Während das Rentensystem noch einen gewissen positiven Einfluss in dieser Hinsicht auf sein Konto verbuchen

konnte, hatten alle anderen Leistungsarten entweder keinen umverteilenden Effekt oder wirkten sogar regressiv. Denn die Privathaushalte mit einem überdurchschnittlichen Einkommensniveau erhielten höhere Leistungen. (Vgl. OECD 2001: 20 ff.; Prasad 2008: 17; Klugman et al. 2002: 50) Die zunehmende ökonomische Differenzierung und der Zusammenbruch der finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen den russischen Regionen trugen ebenfalls zur hohen und während der 1990er Jahre steigenden regionalen Einkommensungleichheit bei. (Vgl. Braithwaite 1997: 46 f.; NISP 2002: 13) Einen Beitrag zur steigenden Disparität beim Zugang zu Gütern wie qualitativ hochwertige medizinische Versorgung, Bildung, Erholung und Kinderbetreuung leisteten die Privatisierung und Kommerzialisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors. (Remington 2011a)

Verschlechterung des Gesundheitszustandes und der demografischen Lage

Eine negative Bilanz war am Ende der 1990er Jahre ebenfalls im Hinblick auf die Gesundheitsindikatoren und die demografische Entwicklung zu verzeichnen. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 10 ff.) Diese Entwicklung hatte vielfältige Ursachen, u. a. der ungesunde Lebensstil vieler Russen. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 12) Auch die Armut und die Verschlechterung der medizinischen Versorgung waren ohne Zweifel wichtige Einflussfaktoren. So hing eine Häufung vieler Erkrankungsarten bei Kindern und Jugendlichen nicht zuletzt damit zusammen, dass Millionen von ihnen unter schlechten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen lebten. Mangelhafte Ernährung, die besonders unter Rentnern üblich war, war einer der wichtigen Gründe für eine weite Verbreitung chronischer Erkrankungen. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 15; Tompson 2007: 7) Die Verdoppelung der Sterberate bei Infektionskrankheiten bis zur Mitte der 1990er Jahre spricht ebenfalls für eine Verschlechterung der medizinischen Versorgung. (Vgl. Lessof/Tragakes 2003: 13) Von einer Krisensituation sprechen auch demografische Daten. Die Sterberaten wuchsen nach 1992 in fast allen Bevölkerungsgruppen. Besonders stark waren davon Männer im arbeitsfähigen Alter betroffen. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 11) Die hohe Sterblichkeit in Kombination mit einem Geburtenrückgang bewirkte eine schnelle Schrumpfung der russischen Bevölkerung, die nicht einmal durch die massive Zuwanderung aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion kompensiert werden

konnte. Die Lebenserwartung war während der 1990er Jahre in der Russischen Föderation eine der niedrigsten in Europa. (Vgl. Tragakes/Lesso 2003: 11 f.)

Nun stellt sich die Frage, welche Kräfte diesen kurvenreichen Entwicklungspfad formten und letztendlich zum drastischen sozialpolitischen Rückbau und dessen negativen sozialen Folgen führten.

Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung

Um den sozialpolitischen Bewegungsfaktoren während der Ära Jelzin genauer auf den Grund zu gehen, erscheint es sinnvoll, Teilfragen zu formulieren. Erstens: Welche Bedingungen und Kräfte ermöglichten das rasche Fortschreiten der Reformtätigkeit zu Beginn und am Ende der 1990er Jahre und welche versperrten dem weiteren Umbau im Sinne der Regierungspläne den Weg? Zweitens: Welche Ursachen hatten die massiven aber ungeordneten, teilweise rechtswidrigen bzw. informellen Einschnitte bei gleichzeitig formal bestehenden weitreichenden sozialen Garantien und Sicherungsnetzen?

Für das Gelingen eines großen Reformwurfs zu Beginn der 1990er Jahre, der in einem Zug die zentralen Säulen der sozialen Sicherung abschaffte, sorgte eine Kombination mehrerer Faktoren. Einerseits ergab sich aus der Entscheidung, das Wirtschaftssystem des Landes schnell und grundlegend zu transformieren, ein hoher Reformdruck, denn manche Mechanismen der sozialen Sicherung waren in der alten Wirtschaftsordnung tief verwurzelt. Andererseits wurden die sozialpolitischen Reformen durch einen breiten Konsens gestützt. Zwar wurden die marktorientierten Reformen in den Jahren 1991-1993 von relativ kleinen Gruppen von Regierungsmitgliedern initiiert. Der Übergang zur Marktwirtschaft wurde aber sowohl von der Legislative als auch von einem großen Teil der Bevölkerung als der einzige mögliche Weg zur Bekämpfung der bestehenden ökonomischen Problemlagen betrachtet. Auch die sozialpolitischen Reformen in diesem Sinne wurden zunächst als notwendig angesehen und unterstützt.

Die Frage, warum die Regierung nur teilweise ihre programmatischen Ziele umzusetzen konnte, und die damit verbundene Frage, warum die Reformpolitik mit ungleichmäßiger Intensität durchgeführt wurde, bedürfen noch weiterer Klärung. Denn der formale Umbau und Rückbau fiel weitaus weniger dramatisch aus, als er

den Regierungsplänen, die nach 1992 erstellt wurden, entsprechen würde. Die in Zusammenarbeit mit internationalen Beratern ausgearbeitete Reformstrategie sah einen Umbau der sozialen Sicherung vor, der die Rolle des Staates stark reduzieren würde. Dieser sollte Sozialausgabenkürzungen und eine Umverteilung der Ressourcen zugunsten der bedürftigkeitsgeprüften Programme herbeiführen. Eine der zentralen Ursachen für das Scheitern dieser Pläne war die Gesetzgebungsblockade, die von 1993 bis 1999 andauerte. Der Konsens bezüglich der Reformziele, sowohl in der Wirtschaft als auch in der Sozialpolitik, der in den ersten Jahren zwischen der Regierung und der Legislative bestand, zerfiel nach dem Beginn der radikalen Wirtschaftsreform, die zu einer rasanten Verschlechterung der sozioökonomischen Bedingungen führte. Die Unterstützung in der Bevölkerung schwand und in den Jahren 1993 und 1995 wurde die Regierung bei den Parlamentswahlen abgestraft. Nach der Dumawahl im 1993 Jahr erlangten zentristische Parteien eine dominante Position in sozialpolitischen Fragen. Sie präferierten eine weichere Variante des sozialpolitischen Umbaus als die Regierung. Nach der Wahl 1995 wurde die Regierungsopposition in sozialpolitischen Fragen von den Parteien des linken Sektors dominiert. Diese Parteien hatten einen ausreichenden Stimmenanteil, um die Verabschiedung der Gesetze zu blockieren. Dieser reichte allerdings nicht aus, um das Veto des Präsidenten aufzuheben und eigene Programme durchzusetzen. (Cook 2007: 122 ff.; Schneider 2002: 96 ff.)

Die Regierung selbst und der Präsident handelten bisweilen eigenen Programmen zuwider. Die andauernde Neubesetzung der Regierungsposten, die weder parteipolitisch noch ideologisch einem klaren Muster folgte, sondern in hohem Maße durch die jeweilige politische Situation und persönliche Präferenzen des Präsidenten definiert wurde, schaffte Kontroversen bezüglich des wirtschafts- und sozialpolitischen Kurses innerhalb der Regierung. (Vgl. Mau 1998: 152 f.; Cook 2007: 129 f.; OECD 1995: 25 f.) Die Programmziele wurden auch im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dem Ziel der Stimmenmaximierung geopfert.

Die Fortschritte im Reformprozess, die am Ende des Jahrzehntes stattfanden, waren durch einen partiellen Abbau der eben beschriebenen Hürden bedingt. Zwei Faktorenbündel spielten dabei eine entscheidende Rolle. Zum einen resultierte aus den akuten wirtschaftlichen und sozialen Problemen ein großer Handlungsbedarf.

Zum anderen forderten die internationalen Finanzinstitutionen, dass ihre Empfehlungen umgesetzt würden. Ihren Forderungen verliehen sie mithilfe der an Auflagen gebundenen Kredite Nachdruck. Unter diesem hohen Druck ließen sich Jelzin und die Staatsduma auf eine engere und konstruktivere Zusammenarbeit ein. Es wurde ein Kabinett gebildet, das der parteipolitischen Zusammensetzung der Staatsduma besser entsprach als seine früheren Regierungen.

Der sozialpolitische Rückbau in den Jahren nach 1992 erfolgte eher planlos und war maßgeblich von der ökonomischen Konjunktur und der Desintegration der staatlichen Institutionen bestimmt. Nach der Preisliberalisierung im Jahr 1992 galt die Hauptsorge der Regierung der Eindämmung der Inflation. Die Nichtanpassung der Transferleistungen und Mindestlöhne an die Preisentwicklung diente als ein Instrument zur Beschränkung des Geldvolumens. Infolge der andauernden wirtschaftlichen Rezession, die mit Produktionsrückgang, Entmonetarisierung der Wirtschaft, sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit einherging, erodierte die Basis für eine Steuer- und Beitragserhebung. Die geschwächte Staatskapazität verursachte eine De-Formalisierung des Arbeitsmarktes sowie eine massive Steuer- und Beitragsflucht, die die Staatseinnahmen zusätzlich minderten. Zeitgleich bestand eine hohe Nachfrage nach Sozialleistungen. Dadurch war die Fähigkeit des Staates, das weiterhin umfangreiche soziale Sicherungsnetz in vollem Umfang zu finanzieren, stark eingeschränkt. Außerdem war eine effiziente Umverteilung der vorhandenen Mittel durch die lückenhaft regulierte Dezentralisierung des sozialen Sektors und zentrifugale Tendenzen im Staat bzw. die Schwäche des Zentralstaates gehemmt. Die ineffiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen und ihre Zweckentfremdung, die durch eine eingeschränkte Kontrollfähigkeit der föderalen Behörden und Lücken in der Gesetzgebung ermöglicht wurden, erschwerten die finanzielle Lage zusätzlich.

Aufgrund der Machtverluste des Zentrums zugunsten der Regionen war die Zentralregierung nicht fähig, die Entwicklungsprozesse auf der subnationalen Ebene effektiv zu kontrollieren und zu beeinflussen. Daher verweigerten die Akteure auf der regionalen und lokalen Ebene, die für die Umsetzung der Reformen in den Bereichen Gesundheit und Wohnen zuständig waren, ihre Unterstützung, wenn es ihren Interessen nicht entsprach. (Kempe 1997: 127 f.; Schkaratan 2001: 11) Einzelne Modalitäten dieser Reformprojekte entsprachen außerdem nicht voll und

ganz den sozioökonomischen Gegebenheiten im Land und waren daher schwer durchsetzbar. So waren zum Beispiel die Krankenversicherungsgesellschaften in manchen Regionen wirtschaftlich nicht rational. Im Fall der Sozialhilfe versäumte die föderale Ebene aufgrund der Konflikte zwischen der Exekutive und der Legislative eine klare Regulierung, und die Regionen verfügten über sehr weite Spielräume bei der Einführung von Sozialhilfeprogrammen. Regionale Unterschiede im Wohlstandsniveau und in der sozialen Lage und das Fehlen von wirksamen Mechanismen des Finanzausgleichs bewirkten bedeutende regionale Ungleichheiten bezüglich der Finanzlage in diesen Bereichen der sozialen Sicherung. Diese Umstände führten zu einer Diversifizierung im Hinblick auf Strukturen sowie auf die Zugänglichkeit und die Qualität der Leistungen in diesen Bereichen.

V. Sozialpolitik der Ära Putin

1. Erneuter Anlauf zu strukturellen Reformen in Wirtschaft und Sozialpolitik

1.1. Aufstieg Putins zum Präsidenten

Am 31. Dezember 1999 verkündete Boris Jelzin seinen vorzeitigen Rücktritt und übergab die Regierungsgeschäfte an den Ministerpräsidenten Wladimir Putin. Dessen darauffolgende blitzkriegartige Wahlkampagne enthielt wenige konkrete programmatische Aussagen, die ein eindeutiges politisches Profil erahnen lassen würden. Diese positionelle „Wendigkeit“ Putins wurde vielfach in der Forschungsliteratur und in den Medien konstatiert. (Vgl. Mommsen/Nußberger 2007: 24) Dieser Beschreibung entsprach auch die Selbstdarstellung Putins im Wahlkampf. Denn es gelang ihm je nach Situation sowohl als ein liberaler Politiker als auch als „halbsozialistischer“ Anhänger des Wohlfahrtsstaates aufzutreten. (Beyme von 2001: 143) In seinem etwa eineinhalb Seiten langen „Offenen Brief an die russischen Wähler“ bezeichnete Putin „das würdevolle Leben“ der russischen BürgerInnen als das wichtigste „gemeinsame Ziel“. (putin2000.ru) Trotz der Schwammigkeit des politischen Programms wurde Putin in der Öffentlichkeit als ein starker Mann dargestellt, der für Ordnung sorgen und radikale Veränderungen herbeiführen würde. Diese Strategie ging offensichtlich auf, denn Putin gewann Ende März 2000 die Präsidentschaftswahlen in der ersten Runde mit knapp 53 Prozent der Stimmen. (Mommsen 2001: 52 f.)

1.2. Schwerpunkte der politischen Agenda Putins

Putin trat ein schweres Erbe ein und demonstrierte große Entschlossenheit, gegen die wirtschaftlichen und sozialen Probleme vorzugehen. Schon bald nach seinem Amtsantritt legte er ein ambitioniertes Reformprogramm vor. Der Schwerpunkt lag auf dem wirtschaftspolitischen Teil des Programms. Es galt in einer möglichst kurzen Zeit das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu stärken. Hierfür sollten die Marktwirtschaft gefördert und das Geschäftsklima verbessert werden. (Vgl. Mommsen/Nußberger 2007: 25; Remington 2008: 220 f.) Ein weiteres Anliegen, das Putins persönlich sehr wichtig war, war die

Wiederherstellung eines starken Staates. (Vgl. Fruchtmann 2004b: 64 f.; Mommsen/Nußberger 2007: 25)

Soziale Probleme und sozialpolitische Reformen waren ebenfalls ein wichtiger Teil der politischen Agenda. (Vgl. Fruchtmann 2004b: 65) Im Jahr 2000 kündigte die russische Regierung zwei zentrale langfristige Ziele an: den Lebensstandard der russischen Bevölkerung zu steigern und die soziale Ungleichheit zu vermindern. (Regierung der RF 2000) Angesichts der Misere der 1990er Jahre war diese Zielsetzung ein wichtiger Appell an die Bevölkerung seitens des neuen Präsidenten. Eine nähere Betrachtung seiner öffentlichen Ankündigungen sowie der Programmdokumente aus den frühen 2000er-Jahren zeigt allerdings, dass die gesamten sozialpolitischen Pläne deutlichen wirtschaftspolitischen Zielen und dem Anliegen, einen starken Staat (wieder)aufzubauen, untergeordnet waren. Soziale Probleme wurden in erster Linie zu einer Gefährdung für die nationale Sicherheit erklärt. Sozialpolitische Erfolge wurden vorrangig danach bemessen, ob sie zur Aufrechterhaltung der Bevölkerung als einer wichtigen ökonomischen Größe beitragen können und ob sie dabei helfen, die Unterstützung für die Regierung zu sichern und den Staat zu vereinen. (Vgl. Fruchtmann 2004b: 66 ff.)

Wirtschaftlicher Fortschritt wurde dabei sowohl als das vorrangige Ziel als auch als das zentrale Mittel zur Lösung der sozialen Probleme betrachtet. (Vgl. Regierung der RF 2000; Regierung der RF 2001) Für die deutliche Prioritätensetzung zugunsten der Wirtschaftspolitik spricht auch, dass die künftige Sozialpolitik laut dem „Handlungsplan“ der Regierung für die Jahre 2000-2001 „ein Katalysator des Wirtschaftswachstums“ und nicht seine Einschränkung sein sollte. Um diese Vorgabe zu erreichen, sollte die staatliche Sozialpolitik sich auf Ressourcen beschränken, die dem Staat real zu Verfügung stehen. Die Sozialausgaben sollten zugunsten „der am meisten verwundbaren Bevölkerungsgruppen“ umverteilt, die sozialen Transfers „an die gut situierten Familien“ dagegen gekürzt werden. (Regierung der RF 2000) Medial wirksam verkündete Putin, dass Kinder von Ministern ohne Kindergeld und Frauen von Bankern ohne Arbeitslosenhilfe auskommen würden. (Botschaft des Präsidenten 2000) Diese Abschaffung der „überflüssigen“ sozialpolitischen Verpflichtungen des Staates, die durch keine realen Finanzmittel gesichert waren und eine umso genauere Umsetzung der verbleibenden Garantien diente auch einem weiteren für Putin sehr wichtigen Ziel, das oft in seinen

öffentlichen Auftritten angesprochen wurde: das Vertrauen der BürgerInnen in den Staat wiederherzustellen. (Vgl. Botschaft des Präsidenten 2000)

1.3. Rückkehr zur liberalen Strategie in der Sozialpolitik

Die Regierung Michail Kassjanows, der zum ersten Ministerpräsidenten unter Putin wurde, war ein aus mehreren, zum Teil mit einander konkurrierenden Flügeln bestehendes Gremium, an dessen Zustandekommen die sogenannte „Kremlfamilie“¹²⁷, aber auch weitere Einflussgruppen beteiligt waren. Putin versuchte dabei, durch die Vergabe der Regierungsposten an die Personen seines Vertrauens eine Art Gegengewicht zu den Protegés der „Kremlfamilie“ zu schaffen. (Vgl. Mommsen 2003a: 102 ff.)

Putin gelang es, mehrere wichtige Posten in der Regierung durch seine Vertrauenspersonen zu besetzen, die er hauptsächlich aus seiner Studiums- und Arbeitszeit in St. Petersburg kannte. (Vgl. Mommsen 2003a: 103) Eben diese Gruppe dominierte die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Reformagenda während der ersten Regierungszeit des neuen Präsidenten. Dieses Regierungslager wurde sowohl in der Forschung als auch in den Medien aufgrund seines ideologischen Profils, das sehr dem des Reformteams unter der Führung von Jegor Gaidar ähnelte, als „Liberale“ bezeichnet. Seinen Kern bildeten der Minister für Wirtschaftsentwicklung German Gref, sein Stellvertreter Michail Dmitriew und der Finanzminister Aleksei Kudrin (Vgl. z.B. Lukin 2000: 1 ff.; Mommsen/Nußberger 2007: 66; Schröder 2005: 15). Ihrem Einfluss sind die programmatischen Richtlinien zuzuschreiben, die eine maximale Distanzierung des Staates von der Wirtschaft vorsehen und die Funktion des Staates nur auf die rechtliche Regulierung beschränken. Ihre Vorstellungen im sozialpolitischen Bereich beschrieb anhand der Medienpublikationen und der politischen Programme der russische Politikwissenschaftler Aleksander Lukin folgendermaßen: „Die Notwendigkeit der staatlichen Sozialpolitik wurde zwar nicht geleugnet, die Ausgaben in diesem Bereich sollten jedoch minimiert werden. Als das beste Mittel, um das Wohlergehen

¹²⁷ Unter diesem Begriff fasst Margareta Mommsen eine informelle Machtstruktur, die in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre einen außerordentlich großen Einfluss erlangte und zu der Vertreter des mächtig gewordenen Präsidialamtes, Großunternehmer und Familienangehörige Jelzins zählten. (Vgl. Mommsen 2003a: 70)

der Gesellschaft zu sichern, wird das Überlassen der Wirtschaftsentwicklung dem freien Spiel der Marktkräfte gesehen, was in ihrer Vorstellung zu einem Wirtschaftswachstum und der automatischen Verbesserung des Lebensstandards führen sollte.“ (Nezavisimaja Gazeta 25.05.2000) Diese Weltanschauung deckte sich gut mit Ideen, die der Präsident in seinen Ansprachen verkündete.

Die Vertreter eben dieser Gruppe wurden unter dem Dach des vom Präsidenten ins Leben gerufenen „Zentrums der strategischen Planung“ mit der Ausarbeitung der detaillierten Reformprogramme betraut (Vgl. Mau 2001: 16). Die Leitung des „Zentrums“ übernahm German Gref, der früher zusammen mit Putin in St. Petersburg gearbeitet hatte (Kommersat 04.07.2000). In den Medien wurde er nicht selten als ein Politiker beschrieben, der sich der Idee der „Rettung der russischen Wirtschaft“ verschrieben hatte, (z.B. AiF 18.06.2003), wobei er die Liberalisierung als das beste Mittel dafür betrachtete (Kommersant 04.07.2000).

Ganz in diesem Sinne waren der Regierungshandlungsplan in den Bereichen Sozialpolitik und Wirtschaft aus dem Jahr 2000 und das „Programm der sozioökonomischen Entwicklung“ aus dem Jahr 2001 gestaltet, die die Weichen für die sozialpolitische Entwicklung für die nächsten drei Jahre stellten. Viele der programmatischen Elemente hatten eine markante liberale Prägung. Alleine die staatliche Sozialhilfe für Familien mit geringem Einkommen sollte laut dem Programm der sozioökonomischen Entwicklung künftig „Die Sphäre der staatlichen Verantwortung“ sein. (Regierung der RF 2001) Durch den Abbau der Subventionierung der Produktions- und Dienstleistungsbereiche und der „ungerechtfertigten“ Vergünstigungen sollten Haushaltsmittel zur Finanzierung der bedarfsorientierten Programme freigesetzt werden. (Vgl. Regierung der RF 2000) Für alle anderen BürgerInnen wurde das folgende Entwicklungsszenario vorgesehen: „[...] mit der Steigerung des Einkommens werden die Familien mit einem hohen oder mittleren Einkommensniveau fähig sein, in einem immer größeren Umfang die Kosten der Dienstleistungen der Wohn- und Kommunalwirtschaft, eines bedeutenden Anteils der medizinischen Dienstleistungen und der Bildungsleistungen sowie eines breiten Dienstleistungsspektrums im Rahmen der obligatorischen und freiwilligen Versicherungen zu übernehmen.“ (Regierung der RF 2001)

Mit der Lockerung des Kündigungsschutzes und den erweiterten Möglichkeiten für die Anwendung von befristeten Arbeitsverträgen wurde eine erhebliche Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beabsichtigt. Zeitgleich aber plante die Regierung, im Einklang mit den Zielvorgaben den Staat wieder zu einem funktionierenden Mechanismus zu machen und das Geschäftsklima zu verbessern, die Durchsetzung der in individuellen und kollektiven Arbeitsverträgen festgelegten Bedingungen besser zu kontrollieren und gegen die Informalität auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen. Im Bereich des Arbeitslosenschutzes sollte das Versicherungsprinzip komplett aufgehoben werden. Transferleistungen sowie Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten künftig aus den Haushalten der föderalen und der regionalen Ebene finanziert werden. (Vgl. Regierung der RF 2000) In der mittelfristigen Perspektive sollte eine radikale Reform der Arbeitsbeziehungen stattfinden. Dadurch sollten die Verhältnisse zwischen Arbeitnehmern und -gebern gleichberechtigter werden, Arbeitslöhne sollten steigen und der Arbeitsmarkt sollte insgesamt effektiver werden. (Regierungs der RF 2001)

Im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung plante die Regierung, das Kapitaldeckungsverfahren einzuführen, das angesichts der rapiden Alterung der Bevölkerung systemstabilisierend wirken sollte. Dasselbe Ziel hatte die Regierung vor Augen, als sie eine „inkrementelle“ Erhöhung des Renteneintrittsalters in Erwägung zog. (Vgl. Regierung der RF 2000)

Eine wichtige Stellung im Rahmen der sozialpolitischen Reformplanung nahm die Steigerung der Effizienz und der Leistungsfähigkeit des Systems der sozialen Sicherung ein. Bei der Vergabe der föderalen Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs bei der Finanzierung der Sozialhilfeleistungen sollten künftig sowohl die regionalen Unterschiede im Hinblick auf den Anteil der bedürftigen Privathaushalte als auch auf die Armutstiefe besser berücksichtigt werden. Den regionalen und lokalen Behörden sollten mehr Kompetenzen bei der Prioritätensetzung im Bereich der Fürsorge eingeräumt werden. (Vgl. Regierung der RF 2000)

Im Gesundheitsbereich sollten die Struktur von medizinischen Leistungen optimiert und Finanzierungsmechanismen effizienter gestaltet werden. Dadurch sollte eine Balance zwischen den finanziellen Möglichkeiten einerseits und den Garantien des

Staates andererseits hergestellt werden. Hierfür sollte ein Erbstück des sowjetischen Gesundheitssystems – die Finanzierung der medizinischen Einrichtungen entsprechend dem Kapazitätsumfang (z. B. Personal- und Bettenanzahl) – abgeschafft und durch „Pro-Kopf-Finanzierungsnormen“ ersetzt werden. Als eine weitere Methode, die öffentlichen Kassen zu entlasten, wurde die Entwicklung von verschiedenen Formen der freiwilligen Krankenversicherung gesehen. (Regierung der RF 2001) Die Regierung hatte außerdem vor, auf die Problemlagen, die infolge der unvollständigen Umsetzung der Gesundheitsreform entstanden sind, einzugehen. Hierbei sollten Finanzierungsmechanismen vereinheitlicht und Kontrollzuständigkeiten der verschiedenen Verwaltungsebenen voneinander klar abgegrenzt werden. (Vgl. Regierung der RF 2000) Die Finanzierung aus dem Staatshaushalt und die aus den Mitteln der Krankenversicherungsfonds waren in der Zukunft strikt voneinander zu trennen. Der Haushalt würde künftig Programme der Bekämpfung von „sozial bedeutenden“ Erkrankungen, kostspielige Arten der medizinischen Hilfe, die Anschaffung von besonders teurer Ausstattung und den Neubau von medizinischen Einrichtungen abdecken. Die medizinischen Leistungen im Rahmen des Basisprogramms sollten ausschließlich durch die Versicherungsfonds finanziert werden. (Regierung der RF 2001)

In Programmdokumenten der Jahre 2000 und 2001 finden sich allerdings auch Punkte, die aus dem liberalen Gesamtkonzept herausfielen. Diese Abweichungen kann man wohl den Zielsetzungen zurechnen, die im Rahmen von Putins Agenda einen hohen Stellenwert hatten; zum einen die Überwindung der negativen demografischen Trends und zum anderen die Sicherung der Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem Staat. (Vgl. Fruchtmann 2004c: 94) „Investitionen in den Menschen“, die das Land in der Weltwirtschaft konkurrenzfähig machen sollten, wurden als eine absolute Priorität bezeichnet. (Regierung der RF 2001) Daher sollten die öffentlichen Ausgaben für Bildungs- und Gesundheitspolitik schneller als alle anderen Ausgabenarten wachsen. (Regierung der RF 2000) Angesichts der demografischen Krise im Land betonte die Regierung die Notwendigkeit, eine „allgemeine“ Zugänglichkeit zu medizinischen Leistungen zu sichern. Dementsprechend sollte das sogenannte Basisprogramm der OKV „den Hauptteil der Arten und des Umfangs der medizinischen Leistungen“ umfassen. (Regierung der RF 2001) Die geplante Schaffung einer Unfallversicherung hatte eine quantitativ und qualitativ bessere Absicherung bei Arbeitsunfällen und Berufserkrankungen,

darunter bessere Rehabilitationsmaßnahmen und damit die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Arbeitskräfte zum Ziel. (Vgl. Regierung der RF 2000) Eine verstärkte Unterstützung von Familien bei der Geburt von Kindern sollte eine Steigerung der Geburtenrate bewirken. (Regierung der RF 2001) Der „demographische Aspekt“ sollte bei der Gestaltung der staatlichen Wohnpolitik berücksichtigt werden. Dazu zählte zum einen die Förderung von „Marktmechanismen“, die passende Wohnräume für Familien verfügbar machen. Des Weiteren sollte die Anzahl der Kinder in einer Familie, deren Wohnverhältnisse zu verbessern sind, bei Entscheidungen über den Umfang der staatlichen Zuwendungen (Zuschüsse für den Wohnungserwerb und so weiter) berücksichtigt werden. (Regierung der RF 2001)

2. Sozioökonomische und politische Rahmenbedingungen

Bereits zu Beginn der Regierungszeit Putins standen die Zeichen für die Umsetzung der Reformpläne günstiger als im gesamten vergangenen Jahrzehnt. Denn diese räumten der Regierung einen großen Handlungsspielraum ein.

2.1. Wirtschaftlicher Aufschwung

Die ersten zwei Amtszeiten Putins, von 1999 bis 2008, verliefen unter komplett anderen ökonomischen Bedingungen als die Regierungszeit Jelzins. Im Jahr 1999 setzte mit dem Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt ein rasches Wirtschaftswachstum ein. Bis in das Jahr 2007 betrug die Wachstumsrate im Durchschnitt etwa sieben Prozent des BIP. (Vgl. Worldbank 2007; Schrettl 2006) Mit dem Wirtschaftsaufschwung stiegen die Einnahmen des Staates. Der Staatshaushalt verzeichnete Überschüsse und kumulierte bis Mitte 2008 Währungsreserven in Höhe von etwa 600 Milliarden US-Dollar. Die Staatsverschuldung reduzierte sich von 51 auf vier Prozent. (Popov 2013: 90) Eine positive Entwicklung war auch auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten. Die Arbeitslosenquoten waren rückläufig, während die Beschäftigung zunahm. Dadurch, dass unfreiwillige Beurlaubungen und Kurzarbeit seltener wurden, stieg die durchschnittliche Arbeitszeit an. Die Lohnrückstände nahmen ebenfalls ab. (Vgl.

World Bank 2006: 85 ff.) Die Folgen waren eine starke Realloohnerhöhung und eine damit verbundene starke Absenkung der Armutsquote. (Vgl. Worldbank 2007: 19)

2.2. Hohe Popularität des Präsidenten

Politisch stand Putin ebenfalls ganz anders da als sein Vorgänger. Seit dem Beginn seiner ersten Amtszeit hatte er stets einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Ihm gelang es nicht nur, während seines ersten Wahlkampfes die Wähler von sich zu überzeugen, sondern auch danach, hohe Popularitätswerte zu erhalten. (Vgl. ISRAN 2011: 43, 52). Die Phase des Wirtschaftswachstums und ein langsames und dennoch spürbares Einkommenswachstum der breiten Bevölkerungsschichten, das eine Verbesserung des Lebensstandards mit sich brachte, war dabei nur ein Grund für die positive Bewertung des Präsidenten in der Bevölkerung. (ISRAN 2011: 52 f.) Jakob Fruchtmann (2004a) und Soziologen der Russischen Akademie der Wissenschaft (ISRAN 2011) begründeten Putins Beliebtheit damit, dass er in der Lage war, sein amorphes, wandelbares politisches Bild auch weiterhin aufrechtzuerhalten und gleichzeitig mehrere Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Denn einerseits wurde der Präsident durch ständige Imagepflege in den Medien sowohl als ein starker, tatkräftiger Politiker als auch als ein volksnaher Herrscher präsentiert. (Vgl. Fruchtmann 2004a: 2 f.) Auf diese Weise wurde das Bild eines „Beschützers“ und „Patrons“ vermittelt, das einem großen Teil der Bevölkerung zusagte. Andererseits pflegte Putin in seinen öffentlichen Auftritten auch das Selbstbild eines „Managers“, der von der Gesellschaft zur Regelung der Problemlagen bestellt wurde und mit dem der liberal orientierte Teil der Bevölkerung sympathisierte. (ISRAN 2011: 53) Das rationale und nüchterne öffentliche Auftreten Putins brachte ihm wohl zusätzliche Pluspunkte ein, denn es unterschied ihn positiv von Jelzin, der am Ende der 1990er Jahre von großen Teilen der Bevölkerung äußerst negativ wahrgenommen wurde. (Fruchtmann 2004a: 3)

2.3. Regierungsnahe Parlamentsmehrheit

Ein weiterer Faktor, der eine erfolgreiche Umsetzung der Regierungspläne begünstigte, war die Veränderung im Verhältnis von Exekutive und Legislative. Der Regierung Jelzins stand über einen längeren Zeitraum hinweg eine parlamentarische

Opposition entgegen, die den Handlungsraum der Regierung erheblich einschränkte. Nach 1999 entwickelte sich zwischen der Exekutive und der Legislative dagegen eine enge Kooperation. (Mommsen/Nußberger 2007: 39) Die Erklärung dafür ist vor allem im Siegeszug der sogenannten „Parteien der Macht“ zu suchen, die der Regierung bzw. dem Präsidenten gegenüber loyal sind und ihre Machtstellung im politischen System stärken. Die Besonderheit im Hinblick auf die Bildung solcher Parteien ist, dass sie nicht aus einer breiten gesellschaftlichen Bewegung hervorgehen und ins Parlament einziehen, um ihre Interessen zu vertreten, sondern rund um eine kleine Gruppe von führenden Politikern gegründet werden und über eher flache ideologische Profile verfügen. Die wichtigste Aufgabe dieser Parteien ist die Sicherung der parlamentarischen Unterstützung für den Präsidenten bzw. die Regierung. (Buhbe/Gorzka 2007: 284; Schneider 2001: 203 ff.; White 2007: 25)

Bei der Wahl 1999 hatte die erst kurz vor der Wahl geschaffene Partei „Einheit“ schon viel mehr Erfolg als ihre Vorgängerinnen.¹²⁸ Sie gewann 23,3 Prozent der Stimmen und fusionierte im Jahr 2001 mit der Partei „Vaterland-Ganz Russland“ zu der bis heute mächtigsten Partei Russlands „Einiges Russland“. Wie der Vorsitzende der Partei Sergei Schoigu sagte: „Das Ziel der neuen Partei war, die Gesellschaft um die Politik des Präsidenten und um den Präsidenten selbst zu vereinen.“ (Zitiert nach White/Webb 2007: 25). Zwar hatten die Parteien, die während der 1990er gegen die Regierung Jelzins opponierten, nach der Staatsdumawahl 1999 noch eine beachtliche Anzahl an Parlamentssitzen (Vgl. Remington 2008: 218), jedoch wurde zunächst „Einheit“ und später „Einiges Russland“ zu Mächten, ohne die keine Mehrheitskoalition gebildet werden konnte. Die von Putins Beratern eingeleitete und kontrollierte Besetzung der wichtigen Positionen im Parlament durch Vertreter der „Einheit“ am Anfang der Legislaturperiode und geschickte Koalitionsbildung in ihrem späteren Verlauf

¹²⁸ Die Herausbildung dieser Parteienart begann in Russland bereits in den Jahren zwischen den ersten zwei Dumawahlen (1993-1995) (Schneider 2001: 203, Buhbe/Gorzka 2007: 284). Die politische Führung erkannte angesichts des gespannten Verhältnisses zwischen dem Präsidenten und dem Parlament, dass die isolierte Positionierung des Präsidenten große Nachteile in sich birgt. Mit der Gründung einer Art „Präsidentenpartei“ sollte der Präsident künftig eine parlamentarische Stütze bekommen. Die ersten Versuche in diese Richtung in der Mitte der 1990er-Jahre hatten allerdings eher bescheidene Erfolge. (Vgl. Schneider 2001: 108, 203 ff.; Legutke 2001: 57; White/Webb 2007: 25) Dennoch wurden in den darauffolgenden Jahren weitere „Parteien der Macht“ gegründet.

sicherte eine Stimmenmehrheit für die meisten Gesetzesinitiativen der Regierung. (Vgl. Remington 2008: 219 f.; Zhaworonkow/Janowski 2010: 106).

Bei der nächsten Parlamentswahl im Jahr 2003 bekam „Einiges Russland“ mit medialer und administrativer Unterstützung des Kreml sowie mithilfe von Wahlmanipulationen (Vgl. Zhaworonkow/Janowski 2010: 107 f.) beinahe 40 Prozent der abgegebenen Stimmen, besetzte 68 Prozent der Sitze und erlangte somit eine absolute Vorrangstellung in der Staatsduma (Vgl. Remington 2008: 218). Zu diesem Zeitpunkt veränderte sich infolge des Inkrafttretens des Gesetzes „Über politische Parteien“ im Juli 2001 das gesamte Parteiensystem Russlands. Das Parteiengesetz etablierte strengere Kriterien bei der Registrierung von politischen Parteien, dadurch verringerte sich beachtlich die Anzahl der politischen Vereinigungen, die zur nächsten Parlamentswahl antreten konnten. Die Konsolidierung des Parteiensystems setzte sich in den folgenden Jahren mit Änderungen des Parteiengesetzes 2004 und des Wahlrechtes 2005 fort (Vgl. Bos 2010: 590) und zementierte die dominante Position der regierungsnahen Parteien „Einiges Russland“ und „Gerechtes Russland“, letztere als eine „sozialdemokratische Alternative“ zur kommunistischen Partei im Jahr 2006 etabliert wurde. (Vgl. Stykow 2010: 76 ff.; Korotkewitsch 2005: 53)

„Das Parlament ist kein Ort für politische Diskussionen“, diese Aussage des Parteivorsitzenden von „Einiges Russland“ (zitiert nach Zhaworonkow/Janowski 2010: 109) charakterisiert sehr gut den Rollenwandel des russischen Parlaments. Die Möglichkeit zur Verabschiedung von Gesetzen, die nicht durch „Einiges Russland“ unterstützt wurden, tendierte in diesen Jahren gegen Null. Dank dem Fehlen von starken Bindungen an bestimmte gesellschaftliche Gruppen, dem flachen ideologischen Profil und der persönlichen Loyalität der Abgeordneten gegenüber dem Präsidenten konnte die Regierung viele ihrer Gesetzesvorhaben in der Staatsduma relativ problemlos durchsetzen. (Remington 2008: 222; Schröder 2003: 4)

2.4. Politische und fiskalische Re-Zentralisierung

Konzentration der politischen Macht im Zentrum

Putin und seine Regierungen arbeiteten seit dem Anfang der 2000er-Jahre entschlossen daran, die Position des Zentrums gegenüber den Regionen zu festigen. Dabei wurden mehrere Ziele verfolgt: Erstens sollte die administrative Kontrolle des Zentrums über die Regionen gestärkt werden, und zweitens förderte die Zentralregierung die Loyalität der regionalen Eliten, um die Einheitlichkeit der politischen Prozesse im gesamten Land zu sichern. Das dritte Ziel war, die ökonomische Lenkungseffizienz zu erhöhen. Dafür mussten den regionalen Eliten zur Verfügung stehende Ressourcen beschnitten und die geschlossenen Wirtschaftsregime beseitigt werden. (Gelman 2010: 102)

Die Umsetzung dieser Vorhaben begann bereits 2001 mit der Einsetzung von bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten in den Regionen. Ihre Funktion bestand darin, Entscheidungen der Zentralregierung zu implementieren und die Arbeit der örtlichen Dienststellen zu überwachen. Die „Regionalfürsten“ wurden zusätzlich dadurch geschwächt, dass die Oberhäupter der regionalen Exekutive und die Vorsitzenden der regionalen Parlamente nicht mehr persönlich im Föderationsrat vertreten sein durften. Sie wurden durch weisungsgebundene Delegierte in diesem Organ ersetzt. Der Präsident wurde auch dazu ermächtigt, im Fall des Verstoßes gegen Rechtsvorschriften die regionalen Exekutiven aufzulösen und deren Oberhäupter abzusetzen. (Mommsen 2003: 106 ff.; Schneider 2001: 165 ff.)

Mithilfe der großen Duma-Mehrheit, die das Veto des Oberhauses überstimmen konnte, wurden außerdem die Rechte des Föderationsrates drastisch eingeschränkt. Der „neue“ Föderationsrat wird daher in der einschlägigen Fachliteratur als eine „gelenkte Institution par excellence“ beschrieben. (Vgl. Mommsen/Nußberger 2007: 37 f.; Schneider 2002: 167) Die föderale Exekutive baute ihren Einfluss auf die Entscheidungen der Abgeordneten im Föderationsrat auch im Rahmen der halbformellen und informellen Arrangements aus. Schon zu Beginn der Regierungszeit Putins wurde im Föderationsrat, in dem vorschriftsmäßig keine Fraktionsbildung zugelassen ist, ein halbformales Gremium namens „Föderation“ geschaffen, das eine große Stimmenmehrheit besaß und sich stark auf die Unterstützung der Initiativen der föderalen Exekutive orientierte. (Mau 2001: 7)

Das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten wurde auch durch direkte Weisungen aus der Präsidentialverwaltung und von informellen Parteienkanälen der Pro-Regierungspartei „Einiges“ Russland beeinflusst (Remington 2008: 214).

Ein weiterer Vorstoß zur Entmachtung der regionalen Exekutive erfolgte im September 2004. Die Direktwahl der Oberhäupter der regionalen Exekutive (Gouverneure) wurde aufgehoben. Ab 2005 wurden sie durch den Präsidenten der Russischen Föderation bestimmt und durch die regionalen Legislativorgane bestätigt. (Gelman 2009: 1) Die Entwicklung des russischen Parteiensystems verstärkte die Bindung der Regionen an das Zentrum dadurch, dass „Einiges Russland“ mit der Zeit auch in den regionalen Legislativen eine große Mehrheit gewann. So hatte die Partei zum Beispiel im Jahr 2006 eine Mehrheit der Sitze in 78 der 86 der regionalen Parlamente. Außerdem gehörte eine Mehrheit der Exekutivleiter sowohl auf der regionalen als auch auf der lokalen Ebene der Partei an. (Vgl. Remington 2008: 217; Tschirikova 2007: 112) Die Praxis der bilateralen Verhandlungen sowie der offenen Privilegierung bestimmter Regionen wurde während der Regierungszeit Putins fast vollständig beendet.¹²⁹ (Gelman 2009: 4)

Zentralisierung der Steuereinnahmen

Parallel zur fortschreitenden politischen Re-Zentralisierung, versuchte die Zentralregierung die Asymmetrie und Verwirrung im Fiskalföderalismus zu überwinden. Die vom Finanzministerium im Jahr 2001 ausgearbeitete Strategie sah eine klare Zuordnung der Ausgabenzuständigkeiten und der Einnahmequellen sowie die Schaffung eines transparenten Systems der Haushaltsbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen vor. (De Silva et al. 2009: 38 f.) Eine Vereinheitlichung der Regeln wurde durch eine Steuerreform erreicht. Für die Einhaltung des Gesetzes sollten neu geschaffene Kontrollinstitutionen sorgen. (Vgl. Fruchtmann/Pleines 2001: 18) Die finanzielle Selbstständigkeit der Regionen wurde dabei durch die Zentralisierung der Steuereinnahmen deutlich beschnitten. Der Ausgabenumfang auf der subnationalen Ebene blieb seit dem Ende der 1990er Jahre unverändert (Vgl. De Silva et al. 2009: 44). Der Anteil der von den Regionen und lokalen Behörden verwalteten Mittel schrumpfte dagegen. (Vgl. Gelman 2010: 102 f.) Somit verstärkte

¹²⁹ Eine Ausnahme stellte die Republik Tatarstan dar. Mit ihr wurde der bilaterale Vertrag 2007 erneuert. (Gelman 2009: 4)

sich die Abhängigkeit der Regionen vom Zentrum. Speziell im sozialpolitischen Bereich war die Mehrheit der Regionen infolgedessen nicht imstande, ihre Sozialausgaben aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Zum zentralen Mechanismus zur Lösung dieses Problems wurde die Umverteilung der Finanzen zwischen den Haushaltsebenen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs. (Subarevitsch et al. 2007: 331 f.)

3. Die Umsetzung der Programmziele 2000-2004

3.1. Übergang zur Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen

Die Tendenz zur Konzentration der finanziellen Ressourcen in den Händen der Zentralregierung zeichnete sich auch bei der Reform der Finanzierung der Sozialversicherungen deutlich ab. Im Rahmen der Steuerreform ersetzte eine sogenannte „einheitliche Sozialsteuer“ (ESSt) die Sozialversicherungsbeiträge, die bis dato an die Sozialversicherungsfonds abgeführt wurden. Die Einführung der ESSt wurde von einer breiten öffentlichen Diskussion begleitet. Im Vorfeld der Reform wurde die ESSt seitens der russischen und internationalen Gewerkschaften scharf kritisiert. Ihre Haupteinwand dagegen war das Fehlen der Garantien dafür, dass der Staat die Gelder tatsächlich an die Versicherungsfonds weiterleiten würde. Es wurden außerdem Befürchtungen geäußert, dass mit der Einführung des neuen Finanzierungsmechanismus soziale Garantien abgebaut werden würden. Aufgrund der Regressivität der ESSt wurde auch beklagt, dass die gering bezahlten Arbeitnehmer Russlands nun die Hauptlast der Finanzierung der Sozialversicherung tragen würden. Russische Rentner sorgten sich um ihre Rentenzahlungen, die nun komplett in die Abhängigkeit vom Willen der Regierung gerieten. Im Endeffekt fand der gesellschaftliche Protest jedoch relativ wenig Beachtung und das Schicksal der Reform wurde von staatlichen und wirtschaftlichen Eliten entschieden, wobei diese sich ebenfalls in Befürworter und Opponenten der Reform teilten. (Nies/Walcher 2002: 10)

Erbitterte Gegner der ESS waren auch die Versicherungsfonds, die im Laufe der 1990er Jahre zu mächtigen, unabhängigen Akteuren wurden und sich nun gegen die Einmischung in ihren Zuständigkeitsbereich wehrten. Besonders aktiv war der Rentenfonds, der bis dahin den größten Anteil der Sozialversicherungsbeiträge

verwaltete. Die Fondsleiter fanden zwar die Unterstützung mancher Regierungsmitglieder, die Kontroverse um die Einführung der ESSt entschied sich jedoch zugunsten des liberalen Regierungslagers,¹³⁰ das sich auf die Unterstützung der Unternehmer und der Wirtschaftsanalytiker stützte. Die Unternehmer befürworteten das einfachere und weniger bürokratische Steuersystem, während Ökonomen durch die verstärkte staatliche Kontrolle eine Effizienzsteigerung des Systems erwarteten. Das Haushaltskomitee leistete in der Staatsduma eine intensive Überzeugungsarbeit, die die notwendige Mehrheit für die Verabschiedung des neuen Steuergesetzbuches sicherte. (Vgl. Nies/Walcher 2002: 10 f.)

Die ESSt wurde zum 1. Januar 2001 eingeführt. Die Einnahmen flossen zunächst in den zentralstaatlichen Haushalt und wurden anschließend an die Versicherungsfonds verteilt. Der größte Anteil, 28 Prozent, kam dem Rentenfonds zugute. Der Sozialversicherungsfonds erhielt 4 Prozent. Dem Krankenversicherungsfonds standen 3,6 Prozent zu. Dabei ging der größte Teil davon mit 3,4 Prozent an die regionalen Versicherungsfonds. Im Bereich des Arbeitslosenschutzes wurde das Versicherungsprinzip komplett aufgehoben und der entsprechende Versicherungsfonds aufgelöst. Ebenfalls wurde der einzige Versicherungsbeitrag, den die Arbeitnehmer selbst an die Rentenversicherung entrichteten, aufgehoben. Zur Entrichtung der ESSt waren alle Arbeitgeber, aber auch individuelle Unternehmer, die keine fremden Arbeitskräfte beschäftigten und Freischaffende sowie natürliche Personen, die Haushaltshilfen beschäftigten, verpflichtet. Als Steuerbemessungsgrundlage diente das Bruttojahreseinkommen jedes einzelnen Beschäftigten. Die Steuersätze variierten von 35,6 bis 2 Prozent (Vgl. Tabelle 3). Aufgrund ihrer Regressivität, der Beitragssatzabsenkung und der Auflösung der Arbeitslosenversicherung war die Gesamtbelastung durch die ESSt wesentlich geringer als durch die Sozialbeiträge bis 2001. (Nies/Walcher 2002: 8 f.; Pankov 2005: 561)

¹³⁰ Zu den Befürwortern dieser Reform zählten Premierminister Michail Kasjanow, der stellvertretende Premierminister Alexej Kudrin, der Minister für Wirtschaftsentwicklung German Gref und das Finanzministerium. (Nies/Walcher 2002: 11)

Tabelle 3: ESSt-Steuersätze

Steuersätze	Steuerbemessungsgrundlage
36,5 Prozent	Unter 100.000 RUB
20 Prozent	100.001 bis 300.000 RUB
10 Prozent	300.001 bis 600.000 RUB
2 Prozent	über 600.000 RUB

Quelle: Nies/Walcher 2002: 9

Neben der finanziellen und bürokratischen Entlastung der Unternehmen sollte die regressive ESSt Anreize zur Legalisierung der Beschäftigung sowie der Arbeitseinkommen schaffen. Dieselben Ziele verfolgten die Festlegung eines einheitlichen Steuersatzes von 13 Prozent für die bis dahin progressive Einkommenssteuer und eine Basissteuersatzabsenkung der EEST auf 26 Prozent ab dem 1. Januar 2005. Diese Rechnung ging teilweise auf. Unter Putin erhöhte sich tatsächlich das Steueraufkommen, wobei dazu nicht nur das neue Steuersystem sondern auch das starke Wirtschaftswachstum, die Konsolidierung der Staatsmacht und die politische Re-Zentralisierung beitrugen. (Vgl. Fruchtmann 2012: 198 ff.; Gorodnichenko et al. 2008: 2)

3.2. Klärung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen den Haushaltsebenen

Die Zentralregierung bemühte sich zu Beginn der 2000er-Jahre darum, die chaotischen Zustände bei der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben – unter anderem im sozialen Bereich – zu beseitigen. Im Jahr 2001 wurde die Finanzierung von drei wichtigen Arten der Sozialleistungen, die sich in der Zuständigkeit der föderalen Ebene befanden, nämlich Vergünstigungen für föderale Staatsangestellte, Sachleistungen für Behinderte und Beihilfen für Familien mit Kindern, neu geregelt. Vorher wurden sie im Auftrag der Zentralregierung durch die regionalen Haushalte finanziert. Allerdings versäumte der Bundeshaushalt es andauernd, diese Ausgaben den Regionen zurückzuerstatten. Nach der neuen Regelung wurden alle Sachleistungen, die den föderalen Staatsangestellten zustanden, monetisiert und ferner aus dem föderalen Haushalt als ein zusätzlicher Teil der Gehaltszahlungen finanziert. Die Kinderbeihilfen und Sachleistungen für Behinderte wurden in die

Zuständigkeit der Regionen verlagert und von da an durch die Transfers aus dem „föderalen Kompensationsfonds“ finanziert. (De Silva et al. 2009: 37 f.) Außerdem entwickelte das Finanzministerium Regeln der Fiskalbeziehungen zwischen den Regionen und der kommunalen Ebene, die die finanzielle Lage auf der lokalen Ebene verbessern sollten. Im Grunde genommen war die Zentralregierung nicht befugt, derartige Regeln den Regionalregierungen aufzuerlegen. Dennoch wurden sie durch einen Regierungsbeschluss bewilligt und den Regionen mit Nachdruck zur Befolgung empfohlen. (De Silva et al. 2009: 38)

In den folgenden Jahren wurden weitere Reformen unternommen und mehrere der gesetzten Ziele, zumindest teilweise, erreicht. Die nicht finanzierten Mandate wurden zum Teil durch ihre Abschaffung und zum Teil durch die Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel eliminiert. Bei den Leistungen, die sich in der Zuständigkeit der föderalen Ebene befanden, versuchte die Zentralregierung die Mittelverwendung besser zu kontrollieren, indem sie den Anteil der Regionen an den föderalen Steuern kürzte und dieselben Mittel in Form von zweckgebundenen Transfers an die Regionen verteilte. (Vgl. De Silva 2009: 43)

3.3. Moderate Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Schwächung der Gewerkschaften

Im Jahr 2001 wurde anstelle des aus dem Jahr 1971 stammenden Arbeitsgesetzbuches (AGB) ein neues verabschiedet. Trotz der zahlreichen Veränderungen und Ergänzungen zum alten AGB, die in den 1990er Jahren unternommen wurden (Vgl. ILO 2001a: 20 f.), entsprachen viele seiner Regelungen nicht der veränderten Wirklichkeit auf dem russischen Arbeitsmarkt. Die Arbeitsrechtsreform wurde während der 1990er Jahre jedoch durch das von der KPRF dominierte Parlament und am Ende des Jahrzehnts durch die Wirtschaftskrise 1998 abgebremst. Unter den veränderten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen wurde die Arbeitsrechtsreform vom Premierminister Michail Kassjanow erneut initiiert. Diese Initiative wurde vom Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung sowie von den Arbeitgeberverbänden unterstützt. Das Hauptvorhaben dieser Reform war es, das Arbeitsrecht zu flexibilisieren und dadurch den Umfang der Schattenwirtschaft zu verringern. (Gimpelson 2009: 5; Chen/Sil 2006: 71 f.)

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Regierung schwächte den Kündigungsschutz und erlaubte eine Verlängerung der Arbeitsverträge auf eine unbestimmte Zeit sowie längere Arbeitswochen. Er enthielt außerdem Streikrechteinschränkungen und räumte dem Arbeitgeber sogar die Möglichkeit ein, frei darüber zu entscheiden, mit welcher Gewerkschaft er verhandeln möchte. Diese Pläne trafen jedoch auf den Widerstand der Gewerkschaften und der Parteien des linken Flügels in der Staatsduma. (Chen/Sil 2006: 70 f.)

Das Arbeitsgesetzbuch, das letztendlich verabschiedet wurde, war das Ergebnis einer Kompromissentscheidung. Bei dessen Gestaltung spielte die Föderation der unabhängigen Gewerkschaften (FNPR) eine entscheidende Rolle. Daher war die endgültige Variante weitaus weniger radikal als das ursprüngliche Reformvorhaben. Die langfristigen Arbeitsverträge durften demzufolge nur unter bestimmten Bedingungen beendet werden. Der Umfang der Lohnzahlung in Naturalien wurde strengen Auflagen unterworfen. Der gesetzliche Mindestlohn wurde an das offiziell festgesetzte Existenzminimum gebunden, obwohl die Regierung darauf beharrte, dass dieses Niveau in der Realität noch nicht bald erreicht werden konnte. Der rechtmäßige Streik setzte immer noch die Unterstützung der Hälfte der Arbeitskräfte voraus, diese Quote musste allerdings nicht im Rahmen einer vollständigen Belegschaftsversammlung, sondern konnte auch in Anwesenheit von zwei Dritteln der gesamten Mitarbeiter eines Unternehmens erreicht werden. Außerdem konnten die Unternehmensleitungen nicht selbst bestimmen, mit welchen Gewerkschaften sie verhandeln. Eine rechtmäßige Vertretung der Belegschaften konnten allerdings nur Gewerkschaften übernehmen, die zumindest die Hälfte der Mitarbeiter eines Unternehmens auf sich vereinten. (Chen/Sil 2006: 71 f.)

In Bezug auf die letzte Regelung des neuen AGBs argumentiert Linda Cook (2007: 167), dass die Position der FNPR im Verhandlungsprozess stärker durch ihr Interesse daran, die eigene Stellung bei der Vertretung der Arbeiterschaft aufrechtzuerhalten, als durch das Bestreben, die Interessen ihrer Basis zu präsentieren, geprägt war. Denn letztendlich distanzierte sich die FNPR von den linken Parteien im Parlament und den unabhängigen Gewerkschaften und gab sich mit dem Entwurf des AGBs zufrieden, der ihre Position gegenüber den kleineren unabhängigen Gewerkschaften stärkte, aber auch mehrere Regelungen, die insgesamt die Position der

Gewerkschaften schwächten, enthielt. (Vgl. Cook 2007: 167; Bisjukow/Grischko 2012: 4 f.) Dieses „Kompromissprojekt“ wurde zwar von den linken Parteien in der Staatsduma und den kleineren Arbeitnehmerverbänden abgelehnt, die im Juni 2001 auch mehrere Protestaktionen organisierten. (Moskauer Deutsche Zeitung vom 13.07.2001) Diese Proteste hatten allerdings einen schwachen Effekt. Die Veränderungen im Arbeitsrecht auf der Basis des „Kompromissentwurfes“, der in Zusammenarbeit mit der FNPR entwickelt worden ist, wurden mit einer soliden Stimmenmehrheit im Jahr 2001 vom Parlament angenommen. (Vgl. Cook 2007: 168) Im Hinblick auf den Deregulierungsgrad, der durch die neuen Regelungen erreicht wurde, gibt es unter Experten keine vollständige Einigkeit. So bewertet die World Bank (2006: 97) das neue AGB immer noch als „ziemlich restriktiv“ und die Kündigungskosten als relativ hoch. Im Hinblick auf den Kündigungsschutz im Rahmen der unbefristeten Arbeitsverträge wird diese Einschätzung auch von OECD-Analysen geteilt. Im Vergleich mit den OECD-Staaten wird das neue Arbeitsgesetzbuch insgesamt trotzdem als „not very restriktive“ bewertet. Dieses Urteil beruht vor allem auf den geringen Werten, die sich bei der Messung des Kündigungsschutzes in Bezug auf die befristeten Arbeitsverträge und die Möglichkeit von Massenentlassungen ergaben. (Vgl. OECD 2011: 70 f.)

Die formalen Regulierungen des Arbeitsmarktes bildeten jedoch auch im Laufe der 2000er Jahre nur die Spitze des Eisbergs. Die Flexibilität des russischen Arbeitsmarktes wurde sowohl vor der Arbeitsrechtsreform als auch danach in erster Linie durch die Nichtbeachtung der formalen Regeln erreicht. Eine informelle Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag und erzwungene Kündigungen „auf eigenen Wunsch“ waren weiterhin weit verbreitet. Arbeitsrechtsverletzungen blieben oft ohne Sanktionen, denn die staatlichen Kontrollinstanzen waren aufgrund der Unterfinanzierung und der personellen Unterbesetzung schwach. Es fehlten spezielle Arbeitsgerichte. (Vgl. World Bank 2006: 97; OECD 2011: 70 ff.) Außerdem wurden laut Gimpelson et al. (2009: 8) die Beschäftigungsschutzvorschriften in erster Linie auf Unternehmen des formalen Sektors, die eine bestimmte Größe erreichen, angewendet. Sowohl Beschäftigte von kleineren Firmen als auch informell Beschäftigte wurden durch die gesetzlichen Vorschriften praktisch nicht geschützt. Unterdessen blieb der Anteil der informellen Beschäftigung recht hoch. Die Untersuchungen des „Russischen unabhängigen Instituts für Sozialpolitik“ (NISIP)

im Jahr 2004 zeigten, dass etwa neun Prozent der Beschäftigten ihren Hauptarbeitsplatz im informalen Sektor fanden. Außerdem berichteten fast 40 Prozent der Beschäftigten im formalen Sektor über die Entlohnung im Rahmen von informellen mündlichen Vereinbarungen. Diese Fakten bedeuten, dass ein beachtlicher Anteil der faktisch Beschäftigten nicht durch die Sozialversicherungssysteme erfasst war. Nach Berechnungen von Maleva und Sinjavskaja (2005) zahlten die Arbeitgeber im Jahr 2004 für 32 Prozent der Beschäftigten keine ESSt¹³¹, für 27 Prozent der Beschäftigten wurde ESSt nur teilweise entrichtet und für etwa 41 Prozent komplett. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 38 ff.)

