

Antropov, Vladislav; Bossert, Albrecht

**Working Paper**

## Die soziale Komponente in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 273

**Provided in Cooperation with:**

University of Augsburg, Institute for Economics

*Suggested Citation:* Antropov, Vladislav; Bossert, Albrecht (2005) : Die soziale Komponente in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 273, Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Augsburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:384-opus4-711710>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22796>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Institut für Volkswirtschaftslehre

Universität Augsburg

## Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

**Die soziale Komponente in der  
Wirtschaftsordnung der  
Russischen Föderation**

**Vladislav Antropov  
Albrecht Bossert**

**Beitrag Nr. 273, März 2005**

# **Die soziale Komponente in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation\***

von

Vladislav Antropov\*\* und Albrecht Bossert\*\*\*

März 2005

## **Zusammenfassung**

Ausgehend von spezifischen Merkmalen der russischen Wirtschaft und Gesellschaft und einer Darstellung der wesentlichen Elemente des seit Anfang der 1990er Jahre in Gang befindlichen Übergangs Russlands zur Marktwirtschaft werden im vorliegenden Beitrag die Grundzüge der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation, insbesondere deren rechtliche Grundlagen, Eigentumsformen, die Geld- und Währungsordnung, die Finanzordnung und die Außenwirtschaftsordnung beschrieben. Vor dem Hintergrund der massiven sozialen Probleme, die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft verbunden sind, werden anschließend die in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation enthaltenen sozialpolitischen Regelungen und die Probleme der Umsetzung dieser Regelungen untersucht.

## **Abstract**

Starting from some specific characteristics of the Russian economy and society and a description of essential elements of Russia's transition to a market economy which is gaining momentum since 1990 the article describes the basic elements of the economic order of the Russian Federation, especially the legal basis, forms of ownership, the monetary and currency order, the financial order and the foreign trade and payments order. On the background of the massive social problems which are connected with the transition to a market economy, the social regulations within the economic order of the Russian Federation and the problems in connection with the implementation of these regulations are analyzed.

---

\* Prof. (em.) Dr. Heinz Lampert hat im Rahmen seines wissenschaftlichen Lebenswerks dem internationalen Gedankenaustausch und dem Lernen von Erfahrungen anderer Länder immer große Bedeutung zugemessen. Die beiden Verfasser danken ihm in diesem Zusammenhang für viele wertvolle Hinweise und widmen ihm diesen Beitrag zum 75. Geburtstag.

\*\* Dr. Vladislav Antropov ist Dozent am Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie an der Moskauer Staatlichen Technischen Bauman-Universität.

\*\*\* Dr. Albrecht Bossert ist Akademischer Direktor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.

## 1. Einleitung: besondere Merkmale der russischen Wirtschaft und Gesellschaft

Die russische Wirtschaft erlebt derzeit eine tiefgreifende Transformation und muss sich mit Fragen wie der Globalisierung und deren Vereinbarkeit mit den Werten der russischen Gesellschaft befassen. Dabei stellt sich die Frage, welchen Einfluss spezifisch russische Gegebenheiten auf die einheimischen Veränderungsprozesse haben. Die Geschichte der russischen Reformen ist ein Beweis dafür, wie groß der Preis einer Vernachlässigung der nationalen Besonderheiten ist. Die Versuche, die Entwicklung zu dem einen oder anderen im Voraus gewählten Modell voranzutreiben, waren ein Grund dafür, dass die russischen Reformen halbherzig waren und ihnen Gegenreformen folgten. Die Geschichte einer ganzen Reihe anderer Länder zeigt hingegen, wie erfolgreich und aussichtsreich ein Weg sein kann, der die globalen Entwicklungen mit den nationalen Besonderheiten in Einklang bringt. Sicherlich wäre es eine Utopie, veraltete und unproduktive Regelungen unter dem Vorwand der russischen Gegebenheiten beizubehalten und sich von den progressiven Aspekten der globalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen abzuschotten. Doch hat auch die totale Universalisierung der Entwicklung Russlands keine Perspektive. In Russland sind heute einige anhaltend wirkende (dabei in Vielem einmalige) Faktoren von Bedeutung, die das wirtschaftliche System des Landes erheblich beeinflussen:

a) *Faktor Natur/Klima.* Typische Merkmale sind harte Lebensbedingungen auf dem Großteil des Landesgebiets, Vielfalt der Klimazonen, Unbeständigkeit des Wetters usw. Die Folgen für die Wirtschaft: großer Energie-/Ressourcenverbrauch pro Produktionseinheit; geringere Arbeitsproduktivität und damit geringere Wettbewerbsfähigkeit; besonderer Bedarf an Ressourcen bzw. an Wirtschaftshilfe für viele Regionen.