Im Lohnbildungsprozess spielen die formellen Institutionen, wie Kollektivverträge oder individuelle Arbeitsverträge, aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften und der Abwesenheit einer effektiven Gerichtsbarkeit nach wie vor eine geringe Rolle. Arbeitgeber verfügten in der Regel über einen großen Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Lohnhöhe. Lohnentscheidungen basierten auf eher informellen Verhandlungen der Firmenmanager mit einzelnen Beschäftigten oder kleinen Gruppen von Mitarbeitern. (OECD 2011: 81; Lukyanova 2010: 7) Die Regelbefolgung war unter den neuen, privaten Unternehmen tendenziell schwächer. Es war üblich für sie, einen geringen offiziellen Lohn zu zahlen, von dem auch Steuern und Sozialbeiträge erhoben wurden und die Mitarbeiter durch zusätzliche inoffizielle Barzahlungen zu entlohnen. Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme auf die Löhne ihrer Beschäftigten hatten Arbeitgeber durch den traditionell hohen variablen Anteil der Löhne, der 40 bis 50 Prozent ausmachen konnte. Dabei wurden diese „Boni“ nicht selten als ein Sanktionsmittel oder als Druckmittel, um zum Beispiel eine „freiwillige“ Kündigung der Beschäftigten zu erzwingen, genutzt. (OECD 2011: 82)

Im Hinblick auf die Mindestlöhne hielt sich die Regierung selbst nicht an die Vorschriften des neuen AGBs, das festlegt, dass der Mindestlohn nicht unter das Niveau des „Existenzminimums für Erwerbsfähige“ sinken darf. (Lewinbuk 2008:

¹³¹ Dazu zählen die Autorinnen allerdings auch die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, die ihre Pensionen im Rahmen der Beamtenversorgung erhalten.

862). Formell waren die Entscheidungen über das Niveau des auf der föderalen Ebene gesetzten Mindestlohns ein Gegenstand von Kollektivverhandlungen. Die reale Entscheidungsmacht konzentrierte sich jedoch mehr bei der Zentralregierung, die das Ziel der Anhebung des Mindestlohns auf das Niveau des Existenzminimums eher als ein langfristiges Ziel betrachtete. (Lukiyanova 2010: 7 ff.) Daher erreichte der gesetzliche Mindestlohn bis in die zweite Hälfte der 2000er Jahre nicht das im AGB festgelegte Niveau. (Vgl. OECD 2011: 82)

3.4. Reform der Arbeitslosenversicherung

Gleichzeitig mit der Einführung der sozialen Einheitssteuer und der Arbeitsrechtsreform erfolgte eine vollständige Abkehr vom Versicherungsprinzip im Bereich Arbeitslosensicherung. Der entsprechende Versicherungsfonds wurde aufgelöst. Leistungen bei Arbeitslosigkeit wurden nun durch allgemeine Steuern in Form von Transfers aus dem föderalen Haushalt an die Regionen finanziert. Ihr Umfang basierte formal auf den Prognosen zu der erwarteten registrierten Arbeitslosigkeit, die von den Regionen jährlich erstellt wurden. Diese Prognosen waren jedoch Gegenstand von massiven Manipulationen. (OECD 2011: 87 f.)

Im Jahr 2000 machte der Minister für Arbeit und soziale Entwicklung, Alexander Potschinok, Vorschläge zur Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Er argumentierte, dass die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt es erlaube, sich auf die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu konzentrieren. Daher wäre die zentrale Aufgabe der staatlichen Institutionen, für die Arbeitslosen einen passenden Arbeitsplatz zu finden und ihnen bei Bedarf notwendige Qualifikationen zu vermitteln. Dafür sollten „Beschäftigungszentren“ geschaffen werden, die sich auf die Vermittlung der Arbeitskräfte und ihre berufliche Qualifizierung konzentrieren sollten. (Nezavisimaja Gazeta 13.09.2000) Diese Vision erfüllte sich nicht. Auf Probleme, die im Bereich des Schutzes bei Arbeitslosigkeit bereits während der 1990er Jahre bestanden, wurden nicht eingegangen. Die Tätigkeit des „Dienstes für Arbeit und Beschäftigung“ (DfAB) stützte sich vor allem auf Analysen der registrierten Arbeitslosigkeit, die nach wie vor nur einen geringen Teil der realen Arbeitslosigkeit ausmachten. (Vgl. Subarevitsch et al. 2007: 138) Der größte Teil der

Arbeitslosen und Arbeitssuchenden blieb im Endeffekt außerhalb seines Wirkungsbereichs. (Subarevitsch et al. 2007: 141)

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit von fast zehn auf knapp sieben Prozent in der ersten Hälfte der 2000er Jahre war daher auch mehr auf eine allgemeine Verbesserung des Wirtschaftsklimas zurückzuführen als auf die Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Eine Verkleinerung der Lücke zwischen der registrierten und der tatsächlichen Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum hing eher mit der Verschärfung der Regeln bei der Vergabe von Sozialhilfeleistungen, die zur Registrierung als Arbeitsloser motivierten, zusammen. (Vgl. Maleva et al. 2007: 138 f.) Die Ausgaben für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik blieben bis in die zweite Hälfte der 2000er Jahre auf einem sehr geringen Niveau. Sie betragen zum Beispiel 12 RUB pro Kopf und Jahr oder 0,04 Prozent des BIP im Jahr 2008. (Vgl. OECD 2011: 91)

3.5. Aufbau der Unfallversicherung

Im Juli 1998 wurde das Gesetz „Über die obligatorische Sozialversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufserkrankungen“¹³² verabschiedet, das am 1. Januar 2001, nach der Bestimmung der Beitragshöhe, in Kraft trat. (Subarevitsch et al. 2007: 383) Der obligatorischen Unfallversicherung unterlagen alle im Rahmen eines Arbeitsvertrags beschäftigten Personen, Inhaftierte und Beschäftigte im Rahmen eines zivilrechtlichen Vertrags, wenn dieser die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Entrichtung der Beiträge zur Unfallversicherung vorsah. („Über obligatorische Versicherung“, Art. 5)

Zu den Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung zählen eine einmalige Kompensationszahlung und monatliche Lohnersatzleistungen, eine einmalige Beihilfe, die beim Tode des Beschäftigten an seine Angehörigen ausbezahlt wird, Heilbehandlungs- und Rehabilitationsmaßnahmen, einschließlich der Kostenübernahme für Medikamente, Prothesen und Ähnliches sowie berufliche

¹³² Föderales Gesetz vom 24.07.1998, Nr. 125-FZ „Über obligatorische Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufserkrankungen“.

Weiterbildung bzw. Umschulung. (FSS 2012) Darüber hinaus wurden Programme zur Vorbeugung von Unfällen vorgesehen. (Maleva et al. 2007: 386)

Zur Zahlung der Versicherungsbeiträge wurden Arbeitgeber verpflichtet. Die Versicherungsbeiträge betragen je nach Risikostufe im jeweiligen Wirtschaftszweig und in individuellen Betrieben 0,2 bis 10,7 Prozent des ausbezahlten Arbeitsentgelts der Versicherten, wobei der Höchstbeitrag schon ein Jahr später auf 8,5 Prozent herabgesetzt wurde. Im Unterschied zu anderen Versicherungszweigen wurden die Beiträge zur Unfallversicherung 2001 nicht in die einheitliche Sozialsteuer eingegliedert. Dadurch aber, dass die Lohnersatzleistungen nicht auf der Basis der individuellen Löhne, sondern auf der Basis des Durchschnittslohns bzw. auf der Basis des Mindestlohns berechnet wurden,¹³³ war die dem Versicherungsprinzip immanente Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung (Schmidt 2010: 850) auch im Rahmen der Unfallversicherung schwach. Zunächst wurden 14 Risikoklassen unterschieden. In den Jahren 2005 und 2006 wurde die Risikoklassifizierung verfeinert und die Anzahl der Risikoklassen stieg erst auf 22 und dann auf 32 an. Dies erlaubte es, die Beitragshöhe stärker an die tatsächlich möglichen Ausgaben zur Deckung der Schäden zu binden. (Kasatscheva 2007: 41; Maleva et al. 2007: 384 f.)

3.6. Die Überwindung der akuten Rentensystemkrise und die Rentenreform 2002

Eine direkte Folge der positiven Wirtschaftsentwicklung und der Monetisierung der Wirtschaft nach 1998 war eine Verbesserung der finanziellen Lage des Rentensystems. Die Rentenrückstände wurden schon zu Beginn der 2000er Jahre vollständig behoben. Es wurden Rentenerhöhungen vorgenommen und der Rentenfonds bildete bis zum Jahr 2000 sogar eine finanzielle Reserve. Trotz dieser

¹³³ Die monatlichen Lohnersatzzahlungen werden auf der Basis des Durchschnittslohns berechnet und an die Preisentwicklung angepasst. Die Höhe einmaliger Kompensationszahlungen wird in Abhängigkeit vom Minderungsgrad der Erwerbsfähigkeit auf der Basis des 60-fachen gesetzlichen Mindestlohns, der auf der föderalen Ebene festgelegt wird, berechnet. Die Kompensationszahlung beim Tod des Beschäftigten beträgt das 60-Fache des gesetzlichen Mindestlohns. (Gesetz der RF vom 24.06.1998 Nr. 125-FZ „Über obligatorische Unfallversicherung“)

Fortschritte lagen die Durchschnittsrenten noch unter dem Niveau des Existenzminimums. Daher wurden in den Jahren 2000 und 2001 alle Rentenarten indiziert, sodass die Durchschnittsrenten sich Ende 2001 dem Existenzminimum zumindest annäherten. Die Mindestrenten blieben dennoch weit unter dieser Grenze. (Vgl. Maleva/Sinjavskaja 2005: 23)

Die seit der Mitte der 1990er Jahre geführte Debatte um die Rentenreform wurde im Frühjahr 2001 im Rahmen des vom Präsidenten ins Leben gerufenen „Nationalrats für die Rentenreform“ erneut aufgegriffen. An seiner Arbeit beteiligten sich mehrere Ministerien, Vertreter der beiden Parlamentskammern, der Rentenfonds sowie der Interessenverbände. (Vgl. Maleva et al. 2007: 161) Michail Dmitiew, der sich zu diesem Zeitpunkt als stellvertretender Minister für Wirtschaftsentwicklung aktiv an der Ausarbeitung des Reformprojekts beteiligte, behauptet jedoch in einem Interview, dass die zentralen Entscheidungen letztendlich von einem kleinen „Expertenkreis“ getroffen wurden, in dessen Rahmen einige wenige Gruppen mit alternativen Projekten miteinander konkurrierten. (Dmitriew 2009) Die zentralen Diskussionspunkte waren der erforderliche Umfang der Kapitaldeckung, die Rolle der privaten Rentenversicherungsfonds und Investitionsmöglichkeiten für die Sparanteile. Debattiert wurden außerdem die Höhe der Beitragssätze und eine Reform der Frühverrentungsregulierung für Beschäftigte unter gefährlichen und schweren Arbeitsbedingungen. (Vgl. Maleva et al. 2007: 161; Dmitriew 2009)

Die stärkste Auseinandersetzung entwickelte sich um die Einführung der Kapitaldeckung. Dabei favorisierte das liberale Regierungslager,¹³⁴ unterstützt durch Vertreter der Finanzbranche, die sich dadurch umfangreiche Investitionen in Kapitalmärkte erhofften, eine umfangreiche kapitalgedeckte Komponente und eine stärkere Privatisierung des Rentensystems. Ihr Hauptopponent war Michail Surabow, der Leiter des Rentenfonds. Er lehnte zwar die Idee der Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens nicht vollständig ab, zog jedoch eine relativ kleine kapitalgedeckte Komponente vor. (Williamson 2006: 168) Die World Bank wurde dieses Mal nicht direkt zur Diskussion des Reformprojekts zugelassen. Auch ihre

¹³⁴ Dazu zählten der Premierminister Michail Kassjanow, der Wirtschaftsentwicklungsminister German Gref und sein Stellvertreter Michal Dmitriew.

Empfehlungen zur Rentenreform, die 1994 gemacht wurden,¹³⁵ beeinflussten zwar das Reformdesign, wurden jedoch nicht in reiner Form übernommen. (Vgl. Subarevitsch et al. 2007: 167 ff.; Williamson et al. 2006: 168)

Das endgültige Reformprojekt war eine Kompromissentscheidung und unterschied sich auch stark von den Rentenreformkonzepten, die am Ende der 1990er Jahre entwickelt wurden. Bei der Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens wurde eine vorsichtige Vorgehensweise vorgezogen, bei der umfangreiche Altersgruppen ausgeschlossen wurden und die Sparanteile zunächst sehr gering gehalten wurden. Außerdem verzichtete man auf die geplante Erhöhung des Renteneintrittsalters. Für die Sozialrenten wurden weiterhin keine Bedürftigkeitsprüfungen eingeführt. Nicht nur die Auseinandersetzung zwischen den politischen Akteuren sondern wohl auch die positive sozioökonomische Entwicklung beeinflussten den Verlauf der Rentenreform und führten zu den Abweichungen von den früheren Reformplänen. Der Wirtschaftsaufschwung machte es möglich, Rentenrückstände auszuzahlen und eine finanzielle Reserve zu bilden. Dadurch wurden die ursprünglich zentralen Reformziele – finanzielle Stabilisierung und Ausgeglichenheit des Rentensystems – in den Hintergrund gedrängt und die Dringlichkeit der tiefgreifenden und unpopulären Reformmaßnahmen gemindert. (Sinjavskaja 2010: 195) Außerdem entspannte sich zu Beginn der 2000er Jahre die demografische Lage,¹³⁶ wodurch die Position der Anhänger einer „konservativen“ Reformvariante gestärkt wurde. (Maleva et al. 2007: 160)

Die innerhalb von wenigen Monaten vorbereiteten Gesetzesentwürfe wurden vom Präsidenten dem Parlament vorgelegt, und schon im Dezember 2001 wurden mehrere Reformgesetze verabschiedet (vgl. Maleva et al. 2007: 166). Damit wurde ein Drei-

¹³⁵ Das Modell, das von der Weltbank im Jahr 1994 für Russland vorgeschlagen wurde, sah ein dreiteiliges Rentensystem vor. Die erste „umverteilende“ Säule sollte garantierte, festgelegte Leistungen („defined benefits“) einschließen, die im Umlageverfahren durch öffentliche Mittel finanziert werden und in erster Linie der Armutsbekämpfung bzw. -vorbeugung dienen sollten. Die zweite „obligatorische“ Säule sollte im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden und Leistungen im Rahmen des „defined contributions“-Modells gewähren, bei dem die Beiträge festgelegt sind, eine bestimmte Leistungshöhe dagegen nicht garantiert wird. Die dritte Säule sollte eine freiwillige, private Altersvorsorge sein. (Williamson 2006: 170)

¹³⁶ In diesem Zeitraum öffnete sich für mehrere Jahre ein „demografisches Fenster“. Das Rentenalter erreichte eine zahlenmäßig kleine Gruppe von während der 1940er Jahre geborenen Menschen. In arbeitsfähige Alter kamen dagegen die zahlreichen Kinder des „Baby-Booms“ der 1980er Jahre. (Maleva et al. 2007: 160)

Säulen-Modell in der russischen Variante etabliert. Die erste Säule schloss eine so genannte Basisrente, die den fixierten Anteil der Altersrente darstellte, ein. Der Anspruch auf eine Basisrente wurde durch eine Beschäftigungsdauer von mindestens fünf Jahren erworben. Für diejenigen, die keinen Anspruch auf eine Altersrente hatten, blieben die Sozialrenten erhalten. In ihrer Höhe wurden diese an die Basisrenten angeglichen. Somit sicherte das staatliche Rentensystem weiterhin eine universelle Deckung. Die Finanzierung der Basisrenten sollte zum Teil aus der ESSt und zum Teil aus anderen Steuern erfolgen. Zu der ersten Säule zählten die Architekten der Reform auch die Pensionen der Staatsbeamten, die ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert werden sollten. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 31; Maleva et al. 2007: 168) Die zweite Säule umfasste die sogenannte „Versicherungsrente“, bei der es sich um den variablen Anteil der Altersrenten handelte. Diese sollte unter Berücksichtigung der individuellen Leistungen berechnet und ausschließlich aus dem an die gesetzliche Rentenversicherung abgeführten ESSt-Anteil finanziert werden. Im Rahmen dieser Säule wurden nun zwei verschiedene Finanzierungsverfahren angewendet: die Umlagefinanzierung und das Kapitaldeckungsverfahren. Bei der Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens ging man äußerst vorsichtig vor. Nur ein kleiner Teil der Versicherungsbeiträge sollte am Kapitalmarkt angelegt werden. Zunächst sollten es zwei Prozent des Lohnfonds sein. Bis 2008 sollte dieser Anteil schrittweise auf 6 Prozent ansteigen. Die jüngeren Beschäftigten wurden am Aufbau des Deckungskapitals stärker beteiligt und ältere Arbeitnehmer – Männer über 50 und Frauen über 45 – wurden davon komplett ausgeschlossen. Der größere Teil der im Rahmen der ESSt erhobenen Versicherungsbeiträge sollte auf fiktiven individuellen Konten verbucht und dann aber nach wie vor zur Finanzierung der laufenden Renten verwendet werden. Bei Renteneintritt sollte das fiktive Kapital anhand einer Formel, die sich nach der Lebenserwartung richtete, in eine regelmäßige Rentenzahlung umgerechnet werden.¹³⁷ Die dritte Säule stellten freiwillig abgeschlossene Rentenversicherungen und Betriebsrenten, die in manchen Branchen obligatorisch waren, dar. Diese

¹³⁷ Die Summe der Beiträge wird dabei durch die Anzahl der Jahre der erwarteten Lebensdauer geteilt werden. Da man auf die früher geplante Unterscheidung zwischen Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Renteneintrittsalters verzichtete, wurde der Nenner für alle Bevölkerungsgruppen zunächst auf 12 gesetzt und sollte bis 2013 auf 19 steigen. (Maleva et al. 2007: 169)

konnten aus den Beiträgen der Versicherten oder der Arbeitgeber finanziert werden. (Maleva et al. 2007: 169 f.; Maleva/Sinjavskaja 2005: 31)

Die Etablierung des neuen Finanzierungsmechanismus unterschied sich erheblich zum Beispiel von Chile, dessen System als Prototyp für die Einführung der Kapitaldeckung diente. Im Gegensatz zu Chile, wo die Verwaltung und die Anlage der Sparanteile der Rentenbeiträge, wenn auch unter Aufsicht einer speziellen Kontrollbehörde, vollständig privatisiert wurden, etablierte man in Russland ein staatliches Kreditinstitut, die „Wneschekonombank“ (Bank für Außenwirtschaft). Die Beschäftigten hatten zwar theoretisch die freie Wahl zwischen der „Wneschekonombank“ und den privaten Anlagegesellschaften bzw. Versicherungen. Allerdings war die Informationskampagne über die Reforminhalte und die Möglichkeiten, mit den Sparanteilen umzugehen, äußerst mangelhaft. Der Leiter des staatlichen Rentenfonds, Michail Surabow, führte außerdem eine aggressive Medienkampagne durch, die die Vorteile der Wneschekonombank im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Alternativen hervorhob. Außerdem dämpfte eine hohe Gewinnsteuer, mit der die Sparanteile belegt wurden, wenn sie an die privaten Versicherungsfonds übertragen wurden, die Bereitschaft der privaten Versicherer, im Rahmen der obligatorischen Rentenversicherung tätig zu werden. (Vgl. Massilia-Cruz/Rubtschenko 2004) Im Endergebnis blieb der größte Teil der Sparanteile bei der Wneschekonombank; fast 97 Prozent waren es im Jahr 2005. Dabei durfte die Wneschekonombank die Sparanteile nur in staatliche Wertpapiere mit geringer Rendite investieren, was bei der bestehenden Inflationsrate künftigen Rentnern reale Verluste einbringen würde. (Jasin 2006: 9; Maleva et al. 2007: 202)

Ein weiterer bedeutender Unterschied zu vielen anderen Ländern, die im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Rentenversicherungskomponenten hatten, bestand darin, dass die Sparanteile nicht zum Eigentum der Versicherten wurden, sondern Staatseigentum blieben. Dabei argumentierte man damit, dass der Sparanteil aus der ESSst und nicht aus den Beiträgen der Beschäftigten gebildet werden würde und es damit keine Grundlage für Eigentumsrechte der Versicherten gäbe. (Vgl. Maleva et al. 2007: 183) Daher kann man der Behauptung von Maleva et al. (2007: 185) zustimmen, dass trotz der Einführung der Kapitaldeckung keine starke Privatisierung des Rentensystems erfolgte. Denn der Staat blieb nicht nur die zentrale

Kraft, die die Spielregeln im Bereich der Altersvorsorge festlegte; die föderalen Steuerbehörden sammelten und kontrollierten die Mittel, die im Rahmen der ESSt erhoben wurden. Der Staat war weiterhin der Eigentümer aller Finanzmittel der obligatorischen Rentenversicherung, die darüber hinaus zum größten Teil vom staatlichen Rentenfonds und der Wneschekonombank verwaltet wurden. Hier kann man auch anmerken, dass der private Versicherungsmarkt trotz einer Zunahme sowohl der Anzahl der Versicherten als auch des Beitragsumfangs im Rahmen der privaten Altersvorsorge, sich relativ schwach entwickelte (vgl. Maleva et al. 2007: 206 f.).

Infolge der Rentenreform ergaben sich weitere Veränderungen, die sowohl die laufenden als auch die künftigen Renten betrafen. Die laufenden Renten wurden nach der Einführung der Basisrente neu berechnet, wobei die „neue“ Rente nicht geringer ausfallen durfte als vor der Neuberechnung. Dienstaltersrenten wurden für alle Beschäftigtengruppen, außer für Staatsbeamte der föderalen Ebene, in „normale“ Altersrenten umgewandelt. Für die künftigen Rentner wurden alle Deckelungen der Rentenhöhe aufgehoben. Die Höchstleistung für die gegenwärtigen Rentner war allerdings nach wie vor durch eine Beitragsbemessungsgrenze von 120 Prozent des Durchschnittslohns eingeschränkt. Außerdem wurden im Jahr 1998 eingeführte Einschränkungen aufgehoben und alle weiterbeschäftigten Rentner durften ihre Renten wieder im vollen Umfang erhalten. (Vgl. Maleva et al. 2007: 174 f.) Darüber hinaus wurde das Rentensystem auf die Beschäftigten der sogenannten Kleinbetriebe und Selbstständige ausgedehnt. (Vgl. Maleva et al. 2007:195)

Ein weiteres Novum bestand in der Einführung der neuen Indexierungsregeln. Dabei entschied man sich für eine gemischte Variante, bei der die Renten sowohl an die Inflation als auch an das Lohnwachstum angepasst werden. Diese Art der Indexierung sichert sowohl die Kaufkraft der Rentner als auch ihre Beteiligung an der Steigerung des allgemeinen Lebensstandards (vgl. OECD 2007: 65). So wurde ab dem Jahr 2002 die Basisrente an die Inflationsentwicklung angepasst, wobei die Entscheidungen über die Häufigkeit der Anpassung sowie über den Indexierungskoeffizient der Regierung der Russischen Föderation überlassen wurden. Für die Versicherungskomponente der Rente wurde eine regelmäßige, an die Preisentwicklung gebundene Renten Anpassung festgelegt. Außerdem konnte dieser

Rentenanteil zusätzlich infolge des Lohnwachstums zunehmen, wenn das Lohnwachstum den Summenquotient der an die Preisentwicklung gekoppelten Indexierung in demselben Jahr übersteigen sollte. Die finanzielle Stabilität des Rentenfonds sollte durch die im Rahmen der Indexierungsregeln eingebaute Schranke gesichert werden, die Renten durften nicht schneller steigen, als die Einnahmen des Rentenfonds. (Vgl. Maleva et al. 2007: 176 f.) Die Indexierung erfolgte in den folgenden drei Jahren regelgemäß und regelmäßig. Die Basisrente wurde acht Mal und so sogar öfter als der Versicherungsanteil indexiert. Infolge der Neuberechnung der Renten und der regelmäßigen Indexierung konnte man auch einen stetigen Anstieg ihrer Realwerte beobachten. (Vgl. Maleva et al. 2007: 187 ff.)

Die Entwicklung der durchschnittlichen Lohnersatzquote verlief jedoch nicht so positiv. Sie betrug nach der Wirtschaftskrise 1998 etwa 30 Prozent und stieg infolge der Rentenerhöhungen und Indexierungen zu Beginn der 2000er leicht an, sank dann jedoch nach 2002 wieder unter 30 Prozent. (Vgl. Maleva et al. 2007: 191) Die zentralen Gründe dafür waren, dass die Anpassung an die Lohnentwicklung nur für den „Versicherungsanteil“ der Renten vorgesehen war, und dass die Indexierung durch die Bindung an den Einnahmenumfang des Rentenfonds eingeschränkt wurde. (Maleva et al. 2007: 192) Im Verhältnis zum Existenzminimum stiegen die Durchschnittsrenten weiterhin, obwohl dieses Wachstum langsamer als vor 2002 war. (Vgl. Maleva et al. 2007: 191) Insgesamt verbesserte sich das Lebensniveau der russischen Rentner im Vergleich zu ihrer Lage während der 1990er Jahre. Die Mehrheit der Rentner hatte allerdings nach wie vor ein mehr als bescheidenes Einkommen, denn trotz aller Rentenerhöhungen betrug die Durchschnittsrente am Ende der Regierungszeit Putins immernoch weniger als 40 Prozent des Durchschnittslohns und lag ungefähr auf dem Niveau des Existenzminimums. (Gurwitsch 2008: 43)

Praktisch blieb das staatliche Rentensystem auch nach der Reform universell und recht umfangreich, denn alle Beschäftigtengruppen unterlagen wie bisher auch der Rentenversicherungspflicht und für all diejenigen, die keinen Anspruch auf eine Altersrente hatten, bestand die Möglichkeit, eine Sozialrente zu beziehen. In der Mitte der 2000er Jahre gab es über 38 Millionen Rentner, die über ein Viertel der Gesamtbevölkerung Russlands ausmachten. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 34 f.) Man sollte allerdings die Problematik des informellen Sektors berücksichtigen, denn real

war ein bedeutender Teil der Arbeitskräfte weder durch das Rentensystem noch durch andere Versicherungszweige erfasst. (Vgl. Maleva/Sinjavskaja 2005: 37 ff.)

3.7. Wohn- und Kommunalwirtschaft

Während der ersten Amtszeit Putins wurden die in den 1990er Jahren initiierten Reformen im Bereich Wohnen fortgesetzt. Die besseren makroökonomischen Bedingungen, das gestiegene Realeinkommen der Bevölkerung (vgl. Russland-Analysen 2006: 14), die hohe Popularität des Präsidenten sowie die veränderten Kräftekonstellationen schufen günstige Bedingungen für einen neuen Refromanlauf.

Vorstoß zur Liberalisierung und Privatisierung der Kommunalwirtschaft

Das im Jahr 2001 beschlossene Reform- und Modernisierungsprogramm sah erneut eine inkrementelle Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen in der Kommunalwirtschaft vor. Die Zuwendungen für die staatlichen Wohnungs- und Kommunalwirtschaftsunternehmen sollten abgeschafft werden. Die Versorgungsunternehmen sollten von Verwaltungsaufgaben befreit, saniert und anschließend privatisiert werden. Für die vollständige Übertragung der Wohnkosten auf die Wohnungsnutzer wurde eine Frist von vier Jahren gesetzt. (Vgl. Poletajew 2007: 2; Tschetwernina 2006: 4; Veselovsky 2003: 2)

Im Jahr 2003 wurden plangemäß Änderungen zum Gesetz „Über die Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik“ vorgenommen, die die Ersetzung von Subventionen an die Versorgungsunternehmen durch gezielte Zahlungen an bedürftige Verbraucher vorbereiteten. Das Verfahren und die Bedingungen für die Vergabe dieser Zahlungen sollten von regionalen Behörden bestimmt werden. (Rossijskaja Gazeta 06.05.2003) Infolge der Delegierung der Reformumsetzungszuständigkeit auf die regionale Ebene ergaben sich beträchtliche regionale Unterschiede sowohl im Hinblick darauf, wie schnell die Einführung der neuen Wohnhilfe-Mechanismen erfolgte, als auch darauf, wie viele Familien diese Leistungen erhielten. (Vgl. NISP 2009a) Die Reformumsetzung gelang im Endeffekt jedoch nur zum Teil. Auch danach existierten zwei Sicherungsmechanismen nebeneinander. Zum einen wurden die bedürftigkeitsgeprüften „Wohnkostensubventionen“ vergeben und zum anderen kamen nach dem alten Muster bestimmten Bevölkerungsgruppen, unabhängig von ihrem Einkommensniveau, Vergünstigungen bei der Zahlung der Wohnnebenkosten

zu. Zwar sank die Zahl der Empfänger der Vergünstigungen in den folgenden Jahren, dennoch wurden die gezielten Wohnsubventionen nicht zum dominierenden Sicherungsmechanismus in der absoluten Mehrheit der Regionen. (Vgl. OECD 2011: 128) Die nicht vollständige Reformumsetzung in den Regionen hat wohl zwei zentrale Ursachen: Zum einen erfolgte auf der Bundesebene im Jahr 2005 ein sozialpolitischer Trennwechsel, zum anderen schuf die Mitfinanzierung der regionalen Sozialausgaben aus dem föderalen Haushalt Anreize dafür, die Ausgaben nicht sinken zu lassen. (Vgl. De Silva et al. 2009: 106; NISP 2009a)

Nicht ganz plangemäß verlief auch die Übertragung der Wohnungs- und Kommunaldienstleistungskosten auf die nicht bedürftigen Bevölkerungsgruppen. Die Eigenbeteiligung der Verbraucher an den gesamten Ausgaben für Wohnungs- und Kommunaldienstleistungen sollte im Jahr 2003 bei 80 Prozent liegen. Diese Vorgabe wurde nicht erreicht und der nationale Durchschnitt betrug in diesem Jahr 73 Prozent. Diese Kennzahl spiegelt allerdings nicht die regionale Heterogenität, die sich hier ergab: Je nach Region variierte die Eigenbeteiligung der Bevölkerung von über 90 Prozent bis unter 10 Prozent. Im Allgemeinen stieg der Eigenbeteiligungsanteil kontinuierlich während der 2000er Jahre auf 87 Prozent im Jahr 2008. Das Ziel der vollständigen Übernahme der Wohn(neben)kosten durch die Verbraucher wurde jedoch nicht erreicht. (NISP 2009a; Maleva et al. 2007: 318).

Rückbau der staatlichen Garantien der Wohnungsversorgung

Im Dezember 2004 wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 ein neues Wohnungsgesetzbuch (WGB) verabschiedet, das die staatlichen Garantien beschnitt und weitere Ausgabenlasten von den öffentlichen Haushalten auf die Privathaushalte verlagerte. Auf die Wohnungseigentümer wurde die Verantwortung für den Zustand des Wohnbestandes übertragen. Außerdem legte das WGB fest, dass für die Wartungs- und Reparaturarbeiten in privatisierten Räumen nun Marktpreise gelten sollten. So wurden die Regelungen abgeschafft, denen zufolge diese Arbeiten bis 2005 zwar auf Kosten der Eigentümer, aber zu den für den kommunalen und staatlichen Wohnbestand geltenden Preisen vorgenommen wurden. (Maleva et al. 2007: 315; OECD 2011: 125)

Außerdem wurde die Pflicht des Staates, bestimmte Bevölkerungsgruppen mit Sozialwohnungen zu versorgen, eingeschränkt. Im Jahr 2004 standen 10 Prozent der

Familien auf der Warteliste zur Verbesserung der Wohnbedingungen. (Statistischer Jahresband 2009) Bis zum Inkrafttreten des neuen WGBs wurden nicht nur Familien mit einem sehr geringen Einkommen als bedürftig bewertet, sondern auch solche Familien, deren Wohnfläche pro Kopf eine Mindestnorm unterschritt. Entsprechend den neuen Regelungen hatten nur wirtschaftlich schwache Menschen Anspruch auf die Anmietung einer Sozialwohnung und konnten auf die Warteliste aufgenommen werden. Der Staat garantierte allerdings nach wie vor mehreren Bevölkerungsgruppen (z.B. ehemalige Militärangehörige, Veteranen etc.) unabhängig von ihrer Einkommenssituation seine Unterstützung beim Wohnungserwerb. Bei der Aufteilung der finanziellen Zuständigkeiten zwischen der Bundesebene und den Kommunen ließ der Gesetzgeber eine Lücke. Während der Bundeshaushalt für die zuletzt erwähnte Gruppe und die Haushalte der lokalen Ebene für die Versorgung der Bedürftigen zuständig waren, blieb die Frage der Wohnungsversorgung von Familien, die sich bereits auf der Warteliste aufgrund ihrer eingegengten Wohnbedingungen befanden, ungeklärt. (Kosareva 2011: 210 f.)

Das WGB setzte eine konkrete Endfrist für kostenlose Privatisierung der Wohnräume aus dem öffentlichen Wohnungsbestand. Wohnungen, die den Bürgern nach dem 1. März 2005 im Rahmen eines sozialen Mietvertrags bereitgestellt werden, durften nicht mehr privatisiert werden. (Staatsversammlung der Republik Sacha 2012: 325 f.) Das neue WGB machte des Weiteren die Zwangsräumung von Sozialwohnungen bei Nichtzahlung der Nebenkosten möglich. Die Mieter mussten in so einem Fall in andere Wohnräume umgesiedelt werden, die der Norm von sechs Quadratmetern Wohnraum pro Person genügen mussten, sich allerdings auch an einem anderen Wohnort befinden konnten. Die Ungenauigkeit der gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Begründung der Zwangsräumung von sozialen Wohnungen machte es möglich, sie willkürlich zu deuten und anzuwenden. (Vgl. Maleva et al. 2007: 313)

Parallel zu den Schritten hin zur Privatisierung der Wohnungsversorgung und mehr Markt im Kommunalsektor wurde die Entwicklung von Finanzmechanismen auf dem Wohnungsmarkt, die eine zahlungskräftige Nachfrage nach Wohnraum stimulieren sollten, gefördert.

Förderung der Entwicklung eines Hypothekenmarkts

Den bereits am Ende der 1990er Jahre aufgenommenen Kurs hin zur Schaffung eines funktionierenden Hypothekenmarktes führte die Regierung ebenfalls energisch fort. In den Jahren von 2002 bis 2004 wurden mehrere Gesetze verabschiedet und Gesetzesänderungen vorgenommen, die einen regulativen Rahmen für die Etablierung eines staatlich geförderten Hypothekensystems bildeten. Die im Jahr 1997 nach dem Beispiel der amerikanischen „General National Mortgage Association“ gegründete staatliche „Agentur für Hypothekendarlehen“ (AISHK) spielte bei der Umsetzung der Regierungspolitik eine zentrale Rolle. Die Agentur arbeitet auf der Basis der internationalen und russischen Erfahrungen die Standards für die Hypothekenvergabe aus. Bis zum Beginn des Jahres 2004 war der größte Teil der Regionen involviert. In 36 Regionen begannen Banken nach den von der Agentur ausgearbeiteten Standards Kredite zu vergeben und 50 Banken arbeiteten direkt mit der AISHK zusammen. (Vgl. Kulikow 2010: 6 f.)

In den Jahren 2001 und 2002 zeichnete sich eine Tendenz zur Belebung des Wohnungsbaus ab. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen nahm langsam zu, denn in dieser Zeit stieg die Kaufkraft der russischen Bevölkerung aufgrund einer Einkommenssteigerung. Gleichzeitig sanken die Zinssätze für Hypothekendarlehen, was zu einem Aufschwung auf dem Markt der Wohnungs- und Hypothekenkreditierung führte. (Vgl. Poletajew 2007: 2 f.) Eine Hypothek war trotzdem nur für einen kleinen Teil der russischen Familien der Weg, ihre Wohnungslage zu verbessern, denn während ein Durchschnittsverdiener sich keine Hypothekenkredite leisten konnte, hatten die 10 bis 15 Prozent der russischen Bürger mit einem hohen Einkommen keinen Bedarf an Krediten. (Kulikow 2010: 12) Außerdem stiegen die Wohnungspreise seit dem Beginn der 2000er Jahre dramatisch, sodass die Einkommensentwicklung diesem Wachstum nicht gerecht werden konnte. Dabei scheint gerade die Politik der russischen Regierung, die einen einfacheren Zugang zu Hypothekenkrediten für die zentrale Lösung des Wohnungsproblems hielt, die Lage auf dem Wohnungsmarkt durch eine vermehrte Geldzufuhr erschwert zu haben. Die auf eine erhöhte Nachfrage nicht vorbereitete Bau- und Baumaterialindustrie, die mangelhafte rechtliche Regulierung sowie der durch bürokratische Einschränkungen bedingte Mangel an Baugrundstücken verhinderten ein entsprechendes Bauvolumenwachstum und führten stattdessen zu einem starken Preisanstieg. (Poletaev 2007: 20)

3.8. Monetisierung von Vergünstigungen und Neuordnung der Finanzierungszuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe

Im Jahr 2005 erfolgte eine in der Öffentlichkeit oft als „Monetisierung von Vergünstigungen“ bezeichnete Reform. Damit versuchte die Regierung mit der jahrzehnte alten Tradition, Leistungen an bestimmte Personengruppen ungeachtet ihres Einkommensniveaus zu gewähren, zu brechen. Vergünstigungen, die bislang bestimmten Bevölkerungsgruppen ohne Bedürftigkeitsprüfungen gewährt wurden, sollten durch Geldleistungen ersetzt werden (vgl. Schröder 2005: 5). Diese Leistungsart, deren Empfängerkreis während der 1990er Jahre extrem answoll, war seit Langem ein Dorn im Auge der Regierungsmitglieder, die einen schlanken Sozialstaat befürworteten. Sie hielten diese Art der sozialen Unterstützung für inkompatibel mit der Marktwirtschaft, die „hard budget constraints“ und monetäre Transaktionen voraussetzt und betrachteten sie als ein Hindernis auf dem Weg zur Liberalisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors (vgl. Wengle/Rasell 2008: 742; Staatsduma 2008).

Außerdem hob die Regierung stets hervor, dass es notwendig sei, ein Sozialhilfesystem zu etablieren, das tatsächlich bedürftige Menschen begünstigen sollte und so als ein effektives Mittel der Armutsbekämpfung wirken würde. Als Ziel galt, die Armutsrate von ca. 20 Prozent auf 10 bis 12 Prozent zu reduzieren. (Russland-Analysen 26.03.2004) In seiner Rede an die Nation im Mai 2004 verkündete der Präsident, dass die Regierung sich bei der Armutsbekämpfung nicht nur auf die Wachstumsförderung verlassen möchte. Es sei auch notwendig, ein effizientes Systems der Wohlstandsumverteilung zu schaffen (zitiert nach World Bank 2006: 127).

Die Problemlagen, auf die die Regierung hinwies, waren in der Tat vorhanden. Die Vergünstigungen waren extrem zahlreich und kostspielig, aber im Hinblick auf die Armutslinderung wenig effektiv, denn die Empfänger dieser Leistungen konzentrierten sich in den Haushalten mit einem mittleren Einkommensniveau. (Vgl. Maleva et al. 2007: 334) Die Anzahl der Empfänger von Vergünstigungen schätzte die Weltbank (2006: 133) im Jahr 2002 auf etwa 27 Millionen Menschen. Die Ausgaben für diese Leistungen betragen im Jahr 2002 schätzungsweise 4,3 Prozent des BIP, wobei der größte Teil davon auf die Subventionen für die Wohnungs- und

kommunalen Versorgungsdienstleistungen entfiel. Für Programme zur gezielten Unterstützung von Bedürftigen wurden in diesem Jahr dagegen bloß 0,4 Prozent des BIP ausgegeben.¹³⁸ (Vgl. World Bank 2006: 133 f.)

Der riesige Umfang des Begünstigtenkreises und die Typenvielfalt von Vergünstigungen führten auch dazu, dass sie extrem schwer zu verwalten waren. Berechnungs- und Finanzierungsverfahren waren nicht genau definiert und die Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen war mangelhaft. Daher war dieser Bereich der sozialen Sicherung stark unterfinanziert. Laut Expertenschätzungen wurden die Garantien in diesem Bereich zu Beginn der 2000er Jahre finanziell zu nur etwa 30 Prozent gedeckt. (Vgl. Wengle/Rasell 2008: 742) Insofern sollte die Reform laut Regierungsplan nicht nur die Leistungen monetarisieren, sondern auch eine höhere Transparenz bei ihrer Vergabe herbeiführen, bürokratische Ineffizienz verringern, durch Finanzmittel nicht gedeckte Leistungsgarantien beseitigen und eine klare fiskalische Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der föderalen und regionalen Ebene herstellen. (OECD 2011: 131)

Warum kam diese Reform erst in der Mitte der 2000er Jahre zustande? Es liegt wohl in erster Linie daran, dass sie der Gegenstand einer mehrere Jahre andauernden Auseinandersetzung in der Exekutive war. Während das Finanzministerium die Umwandlung der Sach- in Geldleistungen voranzubringen versuchte, stieß dieses Projekt auf die Ablehnung seitens mehrerer Regierungsmitglieder, darunter des Premierministers Michail Kassjanow, seiner Stellvertreterin Walentina Matwienko und des Leiters des Ministeriums für Arbeit und soziale Entwicklung Alexander Potschinok. Angesichts der nahenden Präsidentschaftswahl im März 2004 wurde zunächst beschlossen, die Frage der Monetisierung ruhen zu lassen. (Gontmacher 2005) Nachdem die Gegner des Projektes infolge der Entlassung der Regierung von Michail Kassjanow (vgl. Mommsen 2004: 29) weniger als einen Monat vor der Präsidentschaftswahl 2004 ihre Posten verließen und Putin die Wahl mit einer großen Mehrheit der Stimmen gewann, schienen die Rahmenbedingungen für die Reform

¹³⁸ Davon 0,2 Prozent für das Kindergeld für bedürftige Familien, 0,1 Prozent für Wohnungs- und Versorgungsdienstleistungen und 0,1 Prozent für andere Sozialhilfe-Programme auf der subnationalen Ebene. (World Bank 2006: 133 f.)

perfekt zu sein. Wladimir Putin stand auf dem Höhepunkt seiner Popularität. Außerdem rechnete die Regierung mit einer großen Unterstützung im Parlament. Die Föderalismusreform räumte die mögliche Opposition auf der regionalen Ebene aus dem Weg. Innerhalb der Regierung war die Reform zwar nach wie vor umstritten, ihre Befürworter waren nun jedoch in der Mehrheit. (Vgl. Wengle/Rasell 2008: 743)

Als der Gesetzesentwurf im Parlament diskutiert wurde, nahm die Entwicklung jedoch eine unerwartete Wende. Der Vorsitzende des Komitees in Fragen der Arbeit und Sozialpolitik initiierte mit Unterstützung eines Teils seiner Partei „Einiges Russland“ die Einführung des so genannten „Sozialpakets“. Es handelte sich darum, Sachleistungen wie Medikamentenversorgung und Kuraufenthalte für Begünstigte, deren Leistungen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollten, weiterhin zu gewähren. Dieser Vorschlag wurde auch vom Präsidenten unterstützt und setzte sich durch. (Kortschagina et al. 2005: 14; Gontmacher 2005) Insgesamt fiel die parlamentarische Unterstützung dieses Reformprojekts ungewöhnlich knapp aus. Bei der Abstimmung in der Duma wurden 295 Pro-Stimmen, die von den Abgeordneten der Partei „Einiges Russland“ und einem Teil der Liberaldemokratischen Partei Russlands (LDPR) stammten, abgegeben. Mit insgesamt 114 Gegenstimmen votierten die kommunistische Partei, die linke Fraktion Heimat, einige wenige Abgeordnete der LDPR und der Partei Einiges Russland sowie mehrere unabhängige Abgeordnete. (Remington 2009: 99)

Das neue Gesetz teilte die Finanzierungszuständigkeiten der Leistungen zwischen der föderalen und der regionalen Ebene auf. Die föderale Ebene war für ca. 13 Prozent der Bevölkerung zuständig, während die regionalen Haushalte die Finanzlast für Leistungen¹³⁹ von etwa 15 Prozent der Bevölkerung zu tragen hatten. (OECD 2011: 132) Für die Begünstigten, deren Leistungen nun aus dem föderalen Haushalt finanziert werden sollten, wurden Geldzahlungen festgelegt, die sich in ihrer Höhe

¹³⁹ Regionale Haushalte finanzierten in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre folgende soziale Leistungen: Vergünstigungen für Arbeitsveteranen, Arbeiter an der Heimatfront und Opfer der politischen Repressionen; Sozialhilfemaßnahmen für ältere Personen mit Kindern, Waisenkinder, Subventionen der Wohn(neben)kosten, Sozialhilfe für einkommensschwache Familien mit Kindern. Dazu kommt, dass regionale Budgets auch Vergünstigungen der Wohnnebenkosten für Leistungsempfängergruppen finanzieren, die eigentlich aus dem föderalen Budget finanziert werden sollten. Dafür erhalten Regionen Subventionen aus dem föderalen Budget. (Gorina/Subarevitsch 2011: 51)

nach der Kategorie der Begünstigten differenzierten (Vgl. OECD 2011: 133). Die regionalen Regierungen sollten ihre eigenen Mechanismen der Monetisierung entwickeln, wobei die Vorgabe galt, dass die materielle Lage der Leistungsempfänger sich nicht verschlechtern sollte. (Vgl. Kortschagina et al. 2005: 14) Die Regionen wurden zwar aufgefordert, die Vergünstigungen zu monetisieren, aber das Gesetz erlaubte ihnen, über die Details und den Zeitplan der Reformumsetzung eigenständig zu entscheiden. (Wengle/Rasell 2008: 745)

Die Öffentlichkeit wurde von der Diskussion über diese Reform, die einen sehr großen Teil der Bevölkerung betraf, weitgehend ausgeschlossen. Sogar während parlamentarischer Lesungen wurden die Informationen über ihren Inhalt in den Medien knapp gehalten (vgl. Round 2008: 184 ff.; Wengle/Rasell 2008: 746). Daher ist es kein Wunder, dass die öffentliche Reaktion auf die Neuerungen erst nach dem Inkrafttreten des Reformgesetzes am 1. Januar 2005 erfolgte, als ein Teil der Leistungsempfänger schon mit den unmittelbaren Folgen konfrontiert wurde. Im Land begann eine Protestwelle. Allein im Januar 2005 fanden in verschiedenen, vor allem großen Städten 55 Demonstrationen statt. (Kortschagina et al. 2005: 1; Wengle/Rasell 2008: 745) Laut Umfragen befürchteten die Betroffenen, dass die Regierung keine den Sachleistungen entsprechenden Geldleistungen erbringen würde und dass ihre materielle Lage sich dadurch verschlechtern würde. (Vgl. Schröder 2005: 7) Die regionalen Behörden waren auf die komplexe Aufgabe nicht ausreichend vorbereitet und erhielten auch wenig Unterstützung aus dem Zentrum. Es kam zur verspäteten und unvollständigen Auszahlung der Leistungen im Januar 2005, was zusammen mit dem Mangel an zuverlässigen Informationen über die Reform und daraus entstehenden Gerüchten die Proteste zusätzlich anheizte. (Wengle/Rasell 2008: 745 f.)

Die Regierung und die Parlamentsfraktion „Einiges Russland“ versuchten zunächst, die Proteste als Aktionen einer kleinen Minderheit darzustellen. Von den regionalen Organisationen von „Einiges Russland“ in Zusammenarbeit mit den Gouverneuren wurden Gegendemonstrationen organisiert, die die Unterstützung der Bevölkerung für die Regierungsreform beweisen sollten. (Nezavisimaja Gazeta 17.02.2005) Die anhaltenden Demonstrationen veranlassten den Präsidenten letztendlich dennoch dazu, die Regierung öffentlich zu kritisieren. Es wurden auch mehrere Maßnahmen

zur Schlichtung der Unruhen unternommen. Die Renten sowie die Löhne im öffentlichen Dienst wurden außerplanmäßig erhöht, für alle Vergünstigungsempfänger wurden ermäßigte Fahrkarten eingeführt, was dem Ziel der Reform deutlich widersprach, und den Regionen wurden zusätzliche Mittel garantiert, die ihre finanzielle Last erleichtern sollten. Außerdem wurde die Zeitplanung der Regierung im Hinblick auf andere soziale Reformen geändert. (Vgl. Wengle/Rasell 2008: 746)

Wie stark veränderte sich das System der sozialen Sicherung infolge dieser Reform? Wenn man die Ergebnisse der Implementierung betrachtet, war diese Reform nur ein Teilerfolg. Es gelang nicht, mit alten Prinzipien der Leistungsgewährung komplett zu brechen. Ein großer Teil der Vergünstigungen existierte sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene weiterhin in Form von Sachleistungen. So erhielten auf der föderalen Ebene im Jahr 2007 weiterhin etwa 48 Prozent der Begünstigten Sachleistungen. Der Anteil der Sachleistungsempfänger sank allerdings in den darauffolgenden Jahren bis 2010 auf ein Viertel, weil ein immer größerer Anteil der Begünstigten sich ihr „soziales Paket“ in bar auszahlen ließ. (OECD 2011: 132) Die Mehrheit der Regionen monetisierte die Vergünstigungen für Wohn- und Kommunaldienstleistungen nicht. In einem Drittel der Regionen wurden Vergünstigungen bei der Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel weiterhin in Sachform gewährt. Nur die Hälfte der Regionen monetisierte zahnärztliche Leistungen. Da zwei Drittel der Regionen mit Haushaltsdefiziten konfrontiert waren, hatten viele Regionen starke finanzielle Anreize, eine großflächige Monetisierung zu vermeiden. (OECD 2011: 133 f.) Die Leistungsgewährung blieb außerdem weiterhin zum größten Teil an die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen gebunden. Trotz der wiederholten Absichtserklärungen der Regierung, die Anzahl der Vergünstigungen zu reduzieren und stattdessen ein effizientes Sozialhilfesystem zu schaffen, wurden in diesem Bereich nur bescheidene Erfolge erzielt. (Vgl. Worldbank 2007: 20)

Die Vorgabe, dass die materielle Lage der Leistungsempfänger sich durch die Monetisierung nicht verschlechtern sollte, wurde ebenfalls nicht erfüllt, obwohl die Ersetzung von Sach- durch Geldleistungen im Endeffekt zu einer kostspieligen Angelegenheit wurde. Allein die Ausgaben auf der föderalen Ebene stiegen um das

Drei- bis Vierfache. (Maleva et al. 2007: 341) Dennoch erlebte ein Großteil der Leistungsempfänger nach der Monetisierung Wohlstandsverluste, die für regionale Vergünstigungsempfänger stärker waren. Diese Einbußen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig mit der Monetisierung auch die Preise für die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel um fast 30 Prozent sowie für Wohnungs- und Kommunaldienstleistungen um etwa 13 Prozent anstiegen. Im öffentlichen Bewusstsein verschmolzen jedoch diese Ereignisse, und die Wohlfahrtsverluste wurden der Reform zugeschrieben. (Maleva et al. 340 f.)

Als ein Erfolg dieser Reform kann die Klärung von Finanzierungszuständigkeiten gesehen werden. Außerdem verbesserte die Reform die finanzielle Lage der Unternehmen in den Bereichen Nahverkehr und Kommunaldienstleistungen. (Maleva et al. 2007: 343 f.)

4. Zwischenfazit

Der Regierung gelang es zwischen 2000 und 2005, einen beachtlichen Anteil der Reformpläne, die während der 1990er Jahre nicht realisierbar waren, in Form von Gesetzen zu verwirklichen. Dazu gehörten ein Paket der Reformgesetze im Bereich der Altersvorsorge, ein neues Arbeitsgesetzbuch und ein Wohngesetzbuch, eine umfassende Steuerreform, die die Einführung der einheitlichen Sozialsteuer einschloss sowie ein Gesetzespaket, das die Monetisierung von Vergünstigungen und eine Klärung der Verwaltungs- sowie Finanzierungszuständigkeiten in diesem Bereich herbeiführen sollte. Auch im Rahmen der fiskalföderalistischen Reform wurden die Aufgaben und die Zuständigkeiten der einzelnen Regierungs- und Verwaltungsebenen besser voneinander abgegrenzt. Die Kontrolle über die Steuereinnahmen und ihre Umverteilung konzentrierte sich in den Händen der Zentralregierung, wodurch eine Grundlage für eine funktionierende Mittelallokation zwischen den Regionen gebildet wurde. (Gelman 2010: 102 f.; De Silva et al. 2009: 44)

Hierbei muss angemerkt werden, dass die zu Beginn der 2000er Jahre angekündigten sozialpolitischen Reformvorhaben nicht vollständig umgesetzt wurden. Man kann dem Urteil von Rasell (2009) zustimmen, dass die Reformpläne, die während der

ersten Regierungszeit von Wladimir Putin ausgearbeitet wurden, tatsächlich eine radikale Liberalisierung im Sinne der Individualisierung von Risiken vorsahen. Allerdings wurden viele der geplanten Reformen nicht oder nicht in reiner Form umgesetzt, sodass die Ergebnisse weitaus moderater ausfielen, als man angesichts der Reformpläne vermuten könnte. (Rasell 2009: 92) In den meisten Fällen lag es in erster Linie daran, dass sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung Akteure existierten, die die Umsetzung der Pläne der Gref-Mannschaft abbremsen konnten. Dazu gehörten in erster Linie die Versicherungsfonds und die sozialen Ministerien. So hatte zum Beispiel die Einmischung des Leiters des Rentenversicherungsfonds in die Diskussion über die Neugestaltung der Altersvorsorge eine bedeutende Abweichung von dem Plan, der vom von Gref geleiteten Ministerium für Wirtschaftsentwicklung vorgeschlagen wurde, zur Folge. (Nezavisimaja Gazeta 12.04.2001; Dmitriew 2009; Williamson 2006: 168) Bei der Arbeitsrechtsreform machte die Regierung Zugeständnisse an die Gewerkschaften und an linke Parteien (vgl. Chen/Sil 2006: 70 f.). Die mehrfach angekündigte umfassende Gesundheitsreform fand aufgrund der erfolgreichen Lobbyarbeit seitens des Gesundheitsministeriums und des Krankenversicherungsfonds nicht statt. (Rossijskaja Gazeta 28.02.2007; Cook 2007: 173; Gontmacher 2008: 121) Auch in anderen Politikfeldern waren die Reformbestrebungen der Regierung nicht immer erfolgreich. So scheiterte zum Beispiel die Verwaltungsreform, obwohl sie vom Präsidenten persönlich gefordert wurde. Ebenso wurde die Absichtserklärung, die großen Monopole – darunter die im Bereich der Wohn- und Kommunalwirtschaft – aufzulösen, zu den Akten gelegt. (Vgl. Remington 2009: 95 f.; Remington 2012: 208)

Die Reform der Vergünstigungen setzte außerdem ein bedeutendes Zeichen. Sie zeigte in gewisser Weise die Grenzen der Systemlenkbarkeit und der Durchsetzbarkeit von Entscheidungen, die keine breite Unterstützung in der Bevölkerung finden. Dieses Projekt war bereits in der Regierung umstritten und fand anschließend auch im Parlament eine ungewöhnlich schwache Unterstützung, sogar bei der sonst loyalen Partei „Einiges Russland“. Eine völlig unerwartete Wende nahm die Reform jedoch erst nach der Verabschiedung der entsprechenden Gesetze. Zum ersten Mal seit dem Beginn der 1990er Jahre traf ein sozialpolitisches Reformvorhaben auf den offenen Widerstand der Bevölkerung. Die Regierung

verfolgte daraufhin nicht konsequent seine Umsetzung und versuchte mit Zugeständnissen und Leistungserhöhungen den negativen Effekt zu mildern. So konnten die regionalen Regierungen einen bedeutenden Einfluss auf ihre Implementierung nehmen und die ursprünglichen Absichten noch weiter verwässern. Das starke Wirtschaftswachstum, das dem Staat höhere Einnahmen bescherte, war vermutlich ein weiterer Faktor für die Aufschiebung bzw. Verwässerung der potenziell unpopulären Reformen, denn dadurch entspannte sich die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte und die Dringlichkeit der sozialpolitischen Umgestaltungsmaßnahmen nahm ab.

Im Hinblick auf die sozialen Ziele waren die Ergebnisse ebenfalls gemischt. Die Lebensstandardsteigerung für die Bevölkerung und die Verminderung der sozialen Ungleichheit wurden im Jahr 2000 zu den zentralen langfristigen Zielen der russischen Regierung erklärt. Der Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums¹⁴⁰ sank in der ersten Hälfte der 2000er Jahre tatsächlich bedeutend von über 28,9 Prozent im Jahr 2000 auf 17,8 Prozent im Jahr 2004. (Russland in Zahlen 2005: 102) Das Versprechen Putins, die Rückstände bei der Auszahlung der Sozialleistungen und Gehälter im öffentlichen Dienst zu beheben, wurde zum größten Teil erfüllt. Die Gehälter im Gesundheitswesen sowie in den Bereichen Kultur und Bildung stiegen zwischen 2000 und 2004 um das Zweifache. Ein Wachstum konnte man auch bei den Durchschnittsrenten beobachten. (Cook 2007: 150; Maleva et al. 2004: 22) Dennoch blieb die Lage eines bedeutenden Teils der russischen Bevölkerung auch in dieser Zeit der wirtschaftlichen Stabilisierung und des Wachstums ungünstig. Dazu zählten unter anderem Personen, deren Einkommen primär von Sozialleistungen abhing sowie ein Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Denn trotz der nun regelmäßigen Zahlungen und Erhöhungen lagen die Durchschnittsrenten weiterhin bloß wenige Prozentpunkte oberhalb des Existenzminimumniveaus. (Russland in Zahlen 2005: 102) Die Leistungen, die für ein Mindestniveau der sozialen Sicherung für Beschäftigte, Rentner und Kinder sorgen sollten, waren bis zum Jahr 2005 unter dem Niveau des Existenzminimums und konnten ihre Aufgabe nicht erfüllen. Sowohl der

¹⁴⁰ Zu beachten ist auch, dass die Grundlage für die Bestimmung des Existenzminimums im Jahr 2000 nach oben korrigiert wurde. (Maleva et al. 2007: 243)

Mindestlohn als auch das stark erhöhte Mindestentgelt im öffentlichen Dienst betragen unter 30 Prozent des Existenzminimums. Das Kindergeld für bedürftige Familien war mit drei Prozent des Mindestlohns verschwindend gering. Die Sozialhilfeprogramme auf der regionalen Ebene waren ebenfalls weiterhin sehr einschränkt in ihrer Fähigkeit, die Einkommenslage der Begünstigten bedeutend und dauerhaft zu verbessern. (Maleva et al. 2007: 225 f.) Die Einkommensungleichheit blieb nicht nur auf einem hohen Niveau sondern stieg während der ersten Regierungszeit Putins. Der Gini-Koeffizient betrug im Jahr 2000 0,395 und lag im Jahr 2004 bei 0,406. (Russland in Zahlen 2005: 114) Somit kann man die Einkommenssteigerung und den Armutsrückgang vielmehr der allgemeinen Verbesserung des Wirtschaftsklimas als sozialpolitischen Maßnahmen zuschreiben.

Im Gesundheitsbereich war die allgemeine Zugänglichkeit zu medizinischen Leistungen noch immer nur eine Absichtserklärung. Zwar stiegen die öffentlichen Gesundheitsausgaben sowohl real als auch im Verhältnis zum BIP, absolut gesehen blieben sie jedoch moderat und reichten nach wie vor nicht aus, um die garantierte universelle und umfassende medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der Anteil der privaten Ausgaben, die zu einem großen Teil informell waren, blieb erheblich. (Vgl. Cook 2007: 150; World Bank 2008: 8) Die Möglichkeit, medizinische Hilfe zu erhalten, hing im hohen Maße mit der Einkommenslage von Privathaushalten zusammen. (World Bank 2008: 22f.) Das Versorgungssystem war fragmentiert und zeichnete sich durch eine hohe Ineffizienz in der Verwendung der Ressourcen aus. (Vgl. World Bank 2008: 13 f.; Tompson 2007: 13) Dementsprechend waren die Erfolge auch im Hinblick auf die demografischen Zielsetzungen bescheiden und die Gesundheitsindikatoren, die für eine Verbesserung der medizinischen Versorgung sprechen würden, zeigten nur geringfügige Verbesserungen. (Vgl. World Bank 2008: 7; Tompson 2007: 5 f.)

Die Absicht, gegen Informalität auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen, wurde ebenfalls nicht umgesetzt. Die staatlichen Kontrollmechanismen blieben schwach und die Arbeitgeber verfügten über große Spielräume bei Entscheidungen über die Entlohnung oder die Entlassung der Beschäftigten und konnten den Sozialabgaben mithilfe von Schwarzzahlungen oder nicht registrierter Beschäftigung entgehen. Ebenso blieb die Absichtserklärung, gleichberechtigte Verhältnisse zwischen der

Arbeitgebern und -nehmern zu fördern unerfüllt, stattdessen wurden die Gewerkschaften zusätzlich geschwächt.

Insgesamt war die Sozialpolitik eher sparsam, trotz der besseren wirtschaftlichen Lage und einem größeren Steueraufkommen. Für diese Thesen spricht die Entwicklung der Sozialausgaben in der ersten Hälfte der 2000er Jahre. Sie blieben auf einem moderaten Niveau bei knapp 12 Prozent des BIPs im Jahr 2004. Zwischen 1999 und 2002 nahmen zwar die Sozialausgaben sowohl real als auch gemessen am BIP zu (World Bank 2006: 188; Cook 2007: 151). Ab dem Jahr 2002 fand jedoch, gemessen am BIP, ein Sozialausgabenrückgang statt, der auf das Konto der Renten-, Gesundheits- und Sozialhilfe und der arbeitsmarktpolitischen Programme ging. Allerdings muss man beachten, dass in dieser Zeit das BIP bedeutend anstieg. (OECD 2011: 124; NISP 2009b)

5. Sozialpolitische Wende oder ein strategischer Aufschub der unpopulären Reformvorhaben?

Im Jahr 2005, auffällig bald nach der Protestwelle infolge der Monetarisierung von Vergünstigungen, schien sich in der Regierung bezüglich der Sozialpolitik eine neue Stimmung zu verbreiten. Beispielsweise wurden Rentensystemanpassungen, die das Wirtschafts- und das Finanzministerium im Jahr 2004 vorbereitet hatten, abgesagt. Dabei sollte zum einen das Rentenalter erhöht und zum anderen ein „Rentensparbeitrag“ für Arbeitnehmer in Höhe von vier Prozent des Lohns eingeführt werden. (Jasin 2006: 9) Stattdessen fand am Anfang des Jahres 2005 eine ungeplante Erhöhung der Basisrente statt. (Maleva/Sinjavskaja 2005: 47 f.) Ferner wurden die Gesundheitsreformpläne auf Eis gelegt, die in der Regierung seit etwa einem Jahr aktiv diskutiert wurden und eigentlich schon als beschlossen galten. Hierbei handelte es sich um den seit langer Zeit vorgesehenen Übergang zur vollständigen Finanzierung der öffentlichen Gesundheitsversorgung aus den Mitteln der obligatorischen Krankenversicherung. Mit dem Ziel der Wettbewerbsförderung sollten die medizinischen Einrichtungen nun ausschließlich entsprechend dem Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen finanziert werden. Ferner sollte das Spektrum der privat finanzierten medizinischen Leistungen erweitert werden. (polit.ru 15.01.2004; polit.ru 08.09.2005)

Anstelle der geplanten Reformen wurden in mehreren sozialpolitischen Bereichen bedeutende Ausgabensteigerungen angekündigt. Im September 2005 erklärte der Präsident „die Erhöhung der Lebensqualität der Bevölkerung“ zu einer „Schlüsselaufgabe der Staatspolitik“. Er bekundete seine Besorgnis um das Ausmaß der Armut, die Lage im staatlichen Gesundheitswesen und die Wohnsituation vieler Bürger. Von der Lösung dieser Probleme hingen die demografische Lage und die Entwicklung des Humankapitals ab, und dank der verbesserten Wirtschaftskonjunktur sei der Zeitpunkt günstig, um diese Aufgabe anzugehen, erklärte Putin. In diesem Zusammenhang wurde der Start der genannten „Projekte der nationalen Priorität“ (Nationalprojekte) in der Wohnungs- und der Gesundheitspolitik bekannt gegeben. Diese standen unter der persönlichen Leitung des Präsidenten und sollten die zentralen Probleme in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen lösen. In Bezug auf diese Projekte wurden Erhöhungen der Haushaltsausgaben in Aussicht gestellt, wobei der föderale Haushalt eine bedeutende Rolle spielen sollte. Zu den konkreten Zielen zählte Putin im Gesundheitsbereich die Entwicklung der medizinischen Primärversorgung und die Überwindung der technologischen Rückständigkeit in solchen Fachgebieten wie zum Beispiel der Kardiochirurgie, Onkologie etc. Zur Lösung der Wohnungsprobleme sollte der Wohnungsbau stärker gefördert werden. Dafür sollte eine bessere Bauinfrastruktur geschaffen, Hypothekenkredite subventioniert, junge Familien beim Wohnungserwerb unterstützt und die Wohnungsversorgung im Rahmen der staatlichen Garantien (Kriegsveteranen, Behinderte etc.) ausgebaut werden. Putin forderte die regionalen Regierungen dazu auf, im Wohnungs- und Kommunalsektor, im öffentlichen Personenverkehr und im Kommunikationsnetz die De-Monopolisierung zu fördern, damit die Endverbraucher von der daraus folgenden Qualitätssteigerung profitieren. Zur Lösung der sozialen Probleme und „Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Landes“ galt es auch, die Qualität des Bildungssystems zu erhöhen, Schulen zu modernisieren, talentierte Schüler, Studenten und Nachwuchswissenschaftler zu fördern sowie die Gehälter der Lehrer und der Hochschulbeschäftigten anzuheben. In den sozialen Kontext wurden auch Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft gesetzt. Diese sollten unter anderem gegen die weit verbreitete Armut unter den Beschäftigten in diesem

Wirtschaftssektor wirken und würden ebenfalls zu höheren Haushaltsausgaben führen. (Ansprache des Präsidenten am 05.09.2005)

5.1. „Projekte der nationalen Priorität“ in den Bereichen Gesundheit und Wohnen

Das Nationalprojekt „Gesundheit“

Das umfangreichste und das teuerste der neuen Projekte war das Programm „Gesundheit“. Dieses sollte die materielle, technische und personelle Ausstattung des öffentlichen Gesundheitswesens verbessern und dadurch zur Gesundheitsförderung beitragen. Für die nächsten zwei Jahre sollten von dem Bund sowie den Regionen dafür mehr als 200 Milliarden Rubel ausgegeben werden. Der größte Teil dieser Mittel war für Gehaltserhöhung von Therapeuten, 15 neue, modern ausgestattete medizinische Zentren und einen Ausbau der Krankheitsprävention bestimmt. (OECD 2006: 238)

Die Projektzielsetzungen deckten in der Tat viele der Bedarfslagen im Gesundheitswesen und reflektierten die Gesundheitsprobleme und demografischen Trends der Gesellschaft.¹⁴¹ Außerdem kam die Regierung damit eindeutig den Wünschen der russischen Bürger entgegen. Einer Umfrage¹⁴² aus dem Jahr 2001 zufolge, hatte die Finanzierung des Gesundheitswesens in den Augen der russischen Bürger eine vorrangige Bedeutung, noch vor der Bildung und anderen Bereichen der sozialen Sicherung. (Levada Zentrum 21.10.2001)

Allerdings war die Umsetzung des Projekts mit zahlreichen Mängeln behaftet, die seine Effizienz erheblich minderten. Dieses hing nicht zuletzt damit zusammen, dass im Laufe der Zeit eine Verschiebung der Projektprioritäten erfolgte, die sich auch in

¹⁴¹ Als zentrale Probleme des Gesundheitswesens, mit denen sich die Prioritätensetzung im Rahmen des Nationalprojektes „Gesundheit“ beschäftigte, wurden folgende identifiziert: Schwäche der „Primärversorgung“ (Prophylaxe, Diagnostik, Krankheitsbehandlung, Rehabilitation, Betreuung von Schwangeren, Förderung eines gesunden Lebensstils etc.), personelle Knappheit im Bereich der Primärversorgung, verringerte Zugänglichkeit zur spezialisierten medizinischen Versorgung, epidemiologische Lage im Land sowie eine hohe Sterblichkeit aufgrund von nicht ansteckenden Erkrankungen und Unfällen. (Popovich et al. 2011: 140)

¹⁴² Die Frage lautete: Was meinen Sie, welche Posten im Staatshaushalt sollten vorrangig finanziert werden?

der Verteilung der Finanzmittel widerspiegelte. Der Fokus verlagerte sich von der Entwicklung der medizinischen Primärversorgung und der Prävention hin zur technologischen Modernisierung. Dementsprechend wurden verschiedenen Schätzungen zufolge 30 bis 45 Prozent der Finanzmittel für den Einkauf der kostspieligen modernen Ausstattung verwendet. (Ulumbekova 2010: 68; OECD 2012: 60; Popovich et al. 2011: 140) Umfangreiche Mittel wurden für den Bau der neuen großen medizinischen Zentren verwendet. Andere Bedarfslagen, wie das niedrige Gehaltsniveau des medizinischen Personals und Maßnahmen zur Verbesserungen seiner Qualifikation, wurden dagegen vernachlässigt und die Ausgaben hierfür fielen vergleichbar gering aus. Die Gehälter der Mediziner und der anderen Beschäftigten im Gesundheitswesen blieben auch nach einigen Erhöhungen unter den niedrigsten im öffentlichen Dienst. Außerdem gingen die Gehaltssteigerungen nicht in dem Maße wie geplant mit einer verbesserten Versorgungsqualität, die durch Weiterbildungsmaßnahmen erreicht werden sollte, einher. Denn weniger als ein Viertel des medizinischen Personals, dessen Gehälter erhöht wurden, nahm an der Weiterbildung teil. (Vgl. Ulumbekova 2010: 68; OECD 2012: 62) Der Nutzen der Ausstattung der medizinischen Einrichtungen mit neuen Geräten wurde dadurch stark gemindert, dass keine Ausgaben für Wartung und Versorgungsmaterialien in den Haushalten der medizinischen Einrichtungen vorgesehen waren und entsprechend ausgebildete Fachkräfte fehlten. Deswegen wurde ein großer Teil der neu angeschafften Geräte nicht benutzt. (Vgl. Popovich et al. 2011: 140; Generalstaatsanwaltschaft RF 2013)

Ein weiteres Problem bestand in einem weit verbreiteten und massiven Missbrauch der für das Projekt bereitgestellten Haushaltsmittel. Zwar sind umfassende Daten darüber nicht vorhanden, jedoch liefern Medienberichte und öffentliche Erklärungen der Kontrollbehörden zahlreiche Hinweise darauf. Laut einem Bericht der Generalstaatsanwaltschaft aus dem Jahr 2013 wurden zahlreiche Verstöße bei der Umsetzung des Projekts „Gesundheit“ aufgedeckt. Es handelte sich um eine rechtswidrige Verwendung der Mittel bei der Anschaffung der medizinischen Geräte und beim Erwerb von Medikamenten in Höhe von vielen hunderten Millionen Rubel. In zahlreichen Regionen wurde außerdem das medizinische Personal, dessen Entgelt erhöht werden sollte, nicht regelgerecht bezahlt und die neu angekauften Geräte wurden nicht benutzt. (Staatsanwaltschaft RF 2013) Die Auflistung dieser Verstöße

verschafft mehr Klarheit über die Ursachen der Prioritätenänderung bei der Umsetzung des Projektes, denn die Einkäufe der kostspieligen medizinischen Geräte oder neue Bauprojekte boten vielfältige Möglichkeiten zur Bereicherung der Verantwortlichen (vgl. polit.ru 27.10.2010; polit.ru 10.08.2010), während zum Beispiel die Gehaltserhöhungen der Beschäftigten ihnen keine finanziellen Vorteile gebracht hätten. Angesichts der Tatsache, dass sogar die Ergebnisse der offiziellen Untersuchungen keine personellen Folgen auf der Regierungsebene nach sich zogen, kann man vermuten, dass diese Praxis, wenn nicht geplant oder erwünscht, dann zumindest gebilligt war. So behielt Michail Surabow, der damalige Minister für Gesundheit und soziale Entwicklung, der von den Medien schon früher, als Leiter des staatlichen Rentenfonds, der Korruption beschuldigt wurde, bis 2007 seinen Posten und besetzte auch danach hochrangige politische Ämter. (Vgl. Kommersant 07.12.2006; Nemzow/Milow 2008: 36)

Das Projekt „Gesundheit“ löste Probleme der Gesundheitsversorgung nur punktuell. Das Gesundheitswesen befand sich weiterhin in einer strukturellen Krise (vgl. Gontmacher 2008: 120) und der garantierte universale Zugang zu den medizinischen Leistungen war in der Realität nach wie vor nicht gewährleistet. (Vgl. OECD 2012: 36; 88 ff.) Der Anteil der öffentlichen Aufwendungen vergrößerte sich zwar zwischen 2005 und 2009, er war jedoch noch wesentlich geringer als etwa Mitte der 1990er Jahre, und die Bevölkerung trug immernoch einen bedeutenden Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben, nämlich über 35 Prozent. (Popovich et al. 2011: 72 f.) Eine Umfrage, die im Jahr 2008 und somit zwei Jahre nach dem Beginn des Projekts durchgeführt wurde, zeigte, dass der Zustand des Gesundheitswesens nur etwas besser als in den Jahren zuvor bewertet wurde. Bedeutende Fortschritte wurden seit 2005 jedoch von einer Mehrheit der Befragten nicht wahrgenommen und die Anzahl der Unzufriedenen überstieg deutlich die Anzahl derer, die die Arbeit der medizinischen Einrichtungen positiv einschätzten. (Levada Zentrum 25.08.2008)

Dennoch wurde 2008 beschlossen, das Projekt fortzuführen, und in den folgenden fünf Jahren wurden mehrere neue Unterprogramme gestartet, die der Bekämpfung der häufigsten Todesursachen – wie z. B. Tuberkulose und Krebs – dienten und auf eine Verringerung der hohen „vermeidbaren Sterblichkeit“ zielten sowie Maßnahmen zur Steigerung der Geburtenraten und zur Bekämpfung der

Kindersterblichkeit enthielten. Die Projektausgaben wuchsen enorm infolge dieser Ausdehnung und überstiegen bis zum Jahr 2010 600 Milliarden Rubel. (Vgl. Popovich et al. 2011: 139)

Erschwingliches und komfortables Wohnen für die Bürger Russlands

Mithilfe des zweiten Nationalprojektes mit sozialer Ausrichtung „Erschwingliches und komfortables Wohnen für die Bürger Russlands“ sollten der Wohnungsbestand und die kommunalen Versorgungseinrichtungen (Wasser, Elektrizität etc.) saniert werden. Das Projekt strebte außerdem eine Verdoppelung des Wohnungsbauumfangs bis 2010 an. Dazu sollte eine Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus für einkommensschwache Familien beitragen. Der Schwerpunkt des Projekts lag jedoch auf der Förderung des privaten Wohnungsbaus. Es wurde geplant, durch die Entwicklung der Hypothekenkreditbranche die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt anzukurbeln. Dafür wurde eine vermehrte Vergabe von aus den Haushaltsmitteln refinanzierten Hypothekenkrediten vorgesehen.¹⁴³ (Rossijskaja Gazeta 27.09.2005) Auf der Angebotsseite wurde eine staatliche Beteiligung in Form von subventionierten Krediten und Steuererleichterungen für Baufirmen und Baumaterialproduzenten eingeplant. (Zaviska 2012: 80)

Das Projekt enthielt auch eine familienpolitische Komponente. Diese spiegelte die vom Präsidenten gesetzte Zielvorgabe, die demografische Lage zu verbessern, wider und verfolgte gleichzeitig das Ziel, die Landwirtschaft zu fördern. Der Wohnraum für junge Familien und junge Fachkräfte, die bereit waren, auf dem Land zu arbeiten, sollte erschwinglicher gemacht werden. Zentrale Instrumente hierfür waren Subventionen oder eine Zahlung der ersten Rate der Hypothekendarlehen, eine Versicherung von Hypothekendarlehen für junge Familien sowie eine Subventionierung von Wohnimmobilienkäufen für junge Fachkräfte auf dem Land. (Rossijskaja Gazeta 27.09.2005)

¹⁴³ Im Jahr 2005 bewilligte die Regierung das Konzept eines einheitlichen Systems der Refinanzierung von Hypothekendarlehen. Vor allem die Regionen, in denen der Hypothekenmarkt noch unterentwickelt war, sollten von dieser Hilfestellung profitieren. Mit der Entwicklung des Refinanzierungssystems wurde die Agentur für die Kreditierung von Wohnungshypotheken (AISHK) betraut. Ihre Aufgabe war es bis 2010, einheitliche Standards für die Vergabe von Hypothekendarlehen zu entwickeln und durchzusetzen sowie Pilotausgaben von durch Hypotheken gesicherten Wertpapieren zu organisieren. (Rossijskaja Gazeta 27.09.2005)

Schließlich sollten staatliche Garantien der Wohnungsversorgung erfüllt werden. Dafür wurden Subventionen für den Wohnungserwerb aus den Haushalten verschiedener Ebenen vorgesehen. Diese Subventionen standen zum einen Personen zu, die sich durch besondere Verdienste auszeichneten oder unter schweren Bedingungen arbeiteten.¹⁴⁴ Zum anderen sollten sie Bedürftigen zukommen, deren Wohnungsbedingungen den sozialen Standards nicht entsprachen. Die Finanzierung der Zuwendungen für die erste Gruppe, die etwa 350.000 Familien umfasste, hatte der föderale Haushalt zu übernehmen. Die Zuständigkeit für die Verbesserung der Wohnbedingungen von 4,5 Millionen Bedürftigen lag auf der kommunalen Ebene, wobei die Regionen das Recht hatten, diese Ausgaben mitzufinanzieren. (Rossijskaja Gazeta 27.09.2005) Die Umsetzung dieses Programms erforderte umfangreiche Ausgaben. Zwischen 2006 und 2010 plante die Regierung, dafür 640 Milliarden RUB auszugeben. (Maleva et al. 2007: 316)

Die ersten Erfolge dieses Projekts waren eher bescheiden. Die Lösung der vordringlichsten Probleme der Wohnungsversorgung wurde verfehlt. Bereits während der Projektvorbereitung, die in einem geschlossenen Kreis unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, wurde der umfangreiche, staatlich finanzierte Neubau von sozialen Mietwohnungen als eine Lösungsvariante ausgeblendet. Während der Implementierungsphase wurde die Sanierung des baufälligen Wohnungsbestandes in den Hintergrund gerückt. Kommunen, die für die Finanzierung von Sanierungsarbeiten zuständig waren, waren finanziell überlastet und der Anteil des maroden Wohnungsbestandes vergrößerte sich auch nach dem Projektstart. (Vgl. Gontmacher 2008: 127 f.) Praktisch wurde der Schwerpunkt des Projekts auf die Förderung der zahlungskräftigen Nachfrage und damit auf die Entwicklung des Finanzmarktes gelegt. Das staatliche Engagement bei der Entwicklung des Hypothekenmarktes zeigte zwar tatsächlich seine Wirkung, sodass die Anzahl der vergebenen Hypothekenkredite nach 2005 zunahm. (Vgl. Zavisca 2012: 78; Kulikow 2010: 7 f.) Dennoch blieb dieser Markt auch während seiner Blütezeit sehr klein und

¹⁴⁴ Bei dieser Gruppe handelte es sich um ehemalige Angehörige der Streitkräfte (Regierungsverordnung Nr. 1290 vom 24. 11. 1999), „Liquidatoren“ der Folgen von nuklearen Havarien und Katastrophen (Gesetz der RF vom 15.05.1991 Nr. 1244-1), Heimatvertriebene (Gesetz der RF vom 19.02.1993, Nr. 4530-I), Aussiedler aus den Regionen des Hohen Nordens, Veteranen und Invaliden des Großen Vaterländischen Krieges (Föderales Gesetz Nr. 5-FZ vom 12.01.1995; Präsidialerlass Nr. 714 vom 07.05.2008).

konnte nur wenigen russischen Bürgern einen Eigenheimerwerb ermöglichen. Das Projekt verfehlte so sein Hauptziel. Für eine Mehrheit der russischen Bürger wurden Wohnungen nicht erschwinglicher. Familien mit einem durchschnittlichen Einkommen waren immer noch nicht in der Lage, einen Hypothekenkredit zu finanzieren. (Vgl. Zaviska 2012: 78)

5.2. Ausbau des Familienschutzes als Mittel der demografischen Politik

Familienpolitische Fragen genossen sowohl während der Regierungszeit Jelzins als auch nach dem Amtsantritt Putins bis zum Jahr 2005 eine eher geringe Aufmerksamkeit, obwohl die Geburtenraten sehr gering waren und Familien mit Kindern die vom Armutsrisiko am stärksten betroffene soziale Gruppe war. (Vgl. World Bank 2006: 110) Ab dem Jahr 2005 wurde die Familienpolitik allerdings im politischen Diskurs deutlich aufgewertet und daraufhin ausgebaut. Die Ausgaben für Kinder- und Familienleistungen verdoppelten sich zwischen 2006 und 2008 und vervierfachten sich bis zum Jahr 2010 (Dugarova 2016: 39). Eine deutliche familienpolitische Komponente enthielten bereits die Projekte der nationalen Priorität, Unterstützung der jungen Familien beim Wohnungserwerb bzw. -bau, Bau von pränatalen medizinischen Zentren, Kinderimpfungen etc. Ab dem Jahr 2006 erfuhr dieser Themenbereich im Rahmen eines umfangreichen Programms der demografischen Entwicklung eine noch größere Aufmerksamkeit. Dieses Thema war einer der Kernpunkte der Präsidentschaftsansprache im Mai 2006. Wobei, wie schon zu Beginn der 2000er Jahre, nicht die Lage der Bevölkerung an sich, sondern geopolitische Interessen Russlands und ein steigender Arbeitsressourcenbedarf den politischen Diskurs dominierten und als Begründung für sozialpolitische Maßnahmen angeführt wurden. (Vgl. Lindner 2008: 18 f.; Burdjak et al. 2009: 128)

Das vom Präsidenten initiierte Maßnahmenpaket hatte eine sehr deutliche pronatalistische Prägung. Der Präsident erklärte, die aktuelle Aufgabe sei, Frauen dazu zu ermutigen, „zumindest ein zweites Kind“ zu gebären. Hierfür schlug Putin vor, viele Leistungen, vor allem solche für Familien mit kleinen Kindern im Alter bis zu anderthalb Jahren, deutlich zu erhöhen. Außerdem sollten neue Leistungen, die eine qualitativ gute medizinische Versorgung von Schwangeren fördern und den

Frauen die Rückkehr zur beruflichen Tätigkeit nach der Geburt erleichtern sollten, eingeführt werden. Bemerkenswert ist, dass Putin seine Anregungen nicht als dauerhaft gewährte Garantien, sondern als ein zeitlich begrenztes Programm positionierte und eine Möglichkeit der „Rücknahme“ des angekündigten Leistungsausbaus einräumte. Zwar betonte er, dass eine Bereitschaft bestehe, die mit einem Leistungsausbau verbundenen hohen Ausgaben über einen langen Zeitraum zu tragen. (Es wurde eine Programmmindestdauer von zehn Jahren benannt.) Jedoch müsste der Staat dann „entsprechend der wirtschaftlichen und demographischen Lage“ eine Entscheidung über seine Fortsetzung treffen. Der Präsident forderte die Parlamentarier auf, seine Vorschläge möglichst schnell umzusetzen. (Vgl. Ansprache des Präsidenten an die Föderalversammlung am 10.05.2006) Das Parlament folgte dieser Aufforderung. In den nächsten zwei Jahren wurden zahlreiche Gesetzesänderungen und -novellen verabschiedet, die mehrere neue, aus den Haushalten verschiedener Ebenen finanzierte Leistungsarten einführten. Diese schufen für Familien Anreize ein zweites bzw. ein nachfolgendes Kind zu bekommen oder zu adoptieren. Die meisten neuen Leistungen waren nicht an die Bedürftigkeitsprüfungen geknüpft, wobei ihr Umfang in manchen Fällen je nach Einkommensniveau der Empfänger variierte.

Familien, die ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2016 ein zweites oder ein weiteres Kind bekommen oder adoptieren wollten, wurden berechtigt, das sogenannte „Mutterschaftskapital“, eine Art Bonus in Höhe von 250.000 RUB (ca. 6.250 Euro) zu erhalten. Diese Mittel wurden zunächst auf den Sparkonten des staatlichen Rentenfonds deponiert und standen den Familien nach dem Ablauf des dritten Jahres nach der Geburt oder der Adoption des Kindes zur Verfügung. Dieses Geld sollte nur für bestimmte Zwecke verwendet werden, so konnten Familien damit z. B. ihre Wohnbedingungen verbessern, die Bildung des Kindes finanzieren, tägliche familienbezogene Ausgaben decken, aber auch die Rente der Mutter aufstocken. Die Höhe des Mutterschaftskapitals sollte jährlich unter Berücksichtigung der Inflationsrate neu bestimmt und von der Besteuerung freigestellt werden. (Burdjak et al. 2009: 133 f.; OECD 2011: 139) Bis zum Frühjahr 2010 erhielten über zwei Millionen Familien die Mutterschaftskapital-Zertifikate. Die meisten Familien verwendeten das Geld, um ihre Wohnbedingungen zu verbessern. Das Mutterschaftskapital schien tatsächlich eine positive Wirkung auf

die Geburtenrate zu haben. Allerdings bezweifeln manche Experten die Nachhaltigkeit dieses Ergebnisses (vgl. OECD 2011: 140). Adoption wurde zusätzlich durch die Gewährung einer einmaligen Beihilfe, die in ihrer Höhe der bereits existierenden Unterstützung bei der Geburt eines Kindes entsprach, gefördert. Die Bundesregierung verpflichtete außerdem die Regionen dazu, ab dem Jahr 2007 die Hilfeleistungen für Adoptiv- und Pflegefamilien zu erhöhen. (Vgl. Burdjak et al. 2009: 131)

Zum Maßnahmenpaket, das die Erhöhung der Geburtenrate stimulieren sollte, gehören auch die im Jahr 2007 beschlossenen Schritte, die den Zugang zu den staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter erleichtern sollten. Dazu zählt zum Beispiel eine Senkung des Kostenanteils, den Eltern zu tragen hatten. Die genauen Regulierungen wurden auf der regionalen Ebene bestimmt. Die Mehrausgaben, die sich in den Regionen daraus ergaben, wurden durch Zuwendungen aus dem föderalen Haushalt ausgeglichen. (Burdjak et al. 2009: 134 f.)

Zur Qualitätsverbesserung der medizinischen Vorsorge für schwangere Frauen wurden sogenannte „Geburten-Zertifikate“ eingeführt, die eine zusätzliche Finanzquelle für medizinische Einrichtungen darstellten. Die Mittel kamen den staatlichen medizinischen Einrichtungen zugute, die Frauen während der Schwangerschaft und bei der Geburt betreuten. Diese Leistung wurde aus den Mitteln des Sozialversicherungsfonds finanziert, stand jedoch allen Frauen zu, unabhängig davon, ob sie von der obligatorischen Sozialversicherung erfasst waren oder nicht. (Burdjak et al. 2009: 132 f.)

Im Rahmen der Sozialversicherung erfolgte ein zusätzlicher Leistungsausbau. Ab dem 1. Januar 2007 wurde die Höchstgrenze des Mutterschaftsgeldes¹⁴⁵ deutlich erhöht und der Zugang dazu erleichtert. Nun hatte eine Frau bloß eine

¹⁴⁵ Das Mutterschaftsgeld erhält eine Frau für die Dauer von 140 Tagen, 70 Tage vor und 70 Tage nach der Geburt. (Burdjak et al. 2009: 128) Für Frauen, die ihren Arbeitsplatz aufgrund einer Unternehmensliquidation verloren haben und formal als arbeitslos gemeldet sind, die sich in Ausbildung befinden sowie für Frauen, die beim Verteidigungsministerium oder in den Behörden des Innenministeriums beschäftigt sind oder Militärdienst leisten, wird das Mutterschaftsgeld aus dem Bundeshaushalt und den regionalen Haushalten finanziert. (Burdjak et al. 2009: 130)

Gesamtbeschäftigungsdauer von sechs Monaten vorzuweisen, um das Mutterschaftsgeld in Höhe ihres früheren vollen Durchschnittslohns zu erhalten. Die frühen Regelungen sahen für Frauen, die während des letzten Jahres weniger als drei Monate beschäftigt waren, das Mutterschaftsgeld auf dem Niveau des Mindestlohns vor. (Vgl. Burdjak et al. 2009: 130)

Ferner wurde das Kindergeld erhöht, das Frauen während des 18-monatigen Erziehungsurlaubs beziehen. Für Sozialversicherte ist das Kindergeld an den früheren Lohn gebunden. Zum 1. Januar 2011 wurde auch die Höchstgrenze dieser Leistung von 40 auf circa 70 Prozent des früheren Durchschnittslohns aufgestockt. Für Frauen, die keine Ansprüche auf die Leistungen der Sozialversicherung haben, wurde im Jahr 2007 eine Leistung eingeführt, die ein Äquivalent zum Kindergeld darstellt. (OECD 2011: 135)

Im Endeffekt erreichte die Regierung das primäre Ziel des familienpolitischen Ausbaus: Die Geburtenrate stieg von 1,25 im Jahr 2000 auf 1,6 Kinder pro Frau im Jahr 2011. Weitaus weniger effektiv war die Familienpolitik jedoch bei der Bekämpfung eines anderen, seit längerer Zeit bestehenden Problems: der Armut unter jungen Familien und Familien mit Kindern. Diese Personen machten zu Beginn der 2010er Jahre ungefähr die Hälfte der Armen aus. (Vgl. OECD 2013: 33)

5.3. Absicherung der Position Putins durch Parlamentswahlen und Neubesetzung des Präsidentenamtes

Regierungsnahe Parlamentsmehrheit

Die Parlamentswahl im Dezember 2007 sorgte für keine großen Überraschungen. Wahlrechts- und Parteirechtsreformen, die zwischen 2003 und 2007 stattfanden, erschwerten Neugründungen und die Existenz von Parteien und versperrten kleineren Parteien den Weg zum Parlament. Dadurch wurde die Auswahl der Parteien, die eine reale Chance hatten, ins Parlament zu gelangen, stark eingeschränkt. (Siegert 2007: 64 f.) Zu den Kandidaten, die gute Aussichten hatten, zählte selbstverständlich „Einiges Russland“, das von Putin gefördert wurde. Das Wahlprogramm von „Einiges Russland“ war sehr knapp gehalten. Es fasste auf einigen wenigen Seiten lediglich mehrere Reden Putins zusammen und warb hauptsächlich damit, dass die

Partei „Putins Plan“ unterstütze. (Siegert 2007: 66) Im sozialpolitischen Teil des Programms bezog sich „Einiges Russland“ ebenfalls auf mehrere von Putin in den letzten Jahren angestoßene Initiativen, setzte sich selbst als einen großen Wohltäter in Szene und versprach „eine neue Lebensqualität“ der russischen Bürger zu sichern. Hierfür wollte die Partei die „Nationalprojekte“ fortführen, die Löhne und Renten erhöhen und die Bürger bei der Lösung des Wohnungsproblems unterstützen. Bis zum Jahr 2011 werde Russland kein Land der armen Menschen mehr sein, hieß es im Programm. In diesem Zusammenhang wurden Mindestlohn- und Gehaltserhöhungen für Beschäftigte des öffentlichen Sektors angekündigt. Die Renten sollten sich innerhalb von wenigen Jahren verdoppeln und 40 Prozent des früheren Verdienstes erreichen. Für ein „präzedenzloses“ Programm zur Sanierung des Wohnungsbestandes und zur Umsiedelung von Menschen aus den baufälligen Wohnungen wollte die Partei 250 Milliarden RUB bereitstellen. Weitere Haushaltsausgaben würden für eine positive demografische Entwicklung sorgen. (Wahlprogramm ER 2007)

Weitere reale Prätendenten auf Parlamentssitze waren die „Kommunistische Partei der Russischen Föderation“ (KPRF), die „Liberal-Demokratische Partei Russlands“ (LDPR) und „Gerechtes Russland“. „Gerechtes Russland“ stellte eine zweite „Kremlpartei“ dar, bezeichnete sich selbst als „linkszentristisch“ und setzte in ihrem Programm deutliche soziale Akzente. So wie „Einiges Russland“, stellte sie allerdings die Unterstützung des politischen Kurses Putins ins Zentrum ihrer Wahlkampagne. (Vgl. Siegert 2007: 64 ff.)

Die LDPR, eine der ältesten russischen Parteien, ist trotz ihrer Bezeichnung eher dem rechtsnationalistischen Flügel des politischen Spektrums zuzurechnen. Sie erwies sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, trotz der regierungskritischen Rhetorik, in ihrem parlamentarischen Abstimmungsverhalten als ein zuverlässiger Partner der Exekutive. (Stykow 2010: 81) Im der Sozialpolitik gewidmeten Teil ihres Programms beschränkte sich die LDPR auf einige wenige kritische Anmerkungen zur aktuellen sozialen Lage und plakative Erklärungen zu den Bereichen Gesundheitsversorgung, Wohnen und Bildung. Diese lauteten z. B. „Es ist notwendig, Krankheitsprophylaxe in der Bevölkerung durchzuführen.“ oder „Alle Formen der kostenfreien Bildung müssen wiederhergestellt werden.“. An mehreren

Stellen ähnelten, trotz aller Kritik, die von der LDPR proklamierten sozialpolitischen Ziele den vom Präsidenten angekündigten Entwicklungsrichtlinien. (Vgl. LDPR-Wahlprogramm 2007; Ansprache des Präsidenten an die Föderalversammlung am 10.05.2006)

Die Kommunistische Partei büßte seit dem Beginn der 2000er Jahre stark an Relevanz ein, obwohl sie wiederholt versucht hat, sich neu zu orientieren, indem sie nationalistische Töne einschlug. Dennoch verfügte sie immernoch über eine ausreichende Anzahl an Mitgliedern und Anhängern sowie über ein landesweites Parteiorganisationsnetz und war somit ein ernsthafter Wettbewerber bei der Wahl. (Stykwow 2010: 80 f.; March 2008: 30 ff.) Zahlreiche Programmpunkte der KPRF versprachen, die Sozialpolitik intensiv auszubauen und die sozialistische Wirtschaftsordnung sowie das sowjetische System der sozialen Sicherung teilweise zu rekonstruieren. Die Kommunisten versprachen, die Gesetze, die „die sozialen Rechte der Bürger gefährden“ – wie etwa die Monetisierung der Vergünstigungen – rückgängig zu machen, einen Mindestlohn einzuführen, der das Existenzminimum nicht unterschreitet und der regelmäßig an die Inflation angepasst wird, den Sozialwohnungsbau zu intensivieren, die Renten um das Fünffache zu erhöhen und noch weitere zahlreiche Wohltaten für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Zu den wichtigen Themen neben der Bekämpfung der Armut gehörten auch die Unterstützung der Familie und eine gerechtere Einkommensumverteilung. (KPRF Wahlprogramm 2007)

„Einiges Russland“ erlangte – erwartungsgemäß – mit 64 Prozent der Listenstimmen eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordnetenmandate und wurde zur stärksten Partei im Parlament. Die KPRF hatte mit unter 12 Prozent der Stimmen ihr schlechtestes Ergebnis seit dem Ende der Sowjetunion. Sie wurde zwar zur zweitstärksten Partei im Unterhaus, konnte jedoch mit weniger als einem Achtel der Parlamentssitze nicht mehr nennenswert den Entscheidungsprozess beeinflussen. Die Liberaldemokraten (LDPR) blieben mit acht Prozent der Stimmen weit unter dem Ergebnis von 2003 und erhielten 40 Parlamentssitze. „Gerechtes Russland“ hatte ebenfalls einen bescheidenen Erfolg und überwand knapp die Sieben-Prozent-Hürde, zog dennoch mit 38 Abgeordneten als die kleinste Fraktion ins Parlament ein. (Schröder 2007: 81; Stykwow 2010: 80 f.) Mit diesem Ergebnis konnte sich die Exekutive weiterhin auf

eine stabile Basis im Parlament stützen und mit einem disziplinierten Abstimmungsverhalten eines Großteils der Abgeordneten rechnen.

Viele Beobachter maßen dieser Parlamentswahl insofern eine besondere Bedeutung bei, als sie in einem für die russische Politik entscheidenden Moment stattfand. Wenige Monate später, im März 2008, stand die Präsidentschaftswahl an. Wladimir Putin, mit dessen Person die gesamte russische Politik in den letzten fast zehn Jahren assoziiert wurde, schied aus dem Präsidentenamt aus und überließ die mächtigste Position im Land einem anderen Politiker. Allerdings kündigte Putin seine Bereitschaft an, auch weiterhin eine maßgebliche politische Rolle zu spielen, und er erklärte, dass ein überzeugender Sieg von „Einiges Russland“ ihm dazu ein „moralisches Mandat“ verleihen würde. Daher wurde der Urnengang im Dezember als eine Bestätigung der Legitimation Putins, als politischer Führer außerhalb des Präsidentschaftsamt aufzutreten, interpretiert. (Vgl. Schröder 2007: 82 f.; bpb.de 03.12.2007)

In diesem Kontext war die Bestimmung eines „Nachfolgers“ Putins entscheidend. Diesbezüglich herrschte lange Zeit Unsicherheit. Erst Ende Dezember 2007 kündigte Putin an, dass Dmitri Medwedew, sein langjähriger Mitarbeiter und zuletzt stellvertretender Ministerpräsident, für das Präsidentenamt kandidieren würde, während Putin selbst als Ministerpräsident antreten würde. (Schröder 2012a) Zeitgleich machte Putin deutlich, dass die Machtverhältnisse im Staatsapparat sich nach der Amtsneubesetzung ändern würden. Auf seiner letzten Pressekonferenz als Präsident kündigte er im Februar 2008 an, die Macht zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten werde künftig „praktisch aufgeteilt“. (Zitiert nach Mommsen 2012) Bezeichnend war auch, dass Putin – sich seiner künftigen Machtposition offenbar vollkommen sicher – am 8. Februar 2008 eine Entwicklungsstrategie präsentierte, die sich bis ins Jahr 2020 erstreckte. (Spiegel Online 08.02.2008)

Diese Wahlen wurden auch sozialpolitisch ausreichend gepolstert. In den letzten zwei Jahren wurden die Nationalprojekte gestartet und die Unterstützung der Familien mit Kindern wurde deutlich ausgebaut. Außerdem erklärte Putin im April 2007, dass demnächst bedeutende Rentenerhöhungen bevorstehen. Die

Durchschnittsrente sollte infolgedessen zwischen 2007 und 2009 um mindestens 65 Prozent steigen. Des Weiteren wollte die Regierung den künftigen Rentnern helfen, fürs Alter zu sparen. Hierfür war vorgesehen, dass individuelle, freiwillige Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung durch eine gleichhohe Summe bezuschusst werden. Eine Verbesserung der sozialen Sicherung wurde auch für Militärangehörige und ihre Familien angekündigt. Außerdem wollte der Präsident auch in Zukunft einen Teil der Öl- und Gaseinnahmen für die Durchführung der groß angelegten Sozialprogramme abzweigen. Ein weiterer Teil der Einnahmen aus der Rohstoffförderung sollte in einen neu zu gründenden „Wohlstandsfonds“ fließen, dessen Mittel zur „Steigerung der Lebensqualität“ der russischen Bürger sowie für die Wirtschaftsentwicklung verwendet werden sollten. (Ansprache des Präsidenten an die Föderalversammlung 26.04.2007)

Zusammenarbeit des Präsidenten und des Ministerpräsidenten im Tandemformat

Dmitri Medwedew wurde am 2. März 2008 mit über 70 Prozent der Stimmen zum Präsidenten gewählt und ernannte Putin sofort nach der Übernahme des Präsidialamtes zum Premierminister. Seine Wahl war wohl bereits dadurch gesichert, dass er als der erklärte Nachfolger Putins bekannt war. Dennoch erscheint sogar angesichts dieser Unterstützung das überragende Wahlergebnis bemerkenswert. Eine große Rolle spielte dabei wahrscheinlich die meisterhafte Vorbereitung der Wahl. Als der erste stellvertretende Premierminister war Medwedew ab dem Jahr 2005 zuständig für die „Nationalprojekte“. Diese Aufgabe gab Medwedew die Möglichkeit, sich der Öffentlichkeit während des Wahlkampfes zu präsentieren. Zu seinem Vorteil wurden außerdem die administrativen Ressourcen des Kremls genutzt, um die potenziell gefährlichen Konkurrenten, wie etwa Michail Kassjanow, vom Wahlkampf auszuschließen. (Vgl. Mommsen 2009: 255 f.; Gill 2012: 27 f.) Außerdem stützte sich Medwedew während des Wahlkampfes auf Wahlstäbe und auf Jugendorganisationen von „Einiges Russland“. (Nezavisimaja Gazeta 13.12.2007)

Mit der Ernennung Putins zum Ministerpräsidenten entstand ein „Tandem“, bei dem Putin über die größeren politischen Ressourcen verfügte, während Medwedew das mit den größten Vollmachten ausgestattete Amt innehatte. (Schröder 2012a) Medwedew spielte in diesem Duo eher die Rolle des Juniorpartners. Die Ernennung Putins zum Premierminister veränderte den Stellenwert dieses Amtes. Bis dato war

der Präsident die zentrale Figur in der Exekutive und in der politischen Arena. Nach 2008 beteiligte sich Putin an der Entscheidung in politischen Feldern, die früher vom Präsidenten stark dominiert wurden. Sein energisches Durchgreifen bei Problemlagen wie Naturkatastrophen oder in der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009, das eine starke mediale Aufmerksamkeit erfuhr, vermittelte ebenfalls den Eindruck der Stärke des Premierministers. Außerdem wurde Putins Team nicht abgelöst, sondern nur umverteilt, weswegen Medwedew ohne eigene Mannschaft blieb. Erst im Jahr 2010 gewann Medwedew an eigener politischer Statur und an allgemeiner Zustimmung hinzu. Gleichwohl lagen die Popularitätswerte Putins immer noch um einige Prozentsätze höher als die von Medwedew. (Mommsen 2012; Gill 2012: 28) Die Zusammenarbeit Putins und Medwedews verlief zwischen 2008 und 2012 relativ reibungslos. Medwedew übernahm weitgehend das vor der Präsidentschaftswahl vorgestellte Entwicklungskonzept Putins. (Programmrede des Präsidenten 08.02.2008; Schröder 2012a)

Programmatische Zielsetzungen 2008-2012

Kurz nach der Neubesetzung des Präsidialamtes und der Ernennung Putins zum Ministerpräsidenten (vgl. Rossijskaja Gazeta 08.05.2008) wurde das Handlungsprogramm des Kabinetts für die folgenden vier Jahre vorgestellt. Dieses bezog sich in vielen Punkten, darunter in der Sozialpolitik, auf die kürzlich ausgearbeitete „Entwicklungsstrategie 2020“¹⁴⁶. Deren Modernisierungsagenda schloss Reformen des Steuersystems, eine Bildungsoffensive sowie eine Stärkung der russischen Wissenschaft ein. Dadurch werde das Land, laut der Entwicklungsstrategie, in den folgenden Jahren eine Vorreiterrolle im Hightech-Bereich und auf dem globalen Finanzmarkt spielen. Zu Herausforderungen, die die Regierung überwinden wollte, zählten die Rohstoffabhängigkeit der Wirtschaft, die vernachlässigte Infrastruktur in allen Bereichen des Verkehrs und der kommunalen Versorgung und der Kapitalmangel der russischen Wirtschaft. Im Programm wurden außerdem die Schwäche des Rechtssystems, die in der staatlichen Verwaltung verbreitete Korruption, die Schwäche der Zivilgesellschaft und des Parteiensystems sowie der demokratischen Institutionen auf kommunaler und regionaler Ebene angeprangert. (Schröder 2012a; Spiegel Online 08.02.2008)

¹⁴⁶ Konzept der langfristigen sozio-ökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation bis ins Jahr 2020.

Der sozialpolitische Handlungsplan knüpfte an mehrere Zielsetzungen, vor allem in den Bereichen Wohnen, Gesundheit und Sozialhilfe, die bereits zu Beginn der ersten Amtszeit Putins angekündigt wurden, an. Diese programmatischen Schwerpunkte wurden allerdings, im Unterschied zum Beginn der 2000er Jahre, durch zahlreiche Versprechen, mithilfe der bedeutenden Mehrausgaben auf demografische Problemlagen, Wohnungsprobleme und die Einkommensschwäche eines bedeutenden Teils der Bevölkerung einzugehen, ergänzt. Einen großen Stellenwert im Rahmen der „Entwicklungsstrategie 2020“ hatten die Armutsbekämpfung und die Verringerung von Einkommensdifferenzen. In diesem Zusammenhang wurde erneut angekündigt, dass die Programme der gezielten Unterstützung von Bedürftigen effektiver gemacht werden sollen. Bis zum Jahr 2020 sollten alle Bedürftigen von den Sozialhilfeprogrammen erfasst werden und die Sozialhilfegelder sollten zugunsten der tatsächlich Bedürftigen umverteilt werden. Um der Armut unter Menschen im arbeitsfähigen Alter entgegenzuwirken, plante die Regierung, den Mindestlohn auf das Niveau des Existenzminimums anzuheben und ihn in der Zukunft regelmäßig, ebenso wie Renten, Gehälter im öffentlichen Dienst sowie Beihilfen für Familien mit Kindern, zu indexieren. Ein weiteres Ziel war die Überwindung der Armut unter Rentnern. Besonders sollten ältere Rentner unterstützt werden, die keine Möglichkeit mehr hatten, ihr Einkommen durch eine Beschäftigung aufzustocken. Die Mindestrente, kombiniert mit anderen Sozialhilfeleistungen, sollte in Zukunft ein Einkommen auf dem Niveau des Existenzminimums in der entsprechenden Region sichern. Im Jahr 2010 sah die Regierung eine bedeutende Neuerung im Rahmen der Altersvorsorge vor: Für künftige Rentner sollten freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung durch staatlich finanzierte Zuschüsse gefördert werden.

In der Gesundheitspolitik kehrte die Regierung zu den programmatischen Weichen, die bereits zu Beginn des Jahrzehnts gestellt worden waren, zurück. Es wurde beabsichtigt, das Gesundheitswesen weiterhin strukturell sowie technologisch zu modernisieren und damit der Bevölkerung den Zugang zu qualitativ hochwertiger medizinischer Versorgung zu sichern. Als notwendige Bedingungen dafür setzte das Regierungsprogramm eine tatsächlich funktionierende Krankenversicherung und eine Ausarbeitung klarer Standards der medizinischen Versorgung im Rahmen der

staatlichen Garantien fest. Es wurde eine Reform der Finanzierungsgrundsätze im Gesundheitssektor vorgesehen. Die Finanzierung der medizinischen Einrichtungen sollte in Zukunft dem Umfang der erbrachten Leistungen entsprechen. Die russischen Bürger sollten außerdem eine reale Möglichkeit erhalten, den Arzt sowie die Versicherungsgesellschaft frei zu wählen.

Den nächsten Schwerpunkt der sozialpolitischen Agenda bildeten wohnungspolitische Ziele: ein dynamisches Wachstum des Neubauvolumens und eine Sicherung des Zugangs zum Wohnraum für alle sozialen Schichten. Zu diesem Zweck sollte die Erschließung von Baugrundstücken vorangetrieben und die Entwicklung des Hypothekenmarktes fortgesetzt werden. Außerdem merkte Putin an, als er das Regierungsprogramm vorstellte, dass der Sozialbau „nicht vergessen werden darf“. Zu einer „bedingungslosen Priorität“ wurde die soziale Unterstützung der Armee und der Flotte erklärt. Im Haushalt wurden Mittel vorgesehen, die die Wohnungsversorgung von Militärangehörigen – im Dienst und im Ruhestand – bis zum Jahr 2010 sicherstellen sollten. Zum 65. „Tag des Sieges“¹⁴⁷ im Jahr 2010 verpflichtete sich die Regierung auch, die Wohnungsprobleme der Kriegsveteranen zu lösen. In den folgenden Jahren sollte außerdem der Wehrsold erheblich steigen, wofür im Haushalt zusätzliche 25 Milliarden RUB eingeplant wurden. (Rossijskaja Gazeta 09.05.2008; „Entwicklungsstrategie 2020“ 2008: 32 ff.)

5.4. Fortsetzung des Ausbaukurses infolge und trotz der Krise

Sozialpolitische Krisenbekämpfungsmaßnahmen 2008-2009

Gerade zu Beginn der Amtszeit des neuen Präsidenten wurden in Russland die ersten Anzeichen der internationalen Wirtschaftskrise sichtbar. Das Land wurde von den Folgen dieser globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hart getroffen. Angesichts der starken Abhängigkeit Russlands von Rohstoffexporten, der relativ geringen Wettbewerbsfähigkeit vieler Wirtschaftsbranchen außerhalb des Rohstoffsektors sowie der unzureichenden Entwicklung des Finanzsystems erwies sich eine Kombination aus einer starken Absenkung der Öl- und Gaspreise auf dem Weltmarkt und einem bedeutenden Investitionsrückgang als brisant. Die schwersten

¹⁴⁷ Damit ist der Feiertag anlässlich der Beendigung des zweiten Weltkrieges am 09. Mai gemeint.

Auswirkungen der Krise waren im Zeitraum vom Herbst 2008 bis zum Sommer 2009 zu beobachten. Das BIP sank im Jahr 2009 um rund 7,8 Prozent, die Industrieproduktion fiel um 16 Prozent und das Steueraufkommen ging um 20 Prozent zurück. Der Beschäftigungsrückgang und die Zunahme der Arbeitslosigkeit fanden in demselben Zeitraum ebenfalls statt. Sie fielen jedoch im Vergleich zum Ausmaß der Krise relativ moderat aus. Hierbei waren allerdings bedeutende regionale Unterschiede zu beobachten. (Vgl. OECD 2011: 38 ff.) Viele Betriebe strichen aber Bonuszahlungen und kehrten zur aus den 1990er Jahren bekannten Praxis der Arbeitskräftehortung unter den Bedingungen von Arbeitszeit- und Lohnkürzungen zurück. Auch die Praxis der Nicht-Auszahlung von Löhnen wurde wiederbelebt, wobei sie weit weniger verbreitet war als während der letzten Finanzkrise im Jahr 1998. Infolge dieser Faktoren, in Kombination mit einer hohen Inflation, gingen die Reallöhne im Jahr 2009 um 9,1 Prozent zurück. (ISSA 2010: 2 f.; OECD 2011: 41 ff.)

Die Krise war von kurzer Dauer. Bereits anderthalb Jahre nach ihrem Beginn zeichneten sich positive Trends sowohl im Hinblick auf makro- als auch auf mikroökonomische Kennwerte ab. Das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosigkeit kehrten schon im Jahr 2010 auf das Vorkrisen-Niveau zurück. Es wurde erneut ein Haushaltsüberschuss verzeichnet. Die Inflation erreichte das niedrigste Niveau der letzten zwei Jahrzehnte. Die Löhne nahmen zu und der Verbrauch der einkommensschwachen Haushalte zog an. Die wirtschaftliche Belebung verlief jedoch langsamer als nach der Krise 1998 und auch im Vergleich zu vielen anderen Ländern und war in erster Linie den hohen Energieträgerpreisen auf dem Weltmarkt zu verdanken. (Vgl. World Bank 2012: 2)

Trotz der Herausforderungen, die die Finanzkrise mit sich brachte, demonstrierte die Regierung Entschlossenheit, an ihrem bisherigen sozialpolitischen Kurs festzuhalten. Am Ende des Jahres 2008 erklärte Dmitri Medwedew, dass die Sozialpolitik eine absolute Priorität des Staates bleibe und die Sozialausgaben auch in Krisenzeiten nicht beschnitten werden würden. (1TV.ru 29.12.2008) Die Regierung hielt sich an dieses Versprechen. Zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Krise wurden sowohl direkte sozialpolitische Maßnahmen ins Leben gerufen als auch Schritte zur Unterstützung der strukturschwachen Regionen unternommen. Die Mehrausgaben

für eine Erhöhung der Arbeitslosenhilfe, der Renten, der Sozialhilfe und der Gehälter im öffentlichen Dienst wirkten gegen den Einkommensschwund. Infolgedessen sank die Armut gerade in der Krisenzeit auf das niedrigste Niveau nach 1991 – auf 13 Prozent im Jahr 2009. Gebietskörperschaften, die ihren sozialen Verpflichtungen eigenständig nicht nachkommen konnten, wurden verstärkt vom Zentrum unterstützt. Für diese Mehrausgaben wurden vor allem die aus den Öl- und Gaseinnahmen stammenden Mittel des Reserve- und des Wohlstandsfonds verwendet. (SARR 2010; ISSA 2010: 5, 7)

Eine große Bedeutung kam bei der Krisenbekämpfung der Arbeitsmarktpolitik zu. Mit diversen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik versuchte die Regierung die Arbeitslosigkeit in Schach zu halten. Im Dezember 2008 wurde beschlossen, mit zusätzlichen über 43 Milliarden Rubel aus dem Bundeshaushalt die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Regionen mitzufinanzieren. Diese Ressourcen sollten Aufwendungen der regionalen Haushalte ergänzen und dienen zeitgleich als ein Anreiz für regionale Behörden, aktiv zu handeln und umfangreiche Programme auszuarbeiten. Denn der konkrete Umfang der föderalen Zuwendungen hing von der Höhe der Programmfinanzierung in den Regionen ab. Dieses Vorgehen zeigte seine Wirkung. In allen Regionen wurden die Maßnahmen, die den Spannungen auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken sollten, rasch beschlossen, und ihre Umsetzung begann bereits im Februar 2009. (Maleva et al. 2010: 104 f.)

Es wurden mehrere Programmtypen, die sowohl auf die Aufrechterhaltung der Beschäftigung als auch auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zielten, eingesetzt. Zu den wichtigsten Instrumenten zählten Lohnsubventionen, gemeinnützige Arbeit¹⁴⁸ und Trainings für von Kündigung bedrohte Beschäftigte sowie für Langzeitarbeitslose. Um die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern, wurde die Beihilfe zum Umzug wegen der Aufnahme einer neuen Beschäftigung stark erhöht. Mithilfe der staatlichen Unterstützung bei der Gründung von Kleinunternehmen sollten neue

¹⁴⁸ Dabei handelt es sich in der Regel um gering qualifizierte Arbeit. Arbeitgeber, die Arbeitsplätze im Rahmen dieses Programms organisieren, erhalten pro Arbeitsplatz und Monat eine Subvention in Höhe des Mindestlohns. Auf diese Art und Weise wurden auch Trainingsplätze und Arbeitsplätze im Rahmen der befristeten Beschäftigung subventioniert. (Maleva et al. 2010: 106)

Arbeitsplätze entstehen. Dafür wurde in den Jahren 2008 und 2009 etwa 0,1 Prozent des BIP ausgegeben. (OECD 2011: 21; Rossijskaja Gazeta 25.12.2008)

Die Anzahl der Arbeitslosen, die durch Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfasst wurden, nahm während der Krise bedeutend zu. Die Gesamtdeckungsrate stieg von 30 auf 45 Prozent der registrierten Arbeitslosen an und erfasste über 2,8 Millionen Personen. (Vgl. Kuddo 2012: 54; Maleva et al. 2010: 105 f.) Durch die Antikrisenmaßnahmen konnten laut dem Statistikdienst der Russischen Föderation im Jahr 2009 über zwei Millionen Arbeitsplätze erhalten werden und für über 120.000 Personen eine selbstständige Beschäftigung aufgebaut werden. (Maleva et al. 2010: 116) Diese positive Bilanz wird allerdings getrübt, wenn man die Verteilung der Mittel zwischen einzelnen Programmtypen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Effektivität im Hinblick auf die langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes genauer unter die Lupe nimmt. Zu den umfangreichsten Programmtypen von der Teilnehmeranzahl (87 Prozent) und den teuersten vom Ausgabenanteil (72 Prozent) her wurden die Organisation der gemeinnützigen Arbeit, Trainings und befristete Beschäftigung. (Maleva et al. 2010: 106) All diese Maßnahmen waren jedoch zeitlich sehr begrenzt und trugen in vielen Fällen zur künstlichen Erhaltung der Beschäftigung bei nicht modernisierten und nicht konkurrenzfähigen Unternehmen bei. (Vgl. Maleva et al. 2010: 121,133, 144 f.)