b) *Faktor Wirtschaft/Geografie.* Russland ist der größte Flächenstaat der Erde, der mit 17 Mio. Quadratkilometern 1,8-mal größer ist als die USA und 48-mal größer ist als Deutschland. Die Folge sind häufig große Entfernungen zwischen Rohstoffquellen, Produktionsstätten und Märkten. Die wirtschaftlichen Folgen sind hohe Transportkosten, geringere Wettbewerbsfähigkeit der Waren und die Herausbildung abgelegener, strukturschwacher Gebiete.

c) *Faktor Geopolitik.* Russland hat die längsten Grenzen der Welt, eine geopolitisch bedingte leichte Angreifbarkeit seines Territoriums und deshalb einen hohen Aufwand für den Grenzschutz und die nationale Verteidigung.

d) *Faktor Soziokultur.* Historisch bedingt ist die russische Gesellschaft durch folgende Wertvorstellungen geprägt: Eine gewichtige Rolle des Geistigen und eine wenig ausgeprägte Rolle des Materiellen; Kollektivismus; strikte Ablehnung sozialer Ungerechtigkeit; Paternalismus. Die sozialökonomischen Folgen sind: geringere Rationalität des Verhaltens (gemessen an den Maßstäben der westlichen Welt); ein kompliziertes System von Motivation und Anreizen; die Entwicklung kollektiver Eigentums- und Wirtschaftsformen und die größere Rolle des Staats in der Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Die russische Tradition war historisch mit der besonderen Rolle des Staates eng verbunden. Der Staat wurde in Russland nie lediglich als Verwaltungsorgan betrachtet, sondern immer unter dem Gesichtswinkel der geistigen, sozialen und ökonomischen Werte. Dieses Staatsbild wurde in Russland oft von verschiedenen autoritären Regimen ausgebeutet, was zu der geläufigen, aber oberflächlichen Klischeevorstellung führte, dass sich die Russen nach einer „starken Hand“ sehnen. Wichtig ist, dass sich in Russland das Streben nach einem starken Staat immer gut mit der Vorstellung von Demokratie und Autonomie der unteren Gesellschaftsschichten vertrug. Bestandteil dieser Vorstellung ist die Selbstverwaltung der Gemeinden, große wirtschaftliche und politische Vielfalt auf der Regionalebene und demokratische Verhältnisse im Alltagsleben. Zu den wichtigsten Merkmalen des russischen Soziallebens zählt die stark ausgeprägte Sozialtradition. Sie

drückt sich aus in dem Streben der Bevölkerung nach sozialer Gerechtigkeit, ihrer Neigung zu kollektiven Eigentums- und Wirtschaftsformen, sozialem Paternalismus, der wichtigen Rolle sozialer und geistiger Anreize zur Arbeit sowie einem auf das Gemeinwohl gerichteten gesellschaftlichen Ideal. Der Herausbildung einer starken sozialen Tradition in Russland lag also ein ganzer Komplex von Faktoren zugrunde. Daher wäre es falsch, die sozialen Zielsetzungen der russischen Gesellschaft nur mit der Entwicklung und Verbreitung der marxistisch-sozialistischen Ideen seit dem Ende des 19. Jh. in Verbindung zu bringen. Die Fortentwicklung einer sozialen Tradition im modernen Russland steht auch im Einklang mit ebenfalls historisch angelegten sozialstaatlichen Tendenzen in hochentwickelten westeuropäischen Ländern.