Der arbeitsmarktpolitische Ausbau betraf auch Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit. Zum Anfang des Jahres 2009 wurden Transferleistungen für Arbeitslose um etwa 60 Prozent erhöht. Außerdem wurde eine große Lücke im Arbeitslosenschutz geschlossen: Die Leistungen für Arbeitslose, die auf eigenen Wunsch hin kündigten, wurden an die Leistungen für Menschen, die ihre Arbeit ohne „eigenes Verschulden“ verloren haben, angeglichen. (OECD 2011: 21; Rossijskaja Gazeta 25.12.2008)

Umsetzung der sozialpolitischen Programmziele trotz der Krise

Eher trotz als infolge der Krise wurde die Entscheidung, den Mindestlohn zum 1. Januar 2009 um fast 90 Prozent zu erhöhen, durchgesetzt. Er betrug nun ca. 24 Prozent des Durchschnittslohns; bis dahin waren es nicht einmal 10 Prozent. Er erreichte jedoch trotz dieser Steigerung und der gesetzlichen Vorschriften nach wie vor nicht das offizielle Existenzminimum, das zu diesem Zeitpunkt bei 28 Prozent

des Durchschnittslohns lag. Wobei in etwa zwei Dritteln der Regionen Mindestlöhne auf einem Niveau festgelegt wurden, das das föderale Minimum überstieg. (OECD 2011: 20) Die Mindestlohnerhöhung hatte eine große Bedeutung für die Teilnehmer der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, denn diese sahen eine Einkommensunterstützung auf dem Mindestlohnniveau, ergänzt durch regionale Zuschüsse vor. (Lukiyanova 2010: 11)

Die Regierung versuchte auch weitere sozialpolitische Ziele zu erreichen, die vor dem Beginn der Krise gesetzt wurden. Dies führte zu einer bedeutenden Steigerung der Sozialausgaben, die hauptsächlich vom föderalen Haushalt übernommen wurden. Eine besondere Aufmerksamkeit wurde der Altersvorsorge und der Wohnungspolitik zuteil. In den Jahren 2009 und 2010 wurden die Sozialrenten und andere Rentenarten sowie weitere Leistungen, die auf der Basis der Sozialrente berechnet werden, erhöht. Ab Juli 2009 wurden die bis zum 1. Januar 2002 erarbeiteten Rentenansprüche um 10 Prozent plus einen Prozentpunkt für jedes vor 1991 geleistete Arbeitsjahr erhöht. Die Durchschnittsrente nahm daraufhin um über 50 Prozent zu. (OECD 2011: 172) Außerdem wurde ein sogenannter „sozialer Zuschlag“ eingeführt, der die Renten, die unter dem regionalen Existenzminimum lagen, auf dessen Niveau aufstockte. Die Durchschnittsrente überstieg nun zum ersten Mal seit dem Beginn des Jahrzehntes bedeutend das Niveau des Existenzminimums. Lag sie im Jahr 2008 bei bloß 15 Prozent oberhalb des Existenzminimums, so betrug der Abstand im Jahr 2011 bereits über 160 Prozent. (Sinjavskaja 2012: 41 f.) Die Ausgaben des Bundeshaushaltes wuchsen durch die Finanzierung des sozialen Zuschlags, der Mehrausgaben infolge der Renten-Neuberechnung sowie des Rentenfonddefizits zwischen 2008 und 2010 um 3,7 Prozent des BIP an. (Gurwitsch 2011: 4 f.)

Mit einem Gesetz,¹⁴⁹ das im April 2008 verabschiedet wurde, wurde ab Oktober desselben Jahres ein neuer Mechanismus im System der Altersvorsorge etabliert. Dieser sollte die Beschäftigten dazu ermutigen, für die Rente eigenständiger zu sparen und dadurch für sich künftig höhere Rentenbezüge zu sichern. Es handelte

¹⁴⁹ Föderales Gesetz Nr. 56-FZ vom 30.04.2008 „Über zusätzliche Versicherungsbeiträge zum Sparanteil der Altersrente und die staatliche Unterstützung der Bildung von Rentenersparnissen“.

sich um ein Programm zur Bezuschussung der freiwilligen Beiträge zum Sparanteil von Altersrenten. Der Staat ergänzt dabei jeden freiwilligen Beitrag von zwei bis höchstens 120.000 RUB pro Jahr durch einen gleich hohen Betrag. Diejenigen, die sich aus freien Stücken dafür entschieden, nach dem Erreichen des Rentenalters weiter zu arbeiten, und dabei die Zusatzbeiträge zu entrichten, wurden noch großzügiger unterstützt. In diesem Fall betrug der staatliche Zuschuss das Vierfache des freiwilligen Beitrags, bis zur Höchstgrenze von 48.000 RUB pro Jahr. Der freiwillige Zusatzbeitrag konnte nicht nur vom Arbeitnehmer sondern auch von seinem Arbeitgeber erbracht werden. Die Finanzierung des Förderprogramms erfolgte aus den Mitteln des Nationalen Wohlstandsfonds. Personen, die dem Programm zwischen dem 1. Oktober 2008 und dem 1. Oktober 2013 beitraten, hatten zehn Jahre lang ein Anrecht auf den staatlichen Zuschuss. Seit dem 1. Januar 2009 fingen die Teilnehmer an, Beiträge an das neue System zu zahlen, sodass es bis Juni 2009 mehr als 1,3 Millionen Bürger mit einer Beitragssumme von insgesamt 400 Millionen RUB abdeckte. (ISSA 2009; Sinjavskaja 2010: 198) Die Entwicklung der kapitalgedeckten Komponente der Altersvorsorge sollte außerdem dadurch vorangetrieben werden, dass ab November 2009 das Investitionsportfolio der „Wneschekonombank“, die einen großen Teil der Sparanteile verwaltet, erweitert wurde. Nun durften die Sparanteile auch in Anleihen der internationalen Finanzorganisationen und in Hypotheken-Wertpapiere angelegt werden. Diese Strategie sollte die Rentensparanteile vor der Abwertung schützen, wobei die Versicherten, die eine „konservativere“ Investitionsstrategie vorzogen, auch darauf verzichten durften. (Sinjavskaja 2010: 198 f.)

Nachdem die im Rahmen des Nationalprojektes „Erschwingliches Wohnen“ eingeplanten Ziele nicht erreicht wurden, versuchte die Regierung ab dem Jahr 2010 mit einem milliardenschweren Hilfsprogramm dem Wohnungsbau wieder auf die Sprünge zu helfen. Um die Nachfrage nach Wohnungen zu stimulieren, wollte die Regierung ab April 2010 über 250 Milliarden RUB (ca. 6 Milliarden EUR) an zinsgünstigen Hypothekenkrediten bereitstellen. Die Finanzierung erfolgte aus Mitteln des „Nationalen Wohlstandsfonds“ und der „Wneschekonombank“. Der Zinssatz für die Darlehen im Rahmen dieses Programms durfte bei maximal 11 Prozent pro Jahr, also um drei bis vier Prozentpunkte unter dem üblichen Zinssatz auf dem freien Markt, liegen. (Märkte Weltweit 12.03.2010)

Rechtzeitig zum „Siegstag“ am 9. Mai 2009 wurden alle Kriegsveteranen, die auf der Warteliste zur Verbesserung der Wohnungsbedingungen vor dem 1. März 2005 registriert worden waren, mit Wohnungen versorgt. Außerdem kündigte Putin an, weiterhin daran arbeiten zu wollen, alle auf der Warteliste verbleibenden Kriegsveteranen mit Wohnraum zu versorgen. Es wurde auch eine vorzeitige Planerfüllung bei der Wohnungsversorgung von pensionierten Militärangehörigen in Aussicht gestellt. Im Frühjahr 2010 forderte Putin das Parlament auf, zu diesem Zweck zusätzliche Ausgaben in Höhe von mehr als 30 Milliarden RUB zu bewilligen. (Rossijaskaja Gazeta 21.04.2010) Ein 50-prozentiger Nachlass bei der Zahlung der Wohnnebenkosten wurde im Juni 2010 auf die Familienmitglieder der Kriegsinvaliden ausgedehnt. Die Bedingung für den Erhalt dieser Begünstigung ist, dass die Familienangehörigen mit dem Kriegsinvaliden zusammenwohnen. (kremlin.ru 02.07.2010)

5.5. Sozialpolitische Flankierung der Duma- und Präsidentschaftswahlen

Im Vorfeld der Parlamentswahlen im Dezember 2011 und der Präsidentschaftswahlen im März 2012 schwächelte trotz des ganzen Aktionismus im Rahmen der „Nationalprojekte“, der Leistungserhöhungen und der Antikrisenmaßnahmen der Rückhalt der Bevölkerung für die regierende Elite. Die Sympathien in der Bevölkerung für „Einiges Russland“ sowie die Überzeugung, dass die Partei reale Lösungen für bestehende Probleme bieten kann, schwanden. Waren im Frühjahr 2010 noch 45 Prozent der Befragten bereit, für die Partei zu stimmen, wenn die Wahl am nächsten Sonntag stattfinden würde, hatten zu Beginn des Jahres 2011 nur noch 35 Prozent diese Absicht. Insgesamt trübte sich die Stimmung bezüglich der Entwicklung im Land und der Tätigkeit der Regierung. Immer mehr Befragte waren der Meinung, dass Russland sich auf einem falschen Weg befinde. Selbst die Popularitätswerte Putins sanken. Seine Tätigkeit wurde im Herbst 2011 zwar immer noch von 61 Prozent der Befragten befürwortet, aber wenn man die Umfragenwerteentwicklung der letzten zwei Jahre beobachtet, stellt man fest, dass er fast 20 Prozent seiner Unterstützer verlor. Die Parteien LDPR und KPRF, die in Russland gewohnheitsgemäß zur Opposition zählen, aber nicht selten als

„Systemopposition“ bezeichnet werden, gewannen unterdessen, wenn auch relativ moderat, an Zustimmung. Wobei die KPRF, die sich von der Regierung am deutlichsten abgrenzte, ihre Position am stärksten verbesserte. (Levada Zentrum 08.11.2011) Das seit Langem bestehende Misstrauen der Russen gegenüber dem politischen System und den regierenden Eliten verstärkte sich erneut Ende der 2000er Jahre. Behaupteten im Dezember 2009 noch 22 Prozent der Befragten, dass das politische System grundlegend und radikal verändert werden soll, so waren es ein Jahr später schon 33 Prozent. (Vgl. Lewaschow 2012: 78)

Diese Stimmung spiegelte sich in den Ergebnissen der Dumawahl im Jahr 2011 wider. „Einiges Russland“ lag mit 49,3 Prozent deutlich unter seinem Ergebnis von 64,3 Prozent im Jahr 2007. Drei weitere Parteien konnten in die Duma einziehen. Zur zweitstärksten politischen Kraft wurde mit 19,2 Prozent erneut die Kommunistische Partei. Die Partei „Gerechtes Russland“ kam auf 13,2 Prozent und die rechtspopulistische LDPR auf knapp zwölf Prozent der Stimmen. „Einiges Russland“ erhielt jedoch 238 von 450 Sitzen und behielt damit weiterhin die absolute Mehrheit im Unterhaus. (Russland Analysen 2011: 12)

Tabelle 4: Ergebnisse der Staatsdumawahl 2011

Partei	Stimmenanteil (%)	Sitzverteilung (Anzahl/%)
Einiges Russland	49,32	238 Sitze - 52,89 %
KPRF	19,19	92 Sitze - 20,44 %
Gerechtes Russland	13,24	64 Sitze -14,22 %
LDPR	11,67	56 Sitze - 12,44 %
Jabloko	3,43	-
Rechte Sache	0,60	-

Quelle: Russland Analysen 2011: 12

Nach der Parlamentswahl 2011 ereigneten sich die stärksten politisch motivierten Proteste seit Jahren. Ihr Anlass waren Wahlmanipulationen und -fälschungen. In Moskau fanden die größten Demonstrationen mit bisweilen bis zu 100.000 Menschen statt, aber auch in zahlreichen anderen Städten kam es zu Protesten mit vielen Zehntausenden Demonstranten. Auf den Kundgebungen wurden einerseits eine manipulationsfreie Präsidentenwahl, ein demokratischer Wandel sowie mehr politische Freiheiten gefordert und andererseits die schlechte Qualität der staatlichen

Verwaltung, die Korruption und vor allem die politische Allmacht Wladimir Putins kritisiert. Zunächst griff die Staatsmacht noch hart durch, dennoch breitete sich die Protestbewegung weiter aus. Letztendlich wurde die Polizeigewalt eingedämmt und Zugeständnisse an die Opposition wurden angekündigt. (Bundeszentrale für politische Bildung 2012)

Diese Entwicklung war für die politische Führung vermutlich besonders beunruhigend, da die Präsidentschaftswahl bereits im März des folgenden Jahres bevorstand. Daher bemühte sich die Regierung in den folgenden Monaten darum, den sozialen Frieden wiederherzustellen, Putins Image aufzupolieren und ihm neue Facetten zu verleihen. Die Sorge um das Wohlergehen des Volkes wurde dabei demonstrativ zur Schau gestellt. In der Regierungssitzung, die bereits einen Tag nach der Dumawahl stattfand, gehörten soziale Probleme und Wege zu ihrer Lösung zu den Kernpunkten der Ansprache Putins an die Regierungsmitglieder. Bemerkenswert erscheint, dass der Einkommenslage der Militär- und der Sicherheitsapparatangehörigen besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde. In den Jahren 2012 und 2013 sollten ihre Gehälter und Pensionen stark erhöht werden. Ferner wurde der Schutz der Familie und der Kinder angesprochen und Maßnahmen zur besseren Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe mit Wohnraum vorgeschlagen. Für das Jahr 2012 wurde angekündigt, die Kostensteigerung von Kommunaldienstleistungen auf das Niveau der Inflation zu begrenzen. „Damit jeder Mensch in der Tat eine Verbesserung der Arbeit der staatlichen und kommunalen Behörden spüren könnte“, wurden für eine Modernisierung ihrer technischen Ausstattung in den folgenden drei Jahren 181 Milliarden RUB eingeplant, berichtete Putin. (Sitzung des Regierungspräsidiums 05.12.2011)

Ende Dezember fanden Umsetzungen im Führungsapparat, die einerseits die Position Putins darin stärkte und andererseits auf Wähler ansprechend wirken sollten, statt. (Vgl. Schröder 2012b: 3 f.) In einer Reihe öffentlicher Auftritte im Dezember und Januar gingen Putin und Medwedew auf die Wähler zu. Ihre wichtigste Botschaft war dabei, dass es notwendig sei, eine funktionierende Verbindung zwischen der politischen Elite und der Bevölkerung wiederherzustellen. Es wurden in diesem Zusammenhang mehrere Vorschläge gemacht: die im Jahr 2004 abgeschaffte Direktwahl der Gouverneure wiedereinzuführen, die Registrierung von politischen

Parteien zu erleichtern, das Dumawahlrecht so zu verändern, dass Vertreter aus allen Wahlkreisen ins Parlament gelangen und Parteien in der Besetzung der Wahlkommissionen in Zukunft eine größere Rolle spielen zu lassen. (Schröder 2012b: 4 f.)

Auch die sozialpolitischen Pläne Putins erhielten eine gewisse Neuausrichtung. In seinem im Februar 2012 veröffentlichten Grundsatzartikel mit dem Titel „Aufbau der Gerechtigkeit. Sozialpolitik für Russland“ legte der Premierminister einen deutlichen Akzent auf die Förderung der Chancengleichheit aller russischen Bürger. Menschen aus allen sozialen Schichten und Berufsgruppen sollten über einen gewissen Spielraum zur Entfaltung ihres Potenzials und für einen beruflichen und sozialen Aufstieg verfügen.

Putin sprach die Herausforderungen an, die den Menschen im Bildungssystem und bei der Arbeitssuche im Wege stehen, die weiterhin bestehenden großen Einkommensunterschiede und die schlechte Qualität der sozialen Dienstleistungen. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit im Bildungs- und Gesundheitssektor hielt Putin höhere Gehälter aber auch verstärkte Qualitätskontrollen und eine Reorganisation ineffektiver Strukturen und Programme für notwendig.

Wohl vor dem Hintergrund der jüngsten Demonstrationen sprach sich Putin für einen Ausbau der Mitbestimmungsrechte der Arbeiter in den Unternehmen aus. Dieser sollte den schlechten Arbeitsbedingungen, langsam wachsenden Löhnen und ungenügenden Weiterbildungsmöglichkeiten entgegenwirken. Für Menschen mit Behinderungen sollte „in den nächsten Jahren“ ein System geschaffen werden, das sie auf dem Bildungsweg und bei der Arbeitssuche unterstützen würde.

Gleichzeitig betonte Putin allerdings, dass die Fähigkeit des Staates zur Einkommensumverteilung kaum ausbaufähig sei. Er äußerte jedoch seine Zuversicht, dass mit dem Wachstum der neuen Wirtschaftssektoren das Land als ein gerechteres wahrgenommen würde, in dem „jeder mit seiner Arbeit und Talent“ genug verdient. Denjenigen, die dazu nicht in der Lage sind, sollte jedoch eine „gezielte“ und „effektive“ staatliche Unterstützung zukommen. Hierbei sagte Putin eine konsequente Anpassung der jüngst erhöhten Rentenbezüge zu, sprach sich gegen die

Erhöhung des Rentenalters aus und sicherte einen weiteren Ausbau der Unterstützung von Familien mit Kindern zu. In den Regionen, die sich durch eine negative demografische Entwicklung auszeichnen, sollte eine neue Beihilfe für die Familien, die ein drittes Kind bekommen, eingeführt werden. Das Kinderbetreuungsangebot für Vorschulkinder sollte erweitert werden, und der Staat sollte in den Bereich des „ergänzenden Bildungsangebotes“ (Freizeitangebote für Kinder) zurückkehren. Investitionen in die Bildung bezeichnete Putin als eine „Schlüsselpriorität“.

Es wurde auch auf die Lage in der Wohnungsversorgung eingegangen. Nur ein Viertel der Familien sei laut Putin in der Lage, sich mit Wohnraum durch Kauf oder Bau zu versorgen. Bis zum Ende des Jahres 2012 wollte der Premierminister daher zusätzliche 30 Milliarden RUB für die Wohnungsversorgung von Veteranen bereitstellen. Für Familien mit Kindern sollte das staatliche Engagement ebenfalls intensiviert werden. Um den Mittelschichtfamilien den Wohnungserwerb mithilfe von Hypotheken zu erleichtern, plädierte Putin für eine Senkung von Baukosten, die durch Korruptionsbekämpfung und De-Monopolisierung der Baubranche herbeigeführt werden sollte. Dadurch erhoffte Putin sich einen starken Rückgang der Wohnungspreise. Als weitere Wege zur Lösung des Wohnungsproblems schlug Putin vor, den Baufirmen, die bereit wären Wohnungen günstig zu verkaufen, Baugrundstücke kostenfrei zur Verfügung zu stellen, Hypothekenzinsen für junge Familien und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zu subventionieren, Sparmechanismen nach dem Beispiel der deutschen Bausparkassen zu entwickeln, den Mietwohnungsmarkt besser zu regulieren und die Programme der Sozialhilfe zu fördern. (Putin 2012)

Putin gewann die Wahl im März 2012 mit einem deutlichen Abstand zu den anderen Kandidaten. Schon in der ersten Wahlrunde sicherte er sich mit 63,65 Prozent der Stimmen eine dritte Amtszeit, die nun gemäß der geänderten Verfassung sechs anstatt vier Jahre dauern sollte. (Landeszentrale für politische Bildung 2016)

5.6. Maßnahmen zur Stabilisierung der Renten- und Krankenversicherung

Infolge der Absenkung des Basisbesteuerungssatzes der ESSt im Jahr 2005 sowie der sozialpolitischen Maßnahmen, die in den folgenden Jahren beschlossen wurden und nach erheblichen Mehrausgaben verlangten, gerieten die Versicherungsfonds am Ende der 2000er Jahre immer stärker ins finanzielle Ungleichgewicht. Besonders stark war der Rentenfonds betroffen. Diese Finanzierungslücke wurde vor allem durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt geschlossen. (Pankov 2005: 562 f.; Gurwitsch 2011: 4 f.) Eine weitere wichtige Baustelle war die gesetzliche Krankenversicherung. Die Regierung plante, die öffentliche Gesundheitsversorgung bereits in der nahen Zukunft nur noch aus den Mitteln der gesetzlichen Krankenversicherung zu finanzieren. Gleichzeitig sollte das Versorgungsnetz modernisiert werden. Damit war eine starke Ausgabenerhöhung der Krankenversicherung zu erwarten.

In den Jahren zwischen 2008 und 2012 suchte die Regierung nach Möglichkeiten, die Versicherungssysteme künftig zu stabilisieren. Die Hauptdebatte entfaltete sich dabei über die Zukunft der Rentenversicherung, die einen Großteil der Ressourcen beanspruchte und die höchsten Defizite verzeichnete. Die Diskussion darüber, wie die gesetzlichen Versicherungen nachhaltig stabilisiert werden könnten, wurde zwischen den Regierungsministerien, mit Beteiligung der Arbeitgeberverbände und Wirtschaftsexperten, geführt. Die Entscheidungen, die in diesen Jahren getroffen wurden, waren jedoch in erster Linie das Ergebnis eines intensiven Verhandlungsprozesses innerhalb der Exekutive. Sie waren aber auch das Ergebnis eines ständigen Balanceaktes der Regierung zwischen den Bestrebungen, unmittelbaren und offensichtlichen Kürzungen auszuweichen, eine finanzielle Stabilität der Versicherungsfonds zu erreichen sowie eine starke bzw. noch stärkere Belastung der Arbeitgeber durch soziale Abgaben, welche negative wirtschaftliche Folgen haben könnte, zu vermeiden. Der Premierminister Putin verkündete wiederholt, aktiv unterstützt von „Einiges Russland“, dass Maßnahmen wie die Erhöhung des Rentenalters oder ein Verzicht auf angekündigte Rentenaufstockungen nicht in Betracht gezogen würden. Langfristig sollte das Rentensystem nicht nur finanziell stabil sein, sondern künftigen Rentnern „40 Prozent des früheren Lohns“ garantieren. (Vgl. Rossiskaja Gazeta 02.07.2009)

Zunächst wurde eine starke Erhöhung der Beiträge, trotz der von Arbeitgebern geäußerten Bedenken,¹⁵⁰ als das zentrale Instrument angesehen, um die finanzielle Lage der Versicherungsfonds zu verbessern und die Mehrausgaben zu finanzieren. (Vgl. Kommersant 02.10.2008) Um die gesetzliche Krankenversicherung insgesamt zu stabilisieren und die Finanzlagen regionaler Krankenversicherungsfonds aneinander anzugleichen, wurde außerdem beschlossen, die Beitragserhebung für Arbeitslose einheitlich zu regeln¹⁵¹, was zu ihrem automatischen Anstieg in den meisten Regionen führen würde. (Rossijskaja Gazeta 21.10.2011)

Ab dem 1. Januar 2010 wurde die einheitliche Sozialsteuer abgeschafft¹⁵² und somit eine Rückkehr zur Beitragsfinanzierung herbeigeführt. Gleichzeitig wurden zum 1. Januar 2011 die Sozialbeiträge von 26 auf 34 Prozent¹⁵³ erhöht. Der Anstieg der Beiträge kam primär dem Rentenfonds und der Krankenversicherung zugute. Die Rentenversicherung erhielt 26 Prozent des Lohnfonds. Der Beitrag zur Krankenversicherung wurde um zwei Prozentpunkte auf 5,1 Prozent¹⁵⁴ angehoben.

¹⁵⁰ Die Vertreter der Arbeitgeberorganisation „Russische Union der Industriellen und Unternehmer“ unterstützten die Rückkehr zur Beitragsfinanzierung und die Absenkung der Beitragsbemessungsgrundlage, lehnten aber die Beitragserhöhung ab und schlugen vor, die Mehrwertsteuer abzusenken, um die zusätzliche Abgaben- bzw. Steuerbelastung auszugleichen. (RSPP 11.11.2009) Vom Verband der mittelgroßen und kleineren Unternehmen wurde geäußert, dass die Steuerflucht sich infolge der Beitragserhöhung verstärken könnte. Die Regierung (Ministerium für Gesundheit und soziale Entwicklung) versprach, Wege zu finden, die Verluste der Unternehmen infolge der Beitragserhöhung zu kompensieren. Es wurden zum Beispiel Subventionen für bestimmte Branchen in Erwägung gezogen. (Kommersant 02.10.2008; Umarowa 2011 : 49)

¹⁵¹ Bis dato wurde die Beitragserhebung für die erwerbslose Bevölkerung von jeder einzelnen Region eigenständig geregelt. Dadurch bestanden zwischen den Regionen gewaltige Unterschiede in der Beitragshöhe. (Rossijskaja Gazeta 21.10.2011)

¹⁵² Föderales Gesetz Nr. 212-ФЗ vom 24.07.2009 „Über Versicherungsbeiträge zum Rentenfonds der Russischen Föderation, dem Sozialversicherungsfonds, dem Fonds der obligatorischen Krankenversicherung“.

¹⁵³ Für manche Wirtschaftsbranchen wurden geringere Beitragssätze beibehalten. (Vgl. OECD 2011: 123)

¹⁵⁴ Es wurde geplant, dass die dadurch gewonnenen zusätzlichen Mittel, rund 460 Milliarden RUB (ca. 12 Milliarden Euro), in den folgenden zwei Jahren zunächst in einem speziell dafür geschaffenen „Reservefonds“ der obligatorischen Krankenversicherung konzentriert und ab dem Jahr 2013 im Rahmen von regionalen Programmen für die Modernisierung des Gesundheitssystems verwendet werden. Das primäre Ziel war die Sanierung medizinischer Einrichtungen, von denen etwa 30 Prozent gefährlich heruntergekommen waren. Daher sollte der größte Teil der vorausgesetzten Mehreinnahmen, etwa 300 Millionen RUB, dazu dienen, die Infrastruktur der medizinischen Einrichtungen zu erneuern. Weitere 136 Milliarden waren für eine verbesserte Versorgung von Patienten mit Arzneimitteln, Mahlzeiten und für Verbrauchsmaterial sowie für Gehaltserhöhungen für das medizinische Personal vorgesehen. Etwa 24 Milliarden RUB wurden für die Einführung moderner Informationssysteme im Gesundheitswesen veranschlagt. (ISSA 2010a; Rossijskaja Gazeta 21.04.2010)

Der Anteil der Sozialversicherungskasse blieb bei 2,9 Prozent.¹⁵⁵ (ISSA 2009a) Eine weitere Neuerung bestand darin, dass die regressiven Steuersätze durch einheitliche Beitragssätze ersetzt wurden und eine Absenkung der maximalen Beitragsbemessungsgrenze von 600.000 RUB auf 415.000 RUB – ca. das 1,5-Fache des aktuellen Durchschnittslohns – vorgenommen wurde. Später sollte diese Bemessungsgrenze dem Anstieg der Durchschnittslöhne entsprechend angepasst werden. (OECD 2011: 29; Gurwitsch 2011: 4)

Im Rentensystem wurden noch weitere Neuerungen¹⁵⁶ vorgenommen. Die „Basisrente“¹⁵⁷ wurde in einen sogenannten „fixierten Anteil“ der Altersrente transformiert. Für diesen galten nun dieselben Zugangsbedingungen und Indexierungsregeln¹⁵⁸ wie für den gesamten umlagefinanzierten Anteil der Altersrenten. In der neuen Indexierungsformel sollten neben der Lohnentwicklung auch Einkünfte des Rentenfonds berücksichtigt werden. Damit wurde ein Schritt hin zur einnahmenorientierten Altersvorsorge gemacht. Außerdem wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 der Umfang dieses fixierten Anteils an die Beschäftigungsdauer geknüpft.¹⁵⁹ (OECD 2013b: 87)

Der Einnahmewachstum infolge der Beitragserhöhung war weitaus geringer als erwartet. Damit verbesserte sich zwar die Finanzlage der Versicherungsfonds,

¹⁵⁵ Im Jahr 2010 wurden die Beiträge noch folgendermaßen aufgeteilt: 20 Prozent gingen an den Rentenversicherungsfonds, 2,9 Prozent an den Sozialversicherungsfonds und 3,1 Prozent an den Fonds der obligatorischen Krankenversicherung. (ISSA 2009)

¹⁵⁶ Föderales Gesetz Nr. 213-FZ vom 24. Juli 2009 „Über die Veränderung einzelner Gesetzesakten der Russischen Föderation und Anerkennung des Wirkungsverlustes einzelner Gesetzesakten infolge der Verabschiedung des Föderalgesetzes „Über Versicherungsbeiträge zum Rentenfonds der Russischen Föderation, Fonds der Sozialversicherung und föderalen Fonds der obligatorischen Krankenversicherung“.

¹⁵⁷ Als „Basisrente“ bezeichnete man eine Art „Grundaltersrente“, die alle Menschen, die mindestens fünf Jahre lang beschäftigt waren und das Rentenalter erreicht hatten, bezogen. (OECD 2013b: 87)

¹⁵⁸ Richtete sich die Indexierung der „Basiskomponente“ bis 2010 an die Inflationsentwicklung und den variablen Anteil der Arbeitsrente, in Russland als „Versicherungsanteil“ bezeichnet, und an die Lohnentwicklung (Durchschnittslöhne), wird nun der gesamte im Umlageverfahren finanzierte Anteil der Arbeitsrente entsprechend der Lohnentwicklung und den Einkünften des Rentenfonds angepasst. (Rentenfonds RF 2009)

¹⁵⁹ Der „fixierte Arbeitsrentenanteil“ sollte um sechs Prozent für jedes Jahr oberhalb der 30-jährigen Beschäftigungsdauer für Männer und nach 25 Arbeitsjahren für Frauen steigen. Bei kürzerer Beschäftigungsdauer sollte er sich dagegen mit jedem bis zur 25- bzw. 30-jährigen Beschäftigungsdauer fehlenden Jahr um drei Prozent verringern. Für die Etablierung dieses Mechanismus wurde allerdings eine Übergangsphase vorgesehen. Zunächst wurde die Grenze, deren Nichterreichen eine Absenkung der Rente bedeuten würde, bei neun Jahren gezogen und sie sollte sich fortfolgend jährlich um ein Jahr erhöhen. Personen, die zur Frühverrentung berechtigt waren, waren von dieser Regelung nicht betroffen. (Rentenfonds RF (2009)

dennoch wurden allein zur Defizitdeckung des Rentenfonds im Jahr 2011 über 924 Milliarden RUB ausgegeben. (kremlin.ru 02.10.2012) Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass infolge der Beitragserhöhung eine Ausweitung der informellen Wirtschaftsaktivität stattfand (vgl. Kar 2015: 81). Um die Wirtschaft zu entlasten, wurden im Jahr 2012 die Versicherungsbeiträge für die Dauer von zwei Jahren erneut auf 30 Prozent des Lohns und in manchen Branchen sogar auf 20 Prozent abgesenkt. Damit kam die Regierung den Arbeitgebern, die vom Ministerium für Wirtschaftsentwicklung unterstützt wurden, entgegen. (Rossijskaja Gazeta 03.04.2011; Rossijskaja Gazeta 21.10.2011) Die Einnahmenminderung infolge der Beitragsabsenkung sollte vom Bundeshaushalt gedeckt werden. Gleichzeitig wurde allerdings die Beitragsbemessungsgrenze auf 512.000 RUB pro Jahr erhöht und von den Löhnen der Mehrverdiener wurde ein Beitrag in Höhe von zehn Prozent eingezogen, der an den Rentenfonds ging. Außerdem wurde die Rentenversicherung auf ausländische Arbeitnehmer, die mindestens sechs Monate in der Russischen Föderation beschäftigt sind, ausgedehnt. (Vgl. kremlin.ru 06.12.2011)

5.7. Ein neuer Anlauf zur Gesundheitsreform

Dem Handlungsplan der Regierung entsprechend begann im Jahr 2010 eine neue Phase der Gesundheitsreform. Sie wurde „in den Tiefen“ des Ministeriums für Gesundheit und soziale Entwicklung vorbereitet. Meinungen von Experten, Medizinern und Patientenorganisationen wurden dabei weitgehend außer Acht gelassen. Zwar wurde das Reformprojekt im Mai 2010 auf der Seite des Ministeriums veröffentlicht, um angeblich eine öffentliche Diskussion anzuregen. Jedoch wurde dieser Entwurf bereits wenige Tage später von einer Gruppe der Abgeordneten von „Einiges Russland“ zur Abstimmung in der Duma vorgelegt. Das Reformgesetz wurde im November desselben Jahres nach einigen, den Kern des Entwurfes nicht ändernden Korrekturen verabschiedet. „Einiges Russland“ wurde dabei erneut als eine „Abstimmungsmaschine“ benutzt. (Gontmacher 2010: 35)

Das neue Gesetz „Über obligatorische Krankenversicherung“¹⁶⁰ trat am 01.01.2011 in Kraft. Diese Neuauflage des aus dem Jahr 1993 stammenden Gesetzes sollte die Etablierung eines landesweit funktionierenden, einheitlichen Krankenversicherungssystems, die bis dato gescheitert war,¹⁶¹ vollenden. Die staatlich garantierte Gesundheitsversorgung sollte ab dem Jahr 2013 hauptsächlich von der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert werden.¹⁶² Der Anteil der Finanzierung, der von den regionalen Haushalten getragen wurde, sollte im Laufe der nächsten Jahre dementsprechend stark zurückgehen. (Schischkin 2011; vgl. OECD 2012: 70)

Das Gesetz definierte genauer die rechtliche Stellung der beteiligten Institutionen im Gesundheitssystem und zielte darauf ab, den Wettbewerb im Gesundheitssektor (zwischen den Versicherungsgesellschaften und den Anbietern) zu stärken. Eine grundlegende Innovation bestand darin, dass private und staatliche medizinische Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsversorgung prinzipiell gleich gestellt wurden. Nun durfte die gesetzliche Krankenversicherung auch Leistungen von privaten Einrichtungen – im Rahmen der staatlichen Garantien – finanzieren. Das Gesetz erweiterte außerdem die Wahlfreiheit des Patienten. Er durfte nach wie vor einen behandelnden Arzt bzw. eine medizinische Einrichtung und jetzt zudem eine Versicherungsgesellschaft frei aussuchen.¹⁶³ Es schrieb außerdem eine Informationspflicht für alle medizinischen Einrichtungen und Versicherungsgesellschaften vor und berechtigte Patienten dazu, bei fehlerhaftem Verhalten der Versicherer oder der Leistungserbringer entschädigt zu werden. (OECD 2013: 36; OECD 2012: 69 f.)

¹⁶⁰ Föderales Gesetz Nr. 326-FZ vom 29.11.2010 „Über obligatorische Krankenversicherung in der Russischen Föderation“.

¹⁶¹ Die zentralen Probleme, die das neue Gesetz zu lösen versuchte, waren: eingeschränkte Freiheit bei der Wahl der Versicherungsgesellschaften, unzureichende Finanzierung der Leistungserbringer, Mangel an wirksamem Versicherungsschutz für die nicht erwerbstätigen Bürger, Lücken im regional übergreifenden Versicherungsschutz und unzureichende Kontrollmöglichkeiten im Versicherungssystem. (OECD 2012:70)

¹⁶² Wurden bis dahin aus den Mitteln der Krankenversicherung nur fünf Ausgabenposten finanziert - Personalgehälter und Boni, Verpflegung der Patienten in Krankenhäusern, Medikamente und andere medizinische Materialien – so sollten in Zukunft auch solche Ausgaben wie Kommunaldienstleistungskosten, Transport, medizinische Geräte, Instandhaltung der Einrichtungen etc. von Versicherungsfonds finanziert werden.

¹⁶³ Vor der Reform entschied oft der Arbeitsgeber für seine Angestellten und die kommunale Gesundheitsverwaltung für die nichterwerbstätige Bevölkerung über die Wahl der Versicherungsgesellschaften. (Izotova 2011)

Das Gesetz schaffte günstige Bedingungen für die Umsetzung dieser Vorschriften, indem es die Zuständigkeitsumverteilung zwischen den Verwaltungsebenen veränderte und dadurch eine erhebliche finanzielle und administrative Zentralisierung des Krankenversicherungssystems herbeiführte. Damit Patienten den Versicherungsschutz landesweit in Anspruch nehmen können, führte das Gesetz eine regional übergreifende Unifizierung der Versicherungspolice herbei und vereinheitlichte die Regelung der Beitragserhebung für Erwerbslose¹⁶⁴. Es wurden neue Kontroll- und Sanktionsmechanismen eingeführt, die die Tätigkeit der Institutionen des Gesundheitswesens verbessern sollten. (Vgl. Popovich et al. 2011: 152 f.; OECD 2012: 70)

Im November 2011 wurde das Gesetz „Über Grundlagen des Gesundheitsschutzes der Bürger der Russischen Föderation“ verabschiedet¹⁶⁵. Das Gesetz erneuerte den gesetzlichen Rahmen, indem es über 30 Rechtsakte ersetzte, und präzisierte die Regelungen des Gesetzes „Über obligatorische Krankenversicherung“. Die wichtigste Neuerung bestand darin, dass in drei von vier zentralen Bereichen¹⁶⁶ des öffentlichen Gesundheitswesens den Leistungserbringern die Möglichkeit eingeräumt wurde, Gelder zu beziehen, die nicht aus den öffentlichen Haushalten stammen. Nur die Notfallversorgung wurde davon ausgenommen. Sie sollte auch in Zukunft vollständig von der öffentlichen Hand getragen werden. Im Grunde genommen erkannte der Gesetzgeber den faktischen Stand der Dinge an und legalisierte die bereits erfolgte partielle Privatisierung der Gesundheitsversorgung, denn ein großer Teil der Einnahmen öffentlicher medizinischer Einrichtungen stammte bereits direkt aus privaten Zahlungen der Patienten. Ferner wurde ein wichtiger Schritt hin zur Vereinheitlichung der Leistungserbringung gemacht. Diese Maßnahme sollte den enormen regionalen Unterschieden im Hinblick darauf, welche Hilfe den Patienten bei gleichen Erkrankungen gewährt wurde, entgegenzuwirken. Hierfür legte der Gesetzgeber landesweit geltende Behandlungsnormen fest. Nun

¹⁶⁴ Es wurde vorgeschrieben, dass die Beiträge für Erwerbslose in Zukunft nach einer einheitlichen Regel entrichtet werden, was gleichzeitig einen Einnahmewachstum herbeiführen würde. Die durchschnittliche Beitragssumme sollte sich zwischen 2011 und 2015 um mehr als das Siebenfache vergrößern. (Rossijskaja Gazeta 20.10.2011)

¹⁶⁵ Föderales Gesetz Nr. 323-FZ vom 21.11.2011 „Über die Grundlagen des Gesundheitsschutzes der Bürger der Russischen Föderation“.

¹⁶⁶ Die zentralen Versorgungsbereiche sind medizinische Grundversorgung, qualifizierte Fachhilfe, Notfallhilfe und spezialisierte Notfallrettungsdienste und palliative Versorgung. (Izotova 2012)

sollen theoretisch alle Bürger der russischen Föderation bei gleichen Erkrankungen gleiche Leistungen erhalten. (Izotova 2012; Rossijaskaja Gazeta 27.12.2011)

Parallel zur Verabschiedung dieser Reformgesetze begann die Umsetzung einer so genannten „Optimierung“ des staatlichen Dienstleistungsnetzes in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Kultur. Dieser Prozess wurde vor allem vom Finanzministerium angeregt und sollte der geringen Arbeitsproduktivität im öffentlichen Dienst entgegenwirken. Die zentrale Idee war dabei, staatliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Universitäten, Schulen, Kindergärten, Theater etc. zu größeren Einheiten zusammenzulegen und das Personal und damit auch die Kosten zu reduzieren. Die verbleibenden Einrichtungen sollten effektiver werden und die frei gewordenen Vermögensgegenstände, zum Beispiel Immobilien, sollten veräußert werden. Außerdem sollten die Einrichtungen, die sich dazu eigneten, Dienstleistungen auf privatwirtschaftlicher Basis erbringen. Ausgeschlossen wurden solche Bereiche wie Nationale Sicherheit und Strafvollzug. Im Jahr 2010 wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das die Arbeitsweise von über 330.000 der öffentlichen Einrichtungen verändern sollte. (Kommersant 23.04.2015; polit.ru 23.04.2015)

Angesichts der kurzen Zeit, die nach dem Beginn der neuen Reform vergangen ist, erscheint es bislang problematisch, ihre Ergebnisse umfassend zu beurteilen. Ob der Übergang zur vollständigen Finanzierung der medizinischen Leistungen und Einrichtungen aus den Mitteln der obligatorischen Krankenversicherung gelingt und ob die Qualität sowie der Zugang zur kostenfreien medizinischen Versorgung sich verbessern, bleibt abzuwarten. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums lässt sich feststellen, dass die Finanzierungsreform in den einzelnen Regionen – wenn auch unterschiedlich schnell – fortschreitet, und dass sich die regionalen Unterschiede im Umfang der Gesundheitsausgaben verringern. Nach wie vor kann man jedoch beobachten, dass reichere Regionen mehr für die Gesundheitsversorgung ausgeben als ärmere. (Vgl. Subarevitsch/Gorina 2015: 28; Schischkin 2015: 57)

Es scheint allerdings fraglich, ob das zentrale Problem der öffentlichen Gesundheitsversorgung – ihre Unterfinanzierung – gelöst wird. Die Leistungen, die dem Patienten unentgeltlich zustehen sollten, sind immer noch sehr zahlreich (vgl.

Rao et al. 2014: 431) und die gesetzliche Krankenversicherung übernimmt nun neben den Behandlungskosten auch die Finanzierung von nach wie vor zahlreichen öffentlichen medizinischen Einrichtungen (vgl. OECD 2014: 1). Unterdessen bleibt das Ausgabenniveau mit knapp vier Prozent des BIP (OECD 2014: 2), niedrig. Diese Ressourcenknappheit führt wohl auch dazu, dass die Abrechnungssätze für medizinische Leistungen laut Experteneinschätzungen und den Betreibern der privaten medizinischen Einrichtungen nicht den realen Leistungskosten entsprechen. Unter diesen Bedingungen haben die privaten Leistungsanbieter keine Anreize, die gesetzlich Versicherten zu behandeln. Dies lässt vermuten, dass der von den Reformautoren erhoffte Wettbewerb, der die Qualität und die Effizienz der Versorgung fördern sollte, ausbleiben wird. (Vgl. Katschkin/Skrjabina 2015: 42; Schischkin 2015 : 57)

Ebenso waren die Ergebnisse der anderen Maßnahmen, die die Effizienz des öffentlichen Versorgungsnetzes fördern sollten, nicht gerade vielversprechend. Die „Optimierung“ des medizinischen Versorgungsnetzes wurde im Rahmen eines Pilotprojektes in Moskau im Jahr 2010 getestet. Dieses Experiment führte zu Massenentlassungen von Medizinern und daraus resultierenden Protesten der Betroffenen. Nichtsdestotrotz wurde geplant, den Prozess fortzusetzen. (Kommersant 23.04.2015; polit.ru 23.04.2015) So sollten in den Jahren von 2014 bis 2018 weitere 952 medizinische Einrichtungen der Optimierung unterzogen werden. Es war geplant, 41 davon aufzulösen und die anderen zu reorganisieren. Die Anzahl der Polikliniken sollte in diesem Zeitraum um 7,2 Prozent und die Anzahl der Krankenhäuser um 11,2 Prozent sinken. Die regionalen Regierungen planten außerdem, die Anzahl der Gesundheitsstützpunkte zu reduzieren bzw. diese teilweise durch Allgemeinarztpraxen zu ersetzen. (Rossijskaja Gazeta 14.04.2015)

Eine Untersuchung des Optimierungsprozesses, die vier Jahre nach seinem Beginn vom Rechnungshof der Russischen Föderation vorgenommen wurde, deckte zahlreiche Mängel auf und stellte fest, dass die zentralen Ziele der Optimierung verfehlt wurden. Weder wurde eine höhere Effektivität der Versorgung erreicht noch verbesserte sich die Zugänglichkeit zu medizinischen Dienstleistungen. In dem Bericht des Rechnungshofes wurde bemängelt, dass 17.500 Ortschaften keine medizinische Infrastruktur hatten. Davon lagen 11.000 mehr als 20 Kilometer von

der nächsten medizinischen Einrichtung entfernt und ein großer Teil davon hatte keinen Anschluss an die öffentlichen Verkehrsnetze. (Vgl. Rossijskaja Gazeta 14.04.2015) Wartezeiten auf medizinische Leistungen übersteigen in einer Reihe der Regionen die zulässigen um ein Vielfaches. Die Untersuchung zeigte außerdem, dass die Regionen in den ländlichen Gegenden in schnellem Tempo den Bettenbestand abbauten, indem sie spezialisierte Abteilungen in kleinen lokalen Krankenhäusern schlossen, sodass die Bevölkerung sich an die Krankenhäuser in größeren Ortschaften wenden musste. Die auf diese Art und Weise veränderte Versorgungsstruktur entsprach nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung, hieß es im Bericht des Rechnungshofes. Es wurde auch festgestellt, dass die Unterschiede in Bezug auf die Versorgungsquantität sich zwischen städtischen und ländlichen Gebieten vergrößerten. Als direkte Folgen dieser Prozesse wurde eine sinkende Anzahl der Hospitalisierungen, steigende Sterblichkeit und zunehmende Privatisierung der medizinischen Versorgung benannt. (Vgl. Rossijskaja Gazeta 14.04.2015)

Ebenso führte die Umstrukturierung des Versorgungsnetzes zugunsten der ambulanten Primärversorgung (durch Allgemeinmediziner/Therapeuten und Pflegekräfte), die zu einer effektiveren Erkrankungsvorbeugung und -behandlung beitragen sollte, bislang nur zum Abbau von Kapazitäten im stationären Versorgungsbereich. Der Primärbereich wurde jedoch nicht adäquat ausgebaut. Experten bemängeln, dass dieser Trend, würde er sich fortsetzen, eine weitere Qualitätsminderung und noch größere Einschränkungen bei der Zugänglichkeit der medizinischen Hilfe nach sich ziehen könnte. (Kuzminow et al. 2015: 38)

Die weiterhin bestehende missliche Lage der Gesundheitsversorgung spiegelt sich auch in Meinungsumfragen wider. Im Jahr 2012 behaupteten nur 15 Prozent der Befragten, dass sie mit dem russischen Gesundheitssystem zufrieden sind. In über 60 Prozent der Fälle war die Antwort negativ, 22 Prozent konnten nicht eindeutig sagen, ob sie zufrieden oder unzufrieden sind. (Levada Zentrum 15.10.2012)

5.8. Aktivierende Sozialhilfe – neue Prinzipien der Unterstützung Bedürftiger

Im Jahr 2012 begann eine Reform,¹⁶⁷ deren Ziel es war, ein Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ auf der Basis eines „sozialen Vertrags“ landesweit zu etablieren. Diese Reform wurde vom Ministerium für Gesundheit und soziale Entwicklung bereits im Jahr 2010 initiiert, als es vorschlug, ein Pilotprojekt in 17 russischen Regionen zu starten. (Vgl. Ovtcharova/Prokofjeva 2014: 89) Diesem Konzept liegt die Idee zugrunde, dass Sozialhilfeempfänger sich dazu verpflichten, sich mit staatlicher Unterstützung aktiv um eine neue Beschäftigung und damit um die Beendigung ihrer Armut bzw. Bedürftigkeit zu bemühen. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Sozialhilfeämtern und den Hilfeempfängern wird festgelegt, was die Vertragsseiten zu leisten haben. Dabei sollten die Bedingungen dieser Vereinbarungen in jedem Fall individualisiert und flexibel sein. (Vgl. Ovtcharova/Prokofjeva 2014: 87 f., 93) Die Unterstützung im Rahmen des sozialen Vertrages richtet sich an bedürftige Menschen, die arbeitsfähig sind und/oder über Eigentum verfügen, das sich zur Erwirtschaftung eines Einkommens eignet, wie etwa ein Grundstück, eine zweite Wohnung, ein Auto etc. (Ovtcharova/Prokofjeva 2014: 94).

Grundsätzlich kann man zwischen zwei Programmtypen unterscheiden. Zum einen sind es „von der Beihilfe zum Lohn“ Programme, die vor allem in den Städten angewandt werden und Bedürftigen helfen sollen, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Zum anderen sind es Programme zur Unterstützung der „Selbstversorgung“ der Bevölkerung auf dem Land. Der erste Programmtypus kann zum Beispiel Maßnahmen wie Sozialhilfezahlungen, Unterstützung bei der Unterbringung von Vorschulkindern in den Betreuungseinrichtungen und medizinische Rehabilitation für Alkoholabhängige einschließen. Die Leistungsempfänger verpflichten sich, sich aktiv an der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu beteiligen: Arbeit zu suchen, sich gegebenenfalls aus- oder fortbilden zu lassen oder sich an gemeinnütziger Arbeit zu beteiligen. Auf dem Land wird die Unterstützung meist einmalig in Geld- oder Sachform, zum Beispiel

¹⁶⁷ Gesetz der RF vom 25.12.2012, Nr. 258-FZ „Über Änderungen im Bundesgesetz ‚Über staatliche Sozialhilfe‘“.

technische Ausstattung, Baumaterialien, gewährt. Diese Mittel können Hilfeempfänger je nach Vereinbarung verwenden, um einen Bauernhof zu organisieren, sich selbstständig zu machen, aber auch, um sich medizinisch behandeln zu lassen oder ihr Haus oder Wirtschaftsräume zu reparieren. (Ovtscharova/Prokofjeva 2014: 97) Die Entscheidung darüber, in welcher Form, in welchem Umfang und für welche Personengruppen Sozialhilfe gewährt wird, blieb weiterhin den Regionen überlassen. (Vgl. Ovtscharova/Prokofjeva 2014: 93)

5.9. Diskussion über die Zukunft der Altersvorsorge

Das hohe Defizit des Rentenfonds ließ sich mit den in den Jahren 2009 und 2010 vorgenommenen Maßnahmen nicht beseitigen. Im Jahr 2012 wurden zum Beispiel zu seiner Finanzierung circa 1,8 Prozent des BIP ausgegeben (Rechnungshof der RF 2013: 392 f.). Daher erörterte die Regierung ab dem Jahr 2011 weitere Anpassungen im Rentensystem. Die Hauptdiskussion entwickelte sich zwischen dem Finanzministerium auf der einen und dem Arbeitsministerium¹⁶⁸ im Bündnis mit dem Rentenfonds auf der anderen Seite. Das Finanzministerium war um das hohe Defizit des Rentenfonds besorgt und bemühte sich darum, den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Daher schlug das Ministerium vor, das Rentenalter schrittweise zu erhöhen, um das Defizit nachhaltig zu reduzieren, und regte an, die Investitionsmöglichkeiten für Spareinlagen im Rahmen der kapitalgedeckten Komponente zu erweitern. (Orlowa 2012: 91, 95; Hanson 2012: 5) Vom Arbeitsministerium, das in dieser Hinsicht vom Präsidenten unterstützt wurde, wurden jedoch Lösungen präferiert, die es erlauben würden, ein finanzielles Gleichgewicht im Rentensystem zu erreichen, ohne das Rentenalter zu erhöhen. Entgegen dem Vorschlag des Finanzministeriums sah das Arbeitsministerium außerdem eine Verkleinerung der kapitalgedeckten Komponente im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung als möglich an. In diesem Sinne war auch das vom Arbeitsministerium bis Ende September 2012 vorbereitete Projekt der langfristigen Entwicklung des Rentensystems gestaltet. (Vgl. Kommersant 09.06.2011)

¹⁶⁸ Das Ministerium für Arbeit und sozialen Schutz sowie das Gesundheitsministerium entstanden infolge der Auflösung des Ministeriums für Gesundheit und soziale Entwicklung im Rahmen der Regierungsneubildung im Mai 2012.

Das Projekt bestimmte Prioritäten und Weichenstellungen der Entwicklung des Rentensystems bis zum Jahr 2030. Das Dokument berücksichtigte Botschaften des Präsidenten und die früher beschlossenen Entwicklungsprogramme, wie etwa „Entwicklungsstrategie 2020“. Eine finanzielle Instabilität des Rentensystems könnte laut dem Projekt in der Zukunft unvorteilhafte Folgen haben. So wäre es zum Beispiel unmöglich, Renten auf einem „sozial hinnehmbaren Niveau“ zu halten. Dies würde zur Verarmung von Rentnern führen. Außerdem wurde eine immer stärkere Belastung des Bundeshaushaltes, voraussichtlich drei Prozent des BIP im Jahr 2030, erwartet. Im Hinblick auf die Rentenentwicklung sah das Projekt vor, dass die Ersatzrate der Altersrente „bei regulärer Beschäftigungsdauer und durchschnittlichem Lohn“ bis zu 40 Prozent erreichen sollte. Das „Mindesteinkommen“ der Rentner sollte das Existenzminimum nicht unterschreiten und die Durchschnittsrente sollte circa beim Zweieinhalb- bis Dreifachen des Existenzminimums liegen. Für die Mittelklasse sollte ein „akzeptables“ Einkommen im Alter durch ihre „Beteiligung“ an betrieblicher und privater Altersvorsorge gesichert werden.

Im Endeffekt wurde eine Veränderung der kompletten Gestalt der Altersvorsorge geplant. Das Projekt sah ein System aus drei Säulen vor: Eine öffentliche, aus Beiträgen und Haushaltsmitteln finanzierte Altersrente würde die erste Säule darstellen. Eine betriebliche, vom Arbeitgeber ggf. mit Beteiligung der Arbeitnehmer finanzierte Rente würde die zweite Säule bilden und eine private Altersvorsorge die dritte Säule. Zur finanziellen Entlastung des öffentlichen Rentensystems sollten die Beiträge für Selbstständige erhöht und Beitragsnachlässe durch andere, z.B. steuerliche Begünstigungen ersetzt werden.

Des Weiteren sollten die Frühverrentungsregelungen reformiert bzw. die Beiträge für manche zur Frühverrentung berechtigten Beschäftigtengruppen erhöht werden. Das Projekt schlug ferner Neuerungen in Bezug auf die kapitalgedeckte Komponente der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Aufgrund ihrer geringen Rentabilität wurde vorgeschlagen, den Beitragsanteil, der dafür abgezweigt wurde, von sechs auf zwei Prozent zu reduzieren und die frei gewordenen vier Prozent wieder in die im Umlageverfahren finanzierte Komponente fließen zu lassen. Den Versicherten sollte dabei das Recht eingeräumt werden, frei zu entscheiden, ob sie diesen

zweiprozentigen Beitragsanteil weiterhin im kapitalgedeckten Segment belassen oder ebenfalls in den im Umlageverfahren finanzierten Teil verlagern wollen.

In Bezug auf die Rentenberechnung sollten ebenfalls bedeutende Veränderungen stattfinden. Renten sollten künftig einen stärkeren Bezug zu den Vorleistungen und der Beschäftigungsdauer der Versicherten aufweisen und eine längere Beschäftigung sollte dabei gefördert werden. Hierfür sollten diejenigen, die sich nach dem Erreichen des regulären Rentenalters dazu entschließen, weiter zu arbeiten, im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung stärker begünstigt werden. Die Berechnungsformel sollte sich ebenfalls verändern. Die erwartete Rentenbezugsdauer, die bei der Berechnung angenommen wird, sollte laut dem Projekt in den Jahren zwischen 2013 und 2015 von 19 auf 21 Jahre steigen. (Vgl. Projekt der langfristigen Entwicklungsstrategie des Rentensystems 2012)

6. Zwischenfazit

Einigen Beobachtern der russischen Sozialpolitik zufolge (Cook 2011; Pleines 2006; Zavisca 2012) markierte das Jahr 2005 eine Wende in der sozialpolitischen Entwicklung, die zum Beispiel Linda J. Cook (2011: 21) als eine Bewegung Richtung „Statist Welfare Model“ identifizierte. Als Anzeichen für diese Pfadänderung betrachtet Cook (2011: 21 ff.) die Aufwertung der pronatalistisch orientierten Familienpolitik sowie staatliche Interventionen mittels Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Wohnungspolitik, die den negativen demografischen Trends entgegenwirken sollten und mit einer Steigerung der Sozialausgaben einhergingen. Eine Abkehr von der bisher unter Wladimir Putin verfolgten liberalen Konzeption, die auf den Abbau der Sozialleistungen und die Betonung der Eigenverantwortung setzte, beobachtet auch Heiko Pleines. (2006: 2)

Es lassen sich auch tatsächlich Argumente finden, die für diese Thesen sprechen. War die Sozialpolitik in der ersten Hälfte der 2000er Jahre eine betont nüchterne und sparsame, deren erklärte Ziele es war, die staatlichen Sozialgarantien in Einklang mit vorhandenen Ressourcen zu bringen und den sozialen Schutz so umzugestalten, dass er in erster Linie den Bedürftigen zukommt, so wich sie in der zweiten Hälfte des Jahrzehntes immer weiter von dieser Route ab. Soziale Probleme und ihre

Bekämpfung standen an der Spitze der politischen Agenda, und man konnte eine immer größer werdende Bereitschaft der Regierung beobachten, tiefer in die öffentlichen Kassen zu greifen und auf besonders unpopuläre Maßnahmen, wie etwa eine Rentenalterserhöhung, zu verzichten. Die Sozialausgaben als Anteil des BIP stiegen zwischen den Jahren 2005 und 2012 bedeutend. Bis zum Jahr 2010 erklimmen sie mit etwa 17 Prozent des BIP das höchste Niveau seit Mitte der 1990er Jahre. (Vgl. OECD 2001: 37; Subarevitsch/Gorina 2015: 9)

Innerhalb dieser Zeitspanne kann man auch einen deutlichen Wandel der Prioritäten beobachten. Zunächst traten demografische Problemlagen, frühe und hohe Sterblichkeit sowie geringe Geburtenraten in den Vordergrund. Gegen diese ging die Regierung im Rahmen der „Nationalprojekte“ und mittels der pronatalistisch geprägten Familienpolitik vor. Zwischen 2004 und 2007 ging dementsprechend der Sozialausgabenanstieg vor allem auf das Konto der Gesundheitsausgaben, die von ca. 3,3 auf ca. 4,2 Prozent des BIP anwuchsen. (Vgl. Subarevitsch/Gorina 2015: 9; World Bank 2011: 16) Auch die familienpolitischen Aufwendungen stiegen ruckartig an, wobei sie sogar nach ihrer Verdoppelung mit 0,4 Prozent des BIP auf einem relativ geringen Niveau blieben. (Vgl. Dugarova 2016: 39) Die Ausgaben für die übrigen Posten stagnierten unterdessen oder waren sogar rückläufig, sodass der Gesamtausgabenanstieg in dieser Zeitspanne eher moderat ausfiel. (Vgl. Subarevitsch/Gorina 2015: 15; NISP 2009b)

Ab dem Jahr 2008 verschob sich der Fokus hin zum Ziel der Einkommenssteigerung bzw. -aufrechterhaltung. Dabei konzentrierten sich die sozialpolitischen Bemühungen nicht etwa explizit auf die Lage der Armen, deren Anzahl zwar rückläufig, aber dennoch mit über 10 Prozent der Bevölkerung beachtlich war, sondern kamen bestimmten sozialen Gruppen zu, wobei unter ihnen wohl auch ein Teil ein sehr bescheidenes Einkommen hatte. Zu den besonders Begünstigten gehörten Rentner und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Dazu zählten auch, insbesondere in der jüngsten Zeit in zunehmendem Maße, Vertreter des Sicherheitsapparates und Militärangehörige. Mit dem Beginn der Finanzkrise verstärkten sich die Interventionen auf dem Arbeitsmarkt und die Finanzzufuhren an die Hypothekenagentur und den Rentenfonds erforderten zusätzliche Ressourcen. Daher wurden in den Jahren von 2008 bis 2010 Rentenerhöhungen sowie die

Antikrisenmaßnahmen zu den wichtigsten Treibern des Sozialausgabenwachstums. (Vgl. OECD 2009: 42; World Bank 2011: 7 f.) Weiterhin wurde mehr für Familienpolitik ausgegeben; im Jahr 2010 waren es schon 0,9 Prozent des BIP. (Dugarova 2016: 39) Das Bemerkenswerte an der Entwicklung dieser Jahre ist auch, dass die Regierung von dem bis dato eisern geachteten Grundsatz, nicht mehr auszugeben, als man zur Verfügung hat, abwich. Die Sozialleistungsquote überschritt infolge der Ausgabenerhöhungen das von der Regierung für diese Zeit vorgesehene Niveau um mehrere Prozentpunkte. (Vgl. Subarevitsch/Gorina 2015: 8) Die Mehrausgaben und die Beitragssenkungen, die die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitsmarkt ankurbeln sollten, verursachten Defizite im System der sozialen Sicherung, von denen der Rentenfonds am stärksten betroffen war. Die Finanzierungslücken wurden durch die Mittel des Bundeshaushaltes gedeckt. (Subarevitsch/Gorina 2015: 9)

Ob diese Entwicklung von einem tiefgreifenden ideologischen Wandel der politischen Elite zeugt und zu einem langfristigen Trend werden wird, erscheint jedoch fraglich. Dass dies wahrscheinlich nicht der Fall ist, lässt sich bei einem Blick auf die sozialpolitischen Programme und die öffentlichen Bekundungen der Regierungsmitglieder der letzten Jahre vermuten, denn sie enthalten nach wie vor viele der Zielsetzungen und basieren zum großen Teil noch immer auf denselben ideologischen Grundsätzen wie die Programmdokumente zum Beginn der 2000er Jahre. Zum Beispiel kommt immer wieder deutlich ans Licht, dass die sozialpolitischen Ziele den Wirtschaftsinteressen untergeordnet sind. So etwa seien laut Putin die verbesserte Gesundheitsversorgung und Wohnungssituation der russischen Bürger in erster Linie für die Entwicklung des Humankapitals und somit für die „Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Landes“ bedeutend. (Ansprache des Präsidenten am 05.09.2005) Die für lange Zeit in Vergessenheit geratene Familienpolitik wurde während der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zu einem der sozialpolitischen Kernpunkte. Aber auch in diesem Fall standen nicht die Lage der Bevölkerung an sich, sondern geopolitische Interessen Russlands und ein steigender Arbeitsressourcenbedarf im Vordergrund und wurden als Begründung für sozialpolitische Maßnahmen angeführt.

Ferner ist anzumerken, dass der Ausbau in Form von relativ kurzfristig angelegten Programmen – die nationalen Projekte, das Mutterschaftskapital, die Bezuschussung der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung – erfolgte, während die Veränderungen bzw. Reformpläne die langfristige Folgen entfalten sollten, eher in eine andere Richtung zielten. Außerdem hatten einige der kürzlich gestarteten Programme einen Mischcharakter. Mit staatlichen Interventionen wurden hierbei marktwirtschaftliche Mechanismen und die private Vorsorge gefördert. Ein Paradebeispiel dafür ist wohl die Wohnungspolitik. Die wohnungspolitischen Maßnahmen, die in den letzten Jahren vorgenommen wurden, dienten vor allem der Entwicklung der Hypothekenkreditbranche und des privaten Wohnungsbaus, während der Sozialbau vernachlässigt wurde bzw. nur bestimmten Sozialgruppen, wie etwa heutigen und ehemaligen Militärangehörigen, zugutekam. Einen ähnlichen Mischcharakter hatte die Förderung privater Spareinlagen für die Rente.

Schon im Jahr 2012, wenn man die Aussagen Putins in seinem Artikel über die Zukunft der sozialpolitischen Entwicklung betrachtet, schien die Phase des starken Ausbaus wieder vorbei zu sein. Der Premierminister wies deutlich auf die eingeschränkten Ressourcen des Staates hin und betonte, dass die Fähigkeit des Staates zur Einkommensumverteilung kaum ausbaufähig sei. Russland sollte ein Land sein, in dem „jeder mit seiner Arbeit und seinem Talent“ seinen Lebensunterhalt verdient. Der Gedanke, dass der soziale Schutz nur denjenigen zustehe, die für sich selbst nicht aus eigener Kraft sorgen können, kam damit sehr deutlich zur Geltung. Wobei diese Äußerungen noch immer von Beteuerungen ergänzt wurden, dass die Renten nicht sinken und Familien mit Kindern weiterhin einen starken Schutz genießen werden. (Vgl. Putin 2012)

Für die Verlangsamung des sozialpolitischen Ausbaus und eine Rückkehr auf den zum Beginn der 2000er Jahre eingeschlagenen Pfad sprechen auch die neuesten Entwicklungen in mehreren Bereichen der sozialen Sicherung. Im Rahmen der Gesundheitsreform in den Jahren 2010 bis 2011 wurden die alten Pläne wieder aufgenommen und umgesetzt. Damit wurden wichtige Schritte hin zur Uniformierung der öffentlichen Gesundheitsversorgung und der gesetzlichen Krankenversicherung gemacht. Es fanden allerdings auch Entwicklungen statt, die auf eine Einschränkung des staatlichen Engagements im Bereich der

Gesundheitsversorgung hindeuten. Es begann eine Umstrukturierung des Versorgungsnetzes, die bislang auf seinen Abbau hinauslief. Außerdem wurden Schritte zur Liberalisierung der Gesundheitsversorgung gemacht. Nun durften die privaten Anbieter ihre Leistungen über die gesetzliche Krankenversicherung abrechnen und den öffentlichen medizinischen Einrichtungen wurde gestattet, einen Teil ihrer Einkünfte mit der Behandlung von Privatpatienten zu erwirtschaften. Der aktivierende Ansatz im Bereich der Sozialhilfe sieht vor, dass die Gewährung von Sozialhilfeleistungen nicht nur an die Bedürftigkeitsprüfungen sondern auch an die Gegenleistungen seitens der Hilfeempfänger gebunden ist. Dadurch soll Eigeninitiative von Leistungsempfängern gefördert aber auch gefordert werden. Die Rentenreformpläne, die im Jahr 2012 geschmiedet wurden, deuten darauf hin, dass die öffentliche Altersvorsorge künftig im besten Fall eine Art Mindestsicherung im Alter bieten wird, denn die Durchschnittsrenten werden voraussichtlich nicht das Dreifache der Existenzminimums überschreiten dürfen. Ein höheres Einkommen im Alter sollen daher künftig betriebliche und private Altersvorsorgeprogramme sichern. Die Erhöhung des Rentenalters wird in der nahen Zukunft wohl nicht in offener Form stattfinden. Jedoch wird eine Weiterbeschäftigung von Menschen, die das reguläre Rentenalter erreichten, gefördert werden. Diejenigen, die früher in den Ruhestand gehen wollen, werden mit Leistungseinbußen zu rechnen haben. Somit kann man behaupten, dass die Umgestaltung hin zu weniger Staat in der sozialen Absicherung weitergeführt wird, allerdings weniger offensichtlich und durch Maßnahmen flankiert, die für soziale Stabilität sorgen sollen. Diese Fakten sprechen eher für eine Abweichung vom früheren Pfad als für eine Wende. Dennoch ist die deutliche Ausgabenerhöhung in den Jahren 2005-2010 erklärungsbedürftig und es stellt sich auch die Frage, wodurch die Prioritätensetzung bzw. -verschiebung im Rahmen des sozialpolitischen Ausbaus zu begründen ist.

Der sozialpolitische Ausbau, der vor allem in den Jahren zwischen 2005 und 2010 stattfand, hat mehrere Ursachen. Die positive wirtschaftliche Entwicklung, die seit dem Beginn der ersten Regierungszeit Putins einsetzte, bot die Möglichkeit und Anreize dafür, die Strukturreformen aufzuschieben und den Schwerpunkt auf die Ausgabenerhöhung zu legen, denn sie bescherte das starke Wachstum, mit dem solche Probleme wie Arbeitslosigkeit oder enorme Armutsquoten an Schärfe verloren. Die hohen, vor allem aus dem Ölpreiswachstum resultierenden

Staatseinnahmen erlaubten die problemlose Bewältigung größerer Ausgaben. Der Staat akkumulierte Reserven in Milliardenhöhe, die als ein Puffer für schwierigere Zeiten sowie als Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dienen sollten und deren Mittel auch tatsächlich im Rahmen der großzügigen sozialpolitischen Projekte verwendet wurden. Dadurch wurde etwa die Dringlichkeit, das chronisch unterfinanzierte Gesundheitssystem zu reformieren, reduziert. Allerdings können günstige wirtschaftliche Bedingungen auf keinen Fall als alleinige Erklärung dienen, besonders wenn man beachtet, dass der größte Ausgabenaufschwung gerade in der Krisenzeit erfolgte. Daher ist es notwendig, auch die politischen Rahmenbedingungen zu beachten.

Eine wichtige Rolle spielte die voranschreitende Konsolidierung des in seiner Natur autokratischen Regimes, das jedoch stets um die Erhaltung einer demokratischen Fassade und der sozialen Stabilität bemüht war. Nachdem in der ersten Hälfte der 2000er Jahre die mächtigsten Akteure in den Regionen und aus der Wirtschaft geschwächt, kooptiert oder beseitigt wurden, vergrößerten sich die politische Macht und die Steuerungskapazität des Zentralstaates zusehends. (Vgl. Stykow 2014: 315 ff.; 318) In den folgenden Jahren schwächten staatliche Interventionen den Einfluss des unabhängigen zivilgesellschaftlichen Engagements. Stattdessen kreierte die regierende Elite eine Reihe kontrollierbarer Nichtregierungsorganisationen, die die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen übernehmen bzw. mimen sollten. (Vgl. Stykow 2014: 318 f.) Der regierungsnahen Partei „Einiges Russland“ wurde durch die veränderten Wahl- und Parteigesetze und die Machtressourcen des Regierungsapparates weiterhin eine Vormachtstellung in der Legislative gesichert. Von der Präsidialadministration wurden auch weitere Parteien geschaffen, die bestimmte Wählergruppen mobilisieren und die Unterstützung für die Opposition schmälern sollten. Bemerkenswert erscheint in diesem Kontext, dass die Partei „Gerechtes Russland“ ausgerechnet im Jahr 2006, kurz nach dem Beginn der sozialpolitischen Offensive und kurz vor der Parlamentswahl im Jahr 2007, ins Leben gerufen wurde. Diese positioniert sich als sozialdemokratisch und appelliert an die Wählerschaft der kommunistischen Partei und von „Jabloko“. (Vgl. Stykow 2014: 320 f.)

Die Legislative war und blieb jedoch nicht die bewegende Kraft im Entscheidungsprozess. Sogar die stärkste Partei „Einiges Russland“ wurde von der Bestimmung der zentralen sozialpolitischen Inhalte meist ausgeschlossen und erst dann in die Diskussion einbezogen, als die Kernpunkte einer Entscheidung feststanden und es nur noch um Detailbesprechungen ging. (Vgl. z.B. Remington 2015: 6; Gontmacher 2010: 35) Der Einfluss nationaler wie auch internationaler Expertengruppen auf die Gestaltung der sozialpolitischen Inhalte wurde schwächer. Diese sowie Interessenverbände wurden bestenfalls lediglich konsultiert. Die Entscheidungen kamen im Endeffekt im Rahmen eines Verhandlungsprozesses innerhalb des Regierungsapparates und der staatlichen Bürokratie zustande. Symptomatisch dafür waren zum Beispiel die jüngste Gesundheitsreform und die Diskussionen über die Zukunft der Altersvorsorge. Hier wurden die Entscheidungen, die einen überwiegenden Teil der Bevölkerung betreffen, von Regierungsministerien und Teilen des bürokratischen Apparates ausdiskutiert bzw. sogar von einem einzigen Ministerium, wie es im Falle der Gesundheitsreform war, vorbereitet. Expertenmeinungen bzw. Interessenorganisationen wurden zwar angehört, jedoch fanden ihre Ansichten relativ wenig Beachtung. Von der Legislative wurden dann, im Fall der Gesundheitsreform, nur unbedeutende Änderungen vorgenommen. (Vgl. Cook 2011: 31 f.; Gontmacher 2010: 35; Remington 2015: 14 ff.) Es bildete sich also ein Regime heraus, in dem die Exekutive bzw. die staatliche Bürokratie im Rahmen des Entscheidungsprozesses über sehr weite Räume verfügt. Diese regierende Elite akzeptiert allerdings weitgehend formale demokratische Institutionen und Normen, greift in nur relativ seltenen Fällen zu offensichtlich repressiven Maßnahmen, reagiert sensibel auf soziale Unruhen und scheut daher Reformen oder Anpassungen der sozialen Sicherung, die unpopulär sein könnten. (Stykov 2014: 315; Remington 2015: 7; Jasin 2010: 19) In einem solchen System kommt den Einstellungen der zentralen Akteure in der Staatsbürokratie – insofern kann man dem Urteil von Thomas Remington (2015: 4) zustimmen – sowie der jeweiligen Kräftekonstellation innerhalb dieser regierenden Elite eine besondere Bedeutung zu. Waren Träger des liberalen Gedankenguts zu Beginn der 2000er Jahre die bewegende Kraft bei der Gestaltung der sozialpolitischen aber auch wirtschaftspolitischen Agenda, schwand ihr Einfluss darauf in der Mitte des Jahrzehntes. (Vgl. Cook 2011: 32; Mommsen/Nussberger 2007: 67 ff.; Pleines 2006: 2) Daher scheint die Initiierung von teuren, medial wirksamen sozialen Projekten unmittelbar nach den Protesten im

Jahr 2005 und nach der Ankündigung der massiven Rentenerhöhung im Vorfeld der Wahlen, die für die politische Zukunft des Landes besonders wichtig waren, der Funktionslogik dieses Regimes zu entsprechen und durch das aktuelle Kräfteverhältnis innerhalb der Regierung begünstigt worden zu sein.

Dafür, dass die „nationalen Projekte“ unter anderem dazu dienten, die Popularitätswerte der Spitzenpolitiker zu steigern, spricht die Tatsache, dass ihre Leitung kurz vor der Präsidentschaftswahl vom Präsidenten auf seinen erklärten Nachfolger Dmitri Medwedew übertragen wurde, sodass dieser sich als sozialer Politiker profilieren konnte. (Mommsen/Nußberger 2007: 76) Die „nationalen Projekte“ und ihre positiven Ergebnisse genossen im Unterschied zum Beispiel zur Monetisierung der Vergünstigungen die höchste mediale Aufmerksamkeit. Der Präsident und der Premierminister forderten regelmäßige Berichterstattung von den zuständigen Behörden und rügten öffentlich das langsame Tempo bei der Projektumsetzung und die geringe Aufmerksamkeit seitens der Regionalregierungen. (Vgl. Rossijskaja Gazeta 08.04.2006) Die Regierung rühmte sich gern mit den Erfolgen, die im Rahmen der Nationalprojekte erzielt wurden. (Vgl. Rossijskaja Gazeta 09.05.2008; Westi 14.08.2009)

Wenn man die Ausgabenstruktur betrachtet und der Korruptionsskandale im Laufe der Umsetzung der „nationalen Projekte“ gedenkt, erscheint allerdings auch die These plausibel, dass „[d]er Druck zu höheren Ausgaben [...] zum Teil durch hochgestellte Beamte, die ihre eigenen Pläne haben, Gelder aus staatlichen Projekten abzuschöpfen, entsteht“ (Hanson 2012: 7). Auch Vertreter der Legislative bedienen ihre eigenen finanziellen Bedürfnisse sowie die Interessen ihrer „Klientel“ auf Kosten der öffentlichen Haushalte. Dieses war für Parlamentsabgeordnete, neben der Stimmenmaximierung, wohl ein weiterer wichtiger Anreiz, den Ausbau des staatlichen Engagements in der Wirtschaft und Sozialpolitik aktiv zu unterstützen. (Vgl. Remington 2008: 222 f.; Remington 2009: 102 f.; Kraan et al. 2008: 11)

Im Vorfeld der wichtigen Wahlen in den Jahren 2007 und 2008 wollte die Regierung wohl nichts dem Zufall überlassen und unternahm weitere Schritte, um sich und den verbündeten Parteien Erfolg zu beschern. Menschen im Rentenalter stellen in Russland eine umfangreiche Bevölkerungsgruppe dar (Vgl. OECD 2013a: 325, GKS

2015), die auch noch ein aktives Wahlverhalten an den Tag legt, was die Untersuchungen des „Allrussischen Meinungsforschungszentrums“ belegen (Vgl. WZIOM 26.03.2011, WZIOM 25.05.2011). Daher war die Hinwendung der Regierung zu den Problemen dieses Teils der Bevölkerung (Vgl. Ansprache des Präsidenten an die Föderalversammlung 26.04.2007), die während der 1990er Jahre gewaltige Wohlfahrtsverluste erlebt hatte und zuletzt vom Versuch, das System der Vergünstigungen zu reformieren, entrüstet gewesen ist, in wahltechnischer Hinsicht zweifelsohne vielversprechend.

Waren die Rentenausgabenerhöhungen, besonders angesichts der danach vorgenommenen und geplanten Anpassungen im Rentensystem, wohl vor allem auf die Stimmenmaximierung und soziale Befriedigung gerichtet, kann man dieses wohl kaum über die „nationalen Projekte“ und den Ausbau der Familienpolitik behaupten. Hier handelte es sich wohl auch um die „Korrekturen“ der sozialen Schieflagen, die die langfristige Wettbewerbs- und Verteidigungsfähigkeit des Landes gefährden könnten. Ebenso lassen sich bei der Begünstigung der Angehörigen des Sicherheitsapparates und des Militärs neben der Stimmenmaximierung noch weitere Motive und Ursachen vermuten. Es ist denkbar, dass die politische Elite, die die Verbindung zum von ihr regierten Volk immer mehr verliert, sich dadurch für einen „Ernstfall“ abzusichern versucht. Außerdem könnte die in den letzten Jahren größer werdende Anzahl der hochpositionierten Staatsbeamten und Regierungsmitglieder, die eine Laufbahn beim Militär oder den Sicherheitsdiensten hinter sich haben, diese Entwicklung ebenfalls begünstigen.

Sobald die Wahlkämpfe vorbei, die Position der Regierung für die nächsten sechs Jahre gesichert, die Anzeichen eines Abwärtstrends in der Wirtschaft deutlich wurden und die Haushaltsstabilität durch die hohen Sozialausgaben gefährdet war, wandelte sich auch die sozialpolitische Besinnung der Regierung. Es wurde wieder mehr Aufmerksamkeit der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der sozialpolitischen Programme gewidmet und weitere Ausgabenerhöhungen waren fürs Erste nicht in Sicht.

VI. Schlussbetrachtung

1. Paradigmen, Dynamik und Phasen der sozialpolitischen Entwicklung

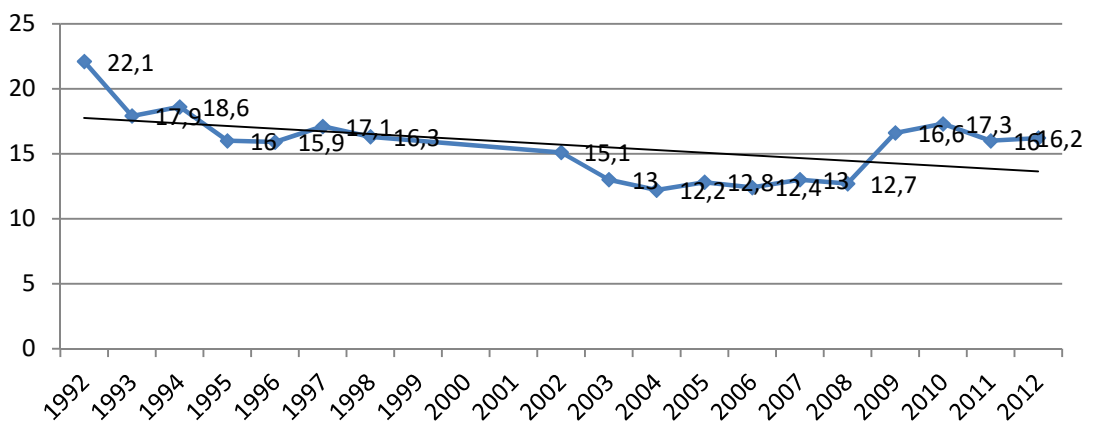
Ausgebaute Sozialpolitik sowjetischer Prägung war das Erbe, mit dem das unabhängige Russland sich im Jahr 1991 auf den Weg zum Markt und mehr Demokratie machte. Die Zeit zwischen 1991 und 2012 brachte einen bedeutenden sozialpolitischen Wandel mit sich. Die Leitbilder der sowjetischen Sozialpolitik wurden von neuen Idealvorstellungen abgelöst und die Strukturen der sozialen Sicherung änderten sich.

Die „autoritär-paternalistische“ (Schmidt 2005: 145) Sozialpolitik der Sowjetunion zielte auf eine in fast alle Bereiche des Lebens hineinreichende universale und egalisierende Versorgung und gleichzeitig auf Bevormundung der Bürger durch den Staat. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde die soziale Marktwirtschaft zum Leitbild für die weitere sozialpolitische Gestaltung. Dieses Konzept sah einen Rückbau des staatlichen Eingreifens in das Leben seiner Bürger und ein Ende der engen Verflechtung der sozialen Sicherung mit dem Wirtschaftssystem vor. Jedoch wurde damit nach wie vor eine weitreichende Sicherung der Bürger angestrebt.

Dieses Konzept wurde allerdings bald, innerhalb von bloß einem Jahr, von einem anderen, durch das neoliberale Gedankengut geprägten Idealbild, abgelöst. Diesem zufolge hatten die aktiven und mündigen Bürger für ihr Wohlergehen vor allem eigenständig zu sorgen. Der freie Markt sollte ihnen, nach einer kurzen Übergangsphase, dazu eine Gelegenheit bieten, genügend zu verdienen, um ihre täglichen Bedürfnisse zu befriedigen und auch für Wechselfälle des Lebens zum Beispiel im Rahmen der privaten Versicherungen vorzusorgen. Der Staat sollte dagegen vor allem diejenigen unterstützen, die es aus eigener Kraft nicht machen könnten. Dieses Leitbild, spiegelte sich seit dem Jahr 1992 fortwährend in den sozialpolitischen Regierungsprogrammen wider. Die Umsetzung dieser Pläne erwies sich allerdings als problematisch und gelang nur zum Teil.

Beurteilt man die Dynamik der sozialpolitischen Entwicklung aus Aus- und Rückbauperspektive, so lässt sich behaupten, dass die meiste Zeit zwischen 1991 und 2012 nicht die „fetten Jahre“ der Sozialpolitik waren und der Haupttrend im Rückbau des staatlichen Engagements bestand. Diese Feststellung lässt sich anhand der Sozialausgabenentwicklung¹⁶⁹ veranschaulichen. (Vgl. *Abbildung 1*) Seit dem Beginn der 1990er Jahre bis in die Mitte der 2000er Jahre ist eine stetige Abwärtsbewegung der Sozialausgaben erkennbar. In dieser Zeit sanken sie von über 20 Prozent auf knapp über 12 Prozent des BIPs. In der zweiten Hälfte der 2000er Jahre lässt sich jedoch eine Abweichung von diesem Trend beobachten. Eine Steigerung der Sozialausgaben begann, zunächst zögerlich im Jahr 2004 und in den Jahren 2008 – 2010 schnellten die Sozialausgaben in einem Sprung um mehr als vier Prozent des BIPs nach oben. Dadurch erreichte die Sozialleistungsquote im Jahr 2010 mit 17,3 Prozent des BIPs ihren Höhepunkt seit der Mitte der 1990er Jahre, lag jedoch noch immer nicht das Niveau des Jahres 1991. Bereits im Jahr 2011 zeichnete sich jedoch erneut ein Abschwung ab.

Abbildung 1: Sozialleistungsquote 1992-2012 (in % des BIPs)



Quellen: OECD (1995): 126; OECD (2001): 37; NISP (2009) Subarevitsch/Gorina (2015): 9.

Bewertet man institutionelle Verschiebungen, die der eben aufgezeichneten Sozialausgabenentwicklung zugrunde lagen und wie intensiv der strukturell Wandel war, kann man eine feinere Phasenaufteilung vornehmen. In der ersten Phase, die

¹⁶⁹ Dabei ist allerdings zu beachten, dass aufgrund des starken BIP-Rückgangs während der 1990er Jahre ein Realausgabenrückgang weitaus dramatischer war, als die Absenkung der Sozialleistungsquote. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre, kann man dagegen davon ausgehen, dass die Realausgaben dank dem starken Wirtschaftswachstum anstiegen, auch wenn die Sozialausgaben gemessen als Anteil des BIP sanken.

bloß wenige Jahre von 1991-1993 andauerte, erfolgte im Rahmen der großangelegten Reformschritte eine deutliche Abkehr vom sozialistischen Modell der sozialen Sicherung. Die Sicherungsmechanismen, die in der früheren Wirtschaftsordnung tief verankert waren, Arbeitsplatzgarantie, betriebliche Sozialpolitik, auf alle Bürger sich ausdehnende Wohnraumversorgung, Konsumpreis- und Wohnkostensubventionierung, unterlagen dabei einem massiven strukturellen Rückbau. In eben dieser Zeit wurden allerdings auch neue Sicherungsprogramme eingeführt, Arbeitslosenschutz und Sozialhilfe. Die Verstärkung der Rolle der Beitragsfinanzierung und die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen sowie der Finanzierung sind weitere bedeutende Weichenstellungen. Ein bedeutender Teil der Finanzierungszuständigkeiten wurde auf die subnationale Ebene verlagert und die Regionen erlangten umfassende gestalterische Freiräume wie in etwa in Bezug auf die Sozialhilfeprogramme und im Gesundheitswesen. Die Etablierung der Versicherungsfond, die die Beitragserhebung und Leistungsauszahlung in Bereichen Rente, Gesundheit, Arbeitslosenschutz und Sozialversicherung verwalteten, trug ebenfalls zur Dezentralisierung bei. Im Gesundheitsbereich bedeutete die Gründung einer Krankenversicherung gleichzeitig eine Veränderung des Finanzierungsmodus, Weg von der reinen Haushaltsfinanzierung hin zu einer Mischung aus Haushalts- und Beitragsfinanzierung.

Der Trend hin zum sozialpolitischen Rückbau setzte sich auch in der nächsten Phase zwischn 1994 und 1998 fort. Diese fand jedoch nicht in Form von institutionellen Reformen. Im Gegenteil, die Reformtätigkeit kam in dieser Zeit praktisch zum Stillstand. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wurden weder Zugangskriterien verschärft, noch umfassende explizite Leistungskürzungen vorgenommen. Stattdessen setzte sich die Tendenz zum informellen Rückbau durch, die sich bereits im Jahr 1992 abzeichnete. Dabei wurden ab dem Jahr 1992 die sozialen Leistungen nicht regelgerecht an die Preisentwicklung angepasst und ab der Mitte der 1990er Jahre kamen lang andauernde Zahlungsrückstände bei Renten und Gehältern im öffentlichen Dienst hinzu. Der Mindestlohn, an dessen Niveau die Höhe von vielen Sozialleistungen gebunden war, lag weit unter der vorgeschriebenen Existenzminimumgrenze. Die Unterfinanzierung des sozialen Sektors, die sich infolge eines starken Ausgabenrückgangs bei gleichzeitigem Weiterbestehen der weitreichenden sozialen Garantien ergab, führte auch dazu, dass die formal

kostenfreien sozialen Dienstleistungen wie etwa im Gesundheitsbereich, oft erst gegen informelle Entgelte erbracht wurden. Erschwerend kam hinzu, dass die Dezentralisierung der Steuerung und der Finanzierung, die besonders in den Bereichen Sozialhilfe, Gesundheit und Wohnen, hastig und ohne ausreichende Regulierung durchgeführt wurde. Die formale Dezentralisierung wurde durch die informelle Entmachtung des Zentrums ergänzt, die zuweilen einem vollkommenen Kontrollverlust über die Handlungen der Behörden auf der subnationalen Ebene gleichkam. Dieser Prozess bewirkte eine starke Fragmentierung der betroffenen Bereiche, die sich in großen regionalen Unterschieden im Hinblick auf die strukturelle Gestaltung, Finanzierungs- und Leistungsniveaus sowie Qualität und Zugänglichkeit der sozialen Dienstleistungen äußerte. Auch in anderen Bereichen, etwa Arbeitslosensicherung und Altersvorsorge war die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen den Versicherungsfonds und verschiedenen staatlichen Ebenen abträglich für gleichmäßige und ordnungsgemäße Leistungserbringung.

Am Ende der Regierungszeit Jelzins, im Jahr 1998 setzte sich der Reformprozess fort. Binnen kurzer Zeit wurden mehrere Grundlagengesetze verabschiedet, hierbei wurden zum Beispiel die staatlichen Garantien der Gesundheitsversorgung, der organisatorischen Rahmen der Sozialversicherungen sowie der Sozialhilfe näher bestimmt. Die Aufgabe Arbeitnehmer gegen die Folgen eines Arbeitsunfalles bzw. eine Berufserkrankung zu sichern wurde vom Arbeitgeber auf die neu gegründete Unfallversicherung übertragen. Die Leistungen des Arbeitslosenschutzes wurden deutlich gekürzt.

Die rege Reformtätigkeit ging auch nach dem Amtsantritt Putins weiter. In den Jahren zwischen 2000 und 2004 wurden vor allem Reformschritte vorgenommen, die der sozialpolitischen Liberalisierung bzw. der weiteren Demontage von Elementen des sowjetischen Modells der sozialen Sicherung dienten. Eine Rentenreform etablierte eine kapitalgedeckte Säule im Rahmen der Rentenversicherung und begründete eine künftige einnahmenorientierte Ausgabenpolitik in der Altersvorsorge. Ein neues Arbeitsgesetzbuch führte eine moderate Deregulierung des Arbeitsmarktes herbei und schwächte die Position der Gewerkschaften. Die Arbeitslosenversicherung wurde abgeschafft und durch einen steuerfinanzierten

Arbeitslosenschutz mit kargen Leistungen ersetzt. Im Rahmen einer wohnungspolitischen Reform wurde beschlossen, Subventionen an die Versorgungsunternehmen im kommunalen Bereich durch die gezielten Zahlungen an die bedürftigen Verbraucher zu ersetzen. Des Weiteren wurden die staatlichen Garantien in Bezug auf Wohnungsversorgung beschnitten. Es wurde außerdem ein Versuch unternommen mit einer wichtigen Tradition der sowjetischen Sozialpolitik zu brechen, die Vergünstigungen zu monetarisieren. Diese Reform sollten den Weg zur Liberalisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors (Kommunalwirtschaft, Transportwesen) freimachen. Diese beiden Vorhaben scheiterten jedoch in der Implementierungsphase.

Gleichzeitig wurden mehrere Schritte zur Ordnung der Strukturen und der Verhältnisse im System der sozialen Sicherung vorgenommen. Dadurch, dass die Sozialbeiträge durch eine Steuer ersetzt wurden, die an den föderalen Haushalt abgeführt wurde, erlangte die Regierung eine bessere Kontrolle über die Finanzressourcen im System der sozialen Sicherung. Die Transparenz der Mittelverteilung wurde auch dadurch erhöht, dass die Aufgaben und die Zuständigkeiten der einzelnen Regierungs- und Verwaltungsebenen besser voneinander abgegrenzt wurden. Die Regierung duldete bzw. ignorierte allerdings weiterhin die informelle Privatisierung der Gesundheitsausgaben und machte keine ernsthaften Schritte hin zur Überwindung der Informalität auf dem Arbeitsmarkt.

Die folgende Phase der sozialpolitischen Entwicklung, die im Jahr 2005 einsetzte, stellt eine deutliche Abweichung von dem bisherigen Pfad dar. In dieser Zeit erfolgte nicht nur ein starker Sozialausgabenanstieg. Es wurden auch die bereits vorbereiteten Reformvorhaben eingefroren. Eine bedeutende Ausgabensteigerung kam zunächst den sozialpolitischen Bereichen zugute, die lange Zeit vernachlässigt wurden, Gesundheit, Wohnen und Familienpolitik und war vor allem auf die Bekämpfung der demographischen Problemlagen ausgerichtet. Im Gesundheitsbereich wurden bedeutende Mittel in die Modernisierung des medizinischen Versorgungsnetzes und Gehaltserhöhungen der Mediziner investiert. Familienpolitische Leistungserhöhungen kamen vor allem werdenden und jungen Müttern bzw. Eltern zugute und hatten primär eine Steigerung der Geburtenrate zum Ziel. Auch die zusätzlichen Investitionen im Bereich Wohnen enthielen eine pronatalistische

Komponente. Der nächste, noch größere Ausgabenschub erfolgte in den Jahren 2008 - 2010. Bedeutende Mehrausgaben gingen auf das Konto der Rentenerhöhungen, die Rentner betrafen, die ihre Leistungsansprüche bis zum ersten Januar 2002 erworben haben. Außerdem wurde ein auf die Dauer von zehn Jahren angelegtes Programm zur Bezuschussung der freiwilligen Beiträge zum Sparanteil von Altersrenten gestartet. Ein weiterer wichtiger Ausgabentreiber waren Maßnahmen zur Bewältigung von Folgen der Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 - 2009. Eine bemerkenswerte Entwicklung fand im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik statt. Die lange vernachlässigte aktive Arbeitsmarktpolitik wurde zu einem wichtigen Krisenbekämpfungsinstrument und wurde kräftig ausgebaut. Die Subventionierung der Hypothekenkredite war auf die Belebung des Wohnungsmarktes ausgerichtet. Weitere Mehrausgaben kamen der Wohnungsversorgung der Kriegsveteranen zugute. Das Markenzeichen dieser Phase war also der sozialpolitische Ausbau, der zwar mit starken Ausgabenerhöhungen einherging jedoch in den meisten Fällen im Rahmen der kurz- bzw. mittelfristig angelegten Projekte erfolgte und keine langfristige Ausgabensteigerung begründen konnte. Zwei zentrale Ausnahmen von diesem Muster waren die Neuberechnung der Renten und die Leistungserhöhungen im Rahmen der Sozialversicherung.

In den Jahren 2011-2012 schien sich eine neue Trendwende hin zur Wiederaufnahme des früheren Kurses abzuzeichnen. Ab dem Jahr 2011 lässt sich eine Abwärtsbewegung in der Sozialausgabenentwicklung beobachten. Außerdem kündigte Putin persönlich an, dass der Staat einen sparsameren Kurs einschlagen wird. Für diese Tendenz sprechen auch die Reformen in Bereichen Gesundheit und Sozialhilfe. Die Gesundheitsreform zielte unter anderem auf die Privatisierung der Gesundheitsversorgung und seit dem Jahr 2010 wurde der öffentliche Versorgungsnetz zurückgebaut. Die Sozialhilfereform verstärkte die aktivierende Komponente in diesem Bereich und setzt somit verstärkt auf das Prinzip der Selbsthilfe bei der Beendigung der Bedürftigkeit.

Welche Struktur der sozialen Sicherung sich zwischen 1992 und 2012 entfaltete und welchen Schutz das Sicherungssystem bieten kann, wird im folgenden Unterkapitel detaillierter dargestellt.

2. Strukturelle Gestaltung der sozialen Sicherung

Wie kann das System der sozialen Sicherung, das sich zwischen 1991 und 2012 herausbildete, zusammenfassend beschrieben werden? Im Hinblick auf die abgedeckten Risiken, den Berechtigten- sowie den Begünstigtenkreis, die Palette der garantierten Leistungen streckt sich dieses noch immer weit aus. Der universelle Leistungszugang prävaliert nach wie vor in den meisten sozialpolitischen Bereichen, während die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen eine Nebenrolle spielen. Eine bedeutende Beständigkeit kann man auch im Hinblick auf die Finanzierungsquellen feststellen. Zwar vergrößerte sich die Bedeutung der Beitragsfinanzierung, jedoch übernahm der Staatshaushalt Ende der 2000er Jahre circa 30 Prozent der Sozialausgaben und bloß wenige Jahre später schon fast die Hälfte davon und spielte somit eine große Rolle.

Dieses im Hinblick auf die Wirkungsbereiche und die Größe des Klientels umfangreiches System ist allerdings nur karg finanziert und kann daher nur Leistungen von bescheidener Höhe und Qualität sicherstellen. Außerdem klaffen in mehreren Bereichen zwischen dem garantierten und gewährleisteten Schutz weite Lücken. Informelle Hürden erschweren den Zugang zum sozialen Schutz. Eine Diskrepanz zwischen den sozialen Garantien und dem real gewährten Schutz war bereits ein Merkmal der sowjetischen Sozialpolitik. Diese Tendenz zur informellen Privatisierung der sozialen Risiken verstärkte jedoch dramatisch seit dem Beginn der 1990er Jahre.

Im Gegensatz zum „allgemeinen“ System der sozialen Sicherung stellt die Sonderversorgung für ranghohe Beamte und Militärs, die sich vom allgemeinen System der sozialen Sicherung durch Großzügigkeit und höhere Qualität der Leistungen unterscheidet. Diese Bevorzugung von bestimmten Personengruppen ist ein Erbstück der sowjetischen Sozialpolitik.

Die Verlagerung der umfangreichen Zuständigkeiten auf die subnationale Ebene und die damit einhergehende Fragmentierung in den Bereichen Gesundheit, Sozialhilfe und Wohnen stellen dagegen eine bedeutende Veränderung im einst zentralistisch aufgebauten System. Einen Hauptunterschied stellt jedoch das gänzliche Fehlen der Arbeitsplatzgarantie, der umfangreichen Subventionierung der Konsumgüter und der

großzügigen betrieblichen Sozialpolitik, die eine Grundlage der sozialen Sicherung in der Sowjetunion bildeten und für ein Wohlstand auf bescheidenem Niveau für eine Mehrheit der sowjetischen Bürger sorgten.

Wirkungsbereiche, Begünstigtenkreis und Zugangsbedingungen

Die finanzielle Ausstattung der sozialen Sicherung, die bereits in der Sowjetunion nicht sehr üppig gewesen ist, wurde in den zwei Jahrzehnten nach ihrem Zusammenbruch noch dürftiger. Die Sozialausgaben waren zu Beginn der 2010er Jahre sowohl im Hinblick auf die weite Ausdehnung des Sicherungssystems, als auch verglichen mit wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern mit circa 16 Prozent des BIPs gering. (Vgl. OECD 2011: 124; World Bank 2011: 7 f., 16) Mit diesen bescheidenen Mitteln wird der Schutz gegen die zentralen sozialen Risiken finanziert: Verlust des Einkommens im Alter, bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen, Invalidität, Krankheit und Mutterschaft. Es existieren auch Sozialhilfeprogramme, die als eine Stütze für Bedürftige dienen sowie Sicherungsmaßnahmen für Familien mit Kindern und wohnungspolitische Programme. Ferner gibt es eine Reihe von staatlichen sozialen Diensten für ältere und behinderte Menschen, sowie auch für Familien und Kinder (Vgl. OECD 2011: 122, 128).

Die Universalität des Leistungszugangs, die auch der sowjetischen Sozialpolitik eigen war, blieb in den meisten sozialpolitischen Wirkungsbereichen, bis auf Sozialhilfeprogramme, zumindest formal erhalten. Sozialversicherungen, für die eine Versicherungspflicht besteht, bilden den Kern des Systems. Jedes dieser Untersysteme wird außerdem durch Sicherungsmechanismen ergänzt, die Personen ohne Anspruch auf Versicherungsschutz, absichern. Im Jahr 2012 profitierten rund 40 Millionen Leistungsempfänger vom öffentlichen Rentensystem, die meisten von denen Altersrentner waren. (Statistikdienst RF 2015a) Zum Kreis der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung zählen abhängig Beschäftigte, Selbstständige und selbstständige Landwirte. (SSA/ISSA 2012: 250) In der neuesten Zeit wurde die gesetzliche Rentenversicherung auf einen Teil der Arbeitsmigranten ausgedehnt (ISSA 2012). Für eine flächendeckende Sicherung im Alter sowie bei Invalidität und für Hinterbliebene sorgen die aus dem Staatshaushalt finanzierten „sozialen Renten“. Daneben bestehen spezielle Systeme für Staatsbeamte, Militärangehörige und Polizei. (SSA/ISSA 2012: 250) Der Zugang zu Leistungen des Rentensystems ist, wie bereits zu Beginn der 1990er Jahre großzügig geregelt. Arbeitende Menschen

gehen im Regelfall früh in die Rente, Männer mit 60 Jahren und Frauen mit 55 Jahren. Die Mindestbeitragsdauer¹⁷⁰ betrug im Jahr 2012 für die Altersrente bloß fünf Jahre.¹⁷¹ Außerdem existieren zahlreiche Ausnahmen, die eine frühere Verrentung erlauben, zum Beispiel für Beschäftigte in bestimmter Branchen oder Regionen. Sozialrenten, für die keine Bedürftigkeitsprüfungen bestehen, erhalten Männer mit 65 Jahren und Frauen mit 60, die keine Ansprüche im Rahmen der Rentenversicherung erwerben konnten. (Vgl. OECD 2013a: 325 f.)

Die obligatorische Krankenversicherung steht formal jedem russischen Bürger offen. Im Jahr 2012 zählte sie 141,2 Millionen Versicherte und streckte sich somit tatsächlich auf die nahezu gesamte Bevölkerung der Russischen Föderation aus. Die Versicherten können Leistungen im weiten Netz von öffentlichen und seit dem Jahr 2011 auch von privaten medizinischen Einrichtungen beziehen. (Stadchenko 2014: 175) Formal steht jedem russischen Bürger, der krankenversichert ist, eine weite Palette an kostenfreien medizinischen Leistungen zu, die er unabhängig von seinem Wohnort landesweit in Anspruch nehmen kann. In der Realität werden diese Garantien jedoch nicht erfüllt. Die Gesundheitsversorgung ist chronisch unterfinanziert (Vgl. Cook 2015: 12), die kargen Ressourcen sind ungleich zwischen den Regionen, städtischen und ländlichen Gebieten verteilt (Vgl. Ulumbekova 2010: 40; OECD 2012:16) und ineffizient genutzt (Vgl. OECD 2012: 11). All diese Defizite bestanden bereits vor dem Beginn der 1990er Jahre, verschärften sich jedoch erheblich während der folgenden zwei Jahrzehnte infolge des Ausgabenrückgangs, der ungeordneten Dezentralisierung des Systems und eines partiellen Abbau des Versorgungsnetzes. Die fehlenden öffentlichen Ausgaben wurden durch die meist informellen Ausgaben der Bevölkerung kompensiert und die Chancen der russischen Bürger ihren Bedarf an medizinischer Hilfe zu befriedigen, wurden immer ungleicher. (Vgl. Cook 2015) Insofern bestehen trotz gewisser Fortschritte in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zwischen den gesellschaftlichen Gruppen bedeutende Differenzen im Hinblick auf Zugänglichkeit der medizinischen Leistungen. Je nach Bildungs- und Einkommensniveau sowie Wohnort unterscheiden

¹⁷⁰ Als Beitragszeiten zählen auch der Militärdienstes; Phasen des Bezugs von Leistungen der Sozialversicherung aufgrund der vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit, des Bezugs von Leistungen der Arbeitslosensicherung; bis zu drei Jahren der Kindererziehungszeit, etc. (Vgl. OECD 2013a: 325)

¹⁷¹ Im Jahr 2013 wurde diese Regelung geändert, bis zum Jahr 2025 soll die Mindestbeschäftigungsdauer auf 15 Jahre steigen. (Rentenfonds 2014)

sich die Russen stark voneinander hinsichtlich der Inanspruchnahme der medizinischen Leistungen. Finanziell stärkere Gruppen beziehen medizinische Leistungen öfter als die finanziell schwächere. Es gibt Hinweise auf die Diskriminierung von älteren Patienten und stigmatisierten Personengruppen.¹⁷² Arbeitsmigranten, die einen bedeutenden Teil der Arbeitskräfte in Russland ausmachen dürfen,¹⁷³ werden systematisch von der medizinischen Versorgung ausgeschlossen. Noch immer bestehen deutliche regionale Unterschiede, in wirtschaftlich entwickelten Regionen ist der Zugang zur „kostenlosen“ Medizin viel einfacher. (Schischkin 2008: 64 ff.; Tscherkaschina 2012: 124; Cook 2015: 16 ff.) Außer der regionalen Ungleichheit bestehen Differenzen in der medizinischen Versorgung für die Bevölkerung in den Städten auf der einen und auf dem Land auf der anderen Seite, wobei Letztere tendenzielle benachteiligt wird. (Vgl. Rechel et al. 2013: 1150 f.; Tscherkaschina 2012: 130)

Alle abhängig Beschäftigte, die sich in einem formalen Arbeitsverhältnis befinden, über 72 Millionen Menschen, sind durch die obligatorische Unfall und Sozialversicherung geschützt. (ISSA 2013: 50) Die gesetzliche Unfallversicherung bietet den Schutz bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit oder dauerhafter Erwerbsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls und gewährt Lohnersatzleistungen sowie Pflegegeld. (SSA/ISSA 2012: 253) Im Rahmen der Sozialversicherung erhalten die abhängig Beschäftigten, wenn sie selbst krank sind bzw. wenn ihre Kinder oder andere Familienangehörigen aufgrund einer Erkrankung gepflegt werden müssen, das Krankengeld. Frauen werden im Vorfeld und nach einer Geburt durch das Mutterschaftsgeld und für die Dauer des Erziehungsurlaubs durch Kindergeld unterstützt. Das Kindergeld kommt allerdings auch nicht versicherten Frauen zu. Außerhalb der Sozialversicherung existieren auch weitere Leistungen, die Frauen während der Schwangerschaft und nach der Geburt, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus, zustehen. Dazu zählt etwa das „Mutterschaftskapital“. (SSA/ISSA 2012: 252)

¹⁷² Dazu zählen etwa Prostituierte, HIV-Infizierte, Drogenabhängige, die einem hohen Erkrankungsrisiko ausgesetzt sind bzw. spezieller medizinischer Versorgung bedürfen. (Cook 2015: 17)

¹⁷³ Es gibt keinen umfassenden und stichhaltigen Daten, die die Migrationsflüsse zuverlässig beurteilen lassen. Eine Mehrheit der temporären Arbeitsmigranten wird offensichtlich nicht durch die offiziellen Statistiken erfasst. Untersuchungen aus der Mitte der 2000er Jahre schätzten die Anzahl der Arbeitsmigranten auf 3 bis 5 Millionen Menschen. (Vgl. OECD 2011: 38; Cook 2015: 16)

Der Kreis der Berechtigten für den Erhalt der Hilfeleistungen aufgrund der Arbeitslosigkeit ist ebenfalls weit gefasst. Jeder registrierte Arbeitslose kann Unterstützung erhalten, dazu zählen auch Personen ohne Arbeitserfahrung, Langzeitarbeitslose, Abbrecher der Ausbildungsprogramme etc. (OECD 2011: 89) Im Jahr 2012 erhielten im Jahresdurchschnitt über eine Millionen Personen Arbeitslosenhilfe. (Statistikdienst RF 2016a) Ferner hatten am Ende der 2000er Jahre schätzungsweise von 35 bis 40 Millionen der russischen Bürger das Recht Vergünstigungen etwa bei Zahlung der Wohnnebenkosten, Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, Medikamentenkauf etc. zu erhalten. (OECD 2011: 131)

Es bestehen außerdem mehrere Programme, die Bedürftige unterstützen. „Subventionen zur Zahlung der Wohnung und der Kommunaldienstleistungen“ werden gewährt, wenn die Wohnkosten einen bestimmten Anteil des Gesamteinkommens betroffener Familien übersteigen. (Vgl. Misichina 2011: 69; Wohngesetzbuch der RF Art. 159) Zwei weitere Programme funktionieren auf der Basis der echten Bedürftigkeitsprüfungen, die „monatliche Kinderhilfe“ und die „staatliche gezielte Sozialhilfe“. Für die Umsetzung dieser zwei Programme sind die Regionen zuständig. Sie legen die Zugangsbedingungen, den Leistungsumfang und im Fall der „staatlichen Sozialhilfe“ auch die Leistungsform sowie die Bezugsdauer fest. (Vgl. Misichina 2011: 68 ff.) Im Jahr 2009 erhielten knapp 4,09 Millionen Personen auf eine gewisse Dauer angelegte Leistungen und weitere 1,9 Millionen Menschen einmalige Zahlungen. (Statistikdienst RF 2012).

Das Niveau und Qualität der Sozialleistungen

Das Niveau bzw. Qualität der sozialen Leistungen spiegelt die kargen Ausgaben, die auf die umfangreiche Klientel verteilt sind, wider. Können die Transferleistungen der Versicherungsprogramme¹⁷⁴ als moderat bezeichnet werden, so liegen die Leistungen

¹⁷⁴ Aufgrund der unvollständigen Datenlage kann das Niveau der Transferleistungen im Rahmen der Versicherungsprogramme hauptsächlich am Beispiel der Rentenversicherung beurteilt werden. Weder der Statistikdienst der Russischen Föderation noch der Sozialversicherungsfonds veröffentlichen Daten zur durchschnittlichen Höhe oder Ersatzraten der Leistungen der Sozial- und Unfallversicherung. Die von der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) veröffentlichen Informationen zur Unfallversicherung lassen vermuten, dass ihre Leistungen eher gering sind. Monatliche Leistungen der Unfallversicherung bei Erwerbsunfähigkeit lagen im Jahr 2010 bei 28,5 Prozent des Durchschnittslohns und 97,4 Prozent des Existenzminimums. Höhere Leistungen gewährt

der haushaltsfinanzierten Programme auf einem sehr geringen Niveau. Die Ersatzquote der Altersrenten lag 2009 bei etwa 40 Prozent, was im internationalen Vergleich als moderat angesehen werden kann. Bei dieser Berechnung muss man außerdem beachten, dass die Löhne in Russland insgesamt gering sind. (Vgl. OECD 2011: 161) Die Durchschnittsrente überstieg erst in der Mitte der 2000er Jahre, nach einem kräftigen Anstieg, die Existenzminimumsgrenze¹⁷⁵ und erreichte dann bis zu Ende des Jahrzehntes infolge der weiteren Rentenerhöhungen ein Niveau von etwa 162-169 Prozent des Existenzminimums. (Vgl. Sinjavskaja 2010 : 200)

Die Sicherung bei Arbeitslosigkeit zeichnet sich durch ein ausgesprochen niedriges Niveau der Leistungen. Personen, die während der letzten 12 Monate vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Wochen beschäftigt waren, erhalten Leistungen, die auf der Basis ihres früheren Verdienstes berechnet werden.¹⁷⁶ Jedoch wird das Arbeitslosengeld auf so eine Art und Weise gedeckelt, dass sogar ihre Höchstgrenze unter dem Existenzminimum liegt. Alle anderen Leistungsberechtigten können ein Jahr lang die minimale Arbeitslosenhilfe erhalten. Die Nettoersatzrate der Höchstleistungen bei Arbeitslosigkeit betrug 2009 lediglich 26 Prozent des Durchschnittlohns, während die Leistungen auf der Untergrenze bloß 4,5 Prozent des Durchschnittlohns entsprachen. Arbeitslosen stehen zwar zusätzliche Sachleistungen zu, wie zum Beispiel Vergünstigungen bei Zahlung der Wohnnebenkosten oder Medikamente, die ihre Einkommenssituation aufbessern können. Allerdings beantragt nur ein Teil der Berechtigten diese ergänzenden Beihilfen. (Vgl. OECD 2011: 89 f.) Die Arbeitslosenhilfe selbst wird nicht von allen Berechtigten in Anspruch genommen. Die kargen Leistungen, eine geringe Effizienz des Beschäftigungsdienstes bei der Vermittlung der Arbeitsplätze sowie hohe Zeit- und Aufwandkosten der Arbeitslosmeldung tragen dazu bei, dass ein großer Teil der

die Unfallversicherung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls. Es waren circa 330 Prozent des Existenzminimums im Jahr 2009. (Vgl. ILO/SECSOC 2013; Statistikdienst RF 2015d: 233) Die Deckelung des Kindergeldes für Sozialversicherte bei 40 Prozent des Durchschnittlohns und für nicht sozialversicherte Personen bei 20 Prozent des Durchschnittlohns, die bis zum Jahr 2011 bestand, deutet ebenfalls daraufhin, dass die Leistungen mäßig waren. Sie stiegen allerdings nach den Neuregelungen im Jahr 2011. (Vgl. OECD 2011: 135)

¹⁷⁵ Hierbei soll man allerdings auch berücksichtigen, dass im Jahr 2005 eine Erweiterung der Berechnungsgrundlage (Verbraucherkorb) für das Existenzminimum vorgenommen wurde. (Gurwitsch 2011: 4)

¹⁷⁶ Arbeitslose, die in den letzten 12 Monaten mindestens 26 Wochen lang beschäftigt waren erhalten ein Jahr lang 75 Prozent ihres durchschnittlichen Lohns in den letzten drei Monaten der Beschäftigung, in den nächsten vier Monaten 45 Prozent. (OECD 2011: 89)

Arbeitslosen sich nicht registrieren lässt, sondern bei der Suche nach einer neuen Arbeitsstelle und der Sicherung des Lebensunterhalts auf die Familie und Bekanntenkreis zurückgreift. Dadurch entsteht eine große Lücke zwischen der registrierten und realen Arbeitslosigkeit. (OECD 2011: 95; OECD 2013: 31 f.)

Im Hinblick darauf, wie hoch die Leistungen der Sozialhilfeprogramme¹⁷⁷ sind sowie auf ihre Bezugsdauer bestehen bedeutende regionale Differenzen. Jedoch lässt sich verallgemeinernd sagen, dass in den meisten Regionen die Sozialhilfeleistungen gering sind und die Zugangsbedingungen so restriktiv geregelt sind, dass ein Teil der Bedürftigen keine Hilfe erhält. Die Unterstützung im Rahmen der „staatlichen Sozialhilfe“ wird nur kurzfristig, in den meisten Regionen für drei bis sechs Monate, in einigen Regionen einmalig und bloß in zwei Regionen für zwei Jahre, gewährt. (Vgl. Prokofjewa 2010: 8 ff.; Ovtscharova/Prokofjewa 2014: 90 ff.)

Finanzierungsquellen und -struktur

Zu Beginn der 2010er Jahre wurde die Sozialpolitik, im Unterschied zu Ende der 1980er Jahre, zu einem größeren Teil aus den Mitteln der Sozialversicherungen finanziert. Hierbei muss allerdings angemerkt werden, dass innerhalb von wenigen Jahren zwischen 2009 und 2012 eine starke Verschiebung der Finanzierungsstruktur erfolgte. Kamen im Jahr 2009 noch fast 73 Prozent der Ausgaben aus den Mitteln der Versicherungsfonds, so waren es im Jahr nur noch 53,3 Prozent. Diese Vergrößerung des Anteils der Haushaltsmittel an den Gesamtausgaben ging vor allem auf das Konto des Bundeshaushaltes. Sein Ausgabenanteil wuchs innerhalb desselben Zeitraums von 6,9 auf 35,1 Prozent. (Finanzministerium RF 2015)

Betrachtet man die Aufteilung des sozialen Etats zwischen einzelnen Sicherungsbereichen, so werden deutliche Verschiebungen im Hinblick auf sozialpolitische Prioritäten sichtbar, die seit dem Beginn der 1990er Jahre erfolgten. Der Schwerpunkt der sozialen Sicherung verlagerte sich hin zum Rentensystem, darauf entfällt der Löwenanteil der Sozialausgaben. Besonders nach den Rentenerhöhungen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre erreichten die Rentenausgaben mit neun Prozent des BIPs ein Niveau, das mit manchen hoch

¹⁷⁷ Hiermit sind die monatliche Kinderhilfe und die staatliche gezielte Sozialhilfe gemeint.

entwickelten Industrieländern vergleichbar ist. (Vgl. Pallares-Miralles 2012: 170; Eich et al. 2010: 10) Die Gesundheitsausgaben, die sogar nach einem Anstieg in den Jahren von 2005 bis 2008 etwa 3,7 Prozent des BIP maßen, waren dagegen sowohl absolut als auch im internationalen Vergleich gering. (Vgl. World Bank 2008: 13; OECD 2014: 129) Ausgaben im Rahmen der Sozialversicherung betragen im Jahr 2011 knapp 0,9 Prozent des BIP. (Finanzministerium RF 2016; FFS 2016) Vergünstigungen bleiben die teuerste und am weitesten verbreitete Leistungsart außerhalb der Versicherungssysteme. Ihre Finanzierung kostete die Haushalte verschiedener Ebenen 2,3 Prozent des BIP im Jahr. (World Bank 2011: 24) Den Programmen der gezielten Armenunterstützung kam dagegen eine untergeordnete Rolle zu, auf sie entfielen nur etwa 0,2 Prozent des BIP. (World Bank 2011: 24) Die Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik blieben auch nach einer Verdreifachung im Jahr 2009 mit knapp 0,3 Prozent des BIP auf einem geringen Niveau. (OECD 2011: 21) Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde lange Zeit vernachlässigt und erst als die Wirtschaftskrise im Jahr 2008 einsetzte, wurden entsprechende Ausgaben zum Jahr 2009 auf etwa 0,1 Prozent des BIP erhöht. (OECD 2011: 21) Für den Bereich Wohnen wurden im Jahr 2012 circa 0,6 Prozent BIP¹⁷⁸ ausgegeben.

Privatisierung der Sozialausgaben in Form der zusätzlichen, freiwillig abgeschlossenen Versicherungen erweiterte sich ohne Zweifel seit dem Beginn der 1990er Jahre, spielt in Russland jedoch noch immer eine eher unbedeutende Rolle. Trotz der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge durch die Zuschussung der Beiträge für Privatpersonen und Steuerbegünstigungen für Arbeitgeber, betragen die entsprechenden Ausgaben im Jahr 0,8 Prozent des BIP, was im internationalen Vergleich sehr gering ist. Im Jahr 2009 beteiligten sich circa fünf Prozent der russischen Bevölkerung an der privaten Altersvorsorge. Der größte Teil, circa 90 Prozent davon wurden von ihren Arbeitgebern im Rahmen der betrieblichen Programme versichert. (OECD 2011: 180) Ähnlich ist die Lage auch im Bereich der Gesundheitsvorsorge. Der Anteil der Privatversicherten im Jahr 2007 lag weit unter einem Zehntel der Bevölkerung und die Gesundheitsausgaben der

¹⁷⁸ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten des Finanzministeriums der Russischen Föderation. Hierzu gehören die Ausgaben für Wohnungsbau, Hypothekenmarktentwicklung, Wohnversorgung der Militärangehörigen und übrigen Bevölkerungsgruppen; Kommunale Dienstleistungen, etc. (Finanzministerium 2015; 2015a)

Privatversicherten machten knapp vier Prozent der Gesamtausgaben aus. In den meisten Fällen wird eine zusätzliche private Krankenversicherung von großen Unternehmen für ihre Mitarbeiter im Rahmen des so genannten „sozialen Pakets“ abgeschlossen. (Kutzin et al. 2011: 325) Im Bereich der medizinischen Versorgung kommen allerdings andere, zum Teil informelle, Mechanismen zum Tragen. Die Privatausgaben der Bevölkerung stiegen während der letzten Jahre sogar schneller als die öffentlichen Gesundheitsausgaben und betrug am Ende der 2000er Jahre etwa 36 Prozent der Gesamtausgaben. (Vgl. OECD 2012: 44; Schischkin 2011) Dieser Anteil der Privatausgaben kann im internationalen Vergleich als hoch angesehen werden. (Vgl. OECD 2003) Ein bedeutender Teil der Privatausgaben entfällt auf informelle Zahlungen für medizinische Leistungen und Medikamente. Laut Umfragen leisteten im Jahr 2008 Patienten in über 17 Prozent der Fälle bei ambulanten Behandlungen und in mehr als 20 Prozent der Fälle im stationären Bereich informelle Zahlungen. (Vgl. Schischkin 2011; Kutzin et al. 2011: 362 ff.).

Das System der sozialen Sicherung schließt auch spezielle Versorgungssysteme für ranghohe Staatbeamte, Angehörige der Streitkräfte und der Sicherheitsdienste sowie für Richter ein. Die Leistungen dieser Versorgungssysteme unterscheiden sich von den „allgemeinen“ Systemen der sozialen Sicherung durch ein höheres Niveau und eine bessere Qualität. Als ein gutes Beispiel hierfür kann die Rentenversorgung der Staatsbeamten der föderalen Ebene gesehen werden. Diese erhalten nach 15 Jahren Dienst 45 Prozent ihres Gehalts und jedes weitere Arbeitsjahr bringt ihnen zusätzliche drei Prozent, sodass die Ersatzquote der Pensionen 75 Prozent erreichen kann. Für bestimmte Beamtengruppen gibt es noch eine „zusätzliche materielle Versorgung“ auf Lebenszeit. Noch üppiger können Pensionen der ehemaligen Militäranghörigen mit bis zu 85 Prozent der früheren Besoldung bzw. des Gehaltes ausfallen. (Pallares-Miralles et al. 2012: 122; Minaeva/Belikova 2011: 150) Eine Reihe der Spitzenbeamten erhält Pensionen, die mehrere Hunderte Tausend RUB pro Monat hoch sind, so zum Beispiel der ehemalige moskauer Gouverneur mit 247 Tausen RUB, oder der ehemalige baschkirische Regierungschef mit 750 Tausen RUB. Die Durchschnittsrente im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung betrug im Jahr 2011 knapp 9,5 Tausend RUB. (Orlova 2012: 90 f.) Beamte und Angestellte mancher staatlichen Unternehmen sowie ihre Familienangehörigen

erhalten außerdem medizinischen Leistungen im so genannten „behördlichen“ Gesundheitswesen. Über 20 Ministerien, zum Beispiel das Verteidigungsministerium, das Verkehrsministerium, das Innenministerium etc., unterhalten ihr eigenes Netz der medizinischen Einrichtungen. Meistens handelt es sich um Polikliniken, in manchen Fällen aber auch um Krankenhäuser. In der Regel zeichnen sich diese Gesundheitseinrichtungen durch eine hohe Dienstleistungsqualität aus. Der „Normalbürger“ kann sich in diesen Einrichtungen meistens nur auf eigene Kosten behandeln lassen. Da die Preise für diese „Privatpatienten“ hoch sind, können die meisten russischen Bürger es sich kaum leisten. Der Ausgabenumfang für dieses „zusätzliche“ Gesundheitssystem ist schwer einzuschätzen, da diese Daten nicht veröffentlichte werden. (Vgl. Tragakes/Lessof 2003: 36 f.)

3. Leistungsfähigkeit und Wirkungen der sozialen Sicherung

Schwacher und ungleicher Schutz gegen Verarmung

Nach einer rasanten Ausbreitung der Armut zu Beginn der 1990er Jahre lebte während des gesamten Jahrzehntes fast ein Drittel der russischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze.¹⁷⁹ Nach dem Jahr 2001 begann eine Phase der Regeneration. Bis zum Jahr 2007 verringerte sich das Armutsniveau von fast 30 auf weniger als 14 Prozent, um nach 2009 ein wenig weiter zu sinken. (Vgl. World Bank 2007: 19; Statistikdienst RF 2014). Laut OECD-Experten war der Armutsrückgang bis zum Jahr 2008 jedoch vor allem auf ein starkes Wirtschaftswachstum zurückzuführen. (OECD 2011: 140)

Das System der sozialen Sicherung kann dagegen nur in einem eingeschränkten Umfang, seine Leistungsempfänger vor Armut bewahren bzw. für sie das Armutsrisiko vermindern. Es wirkt asymmetrisch in Bezug auf verschiedene Altersgruppen und begünstigt im besonderen Maße Personen im Rentenalter. Dieses

¹⁷⁹ Das Armutsniveau wird vom russischen Statistikamt anhand des Existenzminimums gemessen. Darunter versteht man das Einkommensniveau, das ein bestimmtes Konsumniveau garantieren kann. Wie hoch dieses Einkommen ist, wird auf der Basis eines so genannten „minimalen Verbraucherkorbs“, der Lebensmittel und andere Waren des täglichen Gebrauchs enthält, bestimmt. Die Kosteneinschätzung wird vierteljährig durch eine Regierungsverordnung festgelegt. (Zu den Details der Berechnungsmethode vgl. Ovtcharova et al. 2014: 5 f.) Im Jahr 2005 wurde der Verbraucherkorb zum ersten Mal seit 1992 erweitert. (Vgl. Ovtcharova et al. 2014: 8 f.)

macht sich bereits an der Ausgabenverteilung bemerkbar. Die Renten machen einen Löwenanteil der Ausgaben für Transferleistungen aus. So wurden zum Beispiel im Jahr 2009 6,6 Prozent des BIP für Renten und etwa 2 Prozent des BIP für Transferleistungen für Menschen im arbeitsfähigen Alter und ihre Kinder ausgegeben. (OECD 2011: 128) Besonders deutlich wurde dieses Ungleichgewicht am Ende der 2000er Jahre, was mit bedeutenden Rentenerhöhungen zusammenhing. Dem System der sozialen Sicherung gelang es die Armut unter Rentnern zum großen Teil zu verhindern und im Vergleich zu anderen Altersgruppen hatten Rentner auch das geringste Armutsrisiko. (OECD 2011: 110; Ovtcharova et al. 2014: 21 f.) Dennoch war ein Viertel der Rentner auch am Ende der 2000er Jahre nach OECD-Berechnungen relativ arm¹⁸⁰ und über acht Prozent der Rentner lebten nach Angaben des russischen Statistikdienstes, gemessen an dem Niveau des Existenzminimums, in absoluter Armut. (Vgl. OECD 2011: 161)

Kinder sowie Menschen im arbeitsfähigen Alter sind am stärksten durch die Armut bedroht und machen etwa 60 Prozent der Armen aus. (Vgl. OECD 2011: 3, 110; Ovtcharova et al. 2014: 22) Es hängt natürlich auch damit zusammen, dass geringe Entlohnung in der Russischen Föderation stark verbreitet ist. Im Jahr 2011 lagen Arbeitsentgelte von 13 Prozent der Beschäftigung unterhalb des Existenzminimums. Bemerkenswert ist dabei, dass neben dem Agrarbereich, der öffentliche Dienst (Bildungs- und Gesundheitswesen, soziale Dienste, Kulturbereich) davon besonders stark betroffen ist. In diesen Branchen erhält zumindest ein Viertel der Beschäftigung geringen Löhne und Gehälter. (Popova 2013: 124)

Das heutige System der sozialen Sicherung ist nicht ausreichend dafür ausgerüstet Menschen im arbeitsfähigen Alter vor der Armut effektiv zu schützen. Die Leistungen der Arbeitslosensicherung können die Armut unter den Leistungsempfängern nicht verhindern, denn sogar die Höchstleistungen liegen unter dem Niveau des Existenzminimums. Die relativ kurze Dauer der Unterstützung trägt außerdem dazu bei, die Langzeitarbeitslosen, deren Anzahl während der letzten zwei Jahrzehnte ständig zunahm, durch das Armutsrisiko stark bedroht sind. (Beglova

¹⁸⁰ Unter arm versteht man hier, dass die betroffenen Personen über weniger als die Hälfte des nationalen Haushalt-Medianeinkommens verfügen.

2010: 158) Die Familienpolitik wurde seit 2006 aufgewertet und die sozialen Ausgaben für Familien mit Kindern verdoppelten sich zwischen 2006 und 2008. (OECD 2011: 137) Dieser Ausbau zielte jedoch viel mehr auf die Erhöhung der Geburtenraten, als auch die Armutsbekämpfung unter Familien mit Kindern. Denn während mehrere, mitunter großzügige Leistungen, wie etwa das „Mutterschaftskapital“, eingeführt wurden, blieb etwa die „monatliche Kinderhilfe“, die bedürftigen Familien mit Kindern zusteht, ausgesprochen gering. Die Mindestgrenze für diese Leistung, die auf der Bundesebene festgelegt wird, betrug nach einer mehr als zweifachen Erhöhung im Jahr 2010, für volle Familien 225 RUB (8 US-Dollar) und das Doppelte für Alleinerziehende. Auf der regionalen Ebene darf die Höhe der Kinderhilfe aufgestockt werden und dadurch ergeben sich bedeutende Unterschiede. (Vgl. OECD 2011: 137) Es gibt außerdem Hinweise darauf, dass die Fähigkeit dieses Programms die richtige Zielgruppe zu erreichen, trotz Fortschritte, eingeschränkt ist. In der zweiten Hälfte der 2000er Jahre gesammelte Daten, deuten darauf hin, dass ein großer Teil der Familien im höchsten Quintil diese Leistung nach wie vor erhielten, während circa 30 Prozent der ärmsten Haushalte mit Kindern nicht erreicht wurden. (OECD 2011: 137 f.) Die Leistungen, die der Armutslinderung dienen sollten, entfalten ebenfalls eine schwache Wirkung. Sozialhilfeprogramme sind karg finanziert und erreichen nur einen Teil der Bedürftigen, während die Leistungen zu etwa gleichen Teilen zwischen Menschen geringem und mittlerem Einkommen verteilt sind. (Vgl. OECD 2011: 142)

Starke Ungleichheit der Einkommensverteilung

Die Einkommensungleichheit in der russischen Gesellschaft verstärkte sich seit dem Beginn der Transformation. Besonders deutlich stieg sie in der ersten Hälfte der 1990er Jahre an, um dann relativ stabil auf einem hohen Niveau zu verharren. So vergrößerte sich beispielsweise der Einkommensanteil des obersten Quintils von 33 Prozent im Jahr 1989 auf 47 Prozent im Jahr 1995. Der Einkommensanteil des unteren Quintils sank unterdessen von knapp 10 Prozent im Jahr 1989 auf 6,5 Prozent im Jahr 1993. Seither verfügen diese Gesellschaftsgruppen über etwa dieselben Einkommensanteile. (OECD 2011: 114, 153) Ein ähnliches Bild lässt an den Werte des Gini-Koeffizients ablesen. Sie lagen zu Beginn der Transformation unter 0,3 und erreichten schon im Jahr 1993 den Stand von über 0,4 um dann im Laufe der 1990 Jahre leicht zu sinken. Trotz der Verbesserung des Lebensstandards bestand nach 1999 ein hoher Grad der sozialen Differenzierung fort und in der

zweiten Hälfte der 2000er Jahre verstärkte sie sich sogar, so dass der Wert des Gini-Koeffizients 0,42 überstieg. (Russland in Zahlen 2012) Die nicht ganz zuverlässige Datenlage könnte jedoch eine noch größere Einkommensspreizung verdecken. Es gibt Schätzungen, die ein weit höheres Niveau der Einkommensungleichheit annehmen. (Vgl. OECD 2011: 111)

Die Einkommensungleichheit rührt in Russland vor allem von den hohen Lohnunterschieden sowohl innerhalb der Wirtschaftsbranchen als auch zwischen diesen und einer starken Konzentration der Einnahmen aus der unternehmerischen Tätigkeit und der Kapitaleinkünfte in den Händen eines sehr kleinen Teils der Bevölkerung. Ferner trägt die Beschaffenheit des Steuer- bzw. Beitragssystems¹⁸¹ ebenfalls dazu bei. Die Fähigkeit des Systems der sozialen Sicherung, das Einkommen umzuverteilen, ist ausbaufähig. Am Ende der 2000er Jahre wurde der größte Teil der Sozialausgaben außerhalb der Versicherungsprogramme, im Rahmen der Programme aufgebraucht, deren Leistungen nicht den einkommensschwachen Personen zukommen und somit keinen starken umverteilenden Effekt haben. (Popova 2013: 128 f.)

Russland zeichnet sich auch durch eine hohe regionale Ungleichheit aus. Die Lebensqualität, das Einkommen und der Gesundheitszustand der Menschen in Russland hängen in starkem Maße von ihrem Wohnort ab. So variierten zum Beispiel die Armutsraten in den Regionen in der Mitte der 2000er Jahre zwischen 3 und 56 Prozent. Menschen mit dem gleichen Bildungsniveau und Zusammensetzung der Familie hatten ein drei Mal höheres Armutsrisiko in den armen Regionen Dagestan und Tuwa als in den reichen Tjumen Oblast und Moskau. (Grosch et al. 2008: 79) Dank der Zentralisierung von Staatseinnahmen und einer verstärkten Umverteilung der Finanzmittel zwischen den Regionen durch Transfers aus dem Bundeshaushalt schmälerte sich zwischen 2005 und 2010 die regionale Differenzierung im

¹⁸¹ Das Steuer- bzw. Beitragssystem wirken mit der „flachen“ Einkommenssteuer, bis 2010 regressiver einheitlichen Sozialsteuer und seitdem flachen Beitragssätzen und geringer Vermögenssteuer regressiv. Im Endeffekt werden Einkommen aus der abhängigen Beschäftigung durch höhere Steuer und Beiträge als andere Einkommensarten belastet. Dabei werden Personen mit höherem Einkommen schwächer belastet. Effektive Belastung (durch die Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen) beträgt für Haushalte aus dem ersten Quintil mit dem höchsten Einkommen 10,6 Prozent, für die Haushalte auf dem neunten und dem zehnten Quintilen 14,7 und 16,4 Prozent. (Popova 2013 : 125; OECD 2011: 109)

Einkommens- und Armutsniveau sowie dem Bruttoregionalprodukt (BRP) pro Kopf. (Vgl. UNDP 2013: 152) Nichtsdestotrotz besteht weiterhin eine bedeutende regionale Ungleichheit. Das BRP pro Kopf in der reichsten Regionen Russlands war im Jahr 2010 mehr als um das Zehnfache höher als in den ärmsten. Außerdem stiegen die zwischenregionalen Differenzen erneut, nachdem die Transfers aus dem Zentralhaushalt Ende der 2000er Jahre zu sinken begannen. (Vgl. UNDP 2013: 140; Ukhova 2014: 13)

Die russische Gesellschaft zeichnet sich nicht nur eine starke Einkommensungleichheit aus sondern auch durch weitere Arten der Ungleichheit aus. Es handelt sich dabei um unterschiedliche Arten der Diskriminierung von bestimmten sozialen Gruppen, wie älteren oder behinderten Menschen, Frauen, Migranten, Obdachlosen. (Vgl. Ukhova 2014: 14 ff.)

Gesundheitszustand der russischen Bevölkerung und die demographische Lage

Im Hinblick auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung sowie die demographischen Entwicklungstrends lassen sich in der Russischen Föderation besorgniserregende Tendenzen beobachten. Hohe Sterblichkeit¹⁸², geringe Geburtenraten und niedrige Lebenserwartung verursachten nach 1990 trotz umfangreicher Zuwanderung aus den ehemaligen sowjetischen Republiken, einen Bevölkerungsschwund um 3,7 Prozent. Gleichzeitig veränderte sich die Altersstruktur der russischen Gesellschaft. Trotz der hohen Mortalität altert die russische Bevölkerung. (Vgl. Schröder 2010: 373 ff.; Lindner 2008: 9; OECD 2012: 13)

Für den schlechten Gesundheitszustand, hohe Sterblichkeitsraten und geringe Geburtenraten existierten in Russland viele Ursachen, wie zum Beispiel ein ungesunder Lebensstil vieler Russen, ungünstige ökologische Bedingungen, Kriminalität und hohe Selbstmordraten. (Vgl. OECD 2012: 14; Ulumbekova 2010: 32 f.; Rechel et al. 2013: 1146 ff.) Die Qualität sowie Zugänglichkeit der

¹⁸² Besonders akut erscheint die Lage, wenn man beachtet, dass die hohen Mortalitätsraten sich nicht zuletzt infolge der zahlreichen Sterbefälle unter den Menschen im arbeitsfähigen und somit relativ jungen Alter ergeben. Die Raten der Kinder- und Müttersterblichkeit sind zwar vergleichbar mit den Raten in den Ländern mit einem ähnlichen Wirtschaftsentwicklungsstand. Im Vergleich zu den entwickelten Industrieländern sind die Zahlen jedoch zwei bis drei Mal höher. (Worldbank 2011: 21)

Gesundheitsversorgung scheinen jedoch ebenfalls eine bedeutende Rolle zu spielen. Die Verschlechterung der Gesundheitsversorgung während der 1990er Jahre wird zum Beispiel dadurch belegt, dass die Häufigkeit von Erkrankungen, die die Haupttodesursachen darstellen, nach 1990 zunahm (Vgl. Popovich et al. 2011: 12) und die vermeidbare Sterblichkeit während dieses Jahrzehntes deutlich anstieg (Vgl. Popovich et al. 2011: 169).

Eine stärkere Hinwendung zu demographischen Problemen ab der Mitte der 2000er Jahre in Form der Programme, die zum einen pronatalistisch ausgerichtet waren und zum anderen den Gesundheitszustand der Menschen im arbeitsfähigen Alter verbessern sollten, hatten tatsächlich die erwünschten Folgen. Es wurden bedeutende Fortschritte im Hinblick auf Gesundheitsschutz von Frauen und Kindern sowie auf Kontrolle über Infektionserkrankungen erreicht. (Vgl. Popovich et al. 2011: 170) Es lassen sich positive Trends in der demographischen Entwicklung feststellen. Zwischen den Jahren 2004 und 2009 gingen die Sterblichkeitsraten zurück und die Lebenserwartung zog an. Nichtsdestotrotz zeichnen Gesundheitsindikatoren in internationaler Perspektive betrachtet, auch im Vergleich zu den Ländern auf demselben Entwicklungsniveau, ein besorgniserregendes Bild. (Vgl. World Bank 2015a: 7; OECD 2012: 84)

Es lässt sich außerdem ein Trend zur Verstärkung der Ungleichheit in der medizinischen Versorgung beobachten. Aus der Privatisierung der Gesundheitsausgaben¹⁸³ und der Dezentralisierung des öffentlichen Gesundheitswesens ergeben sich bedeutende einkommensbezogene sowie geographische Ungleichheiten im Hinblick auf Zugänglichkeit der medizinischen Versorgung für unterschiedliche soziale Gruppen. Dieses spiegelt sich in Differenzen im Gesundheitszustand von zum Beispiel ärmeren und reicheren Schichten. (Popovich et al. 2011: 175) Die Gesundheitsversorgung ist auch geographisch gesehen alles andere als einheitlich. Das Finanzierungsniveau und die Versorgungslage unterscheiden sowohl zwischen den Regionen (OECD 2012: 85 f.), als auch zwischen den Städten und den ländlichen Gegenden, wobei die ländlichen

¹⁸³ Zwischen der Mitte der 1990er und dem Ende der 2000er Jahre nahm die Anzahl der Patienten, die für medizinische Behandlungen bezahlen, zu. (Vgl. Popovich et al. 2011: 85) Die privaten Gesundheitsausgaben wuchsen dabei schneller als die öffentlichen. (Popovich et al. 2011: 175)

Siedlungen in der Regel benachteiligt sind. (OECD 2012: 86 ff.) Diese Differenzen spiegeln sich darin wider, dass die Gesundheitsprofile sich sowohl von Region zur Region als auch zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten unterscheiden. (OECD 2012: 77)

Verschlechterung der Wohnungsbedingungen infolge der Privatisierung der Wohnungsversorgung

Der Staat zog sich nach dem Beginn der 1990er von der Verantwortung für die Wohnungsversorgung seiner Bürger zurück. Der Kreis der Berechtigten im Rahmen der öffentlichen Wohnraumversorgung wurde auf diejenigen eingeschränkt, die unter eingegengten Bedingungen lebten und später kamen noch die Bedürftigkeitsprüfungen dazu. Auch die Subventionierung der Wohnnebenkosten wurde schrittweise abgebaut. Eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung konnte diesen Massiven Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung aus eigenen Kräften nicht auffangen. Betrachtet man die Durchschnittszahlen, so lässt sich zwischen 1991 und 2012 sogar eine gewisse Verbesserung des Versorgungsstandes im Hinblick auf die verfügbare Wohnfläche¹⁸⁴ und Wohnqualität¹⁸⁵ beobachten (Vgl. Kosareva et al. 2011: 17 ff.) Diese Besserungen betreffen jedoch nur einen kleinen Teil der Bevölkerung, der über ein hohes Einkommen verfügt und sich bessere Wohnungsbedingungen leisten kann. (Vgl. Kosareva et al. 2011 : 12 f.) Die hohen Wohnungspreise und das geringe Einkommen machen es für eine Mehrheit der Russen einen Wohnungskauf schwer. Nur etwa ein Fünftel der Familien war am Ende der 2000er Jahre in der Lage aus eigener Kraft oder mithilfe eines Darlehens eine Wohnung zu erwerben. Auch für diejenigen, die ein Anrecht auf eine soziale Wohnung haben, sind die Chancen diese tatsächlich zu erhalten eher gering. Die Wartezeiten betragen bis zu 20 Jahren. Dieses hat zur Folge, dass etwa die Hälfte der jungen Erwachsenen, im Alter von 21 bis 40 Jahren, in Russland mit ihrer Großfamilie lebt. (Ukhova 2014: 4; OECD 2011: 140) Die Wohnungsbedingungen von über 40 Prozent der Bevölkerung sind miserabel. Etwa 40 Millionen Menschen wohnen in Häusern, die nicht komplett oder gar nicht an die Elektrizitäts- Wasser-

¹⁸⁴ Standen 1990 einer Person 16,3 Quadratmeter zur Verfügung, so waren es 23,4 Quadratmeter im Jahr 2012. Statistikdienst RF (2015c):

¹⁸⁵ Weitaus weniger Familien leben nun in so genannten „Gemeinschaftswohnungen“. Mehrere Personen oder auch mehrere Familien teilen sich dabei eine Wohnung, in der ein bzw. mehrere Zimmer von einer Partei exklusiv und sanitäre Einrichtungen sowie die Küche gemeinsam genutzt werden. Mehr Wohnhäuser verfügen über die Grundausstattung mit Wasser- und Abwasseranschluss und Heißwasseranschluss. (Vgl. Kosareva et al. 2011: 19)

und Abwassernetze angeschlossen sind und über vier Millionen in baufälligen Häusern. Der Anteil der Bevölkerung, der in den alten, vor mehr als 40 Jahren gebauten Häusern wohnt, vergrößerte sich zwischen 1989 und 2009 von 10 auf 35 Prozent. Wenn man dabei berücksichtigt, dass die Sanierungsarbeiten am Wohnungsbestand seit dem Beginn der 1990er bis in die zweite Hälfte der 2000er Jahre größtenteils zurückgestellt wurden (Vgl. Kosareva et al. 2011: 15 f.), ist es nicht verwunderlich, dass ein Großteil des Wohnungsbestandes sowie der Kommunaldienstinfrastruktur (Abwasser- und Wasserrohrleitungen, Elektrizitätsnetze) sich im Verfall befinden und eine dringende Sanierung erfordern. (Vgl. Kulikow 2010: 4)

4. Bewegkräfte der sozialpolitischen Entwicklung

An dieser Stelle werden die Bewegkräfte der russischen Sozialpolitik erläutert. Es wird geklärt, welche Faktoren den eben beschriebenen sozialpolitischen Wandel bewirkten, zum starken sozialpolitischen Rückbau und zu bedeutenden Strukturveränderungen in den Jahren 1991-2004 führten. Es gilt jedoch auch die Frage zu beantworten, warum die Umsetzung des in den Regierungsplänen anvisierten sozialpolitischen Umbaus, nur zum Teil gelang. Warum erwiesen sich bestimmte Bereiche um- und rückbauresistenter als andere und womit begründet man den Wechsel der Entwicklungsrichtung hin zum starken Ausbau in der Mitte der 2000er Jahre?

Bewegkräfte des sozialpolitischen Rückbaus

Für das Gelingen eines großen Reformwurfs zu Beginn der 1990er Jahre, der in einem Zug die zentralen Säulen der sowjetischen Sozialpolitik abschaffte, sorgte eine Kombination mehrerer Faktoren. Einerseits ergab sich infolge der ökonomischen Transformation ein hoher Reformdruck. Andererseits wurden die sozialpolitischen Reformen durch einen breiten Konsens in der Politik und Gesellschaft gestützt. Die Initiative der Exekutive einen raschen Übergang zum Markt zu vollziehen, wurde sowohl von der Legislative, als auch von einem großen Teil der Bevölkerung als der einzige mögliche Weg zur Bekämpfung der bestehenden ökonomischen Problemlagen betrachtet. Auch die sozialpolitischen Reformen in diesem Sinne wurden zunächst als notwendig angesehen und unterstützt.

Dieser Konsens zerfiel jedoch nach dem Beginn der „Schock-Therapie“. Die Wirtschaftslage verschlechterte sich und mit ihr verschärften sich soziale Problemlagen. Die Unterstützung für den Regierungskurs in der Bevölkerung und in der Legislative schwand. Die von der Regierung in Zusammenarbeit mit internationalen Beratern (Vgl. Cook 2005: 165; World Bank 1997) entwickelten Reformpläne sahen Sozialausgabenkürzungen und eine Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Unterstützung von Bedürftigen und anderen sozial schwachen Bevölkerungsschichten vor. Diese Pläne wurden jedoch nicht von parlamentarischen Koalitionen aus moderat-reformistischen und linken Parteien befürwortet, die infolge der Staatsdumawahlen in den Jahren 1993 und 1995 zustande kamen. Diese Koalitionen hatten einen ausreichenden Stimmenanteil, um die Verabschiedung der Gesetze zu blockieren, er reichte allerdings nicht aus, um das Veto des Präsidenten aufzuheben und eigene Vorhaben durchzusetzen. (Cook 2007: 122 ff., Schneider 2002: 96 ff.) Somit wurde die Umstrukturierung des Systems der sozialen Sicherung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nach 1993 Größtenteils gehemmt.

Die Verhinderung der formalen sozialpolitischen Reformen, konnte jedoch nicht die Schwächung des sozialen Schutzes stoppen, die mit Verknappung von Ressourcen einherging. Der sozialpolitische Rückbau in den Jahren zwischen 1992 und 1998 wurde somit maßgeblich von der Wirtschaftskonjunktur und Desintegration der staatlichen Institutionen bestimmt. Die Wirtschaftskrise und die dadurch geschmälernte Steuer- und Beitragserhebungsbasis sowie die geschwächte Fähigkeit des Staates Steuern und Beiträge zu erheben (Vgl. World Bank 1996: 94) bewirkten einen starken Staatseinnahmerückgang (Vgl. IMF 1999: 63 f.). Die desolate Lage der öffentlichen Haushalte war eine der zentralen Ursachen für die Kürzungen in Form von Nicht-Indexierung und Nicht-Auszahlung der Leistungen. Die rasch betriebene Dezentralisierung der Finanzierung und Verwaltung im sozialen Bereich sowie Umverteilungskonflikte zwischen der geschwächten Zentralregierung und den gestärkten Regionen mündeten in schlecht geregelten Finanzbeziehungen zwischen den Haushaltsebenen und verschärften die Finanzierungskrise zusätzlich. (Vgl. OECD 2001: 29 ff.) Die internationale Finanzkrise, die für russische Wirtschaft verheerende Folgen hatte und praktisch zu einem Staatsbankrott führte, bewirkte am Ende der 1990er Jahre einen weiteren Rückgang der Sozialausgaben im Rahmen der

generellen Staatsausgabenkürzungen, die zur Stabilisierung der Haushaltslage eingesetzt wurden.

Das Handeln der Regierung während der 1990er trug ebenfalls zu Sozialausgabenkürzungen bei. Einerseits versuchte die Regierung die Inflation mithilfe der restriktiven Finanz- und Geldpolitik zu bremsen. Jelzin, mit Vetomacht ausgestattet, war in der Lage die Initiativen des Parlaments, die zu einer Steigerung der Staatsausgaben führen würden, zu blockieren. Dieses Vorgehen wurde von den internationalen Finanzorganisationen, allen voran vom IMF, gefördert, die während der 1990er Jahre gleichzeitig wichtige Kreditgeber für den russischen Staat waren. (Curtis 1996; Cook 2005: 163) Hierbei wurde die Indexierung des Mindestlohns sowie der Transferleistungen und der Gehälter im öffentlichen Dienst quasi eingefroren und sie verloren unter den Bedingungen einer hohen Inflation rasch an Wert. Die Anforderung der Steuerschulden, die große Unternehmen beim Staat anhäuferten, wurde unterdessen vernachlässigt. (McFaul 1999: 223 f.) Dieses Verhalten spiegelt deutlich die Machtressourcenverteilung in der russischen Gesellschaft und Politik während der 1990er Jahre wider. Bis zur Mitte der 1990er Jahre gelang es einer sehr kleinen Gruppe von Vertretern der Großindustrie und des Finanzsektors einen bedeutenden Einfluss auf die Regierungsentscheidungen zu erlangen. Diese Gruppe war zwar nicht etwa in Form eines Verbandes organisiert und handelte auch nur in Ausnahmefällen als eine Einheit. Alle ihre Mitglieder verband jedoch ein gemeinsames Interesse, möglichst wenig Steuern zu zahlen. Die Einflussnahme auf die Regierungsentscheidungen erfolgte sowohl im Rahmen der Lobby-Arbeit als auch durch die direkte Besetzung der Regierungsposten. (Vgl. Schneider 2004: 7, 9; Mommsen 2003b: 119) Die Interessen der breiten Bevölkerungsschichten blieben unterdessen unterrepräsentiert. Zwar zeigten die Wahlen in den Jahren 1993 und 1995 die Unzufriedenheit mit dem Regierungskurs auf und brachten eine parlamentarische Opposition zustande. Sonst blieb aber die russische Gesellschaft weitgehend stumm und organisierte Interessenrepräsentation von großen gesellschaftlichen Gruppen, wie etwa Arbeiter oder Rentner unterentwickelt (Vgl. Cook 2007: 107 f., 109 f.), was den sozialpolitischen Rückbau der 1990er Jahre begünstigte.

Die sozialpolitische Entwicklung während der ersten Hälfte der 2000er Jahre folgte viel deutlicher den Plänen der Regierung, die das Ziel setzten ein schlankes, aber effizient funktionierendes System der sozialen Sicherung aufzubauen. Diese programmatische Ausrichtung erklärt sich in erster Linie aus der personellen Zusammensetzung des Kabinetts und Kräftekonstellationen in der Regierung. Zu Beginn der ersten Amtszeit Putins bestimmte das „liberale“ Regierungslager die Programmziele in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ein Teil dieser Politiker war bereits an der Ausarbeitung der sozialpolitischen Reformpläne während der 1990er Jahre beteiligt und übernahm in ihre Programme auch die Empfehlungen, die von den Beratern der internationalen Organisationen gemacht wurden. In wenigen Jahren gelang es, einen bedeutenden Teil der Regierungsvorhaben in Form der Gesetze zu verwirklichen. Dafür sorgten vor allem Veränderungen der Interaktionsmuster zwischen der Exekutive und Legislative und in der parteipolitischen Zusammensetzung des Parlamentes. Infolge der Staatsdumawahlen in den Jahren 1999 und 2003 war ein großer Teil der Parlamentssitze durch die Parteien besetzt, die den Kurs der Regierung bei den meisten Vorhaben unterstützten. Hierbei handelte es sich um Parteien, die in der Forschungsliteratur oft als „Parteien der Macht“ oder „administrative Parteien“ bezeichnet werden. Diese stellen eher künstliche Gebilde dar, die nicht aus einer breiten gesellschaftlichen Bewegung hervorgehen und ins Parlament einziehen um ihre Interessen zu vertreten. Sie werden rund um eine kleine Gruppe von Politikern gegründet und bleiben ideologisch eher schwach profiliert. Die wichtigsten Aufgaben dieser Parteien sind die Wählermobilisierung und die Sicherung der parlamentarischen Unterstützung für den Präsidenten bzw. die Regierung. (Buhbe/Gorzka 2007: 284; Schneider 2001: 203 ff.; White 2007: 25; Stykow 2006a: 2) Der weiteren Stärkung der Position der föderalen Exekutive im Regierungssystem diente die Entmachtung der zweiten Parlamentskammer. (Vgl. Mommsen/Nußberger 2007: 37 f.; Schneider 2002: 167) Abgesehen von der stärkeren Konzentration der politischen Macht in ihren Händen gelang der Bundesregierung durch fiskalische Re-Zentralisierung auch ihre Kontrolle über Finanzressourcen und ihre Allokation zu stärken. Dadurch verfügte die Regierung über verbesserte Bedingungen zur Implementierung der im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beschlossenen Entscheidungen.

Dennoch misslang auch in dieser Zeit die Umsetzung eines Teils der Regierungspläne. Manche, wie etwa eine Gesundheitsreform wurden zwar diskutiert, schafften es aber nicht über die Phase der Reformprojektvorbereitung hinaus. Andere bereits beschlossene Reformen, wie Monetarisierung der Vergünstigungen und Ersetzung der pauschalen Subventionen der Wohnnebenkosten durch die gezielten Zuwendungen für Bedürftige wurden in der Implementierungsphase abgebremst oder verwässert. Vergleicht man diese Beispiele mit der Entwicklung etwa im Bereich der Arbeitslosensicherung, deren Gestalt sich stark veränderte, fallen deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Wandelbarkeit verschiedener Bereiche der sozialen Sicherung auf. Hierbei stellt sich die Frage worin diese Unterschiede begründet sind und welche Kräfte die Rück- bzw. Umbauprozesse verhinderten. Einer Klärung bedarf auch die Frage, wodurch der starke Ausbau der zweiten Hälfte der 2000er Jahre bedingt wurde.

Schranken des sozialpolitischen Rück- und Umbaus

Um die langsam fortschreitende formale sozialpolitische Umstrukturierung während der 1990er Jahre zu erklären, müssen die institutionellen Rahmenbedingungen beachtet werden. Die Institutionen, die eine breite Machtstreuung ermöglichten, bremsten sowohl das Fortschreiten des Reformprozesses im Rahmen der Gesetzgebung auf der Bundesebene als auch die Implementierung der zu Beginn der 1990er Jahre beschlossenen Reformen. Wie bereits erwähnt, verhinderte eine lange andauernde Blockade der Gesetzgebung den formalen Umbau und Rückbau der Sozialpolitik während der 1990er Jahre. Dies wurde durch die institutionelle Beschaffenheit des Regierungssystems der Russischen Föderation begünstigt. Das Regierungssystem trägt in sich sowohl Merkmale eines präsidentiellen als auch eines parlamentarischen Systems. Dabei stehen dem Präsident sehr weitreichende Kompetenzen zu. Hierzu gehört die Bildung von „Präsidialkabinetten“, bei deren Besetzung die Staatsduma nur in Bezug auf Premierministerposten Einfluss hat.¹⁸⁶. (Stykov 2014: 308) Diese Kombination ermöglicht die Entstehung der Gesetzgebungsblockaden. Die Bedingungen dafür wurden während der 1990er Jahre erfüllt, als die Policy-Positionen der Regierung bzw. des Präsidenten und einer

¹⁸⁶ Obwohl die Staatsduma während der 1990er Jahre in mehreren Fällen Kandidaturen auf den Posten des Premiers ablehnte, kam es nie zu einer Kohabitation, bei der der Präsident und der Premierminister zu unterschiedlichen politischen Lagern gehören. (Stykov 2014: 308)

schmalen Mehrheit in der Staatsduma, die das Veto des Präsidenten nicht aufheben, die Verabschiedung der Gesetze allerdings verhindern konnte, weit auseinander lagen. Dadurch konnte die parlamentarische Opposition, die zunächst von moderat-reformistischen und später von linken Parteien dominiert wurde, die sozialpolitischen Reformen abwenden, die zum Umbau und Rückbau des sozialen Sicherungssystems führen würden. Somit kommt auch den parteipolitischen Effekten während der 1990er Jahre eine bedeutende Rolle.

Föderalismus, in seiner besonderen „asymmetrischen“ Form, bei der der Einfluss der Regierung auf die Regionen nicht nur formal eingeschränkt wurde, begünstigte die Nicht-Befolgung gesetzlichen Regelungen durch Regionalregierungen. So scheiterte zum Beispiel in vielen Regionen die Etablierung des Versicherungsmodells im Gesundheitsbereich. Die Finanzierung der medizinischen Versorgung erfolgte nach wie vor zum großen Teil in Form der direkten Haushaltsfinanzierung von medizinischen Einrichtungen. (Vgl. Cook 2007: 80; Rimashevskaja 2002: 79 f.; Tragakes/Lessof 2003: 78 ff.)

Die Erklärungsgrößen, die im Rahmen der Erblast-Theorie als zentral für die sozialpolitische Entwicklung betrachtet werden, kommen ebenfalls im russischen Fall zum Zuge. Das umfangreiche System der sozialen Sicherung, das Russland von der Sowjetunion erbt, entfaltet auch selbst eine bedeutende Widerstandskraft, als es darum ging seine Strukturen zu ändern oder gar abzubauen. So ging die Liberalisierung des kommunalen Dienstleistungssektors unter anderem aufgrund des Widerstandes der Kommunen nicht voran. (Vgl. Schkaratan 2001: 11) Die Etablierung von Versicherungsgesellschaften tratt in einem Teil der Regionen auf den Widerstand der Behörden des Gesundheitswesens. (Cook 2007: 80 f.) Die mehrfach angekündigte umfassende Gesundheitsreform fand aufgrund der erfolgreichen Lobbyarbeit seitens des Gesundheitsministeriums und des Krankenversicherungsfonds bis ans Ende der 2000er Jahre nicht statt. (Rossijskaja Gazeta 28.02.2007; Cook 2007: 173; Gontmacher 2008: 121) Ähnliche Prozesse konnte man während der 2000er Jahre im Rahmen der Rentenreform beobachten. Die Einmischung des Leiters des Rentenversicherungsfonds in die Diskussion über die Neugestaltung der Altersvorsorge führte dazu, dass die kapitalgedeckte Komponente der Rentenversicherung klein ausfiel, wodurch der Versicherungsfonds

weiterhin die Kontrolle über den größten Teil der Versicherungsbeiträge behielt. (Nezavisimaja Gazeta 12.04.2001; Dmitriew 2009; Williamson 2006: 168) Der Umbau des Vergünstigungssystems trat auf den Widerstand der Leistungsempfänger und wurde daraufhin nicht konsequent umgesetzt. (OECD 2011: 133 f.; World Bank 2007: 20) Den Effekten der Pfadabhängigkeit kommt in der russischen Sozialpolitik ebenfalls eine bedeutende Rolle. Auch im Rahmen der Neugestaltung von sozialpolitischen Bereichen ging die Entwicklung oft alte Pfade weiter. So blieben zum Beispiel die zu Beginn der 1990er Jahre neu gegründeten Versicherungsfond in der unmittelbaren Staatsverwaltung. Ein weiteres Paradebeispiel stellt die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens in der Rentenversicherung. Hierbei blieb die Verwaltung eines überwiegenden Teils der Sparanlagen in den Händen einer staatlichen Einrichtung.

Obwohl Russland zu keinem Zeitpunkt in seiner Geschichte nach dem Jahr 1991 als eine etablierte Demokratie bezeichnet werden kann (Vgl. Stykow 2014: 313), scheinen demokratische Institutionen dennoch als ein Hindernis für den sozialpolitischen Rückbau gewirkt zu haben. Sogar ein eingeschränkter Wettbewerb um politische Ämter schaffte sowohl während der 1990er als auch der 2000er Jahre starke Anreize dazu, auf unpopuläre sozialpolitische Schritte zu verzichten bzw. sie aufzuschieben. Besonders deutlich kam diese Tendenz in der Mitte der 1990er Jahre und in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zur Geltung.

Antriebskräfte des sozialpolitischen Ausbaus

Der sozialpolitische Terndwechsel hin zum Ausbau, der in den Jahren zwischen 2005 und 2010 stattfand, wurde durch mehrere Faktoren begünstigt. Die positive wirtschaftliche Entwicklung, die seit dem Beginn der ersten Regierungszeit Putins einsetzte und daraus resultierende Mehreinnahmen des Staates baten die Möglichkeit den Schwerpunkt auf die Ausgabenerhöhung zu legen. Die Regierung nutzte diese Gelegenheit, um bestimmte soziale Problemlagen anzugehen. Die große Aufmerksamkeit wurde dabei den demographischen Problemlagen zuteil, die eine Erhöhung der Gesundheitsausgaben sowie den Ausbau der Familien- und Wohnungspolitik motivierten. Die bedeutenden Rentenerhöhungen in den folgenden

Jahren wirkten der Altersarmut entgegen. Die Wirtschaftskrise in den Jahren 2008-2009 wirkte in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik ausbaufördernd.

Allerdings können weder die günstigen wirtschaftlichen Bedingungen noch die treibende Kraft der sozialen Problemlagen und der Wirtschaftskrise die Entwicklungsdynamik, die Schwerpunktsetzung sowie die Terminierung dieser Ausbauphase ausreichend erklären. Es bedarf der Beachtung des politischen Kontextes, um zu begründen, warum vom wirtschaftliche Aufschwung, der bereits zu Beginn der 2000er Jahre einsetzte bis in die zweite Hälfte des Jahrzehntes wenig zu spüren war. Außerdem stellt sich die Frage wodurch die Schwerpunktsetzung in dieser Phase erklärt werden kann. Warum wurde etwa der Einkommenslage der älteren Bevölkerung eine große Aufmerksamkeit zuteil, während die Problematik der Armut unter Menschen im arbeitsfähigen Alter und Kinder vernachlässigt wurde.

Eine wichtige Rolle spielte die voranschreitende Konsolidierung des in seiner Natur autokratischen Regimes, das jedoch stets um die Erhaltung einer demokratischen Fassade und der sozialen Stabilität bemüht war. (Vgl. Stykow 2014: 315 ff.; 318 ff.) Die Exekutive bzw. die staatliche Bürokratie verfügten in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre über sehr weite Entscheidungsspielräume. Dadurch, dass die Mehrheit der Sitze in der ersten Parlamentskammer seit dem Beginn der 2000er Jahre durch die Abgeordneten besetzt war, die dem Regierungskurs bereitwillig folgten und die zweite Parlamentskammer infolge der politischen Entmachtung der Regionen ebenfalls keine Schranken dem Regierungshandel darstellte (Vgl. Stykow 2014: 315 ff.), konnte die Regierung sich schnelle Kursänderungen erlauben. Da die regierende Elite versuchte, eine demokratische Fassade aufrechtzuerhalten, griffte sie in nur relativ seltenen Fällen zu offensichtlich repressiven Maßnahmen und reagierte sensibel auf soziale Unruhen. (Stykow 2014: 315; Remington 2015: 7; Jasin 2010: 19) Daher scheint die Initiierung von teuren, medial wirksamen sozialen Projekten unmittelbar nach den Protesten im Jahr 2005 und Ankündigung der massiven Rentenerhöhung im Vorfeld der Wahlen, die für politische Zukunft des Landes besonders wichtig waren, der Funktionslogik dieses Regimes zu entsprechen. Dass Rentner dabei besonders begünstigt wurden liegt vermutlich daran, dass Menschen im Rentenalter in Russland eine umfangreiche Bevölkerungsgruppe bilden (Vgl.

OECD 2013a: 325; Statistikdienst RF 2015b) die auch noch ein aktives Wahlverhalten an den Tag legt (Vgl. WZIOM 26.03.2011; WZIOM 25.05.2011).

Zwei weitere Faktoren begünstigten den sozialpolitischen Ausbau. Zum einen spielen in einem solchen System die Einstellungen der zentralen Akteure in der Staatsbürokratie und die jeweilige Kräftekonstellation innerhalb dieser regierenden Elite eine wichtige Rolle. (Remington (2015: 4) Waren die Träger des liberalen Gedankenguts zu Beginn der 2000er Jahre die bewegende Kraft bei der Gestaltung der sozialpolitischen aber auch wirtschaftspolitischen Agenda, schwand ihr Einfluss darauf in der Mitte des Jahrzehntes. (Vgl. Cook 2011: 32; Mommsen/Nussberger 2007: 67 ff.; Pleines 2006: 2) Zum anderen profitieren die Entscheidungsträger auch persönlich von wachsenden Staatsausgaben. Denn solche Projekte wie „Gesundheit“ bieten den Vertretern des Staatsapparates sowie ihrer näheren Umgebung zahlreiche Möglichkeiten sich auf Staatskosten zu bereichern. (Vgl. Remington 2008: 222 f.; Remington 2009: 102 f.; Kraan et al. 2008: 11)

Der sozialpolitische Ausbau der zweiten Hälfte der 2000er Jahre entsprach auch in weiteren Hinsichten Eigeninteressen und ideologischen Einstellungen der regierenden Elite. So handelte es sich bei „Nationalprojekten“ in erster Linie um die „Korrekturen“ der sozialen Schieflagen, die die Wettbewerbs- und Verteidigungsfähigkeit Russlands und somit die Position der politischen und wirtschaftlichen Eliten selbst gefährden könnten. Ebenso lassen sich bei der Begünstigung der Angehörigen des Sicherheitsapparates und des Militärs neben der Stimmenmaximierung noch weitere Motive und Ursachen vermuten. Es ist denkbar, dass die politische Elite, die die Verbindung zum von ihr regierten Volk immer mehr verliert, sich dadurch für einen „Ernstfall“ abzusichern versucht. Außerdem könnte die in den letzten Jahren größer werdende Anzahl der hochpositionierten Staatsbeamten und Regierungsmitglieder, die eine Laufbahn bei dem Militär oder den Sicherheitsdiensten hinter sich haben, diese Entwicklung ebenfalls begünstigen.

VII. Literaturverzeichnis

1. Sekundärquellen

AIDUKAITE, JOLANTA (2009) Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications, in: *Communist and Post-Communist Studies* 42, 23-39.

ALCOCK, PETE/GRAIG, GARY (2009): The International Context, in: *Alcock, Pete/Graig, Gary (Hrsg.): International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World (Second Edition)*, 1-24.

ALEXANDROVA, ANASTASIJA L. et al. (2003): Доходы населения и доступность социальных услуг [Einkommen der Bevölkerung und Zugänglichkeit der sozialen Dienstleistungen], Москва.

ALEXEEV, MICHAEL V./GADDY, CLIFORD G. (1993): *Income Distribution in the USSR in the 1980s*, in: *Review of Income and Wealth Series* 39/1, 23-36.

ANDRUSZ, GREGORY (1990): Housing policy in the Soviet Union, in: Silince, John A. A. (Hrsg.): *Housing Policies in Eastern Europe and the Soviet Union*, London, 228-329.

ANTROPOV, VLADISLAV/BOSSERT, ALBRECHT (2005): Die soziale Komponente in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Universität Augsburg, Beitrag Nr. 273.

ASLUND, ANDERS (2012): Russia's market economic reforms, in: Gill, Graeme/Young, James (Hrsg.): *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*, New York, 263-273.

BALABANOVA, DINA et al. (2004): Health Service Utilization in the Former Soviet Union: Evidence from Eight Countries, in: *Health Service Research* 39: 1927-1950.

BARR NICHOLAS (1992): Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, *Studies of Economies in Transition*, <http://www-wds.worldbank.org/>, 25.05.2013.

BARR, DONALD A./FIELD, MARK G. (1996): The Current State of Health Care in the Former Soviet Union: Implications for Health Care Policy and Reform, in: *American Journal of Public Health* Vol. 86 Nr. 3, 307-312.

BEGLOVA, ELENA I. (2010): Безработица и ее роль в увеличении масштабов и степени распространения бедности [Arbeitslosigkeit und ihre Rolle bei der Ausbreitung der Armut], in: *Экономические науки* 10/71, 155-160.

- BELONUTSCHKIN, GRIGORIJ W. (2000): Федеральное собрание. Справочник. (Результаты выборов в Думу I созыва 12 декабря 1993) [Faktenbuch der Föderationsversammlung (Ergebnisse der Wahl zur Staatsduma 1. Legislaturperiode am 12. Dezember 1993)], <http://www.politika.su/fs/gd1rezv.html>, 09.12.2014.
- BESSONOVA, OLGA E: (1993): Жилье: Рынок и раздача [Wohnung: Der Markt und seine Aufteilung], Novosibirsk.
- BESSONOVA, OLGA E: (2011): Жилищный раздаток и модернизация России [Wohnungsverteilung und Modernisierung Russlands], Moskau.
- BESTREMJANNAJA, GALINA E./SCHISCHKIN, SERGEIJ W. (2005): Доступность медицинской помощи [Zugänglichkeit der medizinischen Hilfe], <http://www.socpol.ru/publications/inc&ben/ch5.pdf>, 09.12.2013.
- BEYME von, KLAUS (1981): Soviet Social Policy in Comparative Perspective, in: *International Political Science Review, Vol. 2: 73-94.*
- BEYME von, KLAUS (1988): Reformpolitik und sozialer Wandel in der Sowjetunion (1970-1988), Nomos/Baden-Baden.
- BEYME von, KLAUS (2001): Russland zwischen Anarchie und Autokratie, Wiesbaden.
- BEYME von, KLAUS (2003): Entwicklungstendenzen des defekten Parlamentarismus in der Ersten und Zweiten Russländischen Republik, in: Bos/Ellen et al. (Hrsg.): *Das Russische Parlament. Schule der Demokratie?*, 71-87.
- BEZBORODOW, ALEXANDR B. (2010): Экономические реформы на фоне двоевластия. Политический кризис 1993 года. Новая Конституция [Wirtschaftliche Reformen vor dem Hintergrund der Doppelherrschaft. Politische Krise im Jahr 1993. Neue Verfassung] in: *Bezborodow, Alexandr B. et al. (Hrsg.), Россия Перестройка и крах СССР. 1985–1993 [Perestroika und der Zusammenbruch der UdSSR. 1985-1993]*, St.-Petersburg, 168-210.
- BISJUKOW, PJOTR/GRISCHKO, OKSANA (2012): Gewerkschaften in Russland, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/08977.pdf>, 01.04.2012.
- BOS, ELLEN (2004): Verfassungsgebung und Systemwechsel: Die Institutionalisierung von Demokratie im postsowjetischen Osteuropa, Wiesbaden.
- BOS, ELLEN (2010): Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise, in: *Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, 567-597.

- BRAINERD, ELIZABETH (2010): Reassessing the standard of living in the Soviet Union, in: *The Journal of Economic History* 70 /1, 83-117.
- BPB.de/Bundeszentrale für politische Bildung 03.12.2007: Parlamentswahlen in Russland, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69815/parlamentswahlen-in-russland-03-12-2007>, 09.06.2014.
- BRAITHWAITE, JEANINE D. (1997): The Old and New Poor in Russia, in: Klugman, Jeni (Hrsg.): *Poverty in Russia: public policy and private responses*, Washington D.C., 29-64.
- BREYER, FRIEDRICH/ BUCHHOLZ, WOLFGANG (2009): *Ökonomie des Sozialstaats*, Berlin/Heidelberg.
- BTI (2016): *Russia Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BUHBE, MATTHES/GORZKA, GABRIELLE (2007): *Russland heute, Rezentralisierung des Staates unter Putin*, Wiesbaden.
- BURDJAK, ALEXANDRA J. et al. (2005): Доходы населения: структурный и динамический анализ [Einkünfte der Bevölkerung : strukturelle und dynamische Analyse], in: Ovtscharova, Liliya N. (Hrsg.): *Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность [Einkünfte und soziale Dienstleistungen: Ungleichheit, Verwundbarkeit, Armut]*, Moskau, 5-38.
- BURDJAK, ALEXANDRA J. et al. (2009) Новые меры семейной политики и их влияние на материально-имущественное положение семей с детьми [Neue Maßnahmen der Familienpolitik und ihr Einfluss auf die Einkommenslage der Familien mit Kindern], in: *Sinjavskaja Oksana W. (Hrsg): Семья в центре социально-демографической политики? Сборник аналитических статей [Familie im Zentrum der soziodemografischen Politik? Sammlung der analytischen Artikel]*, 127-160
- BUSSE, REINHARD (2012): Gesundheitssystem und Versorgungsforschung, in: Hurrelmann Klaus/Razum Oliver (Hrsg.): *Handbuch Gesundheitswissenschaften*, Weinheim/Basel, 441-460.
- CSR/CENTER OF STRATEGIC RESEARCH (2003): Концепция модернизации системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации [Modernisierungskonzeption der Krankenversicherung in der Russischen Föderation], http://www.csr.ru/document/original_63.stm, 23.03.2009.

- CAMERON, DAVID R. (1978): The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: *The American Political Science Review* Vol. 72/4, 1243-1261.
- CERAMI, ALFIO (2007): Social Change and Welfare State Developments in CEE and Russia, http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1002719, 07.02.2012.
- CERAMI, ALFIO (2009): Welfare State Developments in the Russian Federation: Oil-Led Social Policy and “The Russian Miracle”, in: *Social Policy & Administration*, 43/2, 105-120.
- CHEN, CALVIN/SIL, RUDRA (2006): Communist Legacies, Postcommunist Transformations, and the Fate of Organized Labour in Russia and China, in: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 41/2, 62-87.
- CLARKE, SIMON (2007): *The Development of Capitalism in Russia*, New York.
- COMMANDER, SIMON et al. (1999): Channels of redistribution. Inequality and poverty in the Russian transition, in: *Economics of Transition*, Vol. 7 (2), 411-447.
- COOK, LINDA J. (2005): Globalization and the Politics of Welfare State Reform in Russia, in: Glatzer, Miguel/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Globalization and the Future of the Welfare State*, 153-178.
- COOK, LINDA J. (2007): *Postcommunist Welfare States*, Ithaca and London.
- COOK, LINDA J. (2010): Eastern Europe and Russia, in: Castles, Francis G. et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, 671-686.
- COOK, LINDA J. (2011): Russia’s Welfare Regime: The Shift Toward Statism, in: Jäppinen, Maija et al. (Hrsg.): *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-socialist Countries*, 14-37.
- COOK, LINDA J. (2015): Constraints on Universal Health Care in the Russian Federation. Inequality, Informality and the Failures of Mandatory Health Insurance Reforms. UNRISD Working Paper 2015-5.
- COOK, LINDA J./ORENSTEIN, MITCHELL (1999): The Return of the Left and its Impact on the Welfare State, in: Cook, Linda J./Orenstein, Mitchell A./Rueschemeyer, Marilyn (Hrsg.): *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, Oxford/Boulder, 47-108.
- COOPER, JULIAN (2013): The Russian economy twenty years after the end of the socialist economic system, in: *Journal of Eurasian Studies* 4, 55-64.

- CROISSANT, AUREL/THIERY, PETER (2001): Von defekten und anderen Demokratien, in: *Welt Trends Nr. 29 Von defekten und anderen Demokratien, Winter 2000/2001*, 9-32.
- CURTIS, GLEN E. (1996): *Russia: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, <http://countrystudies.us/russia/>, 09.06.2016.
- CZADA, ROLAND (1995): Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. I, München, 205-213.
- DABLA-NORRIS, ERA/ WEBER, SCHLOMO (2001): *Regional Disparities and Transfer Policies in Russia: Theory and Evidence*, IMF Working Paper 01/199.
- DAVIDOVA, NADIA et al. (2009): Social Policy and the Health Crisis in the new Russia, in: *Manning Nick/Tikhonova, Nataliya (Hrsg.): Health and Health Care in the New Russia, Farnham/Burlington*, 27-52.
- DAVIS, CHRISTOPHER (2001): Reforms and performance of medical systems in the transition States of the former Soviet Union and Eastern Europe, *International Social Security review Vol. 54*, Oxford/Malden.
- DAVIS, CHRISTOPHER (2011): Понимание наследия: системы финансирования здравоохранения в СССР и странах Центральной и Восточной Европы до переходного периода [Verständnis für das Erbe: Systeme der Gesundheitsfinanzierung in der Sowjetunion und den Ländern Mittel- und Osteuropas vor der Transformation], in: *Kutzin, Joseph et al. (Hrsg.) Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой [Reformen der Gesundheitsfinanzierung. Erfahrung der Länder mit Transformationswirtschaft]*, 29-70.
- DE SILVA, MIGARA et al. (2009): *Intergovernmental reforms in the Russian federation: one step forward, two steps back?*, Washington DC.
- DEACON, BOB (1992): East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Context, in: *Deacon, Bob et al. (Hrsg.): The New Eastern Europe. Social Policy Past, Present and Future*, 1-30.
- DEHLING, JOCHEN (2012): Vetospieler im Policy-Raum: Die Bedeutung der Richtung und Reichweite von Policy-Change, in: *Blank, Florian (Hrsg.): Vetospieler in der Policy-Forschung*, 175-192
- DEGTJAREW, GRIGORIJ P. (1999): Пенсионная реформа в России: 1991–1999 годы. Анализ основополагающих документов по пенсионной реформе и основных тенденций принятия государственных решений [Rentenreform in

Russland. Analyse der grundlegenden Dokumente zur Rentenreform und Tendenzen im Entscheidungsprozess], <http://pensionreform.ru>, 01.03.2011.

DMITRIEW, MICHAIL E. (1998): Социальные реформы в России: итоги и ближайшие перспективы [Sozialreformen in Russland: Ergebnisse und Perspektiven], in: *Общественные науки и современность* Nr. 5, 19-25.

DMITRIEW, MICHAIL E. (2000): Финансовый кризис и социальная защита [Finanzkrise und Sozialschutz], in: *Общественные науки и современность* Nr. 3, 16-32.

DMITRIEW, MICHAIL E. (2009): Нюансы пенсионной реформы. Интервью с М.Э. Дмитриевым [Nuancen der Rentenreform. Interview mit M.E. Dmitriew], <http://ru-90.ru/content/>, 25.10.2013.

DUGAROVA, ESUNA (2016): The Family in a New Social Contract. The Case of Russia, Kazakhstan and Mongolia, UNRISD Research Paper 2016–1.

EBBINGHAUS, BERNHARD (2010): Unions and Employers, in: Castles, Francis G. et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 196-210.

EICH, FRANK et al. (2012): Reforming the Public Pension System in the Russian Federation, IMF Working Paper 12/201.

EIFERT, BENN et al. (2002). The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19225/multi0page.pdf?sequence=1>, 20.12.2015.

ELISAROW, WALERIJ W. (2002): Экономическая поддержка семьи в Российской Федерации [Materielle Familienunterstützung in der Russischen Föderation], <http://demoscope.ru/weekly/2002/051/polit02.php>, 20.06.2014.

ELISEEVA, IRINA/GROSOVSKY, BORIS (2009): Медицина: ленивая монополия [Medizin: Ein faules Monopol], <http://opes.ru/...>, 03.12.2012.

ELISEEVA, NATALIA W. (2010): Ускорение и перестройка 1986–1988 годы [Beschleunigung und Perestroika in den Jahren 1986-1988], in: *Bezborodow, Alexandr B. et al. (Hrsg.): Перестройка и крах СССР. 1985–1993 [Perestroika und der Zusammenbruch der UdSSR. 1985-1993]*, St.-Petersburg, 56-99.

ELISEEVA, NATALIA W. (2010a): Политическая дестабилизация в СССР. 1989–1990 годы [Politische Destabilisierung in der UdSSR. In den Jahren 1989-1990], in: *Bezborodow, Alexandr B. et al. (Hrsg.): Перестройка и крах*

СССР. 1985–1993 [*Perestroika und der Zusammenbruch der UdSSR. 1985-1993*], St.-Petersburg, 100-128.

ELISEEVA, NATALIA W. (2010b): Крах коммунистического режима. Банкротство и распад СССР [Untergang des kommunistischen Regimes. Bankrott und Auseinanderfallen der UdSSR], in: Bezborodow, Alexandr B. et al. (Hrsg.): *Перестройка и крах СССР. 1985–1993 [Perestroika und der Zusammenbruch der UdSSR. 1985-1993]*, St.-Petersburg, 130-165.

FAUST, JÖRG et al. (2004): Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika, in: Croissant, Aurel (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Wiesbaden, 189-222.

FORNERO, ELSA/FERRRESI, PIER MARCO (2007): Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Washington D.C.

FORREST, RAY (2004): Shelter, housing and inequality, in: Kennett, Patricia (Hrsg.): *A Handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham/ Northampton, 355-372.

FRAUEN RUSSLANDS WAHLPROGRAMM (1995): Программа политического движения "Женщины России" [Programm der politischen Bewegung „Frauen Russlands“], <http://www.a-z.ru/women/texts/programrdd.htm>, 09.03.2013.

FRUCHTMANN, JAKOB/PLEINES, HEIKO (2001): Das russische Steuersystem. Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation“, Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa Nr. 25, Bremen.

FRUCHTMANN, JAKOB (2004a): Putins Image: Präsident der Einheit in der Not, in: *Russlandanalysen Nr. 15*, 2-4.

FRUCHTMANN, JAKOB (2004b) Soziale Implikationen der Steuerreform und der Diskurs der „sozialen Frage“, in: Höhmann, Hans-Hermann/Pleines, Heiko (Hrsg.), *Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen Nr. 61*: 62-77.

FRUCHTMANN, JAKOB (2004c): Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik?, in: Höhmann, Hans-Hermann/Pleines, Heiko (Hrsg.), *Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen Nr. 62*, 93-99.

FRUCHTMANN, JAKOB (2007): Die Entwicklung des russischen Föderalismus - eine Zwischenbilanz, in: Buhbe, Matthes/Gorzka, Gabrielle: *Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin*, Heidelberg, 51-75.

FSS/Fond der Sozialversicherung der Russischen Föderation (2012): Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний [Obligatorische Sozialversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten], http://fss.ru/ru/fund/activity/accident_insurance/, 13.05.2013.

FSS – FÖDERALER STAATLICHER STATISTISCHER DIENST (2003): Statistischer Jahresband, Moskau.

FÜLLSACK, MANNFRED (2000): Sozialpartnerschaft in Russland: Überzogene Hoffnungen und beschränkte Möglichkeiten der postsowjetischen Beschäftigungspolitik, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Jg. 29/4, 481-493.

GAIDAR, JEGOR T. (1988): Курсом оздоровления. Экономическое обозрение [Auf dem Kurs der Heilung. Wirtschaftsübersicht], <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3479>, 19.09.2013.

GAIDAR, JEGOR T. (1992): Гайдар Е.Т. Выступление в Верховном Совете. 6 Съезд народных депутатов РФ. С докладом о ходе экономической реформы в РФ [Gaidar J.T. Auftritt im obersten Sowjet. VI. Tagung des Volksdeputiertenkongresses der RF. Co-Bericht über den Verlauf der Wirtschaftsreform], <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3564>, 14.08.2013.

GAIDAR, JEGOR T. (1992a): Гайдар Е.Т. Выступление в Верховном Совете. 6 Съезд народных депутатов. Обсуждение доклада о ходе экономической реформы в РФ. [Gaidar J.T. Rede im Obersten Sowjet. VI. Volksdeputiertenkongress. Diskussion des Vortrags über den Verlauf der Wirtschaftsreform], <http://www.gaidar-arc.ru/databasedocuments/theme/details/3565>, 03.09.2013.

GAIDAR, JEGOR T. (1997): Дни поражений и побед [Die Tage der Niederlagen und der Siege], Homepage von Jegor Gaidar: <http://www.gaidar.org/>, 01.05.2009.

GAIDAR, JEGOR T. (2006): Гибель империи: Уроки для современной России [Untergang des Imperiums: Lektionen fürs moderne Russland] Moskau.

GAIDAR, JEGOR T. (2009): Lebenslauf von Jegor Gaidar, Homepage von Jegor Gaidar: <http://www.gaidar.org/>, 01.05.2009.

- GALLAGHER, JEROME L./LIBORAKINA, MARINA I. (2001): Реформа социальной защиты населения на местном уровне [Reform der Sozialhilfe auf der lokalen Ebene], in: *Kosareva, Nadezhda/ Struyk, Raymond J. (Hrsg): Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000*, 74-95, <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/08/27/1214988963/201998-2000.pdf>, 05.11.2014.
- GALLAGHER, JEROME L./STRUYK, ROYMOND J. (2001): Strengthening Local Administration of Social Assistance in Russia, The Urban Institute, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACN450.pdf, 03.11.2014.
- GELMAN, WLADIMIR (2008): Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 □Reform der lokalen Selbstverwaltung, 1991-2006□, St.-Petersburg.
- GELMAN, WLADIMIR (2009): Leviathan’s return. The policy of recentralization in contemporary Russia, in: Ross, Cameron/Campbell, Adrian (Hrsg.) *Federalism and Local Politics in Russia*, 1-24.
- GELMAN, WLADIMIR (2010): Föderalismus, regionale Politik und kommunale Selbstverwaltung, in: Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning (Hrsg): *Länderbericht Russland*, Bonn, 95-112.
- GENERALSTAATSANWALTSCHAFT RF (2013): Генеральная прокуратура России проанализировала состояние законности в сфере реализации приоритетного национального проекта „Здоровье“ [Generalstaatsanwaltschaft Russlands analysierte den Zustand der Gesetzlichkeit bei der Umsetzung des Nationalprojektes „Gesundheit“], <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news81280/>, 09.03.2014.
- GERBER, THEODORE P./PIRELLI-HARRIS, BRIENNA (2012): Maternity Leave in Turbulent Times: Effects on Labour Market Transitions and Fertility in Russia, 1985-2000, in: *Social Forces* Vol. 90/4, 1297-1322.
- GILL, GRAEME (2012): The Medvedev Presidency, in: Gill, Graeme/Young, James (Hrsg.): *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*, New York/London, 27-32.
- GIMPELSON, VLADIMIR E. (2001): The Politics of Labor-Market Adjustment: The Case of Russia, in: Kornai, Janos (Hrsg.): *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, 25-52, Cambridge.
- GIMPELSON WLADIMIR E. et al. (2003): Страх безработицы и гибкость заработной платы в России [Angst vor Arbeitslosigkeit und Flexibilität des Arbeitslohns in Russland], in: *Экономический журнал ВШЭ*, Nr. 3, 341-370.

- GIMPELSON WLADIMIR E. et al. (2009): Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes, IZA Discussion Paper Nr. 4484, Bonn.
- GLASUNOW, SERGEJ/SAMOCHIN, WLADIMIR (2006): Доступное жилье. Люди и национальный проект, Moskau.
- GLOECKNER, EDUARD (1983): Verhalten außerhalb der Arbeitszeit: Freizeitstrukturen, in: Ruban, Maria E. et al. (Hrsg.): Wandel der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Sowjetunion 1955-1980. Planziele und Ergebnisse im Spiegelbild sozialer Indikatoren, Frankfurt/New York, 159-171.
- GLUSCHENKO, KONSTANTIN P./KIBALOW, JEWGENIJ B. (1996): Программа "Жилище": Критический взгляд [Programm „Wohnen“: Kritischer Blick],
http://pub.econom.nsu.ru/staff/chair_et/gluschenko/Research/Papers/Gluschenko-Kibalov-1996.pdf, 12.09.2012.
- GONTMACHER, EVGENIJ (2005): Монетизация — это мина, заложенная под будущее России [Monetarisierung ist eine Miene und der Zukunfts Russlands],
<http://www.strana-oz.ru/2005/3/monetizaciya----eto-mina-zalozhennaya-pod-budushchee-rossii>, 15.10.2011.
- GONTMACHER, EVGENIJ (2006): Обязательное социальное страхование: сценарии развития [Obligatorische Sozialversicherung: Entwicklungsszenarien],
<http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/341>, 15.10.2011.
- GONTMACHER, EVGENIJ (2008): Национальные проекты: первые итоги реализации [Nationalprojekte: die ersten Ergebnisse der Umsetzung], in: SPERO Nr. 8, 119-134.
- GONTMACHER, EVGENIJ (2010): К вопросу о реформе обязательного медицинскогострахования: стиль, суть и альтернатива [Zur Frage der Reform der obligatorischen Krankenversicherung: Stil, Inhalt und Alternative], in: SPERO Nr. 13: 35-42.
- GORBATSCHOW, MICHAEL S.: (1995): Горбачев, М. С. Жизнь и реформы. Кн. 1.[Gorbatschow M. S. Leben und Reformen. 1. Bd.], Moskau.
- GORODNICHENKO, YURIY et al. (2008): Myth and reality of flat tax reform: Micro Estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia, NBER Working Paper Nr. 13719.

- DOBROKCHOTOW, LEONID N. et al. (1994): Ельцин - Хасбулатов: Единство, компромисс, борьба [Jelzin - Chasbulatow: Einheit, Kompromiss, Kampf], Moskau.
- GÖTZ, RONALD (1992): Sowjetische Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsreformen, in: Schwegle-Rohmeis, Wolfgang/Segbers, Klaus (Hrsg.): Perestroika Passé? Eine Zwischenbilanz, Opladen, 19-38.
- GÖTTING, ULRIKE (1998): Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen.
- GOUGH, IAN (2004) Social policy regimes in the developing World, in: Kennett, Patricia (Hrsg.): A Handbook of Comparative Social Policy, Cheltenham/Northampton, 239-261.
- GOULD-DAVIES, NIGEL/WOODS, NGAIRE (1999): Russia and the IMF, in: International Affairs Vol. 75/1, 1-21.
- GREGORY, PAUL R./COLLIER, IRWIN L. JR. (1988): Unemployment in the Soviet Union: Evidence from the Soviet Interview Project, in: The American Economic Review, 78/4, 613-632.
- GRISCHANOW, WLADIMIR I: (2004): Неравенство в доходах и неравенство в качестве жилья [Einkommensungleichheit und Ungleichheit in Wohnqualität], in: Tschubarova, Tatjana W. (Hrsg.): Жилищный вопрос как проблема социальной политики РАН, 80-94.
- GROSH, MARGARET et al. (2008): For Protection and Promotion. The Design and Implementation of effective Safety Nets, Washington DC.
- GURWITSCH, EVSEI T. (2008): Приоритеты нового этапа пенсионной реформы [Prioritäten der neuen Phase der Rentenreform], in: Spero Nr. 8, 43-63.
- GURWITSCH, EWSEI T. (2011): Пенсионная реформа: Общие принципы и необходимые меры [Rentenreform: Grundlegende Prinzipien und notwendige Maßnahmen], <http://2020strategy.ru/data/2011/07/14/1214719772/8.pdf>, 30.02.2013.
- GURWITSCH, EWSEI T. (2012): Haushaltspolitik in Russland – die nächste Etappe, in: Russland-Analysen Nr. 247: 2-5.
- HAGGARD, STEPHAN/KAUFMANN, ROBERT R. (1995): The Political economy of democratic transition, Princeton University Press.
- HAGGARD, STEPHAN/KAUFMAN, ROBERT R. (2008): Development, Democracy and welfare States, Princeton University Press.

- HALL, PETER A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, Vol. 25/3, 275-296.
- HAMILTON ELLEN et al. (2008): Exploring housing subsidies to households in Russia, in: *Journal of International Development* 20, 257-279.
- HANSON, PHILIP (2012): Der Russische Staatshaushalt: Warum die ganze Aufregung?, *Russland Analysen* Nr. 247, 5-9.
- HAUNER, DAVID (2007): Benchmarking the efficiency of public expenditure in the Russian Federation, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07246.pdf>, 26.05.2011.
- HÄUSSERMANN, HARMUT/OSWALD, INGRID (2001): Wohnungseigentum? Nicht geschenkt!, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 30, Heft 1, 65–78.
- HEINRICH, RALPH P. (1996): Sozialpolitik im Transformationsprozess Mittel- und Osteuropas, *Kieler Studien* No. 273.
- HERR, HANSJÖRG (2002): Die Finanzkrise in Russland im Gefolge der Asienkrise, <http://www.bpb.de/apuz/25451/die-finanzkrise-in-russland-im-gefolge-der-asienkrise?p=all>, 07.03.2011.
- HIBBS, DOUGLAS A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* 71, 1467-1487.
- HICKS, ALEXANDER M./SWANK, DUANE H. (1992): Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82, in: *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3, 658-674.
- HILDERMEIER, MANFRED (1998): *Geschichte der Sowjetunion 1917-1991. Entstehung und Niedergang des ersten sozialistischen Staates*, München.
- HÖHMANN, HANS-HERMANN (2004): Wirtschaftssystem und ökonomische Entwicklung, in: *Russland, Informationen zur politischen Bildung*/281, Bonn, 48-54.
- HUBER, EVELYNE/BOGLIACCINI JUAN (2010): Latin America, in: Francis G. et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, 644-655.
- IARSKAIA-SMIRNOVA, ELENA/ROMANOV, PAVEL (2009): Multiplicity and Discontinuity in the Soviet Welfare History (1940-1980), in: Hering, Sabine (Hrsg.): *Social Care under State Socialism (1945-1989)*, Opladen/Farmington Hills: 213-225.
- IISP/Independent Institute of Social Policy (2002): *Social Policy in Changing Russia*, Moskau.

- ILLARIONOW, ANDREI N./SACHS, JEFFREY DAVID (1995): Финансовая стабилизация в России [Finanzstabilisierung in Russland], Moskau.
- ILO (1996): The cost of social security. Fourteenth international inquiry, 1987-1989, Genf.
- ILO (1997): Traditional trade Unions during transition and economic reform in Russia, <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/ippred8.htm>, 28.06.2009.
- ILO (1999): Безработные, работающие бедные и социальные последствия [Arbeitslose, arbeitende Arme und soziale Folgen], www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/.../spb0501r.ppt, 13.07.2009.
- ILO (2000): Achieving full employment in the transition economies, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep00-7.htm>, 03.07.2009.
- ILO (2001): Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации [Vorschläge für Strategie des Armutsabbaus in Russland: Analyse und Empfehlungen], http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/rep_ru_edit.pdf, 04.09.2012.
- ILO (2001a): Реформа трудового законодательства в России [Reform der Arbeitsgesetzgebung in Russland], Moskau.
- IMF (1998): World economic outlook, Washington.
- IMF (1999): Russian Federation: Recent Economic Developments, IMF Staff Report Nr. 99/100, Washington D.C.
- IMF (2000): Transformationsländer: Die IWF-Perspektive zu den Fortschritten und Aussichten, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/deu/110300g.htm>, 30.08.2011.
- IMF (2000a): Russia: Issues in Public Expenditure Policy, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/morozov.pdf>, 01.07.2011.
- IZOTOVA, JULIA V. (2011): Das allgemeine Krankenversicherungssystem in Russland – neuer Rechtsrahmen und klarere Ordnung, <http://www.koch-metschnikow-forum/...>, 20.02.2014.
- IZOTOVA, JULIA V. (2012): Das Gesundheitsreformgesetz der Russischen Föderation: Öffnung für private Behandlungszuschüsse, Ausbau der Betrieblichen Gesundheitsförderung, <http://www.koch-metschnikow-forum.de/...>, 03.12.2013.

ISSA (1999): Grundlagengesetz über die Prinzipien der gesetzlichen Sozialversicherung, <http://www.issa.int/de/country-details?countryId=RU®ionId=EUR&filtered=false#>, 08.04.2012.

ISSA (2009): Staatliche Unterstützung für Rentenansparungen, [http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/\(id\)/3955](http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/(id)/3955), 12.03.2012.

ISSA (2009a): Einführung des Arbeitgeberbeitrags anstelle der einheitlichen Sozialsteuer, [http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/\(id\)/3964](http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/(id)/3964), 17.09.2011.

ISSA (2010): Länderstudie zur Krise, Russischen Föderation, <http://www.issa.int/Ressourcen/>, 20.09.2011.

ISSA (2010a): Pläne zur Verbesserung des Gesundheitssystems, [http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/\(id\)/4026](http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Europa/Russische-Foederation/Reformen/(id)/4026), 08.12.2012.

ISSA (2013): Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa, <http://www.issa.int>, 30.07.2013.

ISRAN/Institut der Soziologie der Russischen Akademie der Wissenschaft (2011): Двадцать лет реформ глазами россиян [Zwanzig Jahre der Reformen aus der Sicht der Russen], Moskau.

JABLOKO WAHLPROGRAMM (1995): Политическая декларация объединения "Яблоко" [Politische Deklaration der Vereinigung „Jabloko“] <http://www.yabloko.ru/Union/Program/decl.html>, 12.06.2012.

JARYGINA TATJANA Lebenslauf auf der Seite der Partei „Jabloko“, <http://www.yabloko.ru/Persons/yaryg.htm>, 12.03.12.

JARYGINA, TATJANA W. (1994): Бедность в богатой России [Armut im reichen Russland] in: *Общественные науки и современность* Nr. 2, 25-36.

JARYGINA, TATJANA W. (2000): Закончилась "Ельцинская эпоха", но ничто не предвещает начало новой, светлой эры, [„Ерше Jelzins“ ist zu Ende, aber nichts spricht für den Beginn eines neuen hellen Ära], http://www.yabloko.ru/News/Npaper/20_00/4p.html#1, 01.03.2011.

JASIN, EVGENIJ G. (2006): Политэкономия реформы ЖКХ [Politische Ökonomie der Reform von Wohnungs- und Kommunalwirtschaft], Moskau.

- JASIN, JEVGENIJ G. (2006a): Die Rentenreform. Anlass zu vollauf berechtigter Sorge, in: *Russland Analysen Nr. 86*, 8-10.
- JASIN, JEVGENIJ G. (2010): Политэкономия реформы ЖКХ [Politische Ökonomie der Reform von Wohnungs- und Kommunalwirtschaft], <http://www.ru-90.ru/node/1173/>, 09.10.2012.
- JASIN, JEVGENIJ G. (2010a): Социальная политика - прошлое, настоящее будущее [Sozialpolitik – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft], in: *SPERO Nr. 13*, 15-20.
- JASIN, JEVGENIJ G. (2012): Экономика России накануне подъема [Wirtschaft Russlands am Vorabend des Aufschwungs], Moskau.
- JAWLINSKIJ GRIGORIJ, Lebenslauf auf der Seite der Partei „Jabloko“: http://www.yabloko.ru/content/yavlinskii_grigorii_alekseevich, 12.03.2011.
- JU, JIN-SOOK (2005): Konstituierung der Programmatik russischer Parteien, Münster.
- JUURIKKALA, TUULI/ LAZAREVA; OLGA (2006): Non-wage benefits, costs of turnover, and labour attachment: Evidence from Russian firms, Bank of Finland Institute for Economies in Transition Working Paper Nr. 4.
- ILLARIONOW, ANDREI N./SACHS, JEFFREY D. (1995): Финансовая стабилизация в России [Finanzstabilisierung in Russland], Moskau.
- IMF (1995): IMF Approves Stand-by Credit for Russia, Press Release No. 95/21, <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/1995/pr9521.htm> (03.02.2012)
- IMF (1996): IMF Approves Three-Year EFF Credit for the Russian Federation, Press Release Number 96/13, <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9613.htm>, 03.02.2012.
- IMF (1999): Russian Federation: Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report No. 99/100, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1999/cr99100.pdf>, 04.10.2013.
- ISSA (2012): Russland weitet gesetzliche Altersvorsorge auf ausländische Arbeitnehmer aus, <http://www.issa.int/de/countrydetails?countryId=RU®ionId=EUR&filtered=false> #, 20.04.2015.
- KÄMPFE, MARTINA (2009): Weltfinanzkrise trifft russische Wirtschaft aufgrund struktureller Schwächen hart, in: *Wirtschaft im Wandel 6/2009*, 242-247.

- KÄMPFE, MARTINA (2010): Russland: Überwindung der Krisenfolgen braucht Zeit, in: *Wirtschaft im Wandel* 6/2010, 267-273.
- KAPELJUSHNIKOV, ROSTISLAV I. (2004): Российская модель рынка труда [Das Russische Modell des Arbeitsmarktes], in: *Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. Nr. 3/71*, 26-34.
- KAPELJUSHNIKOV, ROSTISLAV I. (2009): Российская модель рынка труда [Das Russische Modell des Arbeitsmarktes], <http://www.polit.ru/article/2009/04/23/kapeljushnikov/>, 23.11.2010.
- KARABCHUK, TATIANA (2010): Arbeitslosigkeit in Russland: Struktur und Dynamik während der globalen Wirtschaftskrise, in: *Russland-Analysen* 200/10, 2-4.
- KASATSCHEVA, OKSANA W. (2007): Основные аспекты тарифной политики на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний [Zentrale Aspekte der Tarifpolitik im Rahmen der obligatorischen Sozialversicherung gegen Unfälle in Betrieben und Berufserkrankungen], in: *Вестник Томского государственного университета*, 300/2, 40-44.
- KASATSCHEVA, OKSANA W. (2009): Анализ результатов замены страховых взносов во внебюджетные социальные фонды единым социальным налогом [Analyse der Ergebnisse der Umstellung von Beiträgen zu den Sozialversicherungsfonds auf einheitliche Sozialsteuer], in: *Вестник Томского государственного университета Nr. 327*, 152-155.
- KATSCHKIN, DENIS/SKRJABINA, MARIA (2015): Тариф ОМС как критерий инвестиционной привлекательности здравоохранения [Tarif der OKV als Kriterium der Investitionsattraktivität des Gesundheitssystems], in: *Здравоохранение Nr. 9*: 40-47.
- KIM, BYUNG-YEON (2002): Causes of Repressed Inflation in the Soviet Consumer Market, 1965-1989: Retail Price Subsidies, the Siphoning Effect, and the Budget Deficit, in: *The Economic History Review, New Series*, 55/1, 105-127.
- KIM, BYUNG-YEON (2003): Informal economy activities of Soviet households:
- KISELEVA, ELENA S./KONONOVA, VERA Y. (2006): The Millenium Development Goals and Russias's National Projects: Strategic Choices, Moskau.
- KLUGMAN, JENI/BRAITHWAITE, JEANINE D. (1997): Introduction and Overview in: *Klugman, Jeni (Hrsg.): Poverty in Russia Public Policy and Private Responses*, Washington D.C., 1-28.

- KLUGMAN, JENI et al. (2002) Poverty in the Transition: Social Expenditures and the Working-Age Poor, UNICEF - Innocenti Working Paper Nr. 91, Florence.
- KOLOBAEV, OLEG/KOKOREV, ROSTISLAV (2006): Накопительные принципы пенсионной реформы: попытка переосмысления [Akkumulationsprinzipien in der Rentenreform: ein Versuch des Überdenkens], in: *Spero* Nr. 4, 5-24.
- KOLOMIJETS, WIKTOR P. (1994): Представительная власть России (между советской системой и парламентаризмом), [Legislative in Russland (zwischen dem sowjetischen System und Parlamentarismus)], in: *Мир России*, Vol. 3/1, 3-35.
- KOLOSNITSINA, MARINA G. et al. (2009): Экономика здравоохранения [Ökonomie der Gesundheitsversorgung], Moskau.
- KÖPKE, GÜNTER (1990): Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, <http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/a99-08702.pdf>, 20.08.2014.
- KÖPPE, STEPHAN et al. (2008): Sozialpolitik Konzepte, Theorien und Wirkungen, ZeS-Arbeitspapier Nr. 06/2008.
- KOROTKEWITSCH, VITALI I. (2005): История современной России, 1991-2003 [Geschichte des modernen Russlands, 1991-2003], St-Petersburg.
- KOROWKIN, WLADIMIR J. (1991): Marktwirtschaft in der Sowjetunion: Stand nach sechs Perestroika-Jahren, Kiel Working Papers, No. 471.
- KORPI, WALTER (1983): The Democratic Class Struggle. London.
- KORTSCHAGINA, IRINA I. et al. (2005): Социальные льготы: эффективность и справедливость, доступность и качество [Soziale Vergünstigungen: Effektivität und Gerechtigkeit, Zugänglichkeit und Qualität], <http://www.socpol.ru/publications/inc&ben/ch2.pdf>, 18.03.2010.
- KOSAREVA, NADEZHDA B./STRUYK, RAYMOND J. (1996): Emerging Long Term Housing Finance in Russia, in: *Housing Finance International*, 20-30.
- KOSAREVA, NADEZHDA B./STRUYK, RAYMOND J. (2001): Einleitung, in: *Kosareva, Nadezhda B./Struyk, Raymond (Hrsg.): Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000*, 5-19.
- KOSAREVA, NADEZHDA B. (2010): Государственная жилищная политика в России в 1991-2008 годах [Staatliche Wohnungspolitik in Russland in den Jahren 1991-2008], <http://www.ru-90.ru/node/1172>, (08.09.2012).
- KOSAREVA, NADEZHDA B. (2011): Государственная жилищная политика в России в 1991-2008 годах [Staatliche Wohnungspolitik in Russland in den Jahren

1991-2008], in: *Filipow Petr S. (Hrsg.): Geschichte des neuene Russlands [История новой России]*, St.-Peteresburg, 184-233.

KOSAREVA, NADEZHDA B. et al. (2011): Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере [Vergleichende Analyse des Verbrauchs und der Ausgaben im Wohnungssektor], Moskau.

KPRF Wahlprogramm (2007): За власть трудового народа! Предвыборная программа Коммунистической Партии Российской Федерации [Für die Herrschaft des Arbeitervolks! Wahlprogramm der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation], in: *Rossjska Gazeta vom 09.11.2007*, <http://www.rg.ru/2007/11/09/kprf.html>, 20.10.2014.

KRAAN, DIRK-JAN et al. (2008): Budgeting in Russia in: *OECD Journal on Budgeting, Volume 8 – Nr. 2*.

KRYSCHTANOVSKAJA, OLGA (2002): Режим Путина: либеральная милитократия? [Putins Regime: liberale Militokratie?], in: *Pro et Contra, Vol. 7 Nr. 4*, 158-180.

KUDDO, ARVO (2012): Public Employment Services, and Activation Policies, Washington DC.

KULIKOW, ALEXANDER G (2010): Ипотека и жилищный вопрос в России [Hypothek und Wohnungsfrage in Russland], in: *Деньги и кредит Nr. 11*, 3-12.

KUTZIN, JOSEPH et al. (2011): Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой [Reformen der Finanzierung des Gesundheitsschutzes. Erfahrung der Länder mit Transformationswirtschaft], http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0012/151023/e94240R.pdf, 19.07.2015.

KUZMINOW, JAROSLAW I. et al. (2015): Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Краткая версия доклада [Sozialpolitik: langfristige Tendenzen und Veränderungen der letzten Jahre. Kurze Version des Vortrags], Moskau.

KUTZIN, JOSEPH et al. (2011): Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой [Reformen der Finanzierung des Gesundheitsschutzes. Erfahrung der Länder mit Transformationswirtschaft], http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0012/151023/e94240R.pdf, 14.05.2015.

- LAMPERT, HEINZ/ALTHAMMER, JORG (2004): Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg/New-York.
- LANE, DAVID (1990): Soviet Society under Perestroika, London/New York.
- LANE, DAVID (1995): Russia in transition, politics, privatisation and inequality, New York.
- LANE, DAVID (2011): Elits and Classes in the Transformation of State Socialism, New Brunswick/London.
- LANE, JAN-ERIK/ERSSON, SVANTE O. (2000): The New Institutional Politics: Performance and Outcomes, Routledge.
- LAUTH, HANS-JOACHIM/WINKLER, JURGEN (2002) Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden, 41-79.
- LAUTH, HANS-JOACHIM (2010): Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie, in: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden, 95-116.
- LDPR Wahlprogramm (2007): ЛДПР делает все быстрее и лучше! [LDPR macht alles schneller und besser!] in: *Rossjska Gazeta vom 28.11.2007*, <http://www.rg.ru/2007/11/28/zhirinovskii.html>, 20.10.2014.
- LEE, KYU YOUNG (2009): Sozialpolitik und die Rolle des Staates. Über das bürokratisch-autoritäre Regime in Korea, in: Goldschmidt, Nils et al. (Hrsg.): *Arbeitswelt und Sozialstaat in einer globalisierten Gesellschaft*, Berlin, 287-300.
- LEGUTKE, ANNETTE (2001): Die Organisation der Parteien in Russland, Wiesbaden.
- LESSENICH, STEPHAN (2012): Theorien des Sozialstaats zur Einführung, Junius Verlag, Hamburg.
- LEWASCHOW, WIKTOR K. (2012): Гражданское общество: протест или консенсус? [Zivilgesellschaft: Protest oder Konsens], in: *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены Nr. 3/109*, 73-83.
- LEVINA, MARIJA I. (2010): Новое в пенсионном законодательстве [Das Neue in der Rentengesetzgebung], in: *SPERO Nr. 12*, 177-188.
- LEWINBUK KATERINA P (2008): Russia's Labor Pains: The Slow Creation of a Culture of Enforcement, in: *Fordham International Law Journal* 32/3, 846-887.

- LEWIS, PAUL G.(2000): Political parties in post-communist Eastern Europe, New York.
- LINDNER, RAINER (2008): Russlands defekte Demographie. Zukunftsrisiken als Kooperationschance, Publikation der Stiftung Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S11_1dr_ks.pdf, 12.06.2012.
- LODAHL, MARIA (2001): Wohnungsmarkt in Russland: Enttäuschende Bilanz, Wochenbericht des DIW Berlin 22/01.
- LOEWE, MARKUS (1998): Sozialpolitik im Dienste des Machterhalts. Soziale Sicherung und Staat im arabischen Vorderen Orient, in: *Bürger im Staat*, 3/98, *Landeszentrale für politische Bildung*, 147-152.
- LOPATNIKOW, LEONID I. (2006) Перевал (К 15-летию рыночных реформ в России), [Übergang (Zum 15. Jahrestag der Wirtschaftsreformen in Russland)], Moskau.
- Losovskaja, Ekaterina (2005): Die Altersvorsorge in Russland - Theoretische Analyse, aktuelle Rahmenbedingungen und ihre Umsetzung, in: *Working Paper Series: Finance and Accounting*, Nr. 144, 1-47.
- LUBYOVA, MARTINA (2009): Labour market institutions and policies in the CIS: Post-transitional outcomes, Working paper Nr. 4, Moscow: ILO.
- LUCHTERLANDT GALINA (1998): Rußlands neue Linke. Kommunistische und sozialistische Organisationen außerhalb der KPRF, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr.18.
- LUKIYANOVA, ANNA (2010): Effects of minimum wages on the Russian wage distribution, http://www.iza.org/conference_files/LMA2012/lukiyanova_a3512.pdf, 13.01.2012.
- LUKIYANOVA, ANNA/VISHNEVSKAYA, NINA (2015): The Dezentralization of Minimum Wage Setting in Russia, ECONOMICS WP BRP 90/EC/2015, <http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/145841854>, 20.10.2015.
- MAKSIMOW, BORIS I. (2004): Положение и социально-трудоые права рабочих в 1990-е годы [Die Lage, Sozial- und Arbeitsrechte der Arbeiter während der 1990er Jahre], in: *Журнал социологии и социальной антропологии*, Vol. VII/3, 46-72.

- MALEVA, TATJANA M. (2004): Социальные страты и социальная политика в современной России [Soziale Schichten und Sozialpolitik in modernem Russland], in: *Spero* Nr. 1, 14-26.
- MALEVA, TATJANA M./SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2005): Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. [Rentenreform in Russland: Geschichte, Ergebnisse, Perspektiven], Moskau.
- MALEVA, TATJANA M./ OVTCHAROVA, LILJA N. (2009): Социальный контекст модернизации [Sozialer Kontext der Modernisierung], Moskau.
- MALEVA, TATJANA M. et al. (2010) Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации [Soziale Unterstützung: Lehren aus den Krisen und Modernisierungsrichtungen], Moskau.
- MALTSEVA, ELENA (2012): Welfare Reforms in Post-Soviet States: A Comparison of Social Benefits Reform in Russia and Kazakhstan, https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/35069/1/Maltseva_Elena_201206_PhD_thesis.pdf, 12.01.2013.
- MANNING, NICK (1992): Social policy in the Soviet Union and successors, in *Deacon, Bob et al., (Hrsg.): The Eastern Europe, Social policy past present and future*, London, 31-66.
- MANNING, NICK et al. (2000): Work and Welfare in the New Russia, Burlington.
- MANNING, NICK (2004): Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe since 1989, in: *Journal of European Social Policy*, Nr. 14, 211-232.
- MARCH, LUKE (2008): Die Kommunistische Partei in der Sowjetunion und in Russland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47, 26-33.
- MARCH, JAMES G./OLSEN, JOHAN P. (1989): Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York.
- MARES, ISABELA/CARNES, MATTHEW E. (2009): Social Policy in Developing Countries, in: *The Annual Review of Political Science*, Nr. 12: 93–113.
- MARES, ISABELA (2010): Macroeconomic Outcomes, in: *Casteles, Francis G. et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford/New York, 539-551.
- MASSILIA-CRUZ, ALEXNADER/RUBTSCHENKO, MAKSIM (2004): Реформы в неволе не размножаются [Reformen vermehren sich nicht in Gefangenschaft], <http://demoscope.ru/weekly/2004/0175/analit04.php>, 12.06.2011.
- MAU, WLADIMIR A. (1995): The political history of economic reform in Russia, 1985-1994, Suffolk.

- MAU, WLADIMIR A. (1998): Logik und Natur des wirtschaftlichen Krisens in der UdSSR [Logik und Natur der Wirtschaftskrise in der UdSSR], in: *Gaidar et. Al. (Hrsg.): Ökonomie der Transformationsphase*, 55-79.
- MAU, WLADIMIR A. (1998): Makroökonomische Stabilisierung als ein soziopolitisches Problem [Makroökonomische Stabilisierung als ein soziopolitisches Problem], in: *Gaidar et. al. (Hrsg.): Ökonomie der Transformationsphase*, Moskau, 149-175.
- MAU, WLADIMIR A. (2001): Ökonomisch-politische Ergebnisse des Jahres 2001 und Perspektiven der Konsolidierung des Wirtschaftswachstums [Wirtschafts-politische Ergebnisse des Jahres 2001 und Perspektiven der Konsolidierung des Wirtschaftswachstums], <http://www.iep.ru/files/persona/MAU/results2001ru.pdf>, 01.08.2012.
- MAU, WLADIMIR A. (2012): Von Perestrojka zu radikalen Reformen: Zum zwanzigsten Jahrestag des Beginns der postkommunistischen Reformen [Von Perestrojka zu radikalen Reformen: Zum zwanzigsten Jahrestag des Beginns der postkommunistischen Reformen], in: *Ökonomische Politik Nr. 1*, 5-20.
- MAYNTZ, RENATE/SCHARPF, FRITZ W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., 39-72.
- McFAUL, MICHAEL (1997): Russia's 1996 Presidential Election: The End of Polarized Politics, Hoover Institution Press.
- McFAUL, MICHAEL (1999): The Political Economy of Social Policy Reform in Russia: Ideas, Institutions and Interests, in: *Cook, Linda J. et al. (Hrsg.): Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, 207-235.
- MERKEL, WOLFGANG (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 13(2), 255-274.
- MERKEL, WOLFGANG (2006): Defekte Demokratie: Regionalanalysen, Wiesbaden.
- MERKEL, WOLFGANG (2010): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: *Schrenk, Klemens H./ Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, 545-562.
- MERL, STEPHAN (1995): „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“? Über Anspruch und Realität von Lebensstandard und

- Wirtschaftssystem in Russland und der Sowjetunion, in: *Fischer, Wolfram (Hrsg.): Lebensstandard und Wirtschaftssysteme*, Frankfurt a. M., 259-306.
- MEYER, GERD (1989): Sozialistischer Paternalismus. Strategien konservativen Systemmanagements am Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik, in: *Politischen Vierteljahresschrift 30. Jg., Sonderheft 20/1989*, 426-449.
- MEYER, GERD (2001) Parteien, Wahlen und Wählerverhalten, in: *Der Bürger im Staat, 51. Jahrgang, Heft 2/3*, 103-111.
- MICHAILAKIS, DIMITRIS (1997): *Government Action on Disability Policy. A Global Survey*, Stockholm.
- MICHAILOW ALEKSEI Lebenslauf auf der Seite der Partei „Jabloko“; <http://www.yabloko.ru/Persons/michayl.html>, 12.03.2011.
- MILANOVIC, BRANKO (1998): Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy, <http://siteresources.worldbank.org/...>, 01.08.2011.
- MILDNER, KIRK (1996): *Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption*, Birkhäuser.
- MINAEVA, LJUBOW N./BELIKOVA, TAMARA N. (2011): Пенсия: расчёт и порядок оформления [Rente: Berechnung und Registrierungsordnung], St.-Petersburg.
- MISICHINA, SWETLANA G. (2011): Социальная поддержка уязвимых групп населения [Soziale Unterstützung der verwundbaren Bevölkerungsgruppen], Moskau.
- MÖGEL, NICOLA A. (1996): Der Föderale Beschäftigungsdienst Rußlands : Politisches Instrument oder bürokratischer Selbstzweck?, in: *Aktuelle Analysen des BIOst Nr. 21*.
- MOMMSEN, MARGARETA (2001): Russlands politisches System des „Superpräsidentalismus“, in: *Höhmnn, Hans-Hermann/Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Russland unter neuer Führung, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts*, 44-54.
- MOMMSEN, MARGARETA (2003a): *Wer herrscht in Russland? Der Kreml und die Schatten der Macht*, München.
- MOMMSEN, MARGARETA (2003b): Die Ohnmacht von Parlament und Parteien bei der Regierungsbildung, in Bos, Ellen et al. (Hrsg.): *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Opladen, 109-142.

- MOMMSEN, MARGARETA (2004): Machtkämpfe und Intrigen beim Regierungswechsel. Undurchsichtige Personalpolitik des Kremls, in: *Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Putin auf dem Weg in die zweite Amtszeit. Machtsicherung und Politikgestaltung*, Bremen.
- MOMMSEN, MARGARETA /NUSSBERGER, ANGELIKA (2007): Das System Putin, München.
- MOMMSEN, MARGARETA (2009): Plebiszitärer Autoritarismus in Russland: Der Wandel seit 2000, in: *Mackow, Jerzy (Hrsg.): Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa*, Wiesbaden, 241-261.
- MOMMSEN, MARGARETA (2010): Das politische System unter Jelzin – ein Mix aus Demokratie, Oligarchie, Autokratie und Anarchie, in: *Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning, Länderbericht Russland*, Bonn, 55-70.
- MOMMSEN, MARGARETA (2012): Das „Tandem Putin-Medwedjew“, <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/47946/das-tandem-putin-medwedjew>, 30.09.2012.
- MOROZ, OLEG P (2005): Хроника либеральной революции. Как удалось отстоять реформы [Chronik der liberalen Revolution. Wie es gelang Reformen zu verteidigen], Moskau.
- MOSKOVSKAJA, ALEXANDRA A. (2008): Рынок как фактор возрождения советских форм предоставления социальных льгот и услуг работникам промышленных предприятий [Markt als Faktor der Renaissance von sowjetischen Muster der Gewährung von sozialen Vergünstigungen und Dienstleistungen den Beschäftigten von Industrieunternehmen], in: *Журнал исследований социальной политики* 5/3, 295-318.
- MUNO, WOLFGANG (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode, in: *Susanne Pickel et al. (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Wiesbaden, 113-131.
- MURAVYEV; ALEXANDER (2010): Evolution of Employment Protection Legislation in the USSR, CIS and Baltic States, 1985-2009, IZA DP Nr. 5365, Bonn.
- MURRELL, PETER (1993): What is Shok-Therapy? What it did in Poland and Russia?, in: *Post-Soviet Affairs*, 9/2, 111-140.
- MYLES, JOHN/QUADAGNO, JILL (2002): Political Theories of the Welfare State, in: *Social Service Review* 76, no. 1 (March 2002), 34-57.

- NARYSCHKIN SERGEJ E. et al. (2011): История современной России. Документы и материалы (1985-1991) [Geschichte des modernen Russlands. Dokumente und Materialien (1985-1991)], Moskau.
- NEMZOW, BORIS J./MILOW, WLADIMIR S. (2008) Независимый экспертный доклад „Путин. Итоги“ [Unabhängiger Expertenbericht „Putin. Ergebnisse“], Moskau.
- NETSCHAEW, ANDREJ A. (2010): Россия на переломе. Откровенные записки первого министра экономики [Russland am Wendepunkt. Aufrichtige Memuaren des ersten Wirtschaftsministers], Moskau.
- NIES, SUSANNE/WALCHER, GESA (2002): The unified social tax and its impact on social policy in Putins Russia, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 34, Bremen.
- NISP/Unabhängiges Institut der Sozialpolitik (2002): Inequality and Poverty in Russia in Transition, http://www.socpol.ru/eng/research_projects/pdf/proj10a.pdf, 16.03.2013.
- NISP (2009a): Социальный атлас российских регионов [Sozialatlas der russischen Regionen], http://www.socpol.ru/atlas/overviews/labor_market/index.shtml, 13.09.2011.
- NISP (2009b): Расходы на социальную политику в России, 2002-2008 [Sozialausgaben in Russland, 2002-2008], [http://www.socpol.ru/research_projects/doc/ Table_Social_Expenditures_2002-2008_rus.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/doc/Table_Social_Expenditures_2002-2008_rus.pdf), 20.06.2014.
- NORTH, DUGLASS C. (1991): Institutions, in: *The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5/1*, 97-112.
- ODLING-SMEE, JOHN C. (2004): The IMF and Russia in the 1990s, IMF Working Paper/04/155, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04155.pdf>, 20.03.2013.
- OECD (1995): OECD Economic Surveys. The Russian Federation 1995, Paris.
- OECD (2001): The Social Crisis in the Russian Federation, Paris.
- OECD (2003): OECD Länder kämpfen mit steigenden Gesundheitsausgaben, http://www.oecd.org/document/6/0,3746,fr_21571361_44315115_16662342_1_1_1_1,00.html, 04.03.2011.
- OECD (2007): Renten auf einen Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich, Paris.

- OECD (2009): OECD Economic Surveys. Russian Federation, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-russian-federation-2009_eco_surveys-rus-2009-en, 30.10.2015.
- OECD (2011): OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation 2011, Paris.
- OECD (2011a): Special Focus: Inequality in Emerging Economies, www.oecd.org/els/social/inequality, 03.01.2012.
- OECD (2012), OECD Reviews of Health Systems: Russian Federation 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168091-en>, 03.01.2012.
- OECD (2012a): Die OECD in Zahlen und Fakten 2011-2012, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/die-oecd-in-zahlen-und-fakten-2011-2012_9789264125476-de, 04.11.2014.
- OECD (2013): Russia modernising the economy, <http://www.oecd.org/russia/Russia-Modernising-the-Economy-EN.pdf>, 28.10.2014.
- OECD (2013a): Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en, 26.09.2015.
- OECD (2013b): Developing a funded pension system in Russia. International Evidence and Recommendations, www.oecd.org/pensions/RussaFundedPensionSystem2013.pdf, 30.09.2014.
- OECD (2014): Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing.
- OECD (2014a): OECD Health Statistics 2014. How does the Russian Federation compare?, <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-RUSSIAN-FEDERATION-2014.pdf>, 02.12.2015.
- OECD (2014b): Die OECD in Zahlen und Fakten 2014, <http://www.oecd-ilibrary.org/>, 28.05.2015.
- OLDING-SMEE, JOHN (2004): The IMF and Russia in the 1990s, IMF Working Paper Nr. 04/155, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04155.pdf>, 13.05.2013.
- OLIMSKICH, NINA (2007): Социальная защита населения: понятие и содержание [Soziale Sicherung der Bevölkerung: der Begriff und der Inhalt], in: *Вестник Удмуртского университета, Nr. 2*, 179-186.
- OLSON, MANKUR (2002): Macht und Wohlstand, Tübingen.

- OLSON, MANKUR (2004): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Aufl., Tübingen.
- ORLOWA, IRINA J. (2012): На старте очередной пенсионной реформы [Am Beginn einer neuen Rentenreform], in: *Социально-политические науки* Nr. 4, 90-97.
- ORENSTEIN, MITCHELL A. (2008): Postcommunist Welfare States, in: *Journal of Democracy*, Vol. 19/4, 80-94.
- OSTHEIM; TOBIAS (2007): Die internationale Hypothese, in: *Schmidt Manfred G. et al., Der Wohlfahrtsstaat, Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, 75-82.
- OVTCHAROVA, LILIA N. (2001): What Kind of Poverty Alleviation Policy Does Russia Need?, <http://www.recep.ru/phase4/en/rp/ovtcharovae.pdf>, (08.09.2014).
- OVTCHAROVA, LILIA N. et al. (2014): Уровень и профиль бедности в России: от 1990-х годов до наших дней [Das Niveau und das Profil der Armut in Russland: Seit den 1990er Jahren bis heute], Moskau.
- OVTCHAROVA, LILIA N./POPOVA, DARIA (2006): Armut und Armutsbekämpfung, in: *Russland Analysen*, Nr. 89, 2-4.
- PALLARES-MIRALLES, MONTSERRAT et. al (2012): International Patterns of Pension Provision II. A Worldwide Overview of Facts and Figures, World Bank Discussion Papers Nr. 1211.
- PANKOV, VLADIMIR (2005): Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 31/4, 555-582.
- PENG, ITO/WONG, JOSEPH (2010): East Asia, in: *Castles, Francis G. et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, 657-670.
- PIERSON, PAUL (1996): The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48/2, 143-179.
- PLEINES, HEIKO: (2006): Auf der Suche nach einem neuen Sozialpakt?, in: *Russlandanalysen* Nr. 86, 2-4.
- POLETAEV, MAXIM (2007): Die nationalen Wohnungsprojekte in Russland und Deutschland. Eine vergleichende Analyse, <http://www.swp-berlin.org/>, 30.03.2014.
- POPOV, VLADIMIR V. (2013): The economic situation in present-day Russia, in: *Black, J.L./Johns, Michael (Hrsg.): Russia after 2012: From Putin to Medvedev to Putin – Continuity, Change, or revolution?*, New-York, 89-100.

POPOVICH, LARISA et al. (2011): Health system review, in: *Health Systems in Transition*, 13/7, 1-190.

PRASAD, NAREN (2008): Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers, http://www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193159.pdf, 12.09.2015.

PROKOFJEWA, LIDIJA M. (2010): Социальный контракт – новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации [Sozialer Vertrag – eine neue Form der Erbringung der staatlichen Sozialhilfe in den Regionen der Russischen Föderation], in: *Аналитический вестник Nr. 8 (394)*, 6-79.

PUTIN, WLADIMIR W. (2012) Статья Председателя Правительства России В.В.Путина в газете «Комсомольская правда» [Der Artikel des Regierungsvorsitzenden in der Zeitung „Komsomolsaja Prawda“], <http://archive.premier.gov.ru/events/news/18071/>, 10.09.2015.

RADIĆ, DUBRAVKO (2000): Arbeitsmärkte in Transformationsländern: Empirische Einblicke und Erklärungen, <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/>, 19.09.2011.

RAO, KRISHNA D. et al. (2014): Progress towards universal health coverage in BRICS: translating economic growth into better health, in: *Bulletin of the World Health Organization* 92, 429-435.

RASELL; MICHAEL (2009) Neoliberalism in the North: the transformation of social policy in Russia's northern periphery, in: *Polar Geography* 32/3-4, 91-109.

RECHEL, BERND et al. (2013): Health and health systems in the Commonwealth of Independent States, in: *The Lancet, Volume 381/Nr. 9872*, 1145–1155.

RECHNUNGSHOF der RF (2013): Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год [Gutachten des Rechnungshofes der Russischen Föderation zum Bericht über die Umsetzung des föderalen Haushaltesplans], Moskau.

REMINGTON, THOMAS F. (2008): Patronage and Power: Russia's Dominant Party Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49/2, 213-228.

REMINGTON, THOMAS F. (2009): Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations under Putin, in: *Sakwa, Richard (Hrsg.): Power and Policy in Putins Russia*, Routledge, 81-110.

- REMYNGTON, THOMAS F. (2011): *The Politics of Inequality in Russia*, Cambridge University Press.
- REMYNGTON, THOMAS F. (2011a): Russian Regional Inequality in Comparative Perspective, <http://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=shambaugh>, 23.05.2015.
- REMYNGTON, THOMAS F. (2012): *Politics in Russia*, 7. Auflage, Boston/New-York.
- REMYNGTON, THOMAS F. (2015): Pension Reform in Authoritarian Regimes: Russia and China Compared, <http://polisci.emory.edu/home/documents/papers/pension-reform-%20authoritarian-regimes.pdf>, 15.01.2016.
- RENAUD, BERTRAND (1995): The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms, Part I, in: *Urban Studies* 32/8, 1247-1264.
- RENTENFONDS RF (2014): Новая пенсионная формула: проще, чем вы думаете [Neue Rentenformel: Es ist einfacher als Sie denken], http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensions/kak_form_bud_pens/, 30.01.2016.
- RIMASCHEVSKAJA, NATALJA M. (2002): Социальная защита населения. Российско-канадский проект [Sozialer Schutz der Bevölkerung. Russisch-kanadisches Projekt], Moskau.
- RIMASCHEVSKAJA, NATALJA M. (2003): Человек и реформы: Секреты выживания [Der Mensch und die Reformen: Geheimnisse des Überlebens], Moskau.
- RIMASCHEVSKAJA, NATALJA M. (2005): О социальном реформировании в России [Über soziale Reformen in Russland], in: *Проблемы теории и практики управления* Nr. 5, 20-26.
- ROUND, JOHN (2008): The construction of 'poverty' in post-Soviet Russia, in: *Romanow, Pawel W./Jarskaja, Elena R. (Hrsg.), Социальная политика в современной России: реформы и повседневность*, 167-196.
- ROZHDESTVENSKAJA, IRINA/SCHISCHKIN, SERGEI (1998): Институциональные реформы в социально-культурной сфере [Institutionelle Reformen im Bereich von Kultur Sozialem], in: *Gaidar, Jegor (Hrsg.), Экономика переходного периода [Wirtschaft der Transitionsperiode]*, Moskau, 649-712.
- RUBAN, MARIA ELISABETH (1983a): Indikatoren des individuellen Lebensstandards, in: *Ruban, Maria Elisabeth et al. (Hrsg.): Wandel der Arbeits- und*

Lebensbedingungen in der Sowjetunion 1955-1980. Planziele und Ergebnisse im Spiegelbild sozialer Indikatoren, Frankfurt/New York, 196-234.

RUBAN, MARIA ELISABETH (1983b): Soziale Sicherung, in: *Ruban, Maria Elisabeth et al. (Hrsg.): Wandel der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Sowjetunion 1955-1980. Planziele und Ergebnisse im Spiegelbild sozialer Indikatoren*, Frankfurt/New York, 235-240.

RUKAVISCHNIKOV, WLADIMIR O. (1992): Социально политическая ситуация и общественное мнение [Sozialpolitische Lage und öffentliche Meinung] in: *Социологические исследования Nr. 11*, 47-57.

RUSSLAND-ANALYSEN (2006): Entwicklung der Realeinkommen zwischen 1992 und 2002, <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen111.pdf>, 13.05.2014.

RUSSLAND-ANALYSEN (2011): Das offizielle Endergebnis der Wahlen zur Staatsduma, 4. Dezember 2011, *Russland Analysen Nr. 231*, 12.

SACHS, JEFFREY et al. (1994): Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union, in: *Economic Policy*, 9/18, 101-145.

SAMPSON, STEVEN L. (1987): The Second Economy of the Soviet Union and Eastern Europe, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 493, *The Informal Economy*, 120-136.

SAYFUTDINOVA, LEYLA (2014): Negotiating welfare with the informalizing state: Formal and informal practices among engineers in post-Soviet Azerbaijan, in: *Journal of Eurasian Studies* 6, 24-33.

SCHARPF, FRITZ W. (1999): The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, MPIfG Working Paper 99/9, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-9/wp99-9.html#5>, 15.03.2011.

SCHARPF, FRITZ W./SCHMIDT, VIVIEN A. (2000): *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*, Oxford University Press.

SCHISCHKIN, SERGEIJ W. et al. (2003): Политико-экономический анализ трансформации механизмов финансирования здравоохранения и образования, [Politisch-wirtschaftliche Analyse der Transformation von Finanzierungsmechanismen in der Gesundheitssicherung und der Bildung], <http://www.iet.ru/files/text/usaidd/politecon.pdf>, 12.06.2009.

- SCHISCHKIN, SERGEIJ W. (2011): Новая финансовая модель здравоохранения: правила конструирования [Ein neues Finanzierungsmodell im Gesundheitswesen: Konstruktionsregeln], <http://opes.ru/1346971.html>, 09.12.2013.
- SCHISCHKIN, SERGEIJ W. (2015): Застраховано ли наше здоровье? [Ist unsere Gesundheit versichert?], in: *Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации Nr. 5*, 56-59.
- SCHKARATAN, OVSEJ I. (1998): Социальная политика: центр и регионы [Soziale Politik: Das Zentrum und die Regionen], <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/7245.html>, 27.12.2012.
- SCHKARATAN, OVSEJ I. (2001): Декларируемая и реальная социальная политика [Deklarierte und reale Sozialpolitik], in: *Мир России Nr. 2*, 3–24.
- SCHMATKO, NATALJA A. (2002) „Топосы“ российской экономической реформы: от ортодоксального марксизма к радикальному либерализму [„Топос“ der russischen Wirtschaftsreform: Vom orthodoxen Marxismus zum radikalen Liberalismus], http://www.r-reforms.ru/indexpubshmatko.html_ftnref1, 01.09.2011.
- SCHMID, JOSEF (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Wiesbaden.
- SCHMIDT, MANFRED G. (1995): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.
- SCHMIDT, MANFRED G. (1996): When Parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research, Vol. 30*, 155-183.
- SCHMIDT, MANFRED G. (1998): Sozialpolitik im demokratischen und im autokratischen Staat, Zes-Arbeitspapier 14/98.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik, Opladen.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2004): Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, in: Croissant et al. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, 43-64.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2006): Demokratische und autokratische Demokratieeffekte in Deutschlands Sozialpolitik, in: *ZSR 52/2*, 149-164.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2010): Wörterbuch zur Politik, 3. Aufl., Stuttgart.
- SCHMIDT MANFRED G. (2010a): Parties. Partisan theory and welfare state, in: *Castles, Francis G. et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State*, 211-226.

- SCHMIDT, MANFRED G./OSTHEIM, TOBIAS (2007): Die sozioökonomische Schule, in: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden.
- SCHNEIDER, EBERHARD (1999): Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einleitung, 1. Aufl., Westdeutscher Verlag/Wiesbaden.
- SCHNEIDER, EBERHARD (2001): Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einleitung, 2. Aktualisierte und erweiterte Aufl., Westdeutscher Verlag/Wiesbaden.
- SCHNEIDER, EBERHARD (2004): Putin und die Oligarchen, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S36_sdr_NEU_ks.pdf, 19.05.2016.
- SCHNEIDER, FRANK (2009): Wohlfahrtsstaatlichkeit in Lateinamerika, Potsdamer Beiträge zur Sozialforschung Nr. 30.
- SCHOCHIN, ALEKSANDR N. (1995): Мой голос будет все-таки услышан. Стенограмма эпохи перемен [Meine Stimme wird doch gehört werden. Stenogramm des Zeitalters der Veränderungen], Moskau.
- SCHRETTL, WOLFRAM (2006), Einige Thesen zu Wirtschaftswachstum unter Putin, in: *Buhbe, Matthes/Gorzka, Gabrielle (Hrsg.) (2007): Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin*, Wiesbaden, 155-160.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2003): Politisches System und politischer Prozess, in: *Informationen zur politischen Bildung 281*, 16-23.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2003a): Machtverschiebung in Russland, in: *Russlandanalysen Nr. 4*, 2-8.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2005): Landesweite Proteste gegen die Monetarisierung von Sozialleistungen, in: *Russlandanalysen Nr. 53*: 7.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2007): Genügend Legitimation für einen „Schattenpräsidenten“? in: *Pleines, Heiko/Schröder Hans-Henning (Hrsg.): Die russischen Wahlen 2007/2008. Teil 1: Parlamentswahlen 2007*, Bremen, 81-83.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2008): Stratifikation und soziale Ungleichheit in Russland, in: *Russland-Analysen 173/08*, 9-13.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2010): Gesellschaft im Umbruch. Schichtung, demographische Entwicklung und soziale Ungleichheit, in: *Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Länderbericht Russland*: 361-378.

- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2012a): Russland unter den Präsidenten Putin und Medwedew 1999 – 2012, <http://www.bpb.de/...>, 09.12.2012.
- SCHRÖDER, HANS-HENNING (2012b): Nach den Protesten: Reparaturen am politischen Arrangement, in: Russland-Analysen Nr. 232, 2-5.
- SCHÜLLER; ALFRED (2002): Marburger Studien zur Ordnungspolitik, Stuttgart.
- SCHULTZ, DANIEL S./RAFFERTY, MICHAEL P. (1990): Soviet Health Care and Perestroika, in: *American Journal of Public Health Vol. 80 Nr. 2*, 193-197.
- ŠEJNIS, VIKTOR (2003): Zehn Jahre parlamentarischer Erfahrung im postsowjetischen Russland – eine (persönliche) Zwischenbilanz, in: *Bos, Ellen et al. (Hrsg.): Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Oplanden, 87-108.
- ŠEJNIS, VIKTOR (2005): Взлёт и падение парламента. Переломные годы в российской политике 1985-1993 [Aufstieg und Niedergang des Parlaments. Wendejahre in der russischen Politik 1985-1993], Band 1, Moskau.
- SIEGEL, NICO A./JOHEM, SVEN (2010): Sozialpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden, 329-348.
- SIEGEL, NICO A. (2007): Methoden der vergleichenden Wohlfahrtsforschung, in: *Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 96-114.
- SIEGERT, JENS (2007) Dumawahlkampf 2007, in: *Pleines, Heiko/Schröder Hans-Henning (Hrsg.): Die russischen Wahlen 2007/2008. Teil 1: Parlamentswahlen 2007*, Bremen, 64-68.
- SIDORINA, TATJANA J. (2006): Социальная теория – коридор развития социальной политики [Sozialtheorie – der Korridor der sozialpolitischen Entwicklung], in: *Общественные науки и современность Nr. 4*, 54-57.
- SINELNIKOW, SERGEJ G. (1998): Программа либеральных рыночных реформ [Programm der liberalen Marktreformen], in: *Gaidar, Jegor T. et al. (Hrsg.): Экономика Переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997 [Ökonomie der Transformationsphase. Essay zur Wirtschaftspolitik des postkommunistischen Russlands 1991-1997]*, Moskau, 80-108.
- SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2000): Поиск направлений пенсионной реформы в России [Suche nach der Richtung der Rentenreform in Russland], http://ecsocman.hse.ru/data/160/668/1219/018_Sinyavskaya_O.pdf, 09.03.2011.

- SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2001): Человек и государство в российской пенсионной системе [Der Mensch und der Staat im russischen Rentensystem], in: *Pro et Contra Vol. 6/3*, 46-62.
- SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2010): Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? [Russische Rentenreform: Wohin geht man weiter?], in: *SPERO Nr. 13*, 187-210.
- SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2010a): История пенсионной реформы в России [Geschichte der Rentenreform in Russland], <http://ru-90.ru/node/978>, 19.03.2012.
- SINJAVSKAJA, OKSANA W. (2012): Политика повышения пенсий последних лет: результаты и ограничения [Rentenerhöhungspolitik der letzten Jahre: Ergebnisse und Einschränkungen], in: *SPERO Nr.16*, 39-58.
- SIVAEW, SERGEJ B. (2001): Реформа жилищного сектора [Reform des Wohnungssektors], in: *Kosareva, Nadezhda B./Struyk, Raymond (Hrsg.): Реформа системы управления городской экономикой в России. В 1998-2000 годах [Reform des Systems der Verwaltung der städtischen Wirtschaft in Russland. In den Jahren 1998-2000]*, 128-151.
- SKOCPOL, THEDA/AMENTA, EDWIN (1986): States and social policies, in: *Annual review of Sociology Vol. 12*, 131-157.
- SOKOLOW, ILJA A. (2010): Бюджетная система новой России [Haushaltssysteme im neuen Russland], <http://ru-90.ru/node/1210>, 09.10.2014.
- SSA/ISSA (2012): Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012, SSA Publication No. 13-11801, Washington DC.
- STAATSDUMA (2000): Состояние и развитие законодательства в области социальной политики (пенсионное обеспечение, социальные льготы и гарантии, трудовые отношения) [Zustand und Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich der Sozialpolitik (Rentensicherung, soziale Vergünstigungen und Garantien, Arbeitsbeziehungen)], in: *Infoblätter des analytischen Zentrums der Staatsduma im Bereich der Sozialpolitik 2000, Vol. 20*, <http://wbase.duma.gov./>, 15.04.2013.
- STAATSVERSAMMLUNG DER REPUBLIK SACHA (2012): Материалы к отчёту «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации», [Materialien zum Bericht „Russische Gesetzgebung: 20 Jahre der Entwicklung im Sinne der neuen Verfassung der Russischen Föderation“], http://iltumen.ru/sites/default/files/upload/2_material1.pdf, 09.04.2013.

- STADCHENKO NATALIA N. (2014) Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации [Obligatorische Krankenversicherung in der Russischen Föderation], in: *Федеральный справочник. Здравоохранение России Vol.14*, 175-186.
- STANDING, GUY (1994): Enterprise restructuring in Russian industry and mass unemployment, <http://www.ilo.org/>, 09.09.2012.
- STANDING, GUY (1996): Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets, in: *Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): Welfare States in Transition*, 225-256.
- STANDING, GUY (1998): Societal Impoverishment: the Challenge for Russian Social Policy, in: *Journal of European Social Policy* 8, 23-42.
- STARODUBROVSKAYA, IRINA W. (1998): Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели [Reformen der Wohn- und Kommunalwirtschaft: Besonderheiten des ausgewählten Modells], in: *Gaidar, Jegor T. et al. (Hrsg.): Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997, [Ökonomie der Transformationsphase. Essays über politische Ökonomie des postkommunistischen Russlands 1991-1997]*, Moskau, 713-746.
- STARODUBROVSKAYA, IRINA W. (2003): Реформа ЖКХ: развитие или кризис? [Reform der Wohn- und Kommunalwirtschaft: Entwicklung oder eine Krise?], <http://www.iep.ru/files/persona/starodubrovskaya/zkh.pdf>, 07.09.2012.
- STARODUBROVSKAYA, IRINA W. (2003 а): Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов [Reform der Wohn- und Kommunalwirtschaft: Auf der Suche nach neuen Ansätzen], <http://www.iep.ru/files/persona/starodubrovskaya/glava23.pdf>, 07.09.2012).
- STARODUBROWSKI, WIKTOR G. (1987): Die gegenwärtige Etappe der Vervollkommnung der Leitung von Produktionsvereinigungen und Betrieben in der UdSSR, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Karl-Marx-Universität Leipzig, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe* 36/5, 429-437.
- STATISTISCHER SAMMELBAND (1991): Сборник статистических материалов, Moskau.
- STEINDORF von, SILVIA (2003): Wer sitzt in der Staatsduma?, in *Bos, Ellen et al. (Hrsg.): Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Opladen, 143-176.

- STILLER; PAVEL (1983): Sozialpolitik in der UdSSR 1950-1980. Eine Analyse der quantitativen und qualitativen Zusammenhänge, Baden-Baden.
- STRUYK, RAYMOND J. (1996): The long road to the market, in: *Struyk, Raymond J. (Hrsg.): Economic restructuring of the former Soviet bloc: the case of housing*, Washington, 1-69.
- STRUYK, RAYMOND J./KOSAREVA, NADEZHDA B. (1993): The Russian Housing Market in Transition, Washington D.C.
- STYKOW, PETRA (2006): Staat und Wirtschaft in Russland: Interessenvermittlung zwischen Korruption und Konzertierung, Wiesbaden.
- STYKOW, PETRA (2006a): „Einiges Russland“: Die „Partei der Macht“ als Staatspartei?, in: *Russlandanalysen 115*, 2-4.
- STYKOW, PETRA (2010): Die autoritäre Konsolidierung des politischen Systems in der Ära Putin, in: *Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Länderbericht Russland, Bonn*, 71-94.
- STYKOW, PETRA (2014): Russland, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Politische Systeme im Vergleich. Formale und informelle Institutionen im politischen Prozess, De Gruyter/Oldenbourg*, 303-334.
- SUBAREVITSCH, NATALIA W. et al. (2007): Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х [Übersicht über die Sozialpolitik in Russland. Beginn der 2000er.], Moskau.
- SUBAREVITSCH, NATALIA W./GORINA, ELENA A. (2015): Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты [Sozialausgaben in Russland: Bundeshaushalt und regionale Haushalte], Moskau.
- TARASOWA, JEKATERINA A. (2008): Эволюция системы Советов 1988–1993 [Evolution des Rätessystems 1988-1993], LuLu Press.
- THAMES, FRANK C. Jn. (2001): Did Yeltsin buy elections? The Russian political business cycle, 1993-1999, in: *Communist and Post-Communist Studies 34*, 63–76.
- TICHONOVA, NATALJA E. (1998): Arbeitslosigkeit in Russland. Dimensionen, Ursachen und Bekämpfung Bericht des BIOst Nr. 52, 09.07.2011.
- TITMUSS, RICHARD. M (1974): What is Social Policy?, in: *Abel-Smith Brian/Titmuss, Kay (Hrsg.): Social Policy: An Introduction*, New York, 23–32.
- TOMPSON, WILLIAM (2007): Healthcare Reform in Russia: Problems and Prospects”, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 538, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/327014317703>, (08.08.2013).

- TRAGAKES, ELLIE/LESSOF, SUSZY (2003): Health Care Systems in Transition: Russian Federation, European Observatory on Health Systems and Policies, Vol. 5/3, Copenhagen.
- TREISMAN, DANIEL S. (1996): Why Yeltsin Won, in: *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5: 64-77.
- TREISMAN, DANIEL S. (1999): After the deluge, regional crises and political consolidation in Russia, Michigan.
- TSCHERAKASCHINA, TATJANA JU. (2012): Дифференциации населения России по потреблению медицинских услуг: масштабы и факторы [Differenzierung der russischen Bevölkerung im Hinblick auf Konsum der medizinischen Leistungen: Umfang und Faktoren], in: *SPERO Nr.17*, 121-136.
- TCHETVERNINA, TATYANA et al. (2001): Labour market flexibility and employment security Russian Federation, Geneva.
- TCHETVERNINA, TATYANA (2002): Система защиты от безработицы в России нуждается в реформировании [Das System des Schutzes bei Arbeitslosigkeit bedarf Reformen], in: *Проблемы теории и практики управления Nr. 6*, 47-52.
- TSCHETWERNINA, TATJANA (2006) Wohnen und Wohnungsbaupolitik im Wandel, in: *Russlandanalysen 111/06*, 2 – 4.
- TSEBELIS, GEORGE (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton/Oxford.
- TSEBELIS, GEORGE (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- TUFTE, EDWARD R (1978): Political Control of the Economy, Princeton: Princeton University Press.
- TUTSCHKOWA, ELVERA G./ ZACHAROW, MICHAEL L. (2005): Право социального обеспечения России [Das Recht der sozialen Sicherung], 5. Aufl., Moskau.
- TWIGG, JUDITH (1998): Balancing the State and the Market: Russia's Adoption of Obligatory Medical Insurance, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 50/ 4, 583-602.
- UKHOVA, DARIA (2014): After equality. Inequality trends and policy responses in contemporary Russia, <http://www.oxfam.org.uk/>, 30.09.2014.

- ULUMBEKOVA, GUZEL E. (2010): *Здравоохранение в России. Что делать. Научное обоснование "Стратегии развития здравоохранения РФ до 2020 года"* [Gesundheitsschutz in Russland. Was tun. Wissenschaftliche Begründung der „Entwicklungsstrategie des Gesundheitsschutzes der RF bis 2020], Moskau.
- UNDP (2013): *Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 г.* [Bericht über die menschliche Entwicklung in der Russischen Föderation im Jahr 2013], Moskau.
- USAID (1999): *Evaluation Report. The Russian Housing Sector Reform Project Phases I and II*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabs542.pdf, 12.06.2012.
- VESELOVSKY, ALEXANDER (2003): *Housing Sector Reform in Russia Impediment on the new Stage*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=885366, 02.05.2012.
- WAGSCHAL, UWE (2005): *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*, Münster.
- WAGSCHAL UWE/WENZELBURGER GEORG (2008): *Road to success: Budget consolidation in OECD countries*, in: *Journal of Public Policy*, 28/3, 309-339.
- WAHLPROGRAMM ER 2007: *Предвыборная программа всероссийской политической партии „Единая Россия“* [Wahlprogramm der gesamtrussischen politischen Partei „Einiges Russland“], <http://www.rg.ru/2007/11/09/er.html>, 07.04.2014.
- WENGLE, SUSANNE/RASELL, MICHAEL (2008): *The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia*, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 60/5, 739-756.
- WHITE, STEPHEN/WEBB, PAUL (2007): *Party Politics in New Democracies*, Oxford.
- WILENSKY, HAROLD (2002): *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*, Berkeley: University of California Press.
- WILLIAMSON, JOHN B. et al. (2006): *The political economy of pension reform in Russia: Why partial privatization?*, in: *Journal of Aging Studies* 20, 165–175.
- WINTROBE, RONALD (1998): *The political economy of dictatorship*, Cambridge University Press.
- WORLD BANK (1994): *Averting the Old Age Crisis Policies to Protect the Old and Promote Growth*, <http://www-wds.worldbank.org//...>, 09.12.2011.

World Bank (1996): Russian Federation. Toward Medium-Term Viability, Washington DC.

WORLD BANK (1997): Russian Federation. Social Protection Implementation Loan, Report Nr. T-7157-RU, <http://www-wds.worldbank.org/>, 17.09.2012.

WORLD BANK (1999): Russia's social protection malaise. Key Reform Priorities as a response to the present crisis, SP Discussion Paper No. 9909, <http://www-wds.worldbank.org/>, 30.01.2013.

WORLD BANK (2003): Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация [Reform des Rentensystems in Russland: Struktur und Umsetzung], Moskau.

WORLD BANK (2006): Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia, Washington D.C.

WORLD BANK: (2007): Russian Economic Report 14, http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/RER14_eng_p3.pdf, 20.07.2009.

WORLD BANK (2007a): Russian Economic Report 15, http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/RER15_Rus.pdf, (am 20.07.2009).

WORLD BANK (2008): Public Spending in Russia for Health Care: Issues and Options, Washington, DC.

WORLD BANK (2011): Russian Federation Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia, <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/Peer-Reviewed-Publications/MarquezSocialExpenFiscalFedRussia.pdf>, 12.04.2012.

WORLD BANK (2012): Russian Economic Report Moderating Risks, Bolstering Growth, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/rer-27-march2012-eng.pdf>, 30.06.2012.

WORLD BANK (2015): GINI index (World Bank estimate), <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/>, 02.12.2015.

WORLD BANK (2015a): World Bank Group – Russian Federation Partnership: Country Program Snapshot, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Russia-Snapshot.pdf>, 15.01.2016.

WORLD BANK (2015b): World Development Indicators, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=RUS> (Last Updated: 04/14/2015), 20.03.2016.

WZIOM - Nationales Zentrum der Untersuchungen öffentlicher Meinung des staatlichen Komitees für Arbeit der UdSSR (1991): Общественное мнение о переходе к рыночной экономике (Научный доклад) [Öffentliche Meinung über den Übergang zur Marktwirtschaft (Wissenschaftlicher Bericht)], Moskau.

ZADORNOW MICHAEL Lebenslauf auf der Seite der Partei „Jabloko“; <http://www.yabloko.ru/Persons/zadornov.html>, 12.03.2011.

ZANINI, GIANNI (2002): Assisting Russia's Transition. An Unprecedented Challenge, The World Bank/Washington D.C.

ZASLAVSKAJA, TATJANA I. (1991) Социализм, перестройка и общественное мнение [Sozialismus, Perestroika und öffentliche Meinung], in: *Социологические исследования* Nr. 8, 3-21.

ZAVISCA, JANE R. (2012): Housing the new Russia, Cornell University Press.

ZHAWORONKOW, SERGEY W./JANKWSKI, KONSTANTIN F. (2010): Политические институты: от Ельцина до Медведева [Politische Institutionen: Von Jelzin bis Medwedew], in: *Gaidar et al. (Hrsg), Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003—2009*, Moskau, 101-120.

ZOHLNHÖFER, REIMUT (2003): Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat, Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 47-79.

ZÖLLNER, DETLEF (1963): Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlin.

ZUTAVERN, JAN/KOHL, MARTIN (2010): Needs and Risks, in: *Castles, Francis G. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State*, 169-183.

2. Primärquellen¹⁸⁷

2.1. Gesetzestexte und Archivadokumente der Sowjetunion

¹⁸⁷ Chronologische Einordnung

Gesetz der UdSSR vom 19.11.1986 „Über individuelle Erwerbstätigkeit“ [Закон СССР от 19.11.1986 "Об индивидуальной трудовой деятельности"], <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data02/tex12184.htm>, 17.08.2014.

Ministerrat und ZK KPdSU Beschluss vom 19.11.1987, Nr. 1318 (1987): Die Hauptrichtungen der Entwicklung des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsreform in der UdSSR im zwölften Fünfjahresplan und für den Zeitraum bis zum Jahr 2000, vom 19.11.1987, Nr. 1318 [Основные направления развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в двенадцатой пятилетке и на период до 2000 года], <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data01/tex11792.htm>, 14.07.2011.

Verordnung des Gesundheitsministeriums der UdSSR vom 04.03.1987 „Über individuelle Erwerbstätigkeit der Ärzte und des Pflegepersonals“ [„Положение об индивидуальной трудовой деятельности врачей и средних медицинских работников“], <http://www.lawmix.ru/sssr/6584>, 17.08.2014.

Gesetz der UdSSR vom 30.06.1987 „Über den Staatsbetrieb (Vereinigung)“ [Закон СССР от 30.06.1987 „О государственном предприятии (объединении)“], <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data01/tex11996.htm>, 20.09.2014.

Ministerrat/ZK KPdSU/ VCSPS Beschluss vom 22.12.1987, Nr. 1457: „Über Sicherung der effektiven Beschäftigung der Bevölkerung, Vervollkommnung des Beschäftigungssystems und Verstärkung der sozialen Garantien für Beschäftigte“ [„Об обеспечении эффективной занятости населения, совершенствовании системы трудоустройства и усилении социальных гарантий для трудящихся“], <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>, 12.09.2014.

Ministerrat Beschluss Nr. 1440 (1988): „Über Verkauf in das Privateigentum der Bürger von Wohnungen in den Häusern des staatlichen und des öffentlichen Wohnungsbestandes“ vom 02.12.1988 [Постановление Совета Министров СССР от 02.12.1988 № 1440 „О продаже гражданам в собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда“], <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-zakony/w7g.htm>, 15.09.2014.

Ministerrat (1989): Bericht vom 18.04.1989 „Über den Verlauf und Ergebnisse der radikale Verwaltungsreform“, [Совет Министров СССР от 18.04.1989, Записка "О ходе и результатах осуществления радикальной реформы управления"], <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/4051>, 09.08.2012.

Erlass des Präsidenten der UdSSR vom 19.05.1990, Nr. 201 „Über neue Ansätze bei der Lösung der Wohnungsproblematik und die Maßnahmen zu ihrer praktischen Umsetzung“, [Указ Президента СССР от 19 мая 1990 г. Nr. 201 „О новых подходах к решению жилищной проблемы в стране и мерах по их практической реализации“], <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>, 30.08.2012.

2.2. Gesetze und Beschlüsse der RSFSR

Das Gesetz der RSFSR „Über die staatlichen Renten in der RSFSR“ vom 20.11.1990 Nr. 340-I [Закон „О государственных пенсиях в РСФСР“ от 20.11.1990 Nr. 340-I], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102015589&backlink=1&&nd=102010260>, 09.08.2011.

Verordnung des Obersten Sowjets der UdSSR vom 15.01.1991 Nr. 1906-1, Über die Einführung der Grundlagen der Gesetzgebung der UdSSR und der Republiken über Übeschäftigung der Bevölkerung [О введении в действие Основ законодательства Союза ССР и республик о занятости населения], <http://kremlin.ru/acts/bank/14/page/1>, 01.12.2011.

Das Gesetz der RSFSR über die Beschäftigung der Bevölkerung in RSFSR vom 19.04.1991, Nr. 1032-1 [Закон РСФСР „О занятости населения в РСФСР“] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011188&rdk=0>, 30.05.2015.

Gesetz der RSFSR „Über Erweiterung der sozialen Garantien für Erwerbstätige“, Nr. 1028-I vom 19.04.1991 [Закон РСФСР "О повышении социальных гарантий для трудящихся" Nr. 1028-I от 19 апреля 1991], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3179/, 01.02.2013.

Das Gesetz der RSFSR „Über Rehabilitierung der repressierten Völker“ vom 26.04.1991, Nr. 1107-I [Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов" от 26.04.1991, Nr. 1107-I], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7348/, 24.03.2013.

Gesetz der RSFSR „Über den sozialen Schutz der Bürger, die der Wirkung der radioaktiven Strahlung infolge der Havarie im Tschernobyl-Kraftwerk ausgesetzt wurden“ vom 15.05.1991, Nr. 1244-1, [Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 15.05.1991 Nr. 1244-I], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011440&rdk=0>, 18.03.2012.

Gesetz der RSFSR „Über Privatisierung des Wohnungsbestandes in der Russischen Föderation“ vom 04.07.1991, Nr. 1541-1 mit Änderungen vom 23.12.1992, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1315/, 20.04.2013.

Das Gesetz der RSFSR vom 24.10.1991 Nr. 1799-1 „Über Indexierung des Einkommens und der Ersparnisse der Bürger in RSFSR“ [Закон РСФСР "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" от 24.10.1991 Nr. 1799-1], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133/, 16.04.2013.

Beschluss des Volksdeputiertenkongresses vom 01.11.1991, Nr. 1829-I „Über sozio-ökonomische Lage in RSFSR“ [Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1829-I „О социально-экономическом положении в РСФСР“], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102013086&backlink=1&&nd=102012616>, 12.03.2013.

Beschluss des Volksdeputiertenkongresses der RSFSR vom 01.11.1991, Nr. 1831-1 „Über die rechtlichen Grundlagen der Wirtschaftsreform“ [„О правовом обеспечении экономической реформы“, Постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 N 1831-1], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_693/, 12.04.2013.

Gesetz der RSFSR vom 06.12.1991 Nr. 1991-1 „Über Erhöhung des Mindestlohns“ [Закон РСФСР „О повышении минимального размера оплаты труда“ Nr. 1991-1 vom 06.12.1991], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162/#p13, 01.08.2013.

Präsidentialdekret vom 18.12.1991 Nr. 296 „Über Erhöhung der Entschädigungszahlungen in 1991-1992 und über die Ordnung der Indexierung des Einkommens der Bevölkerung im Jahr 1992 [Указ Президента РСФСР от 18.12.1991 Nr. 296 "Об увеличении компенсационных выплат в 1991 - 1992 гг. и порядке индексации денежных доходов населения в 1992], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188/, 01.08.2011.

Präsidentialdekret vom 26.12.1991, Nr. 328 „Über zusätzliche Maßnahmen der sozialen Sicherung der Bevölkerung im Jahr 1992“ [Указ Президента Российской Федерации 26 декабря 1991 года Nr. 328 "О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году"], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102014716&backlink=1&&nd=102013787>, 09.10.2012.

2.3. Gesetze und Regierungsverordnungen der Russischen Föderation

Gesetz der RSFSR vom 04.07.1991, Nr. 1541-1 „Über Privatisierung des Wohnungsbestandes in der Russischen Föderation“ [Закон РФ О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" от 04.07.1991 Nr. 1541-1], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100/, 28.09.2012.

Gesetz der RSFSR vom 28.07.1991, Nr. 1499-1 „Über die Krankenversicherung der Bürger in der Russischen Föderation“, [Закон РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" от 27 июня 1991Nr. 1499-1], Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г., Nr. 27, 920.

Beschluss VDK 11.04.1992 Nr. 2990-I „Über Verlauf der Wirtschaftsreform in der Russischen Föderation, [Постановление съезда народных депутатов Российской Федерации "О ходе экономической реформы в Российской Федерации" Nr. 2690-I, 11 апреля 1992 года], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102015749&rdk=&backlink=1>, 12.09.2013.

Deklaration VDK RF 15.04.1992 Nr. 2694-1 „Über Unterstützung der Wirtschaftsreform in der Russischen Föderation“, Декларация СНД РФ от 15.04.92 Nr. 2694-1 О поддержке экономической реформы в Российской Федерации, www.consultant.ru, 23.05.2013.

Gesetz der RF vom 24.12.1992 Nr. 4218-1 “Über Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik”, [Закон РФ от 24 декабря 1992 г. N 4218-1 Об основах федеральной жилищной политики], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1333/, 03.12.2012.

Regierungsverordnung vom 20.06.1993, Nr. 595 „Über das staatliche Zielprogramm Wohnen“, [Постановление Правительства РФ от 20.06.1993 Nr. 595 "О Государственной целевой программе "Жилище"], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48728/, 09.08.2014.

Regierungsverordnung vom 10.12.1993, Nr. 1278, „Über Verabschiedung der Verordnung zur Bereitstellung von Subventionen für Wohnungsbau oder –kauf den Bürgern der Russischen Föderation, die eine Verbesserung der Wohnungsbedingungen bedürfen.“, [Правительство Российской Федерации, Постановление от 10 декабря 1993 Nr. 1278 „Об утверждении положения о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья“], http://lawrussia.ru/texts/legal_105/doc10a880x659.htm, 09.09.2012.

Verfassung der RF, angenommen am 12.12.1993, abgedruckt in: Schneider, Eberhard (1999): Das politische System der Russischen Föderation, Wetsdeutscher Verlag, 283-330.

Gesetz der Russischen Föderation vom 01.04.1996, Nr. 27-FZ „Über individuelle (personifizierte) Erfassung im System der obligatorischen Rentenversicherung“, Федеральный закон от 01.04.1996 Nr. 27-ФЗ Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9839/, 12.09.2013.

Beschluss der Regierung der RF vom 26.02.1997, Nr. 222 "Über das Programm der sozialen Reformen in der Russischen Föderation für den Zeitraum 1996 – 2000" [Постановление Правительства РФ от 26.02.1997 N 222 "О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов"], www.consultant.ru (01.03.2015).

Erllass des Präsidenten vom 28.04.1997, Nr. 425 „Über die Reform der Wohn- und Kommunalwirtschaft in der Russischen Föderation. [Указ Президента РФ от 28.04.1997 N 425 "О реформе жилищно - коммунального хозяйства в Российской Федерации"], <http://www.kremlin.ru/acts/bank/10878>, 17.04.2014.

Beschluss der Staatsduma vom 02.09.1998 zur Erklärung „Über grundlegende Richtlinien der sozio-ökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation“ [Постановление государственной Думы федерального собрания Российской Федерации О заявлении "Об основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации"], www.pravo.gov.ru/, 03.10.2012.

Regierungsverordnung vom 24. 11. 1999, Nr. 1290 „Über Versorgung der Dienstleistenden der Streitkräfte, der ehemaligen Dienstleistenden der Streitkräfte..." [Правительство Российской Федерации, Постановление от 24 ноября 1999 г. от 24 ноября 1999 г. Nr. 1290, Об обеспечении жильем в Российской Федерации Военнослужащих, увольняемых с военной службы, граждан уволенных с военной службы и проходивших её в вооружённых силах российской федерации на территории космодрома Байконур, а также граждан Российско Федерации, постоянно работающих на комплексе Байконур], <http://www.rg.ru/oficial/doc/social/1290.htm>, 12.03.2013.

Gesetz der RF vom 24.10.1997 Nr. 134-FZ „Über das Existenzminimum in der Russischen Föderation“, Федеральный закон от 24.10.1997 N 134-ФЗ "[О прожиточном минимуме в Российской Федерации]", http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16565/, 12.05.2012.

Gesetz der RF vom 24.06.1998 Nr. 125-FZ „Über obligatorische Unfallversicherung“ [Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"], <http://base.garant.ru/12112505/#ixzz4FeoMxa4A>, 05.12.2012.

Gesetz der RF vom 29.07.1998, Nr 134-FZ „Über Änderungen und Ergänzungen des föderalen Gesetzes «Über staatliche Beihilfen für Bürger mit Kindern»“, [Федеральный закон от 29.07.1998 N 134-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19570/, 15.05.2012.

Gesetz der RF vom 17.07.1999 Nr. 178-FZ „Über staatliche Sozialhilfe“, [Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи"], <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102061042&rdk=0>, 09.02.2012.

Gesetz der RF vom 24.06.1998 Nr. 125-FZ „Über obligatorische Unfallversicherung“ [Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"], <http://base.garant.ru/12112505/#ixzz4FeoMxa4A>, 17.04.2013.

Gesetz der RF vom 30.04.2008, Nr. 56-FZ, „Über zusätzliche Versicherungsbeiträge zum Sparanteil der Altersrente und die staatliche Unterstützung der Bildung von Rentensparnissen“ [Федеральный закон № 56-ФЗ от 30.04.2008 „О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии

и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений“],
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165960/, 03.03.2014.

Gesetz der RF vom 29.11.2010, Nr. 326-FZ „Über obligatorische Krankenversicherung in der Russischen Föderation“, [Федеральный закон от 29.11.2010 Nr. 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"],
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/, 20.10.2014.

Gesetz der RF vom 21.11.2011, Nr. 323-FZ „Über die Grundlagen des Gesundheitsschutzes der Bürger der Russischen Föderation, [Федеральный закон Российской Федерации от 21.11. 2011 Nr. 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"],
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/, 22.10.2014.

Gesetz der RF vom 25.12.2012, Nr. 258-FZ „Über Änderungen im Bundesgesetz „Über staatliche Sozialhilfe““[Федеральный закон О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" 25 декабря 2012 года N 258-ФЗ],
<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102162258&rdk=&backlink=1>,
09.12.2015.

2.4. Regierungsprogramme und programmatische Reden¹⁸⁸

ANSPRACHE DES PRÄSIDENTEN AN DIE FÖDERALVERSAMMLUNG am 06.03.1997 „Ordnung in der Staatsmacht – Ordnung im Land (über die Lage im Land und Hauptrichtungen der Politik der Russischen Föderation)“; [Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)"],
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16983/, 13.03.2013.

¹⁸⁸ Alphabetisch geordnet.

ANSPRACHE DES PRÄSIDENTEN am 05.09.2005 Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, <http://archive.kremlin.ru/appears/2005/09/05/...>, 13.08.2012.

ANSPRACHE DES PRÄSIDENTEN AN DIE FÖDERALVERSAMMLUNG am 10.05.2006 [Послание Федеральному Собранию Российской Федерации], <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>, 03.06.2014.

ANSPRACHE DES PRÄSIDENTEN AN DIE FÖDERALVERSAMMLUNG am 26.04.2007, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml>, 12.03.2015.

BESCHLUSS DES 27. PARTEITAGES (1986): Резолюция съезда коммунистической партии Советского Союза по политическому докладу центрального комитета КПСС [Beschluss des Parteitages der kommunistischen Partei der Sowjetunion zum politischen Bericht des Zentralkomitees der KPdSU], in: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза [Materialien des XXVII Kongresses der kommunistischen Partei der Sowjetunion]; Moskau, 98-120.

BOTSCHAFT DES PRÄSIDENTEN (2000): Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 08.06.2000 [Botschaft des Präsidenten an die Föderalversammlung der Russischen Föderation], <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml>, am 09.10.2011.

BOTSCHAFT DES PRÄSIDENTEN (2009): Россия, вперед! Статья Дмитрия Медведева [Russland Vorwärts! Artikel von Dmiri Medewedew], <http://www.kremlin.ru/transcripts/5413>, 09.10.2011.

DEKLARATION VDK 15.04.1992: Декларация СНГ РФ от 15.04.92 Nr. 2694-1 О поддержке экономической реформы в Российской Федерации [Deklaration des VDK RF vom 15.04.92 Nr. 2694-1 über Unterstützung der Wirtschaftsreform in der Russischen Föderation], www.consultant.ru, 02.01.2013.

MINISTERRAT (1986): Об основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы и на период до 2000 года [Über grundlegende Richtungen der ökonomischen und sozialen Entwicklung der UdSSR in den Jahren 1986-1990 und für den Zeitabschnitt bis zum Jahr 2000], in: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза [Materialien des XXVII Kongresses der kommunistischen Partei der Sowjetunion], Moskau, 222-264.

POLITISCHER BERICHT ZK KPdSU (1986): Политический доклад центрального комитета КПСС XXVII съезду коммунистической партии Советского Союза. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища М. С. Горбачева [Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU dem XXVII. Parteitag der kommunistischen Partei der Sowjetunion. Vortrag des Generalsekretärs des Zentralkomitees der KPdSU Genossen M.S. Gorbatschow], in: *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза [Materialien des XXVII Kongresses der kommunistischen Partei der Sowjetunion]*, Moskau, 3-97.

PROGRAMM DER KPdSU (1986): Программа коммунистической партии Советского Союза [Programm der kommunistischen Partei der Sowjetunion], in: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза [Materialien des XXVII Kongresses der kommunistischen Partei der Sowjetunion], Moskau, 121-187.

PROGRAMM DES ÜBERGANGS ZUM MARKT (1990), <http://www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf>, 18.09.2012.

PROGRAMMREDE DES PRÄSIDENTEN am 08.02.2008: Выступление на расширенном заседании Государственного совета „О стратегии развития России до 2020 года“ [Ansprache auf der erweiterten Versammlung des Staatsrates „Über Strategie der Entwicklung Russlands bis ins Jahr 2020“] <http://archive.kremlin.ru/...>, 26.11.2012.

REGIERUNGSPROGRAMM DER RSFSR (1991): Программа правительства РСФСР по стабилизации экономики и переходу к рыночным отношениям [Programm der Regierung der RSFSR der Wirtschaftsstabilisierung und des Übergangs zur Marktwirtschaft] <http://gaidar-arc.ru/databasedocuments/search>, 19.11.2012.

Konzept der langfristigen sozio-ökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation bis ins Jahr 2020 (2008) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009, 07.09.2014.

putin2000.ru, Открытое письмо Владимира Путина к российским избирателям [Der offene Brief Wladimir Putins an die russischen Wähler], <http://www.putin2000.ru/04.html>, 04.12.2013.

REGIERUNGSPROGRAMME

- (1992): Программа углубления экономических реформ правительства Российской Федерации [Das Programm der Vertiefung der Vertiefung der Wirtschaftsreformen der Regierung Russischer Föderation], in: *Вопросы экономики*, Nr. 8, 2-148.
- (1993): Программа совета министров - Правительства Российской Федерации на 1993 - 1995 годы "Развитие реформ и стабилизация российской экономики" [Programm des Ministerrates der Regierung der Russischen Föderation für Jahre 1993-1995 „Entwicklung der Reformen und Stabilisierung der russischen Wirtschaft“], www.consultant.ru, 16.11.2012.
- (1995): Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации [Konzept der Reform der Rentensicherung in der Russischen Föderation], <http://www.pensionreform.ru/pension/24931>, 03.07.2009.
- (1997): Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации [Reformkonzeption der Wohn- und Kommunalwirtschaft],

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14623/#p38,
12.06.2012.

- (2000): План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы [Handlungsplan der Regierung der Russischen Föderation im Bereich der Sozialpolitik und der Wirtschaftsmodernisierung für Jahre 2000-2001], http://www.rg.ru/oficial/doc/raspor_rf/1072_pril.shtm, 16.07.2010.
- (2001): Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы) [Das Programm der sozioökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation in der mittelfristigen Perspektive (2002-2004)], http://www.rg.ru/oficial/doc/raspor_rf/910_p_all.shtm, 23.07.2010.
- (2003): Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы) [Das Programm der sozioökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation in der mittelfristigen Perspektive (2003-2005)], <http://www.rg.ru/2003/09/02/Rasporyajenie1163rgMoskva.html>, 02.08.2010.
- (2006): Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) [Programm der sozio-ökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation für die Mittelfristige Perspektive (2006-2008)], http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58275/?frame=1#p30, 03.12.2014.

SITZUNG DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS (Stenogramm) 05.12.2011:
<http://archive.premier.gov.ru/events/news/17318/>, 07.05.2015

STENOGRAMM DER V. TAGUNG DES VOLKSDEPUTIERTENKONGRESSES
AM 28. 10. 1991 (Auszug), <http://gaidar-arc.ru/databasedocuments/years/details/707>,
09.12.2012.

„VERORDNUNG ÜBER VORDRINGLICHE MAßNAHMEN“ (1985):
Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС "О
первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния

малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких престарелых гражданах“. [Verordnung ZK KPdSU, Ministerrats der UdSSR und VCSPS „Über vordringliche Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards der geringbemittelten Rentner und Familien, Verstärkung der Betreuung von alleinstehenden älteren Bürgern], <http://bestpravo.ru/sss/gn-zakony/c2n.htm>, 01.03.2012.

ZK KPdSU (1987): Стенографический отчет заседания Пленума ЦК КПСС. 27-28 января 1987 года [Stenographischer Bericht von der Sitzung des Plenums des ZK KPdSU. 27.-28. Januar 1987] (Auszug), <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/2256>, 15.09.2014.

2.5. Medienpublikationen und -berichte

Aerzteblatt.de:

- 01.12.2014: Russische Ärzte protestieren in Moskau gegen Gesundheitsreform, <http://www.aerzteblatt.de/nachrichten/61064/Russische-Aerzte-protestieren-in-Moskau-gegen-Gesundheitsreform>, 15.01.2015
- 27.12.2010: Russisches Gesundheitssystem: Mit Fallpauschalen aus der Krise?, <http://www.aerzteblatt.de/archiv/79825/Russisches-Gesundheitssystem-Mit-Fallpauschalen-aus-der-Krise>, 03.12.2014

AiF (Argumenty i Fakty)/Аргументы и Факты:

- 18.06.2003. Искупление Грефа [Grefs Sühne], http://gazeta.aif.ru/_/online/aif/1182/06_01, 20.09.2011.
- 28.08.2009: Путин призвал обновить ЖКХ: это «черная дыра», в которой исчезают деньги и ресурсы [Putin forderte dazu auf Wohn- und Kommunalwirtschaft zu erneuern: Sie ist ein „schwarzes Loch“, in dem Geld und Ressourcen verschwinden], <http://www.aif.ru/money/13206>, 10.08.2012.

Bundeszentrale für politische Bildung:

- (2012): "Hintergrund aktuell" 05.03.2012 - Präsidentschaftswahl in Russland, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/76078/praesidentschaftswahl-in-russland-05-03-2012>, 03.08.2014.

Deutschlandfunk.de:

- 28.11.2014: Proteste gegen Gesundheitsreform, <http://www.deutschlandfunk.de/...>, 15.01.2015.

Izvestija:

- 01.12.1992: Выступление Б. Ельцина [Ansprache von B. Jelzin], 1 und 3.

Kommersant/Газета „Коммерсантъ“:

- 05.04.1997: Прожиточный минимум. Принят закон о всеобщем благоденствии в России [Existenzminimum. Das Gesetz über allgemeine Wohlfahrt wurde angenommen], Газета "Коммерсантъ" Nr. 46, 1.
- 28.05.1997: Выплата пенсий становится делом каждого [Rentenzahlungen werden zu einer Angelegenheit eines jeden], Газета "Коммерсантъ" Nr. 78, 3.
- 18.06.1997: Дума обсудила социальные проекты [Duma diskutierte über soziale Projekte], Газета "Коммерсантъ" Nr. 91, 3.
- 19.06.1997: Госдума защитила вкладчиков и больных [Die Staatsduma schützt Einleger und Kranke], Газета "Коммерсантъ" Nr. 92, 9.
- 20.06.1997: Государственная дума приобрела агропромышленный комплекс [Staatsduma erwarb agrarindustriellen Kontext], Газета "Коммерсантъ" Nr. 93, 9.
- 25.06.1997, Дума позаботилась о своем политическом имидже [Die Duma kümmerte sich um ihr politisches Erscheinungsbild], Газета "Коммерсантъ" Nr. 96, 3.
- 01.07.1997: Законы будущего [Gesetze der Zukunft], Газета "Коммерсантъ" Nr. 23, 50.
- 04.07.2000, Жизнь и смерть программы Грефа [Das Leben und der Tod des Gref-Programms], <http://www.kommersant.ru/doc/17157>, 09.07.2012.
- 17.05.2000, Касьянов поспорил с Грефом [Kassjanow diskutierte mit Gref], <http://www.kommersant.ru/doc/148016>, 08.07.2012.
- 07.12.2006: Пенсионный фон. Вокруг Михаила Зурабова разгорается очередной скандал [„Rentenhintergrund“. Um Michail Surabor entflammt nächster Skandal], <http://www.kommersant.ru/doc/728200>, 12.09.2013.
- 09.06.2011: "Новая формула позволит брать взносы со всего заработка и снизить тариф". Статс-секретарь Минздрава Юрий Воронин о

пенсионной реформе 2014 года [„Die neue Formel erlaubt Beiträge vom gesamten Lohn zu erheben und Beitragssätze abzusenken“. Staatssekretär des Gesundheitsministeriums Jurij Woronin über die Rentenreform 2014], <http://www.kommersant.ru/doc/1656763>, 18.03.2015.

- 23.04.2015, Укрупнять и увольнять. Минфин предлагает вернуться к оптимизации образования, здравоохранения и культуры [Vergrößern und Entlassen. Das Finanzministerium schlägt vor zur Optimierung der Bildung, Gesundheitswesen und Kultur zurückzukehren], <http://www.kommersant.ru/doc/2714631>, 03.05.2015.

Kommersant WLAST/ Коммерсантъ ВЛАСТЬ:

- 15.04.1997, Думская опека [Dumas Fürsorge], Журнал Коммерсантъ Власть Nr. 14, 50.
- 10.06.1997: Российские льготы достанутся иностранным добытчикам [Russische Vergünstigungen erhalten ausländische Gewinner], Журнал Коммерсантъ Власть Nr. 21, 50.
- 01.07.1997: Законы будущего [Künftige Gesetze] Журнал "Коммерсантъ Власть" Nr. 23, 50.
- 21.10.1997: Бриллиантовая рука президента [Diamantenhand des Präsidenten], Журнал "Коммерсантъ Власть" Nr. 38, 24.
- 31.03.1998, Ритуальная услуга президента [Der rituelle Dienst des Präsidenten], <http://www.kommersant.ru/doc/14246>, 10.09.2013.

kremlin.ru

- 10.08.2010, Рабочая встреча с помощником Президента – начальником Контрольного управления Президента Константином Чуйченко [Arbeitstreffen mit dem Berater des Präsidenten – dem Leiter der Kontrolladministration des Präsidenten Konstantin Tschujschenko], <http://www.kremlin.ru/news/8614>, 30.11.2012.
- 02.07.2010: Внесены изменения в закон „О ветеранах“ [Es wurden Änderungen im Gesetz „Über Veteranen“ vorgenommen] <http://www.kremlin.ru/news/8235>, 04.02.2013.
- 02.10.2012: Утверждён отчёт об исполнении бюджета Пенсионного фонда за 2011 год [Der Bericht über den Haushalt des Rentenfonds für das Jahr 2011 ist wufgestellt], <http://kremlin.ru/news/16571>, 12.05.2014.

Levada Zentrum:

- 21.10.2001: О приоритетах финансирования госбюджета [Über Prioritäten der Haushaltsfinanzierung], <http://www.levada.ru/2001/10/21/press-vypusk-29-22-oktyabrya-2001-goda/>, 09.10.2013.
- 25.08.2008: Отечественное здравоохранение в российском общественном мнении [Einheimische Gesundheitsversorgung in der russischen öffentlichen Meinung], <http://www.levada.ru/2008/08/25/otechestvennoe-zdravooohranenie-v-rossijskom-obshhestvennom-mnenii/>, 15.10.2013.
- 08.11.2011: Рейтинги одобрения первых лиц, положение дел в стране, электоральные предпочтения [Bewertungen der Zustimmung für Spitzenpolitiker, der Lage im Land, der Wahlpräferenzen], <http://www.levada.ru/08-11-2011/reitingi-odobreniya-pervykh-lits-polozheniya-del-v-strane-elektoralnye-predpochteniya>, 20.12.2014.

Märkte Weltweit 12.03.2010 Russland:

- 6 Mrd EUR Geldspritze für den Wohnungsbau, Erscheinungsdatum Publikation, <http://www.maerkte-weltweit.de/app.php/news/article?id=643220&productId=11>, 12.03.2010.

Medizinskaja Gazeta/Медицинская Газета:

- 12.10.2012, Окрыленные надеждами. Решения Всесоюзного съезда врачей 1988 года вдохновили всё медицинское сообщество. Однако... [Durch Hoffnung beflügelt. Entscheidungen des unionsweiten Kongresses im Jahr 1988 begeisterten die gesamte medizinische Geminschaft. Allerdings ...], 15.

The New Times/Новое Время:

- 15.10.2012 Дожить до смерти [Überleben bis zum Tod], <http://newtimes.ru/articles/detail/58218/>, 20.10.2012.

Nezavisimaja Gazeta /Независимая Газета:

- 16.12.1992, Россия как единый нефтегазовый комплекс. Променяв Гайдара на Черномырдина, Ельцин перекрыл подачу энергии для либеральной реформы [Russland als ein einheitlicher Erdöl- und

Erdgaskomplex. Durch den Wechsel von Gaidar zu Tschernomyrdin drehte Jelzin den Energiezufuhr für die liberale Reform], 1-2.

- 02.04.2001, Двухединая задача Зурабова [Doppelaufgabe von Zurabow,]http://www.ng.ru/economics/2001-04-12/4_zurabov.html, 02.09.2013.
- 04.04.2001, Реформа со страховкой [Reform mit Versicherung], http://www.ng.ru/economics/2001-04-04/4_insurance.html, 02.09.2013.
- 25.05.2000, Россия Путина. [Putins Russland], <http://www.ng.ru/gazeta/2000-05-25/>, 15.07.2009.
- 17.02.2005, Митинги в защиту реформ только углубляют кризис доверия власти [Demonstrationen für die Reformen verstärken die Vertrauenskrise], http://www.ng.ru/regions/2005-02-17/4_meetings.html, 13.10.2011.
- 13.12.2007, Предсказуемая мобилизация [Vorhersehbare Mobilisierung], http://www.ng.ru/politics/2007-12-13/1_surkov.html, 09.08.2014.
- 29.12.2009 Забытые нацпроекты [Vergessene Nationalprojekte], http://www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html, 07.02.2012.

Opes.ru/Open Economy – Expertenportal Higher School of Economics:

- 23.06.2005: Многая лета. "Как сделать реформу здравоохранения так, чтобы денег не потратить"[Leben Sie wohl. „Wie kann man eine Gesundheitsreform durchführen, ohne Geld auszugeben?“], <http://opes.ru/1077960.html>, 09.12.2012.

Polit.ru:

- 27.10.2010: В Курской области возбуждено уголовное дело по факту закупки слишком дорогих томографов [In der Region Kursk wird eine Untersuchung zum Kauf der zu teuren Tomographen eingeleitet], <http://polit.ru/news/2010/10/27/tomograf/>, 12.07. 2011.
- 10.08.2010: Медведев хочет наказать всех виновных в афере с томографами [Medwedew will alle Schuldigen in der Tomograph-Affäre bestrafen], <http://www.polit.ru/news/2010/08/10/punishhim/>, 12.07.2012.
- 23.04.2015: Взять все, да и оптимизировать [Alles einfach optimieren], http://polit.ru/article/2015/04/23/plan_ministry/, 09.05.2015.

Rossijskaja Gazeta/Rоссийская газета:

- 25.11.1992: И о малоимущих вспомнили [Und nun erinnerte man sich an die Bedürftigen], 2.
- 25.12.1992: Государство — тоже собственник. Бесправный... [Der Staat – auch ein Eigentümer. Ohne Rechte ...], 1-2.
- 11.06.2002 Как самому рассчитать свою пенсию [Wie man selbst seine Rente berechnen kann], http://www.rg.ru/Anons/arc_2002/1106/3.shtm, 09.10.2011.
- 06.05.2003, Über Änderungen und Ergänzungen des föderalen Gesetzes "Über Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik" und anderer Gesetzgebungsakten Russland zur Verbesserung das System der Finanzierung der Wohnungs- und Kommunaldienstleistungen, http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/52-03.shtm, 12.05.2012.
- 11.03.2004, Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. Nr. 314. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Präsidentialerlass vom 09. März 2004 Nr. 314. Über das System und die Struktur der föderalen Organe der Exekutive], <http://www.rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>, 28.05.2012.
- 27.09.2005, Ключ от квартиры, где деньги лежат. Когда и как россияне смогут решить квартирный вопрос, [Schlüssel von der Wohnung, in der das Geld liegt. Wann und wie Russen ihre Wohnungsfrage lösen können?], <http://www.rg.ru/2005/09/27/jilye-proekt.html>, 13.07.2013.
- 28.02.2007: Капиталистический реализм. Ученые провели детальное исследование проблем и перспектив российской социальной политики [Kapitalistischer Realismus. Ergebnisse der Untersuchungen russischer Wissenschaftler zu Problemen und Perspektiven der russischen Sozialpolitik], <http://www.rg.ru/2007/02/28/sociologia.html>, 02.08.2009.
- 08.05.2008: Президент Медведев: шаг первый [Präsident Medwedew: Der erste Schritt], <http://www.rg.ru/2008/05/08/medvedev-inauguraciya.html>, 09.12.2013.
- 09.05.2008: Наступление на бедность. Председатель правительства Владимир Путин представил развернутую программу своего кабинета [Angriff auf Armut. Der Ministerpräsident Wladimir Putin stellte das

- ausführliche Programm seines Kabinetts vor],
<http://www.rg.ru/2008/05/09/putin.html>, 09.12.2013.
- 25.12.2008: Белые воротнички выходят из моды [Weiße Kragen kommen aus der Mode. Der Leiter des föderalen Beschäftigungsdienstes Jurij Gerzij: Wie kann man eine neue Arbeit finden und welche Hilfe kann der Staat leisten], <http://www.rg.ru/2008/12/25/gercij.html>, 20.04.2014. Rossijskaja Gazeta (02.07.2009): Что ждет пенсионеров? [Was erwartet die Rentner?], <http://www.rg.ru/2009/07/02/pens.html>, 09.06.2015.
 - 21.04.2010: Владимир Путин представил Госдуме отчет о деятельности правительства [Wladimir Putin stellte der Staatsduma einen Bericht über die Tätigkeit der Regierung vor], <http://www.rg.ru/2010/04/21/putin-duma.html>, 11.12.2012.
 - 21.04.2010: Владимир Путин представил Госдуме отчет о деятельности правительства [Wladimir Putin stellte der Staatsduma einen Bericht über die Tätigkeit der Regierung vor], <http://www.rg.ru/2010/04/21/putin-duma.html>, 03.09.2014.
 - 21.10.2011: Бизнесу добавляют кислорода [Business bekommt mehr Luft], <http://rg.ru/2011/10/21/strah-vznosy-site.html>, 09.12.2015.
 - 27.12.2011: Лечиться будем по-новому. С 2012 года стартуют реформы в здравоохранении [Wie werden uns auf eine neue Art und Weise behandeln lassen. Ab dem Jahr 2012 starten die Gesundheitsreformen], <http://www.rg.ru/2011/12/27/reformy.html>, 07.11.2014.
 - 14.04.2015, Лучше быть умным и здоровым. Счетная палата проверила доступность качественной медпомощи и образования [Es ist besser gebildet und gesund zu sein. Der Rechnungshof überprüfte Zugänglichkeit der qualitativen medizinischen Versorgung und Bildung], <http://rg.ru/2015/04/14/optimizacya-site.html>, 19.01.2015.

Russland-Analysen:

- 26.03.2004, Der Wirtschaftsminister über Armutsbekämpfung (am 19. März 2004), <http://www.laender-analysen.uni-bremen.de/russland/pdf/Russlandanalysen021.pdf>, 13.04.2011.

Der Spiegel:

- 02.11.1987: Perestroika ist eine Revolution. Michail Gorbatschow über Krise und Umbau der sowjetischen Gesellschaft (I), 172-187.
- 09.11.1987: Perestroika ist eine Revolution. Michail Gorbatschow über Krise und Umbau der sowjetischen Gesellschaft (II), 202-218. vom 30.10.1989, Eiserne Hand. Das Parlament, der Oberste Sowjet, kehrt sich gegen seinen Vorsitzenden Gorbatschow, 186-191. vom 05.03.1990: Früher aufstehen, 170-172.
- 26.03.1990: Letzte Chance. Gegen die drohende Versorgungskatastrophe will Präsident Gorbatschow die Marktwirtschaft einführen - binnen drei Monaten, 180-181.

Spiegel Online:

- 08.02.2008: Russland: Putin plant bis 2020, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-putin-plant-bis-2020-a-534120.html>, 05.04.2014.

Spiegel Spezial Geschichte:

- 2007/4: Aufbruch ins Chaos, 122-131.

Wedomosti/Ведомости:

- 10.02.2012 Зарплаты россиян стали более серыми [Die Löhne in Russland wurden „grauer“], http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2012/02/10/serost_rastet, 11.05.2012.
- 16.08.2013: Счетная палата: 70 Prozent крупных госзаказов размещено с нарушениями [Rechnungshof: 70 Prozent der großen Staatsaufträge werden mit Verstößen vergeben.] <http://www.vedomosti.ru/finance/news/15277091/zakupki-v-seroj-zone>, 23.09.2014.

Vesti:

- 14.08.2009: Путин подвел промежуточные итоги национальных проектов [Putin fasste die Zwischenergebnisse der Nationalprojekte zusammen], <http://www.vesti.ru/doc.html?id=309631>, 31.10.2014.

2.6. Statistische Daten und Umfrageergebnisse

Finanzministerium (2015): Структура расходов, млрд. руб. за 2012 год [Ausgabenstruktur im Jahr 2012, Milliarden RUB.], http://info.minfin.ru/kons_rash.php, 06.09.2015.

Finanzministerium (2015a): Динамика ВВП [BIP Entwicklungsdynamik], <http://info.minfin.ru/gdp.php>, 06.09.2015.

Finanzministerium (2016): Динамика ВВП [BIP Entwicklungsdynamik], <http://info.minfin.ru/gdp.php>, 03.05.2016.

FSS (2016): Динамика расходов Фонда социального страхования Российской Федерации в период с 2005 по 2011 гг. [Ausgabendynamik der Sozialversicherungsfonds der Russischen Föderation von 2005 bis 2011], <http://fss.ru/ru/statistics/47776.shtml>, 03.05.2016.

Levada Zentrum 15.10.2012: Отечественная система здравоохранения россиян не устраивает [Das einheimische Gesundheitssystem stellte russische Bürger nicht zufrieden], <http://www.levada.ru/2012/10/15/otechestvennaya-sistema-zdravoohraneniya-rossiyan-ne-ustraivaet/>, 27.08.2014.

Statistikdienst der RF:

Online-Datenbank des Statistikdienstes RF
<http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.

Russland in Zahlen (2005): Kurzes Statistiksammelband.
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078, 13.04.2012.

Statistischer Jahresband (2003): http://www.gks.ru/bgd/regl/b03_13/IssWWW.exe/Stg/d010/i011600r.htm, 09.10.2012.

Statistischer Jahresband (2009): Основные показатели жилищных условий населения [Zentrale Kennzahlen der Wohnbedingungen der Bevölkerung] http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_13/IssWWW.exe/Stg/html1/06-39.htm, 10.01.2015.

Statistikdienst RF (2009): Методика расчетов основных показателей пенсионного обеспечения [Methoden zur Berechnung der Basisindikatoren des Rentensystems], Moskau.

Russland in Zahlen (2012): Kurzes Statistiksammelband http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/Main.htm, 15.03.2016

Statistikdienst RF (2013): Величина прожиточного минимума [Höhe des Existenzminimums], http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_41kv.html, 03.01.2016.

Statistikdienst RF (2014): Anteil der Bevölkerung mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums [Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума], <http://cbsd.gks.ru/#>, 09.12.2014.

Statistikdienst RF (2015a): Численность пенсионеров и средний размер назначенных пенсий по видам пенсионного обеспечения и категориям пенсионеров [Zahl der Rentner und die durchschnittliche Rentenhöhe nach Art der Rente und Kategorien von Rentnern], http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_p2.htm, 20.05.2016.

Statistikdienst RF (2015b): Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 января 2015 года [Bevölkerungszahl in der Russischen Föderation nach Geschlecht und Alter zum 1. Januar 2015], http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_111/Main.htm, 20.05.2016.

Statistikdienst RF (2015c): Zentrale Kennzahlen der Wohnbedingungen der Bevölkerung [Основные показатели жилищных условий населения], http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#, 10.01.2016.

Statistikdienst RF (2015d): Труд и занятость в России [Arbeit und Beschäftigung in Russland], http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/trud15.pdf, 03.01.2016.

Anhang zum statistischen Jahrbuch (2015): Приложение к ежегоднику "Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991- 2014 гг." [Anhang zu Jahrbuch „Sozioökonomische Kennzahlen der Russischen Föderation in den Jahren 1991-2014“], http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13_p/Main.htm, 05.04.2016.

Statistikdienst RF (2016a): Численность безработных граждан, получающих пособие по безработице, тысяча человек [Die Zahl der Arbeitslosen die Arbeitslosengeld beziehen/Tausende], <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>, 20.03.2016.

Statistikdienst RF (2016b), Численность пенсионеров и средний размер назначенных пенсий по видам пенсионного обеспечения и категориям пенсионеров [Anzahl der Rentner und die durchschnittliche Größe der Renten nach Art der Rente und Kategorien von Rentnern] http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_p2.htm, 20.03.2016.

UdSSR IN ZAHLEN (1990): СССР в цифрах в 1989 году (Краткий статистический сборник) [UdSSR in Zahlen im Jahr 1989 (Statistischer Sammelband)], Moskau.

WZIOM 26.03.2011: Umfrage zur potentiellen Wahlbeteiligung an den Parlametswahlen/ В декабре этого года состоятся выборы в Государственную Думу. Примете ли вы участие в выборах в государственную думу? http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=781&q_id=55583&date=26.03.2011, 07.03.2015.

WZIOM 24.05.2011: Umfrage zur potentiellen Wahlbeteiligung an den Parlametswahlen/ В декабре этого года состоятся выборы в Государственную Думу. Примете ли вы участие в выборах в государственную думу?

http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=819&q_id=57675&date=25.05.2011,
07.03.2015.