## **2. Der Übergang der Russischen Föderation zur Marktwirtschaft**

Die moderne russische Wirtschaft ist noch immer in bedeutendem Maße durch das verhergehende Wirtschaftssystem bzw. die Phase der Reformen geprägt. Bei der theoretischen Begründung des sozialistischen Wirtschaftssystems ging man davon aus, dass sich im Laufe der sozialistischen Reformen leistungsstarke Produktivkräfte auf der Basis staatlicher Planung ohne Marktbeziehungen entwickeln würden. In der Realität stieß aber die Umsetzung dieses wirtschaftlichen Modells auf eine Reihe von ernststen Widersprüchen. Die Entwicklung des neuen Systems der Eigentumsformen, nämlich des Staatseigentums (Volkseigentums), des Genossenschaftseigentums und des persönlichen Eigentums, parallel zur Abschaffung des Privateigentums, zerstörte die Beziehung zwischen dem Besitzer und seinem Eigentum. Im Rahmen des zentralisierten Systems konnten die Staatsbetriebe praktisch keine selbständige unternehmerische Tätigkeit ausüben, wobei die Aneignung von Wirtschaftsgütern zentral geregelt wurde. Das kollektivwirtschaftliche und das genossenschaftliche Eigentum waren de facto ebenfalls staatlich, so dass die Chancen des genossenschaftlichen Eigentums nicht genutzt werden konnten. Die Werktätigen sahen das Eigentum immer mehr als „Niemandseigentum“ an, das keinen Besitzer hat. Der Aufbau des planwirtschaftlichen Systems in Russland machte es möglich, während der ersten Entwicklungsstufen des Sozialismus die Ressourcen zu konzentrieren, das wirtschaftliche Potential des Staates rasch zu entwickeln, die Industrialisierung voranzutreiben und neue Gebiete zu erschließen. Bereits in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts zeichneten sich jedoch deutlich die Widersprüche zwischen zentraler Planung und wissenschaftlich-technischer Entwicklung ab. Die fehlgeschlagenen Versuche, die wirtschaftliche Selbständigkeit der Staatsbetriebe zu fördern und 1965 eine Wirtschaftsreform durchzuführen, zeigten, dass die totale Zentralisierung versagt hatte. Kompliziert und widersprüchlich waren auch die Versuche, allgemeinen Wohlstand und eine gerechte Güterverteilung zu erreichen. Die Sowjetunion führte als erster Staat der Welt ein System allgemeiner sozialer Leistungen in der Form von unentgeltlicher Bildung und Gesundheitsfürsorge, Rentenversorgung und einer Reihe anderer Sozialleistungen (z.B. niedriger Transporttarife) für die Bevölkerung ein. Dieses System stützte sich aber nicht auf die Verantwortung der Bürger für den eigenen Wohlstand. Damit wies das Wirtschaftssystem des realen Sozialismus bereits in den 1970er und 1980er Jahren die folgenden Kernprobleme auf:

- a) *kein funktionierendes System von Marktbeziehungen*, z.B. Fehlen eines Arbeitsmarktes, eines Systems von Gütermärkten, eines Bankensystems usw.
- b) *Schmarotzertum als ein Wesensmerkmal des Systems*, wobei eine Vielzahl von Unternehmen und Bürgern ihren Wohlstand auf fremde Kosten erzielten - durch die Umverteilung der Profite von den Tüchtigen zu den Faulenzern.
- c) *Mängel als ein festes Wesensmerkmal des Systems*, begleitet von folgenden Tendenzen: die Einstellung von Unternehmen auf das extensive Wachstum der Gesamtproduktion und

der daraus resultierende Mangel an Naturschätzen, materiellen bzw. finanziellen Ressourcen und Arbeitskräften, sowie die das Notwendige überschreitende Aufstockung von Vorräten. Es entstand ein Teufelskreis: Die beständige Nachfrage konnte nicht gesättigt werden und zwang zur weiteren Produktionserhöhung, während die logistischen Engpässe beim Bezug von materiellen Ressourcen die Betriebe zwangen, Vorräte an Roh- bzw. Werkstoffen und Fertigungsteilen anzulegen;

*d) ein bürokratisches Verwaltungssystem.*

*e) eine weitgehend geschlossene Wirtschaft,* gekennzeichnet durch ein zentralisiertes System der wirtschaftlichen Entscheidungsfindung und Verfahrensweisen in den Bereichen Produktion, Rechnungswesen, Vertrieb usw., die sich von den in der Marktwirtschaft üblichen unterscheiden.

Insgesamt lag diesem Wirtschaftssystem eine unrealistische Vorstellung von Wirtschaftsplanung und eine übertriebene Einschätzung des Potentials kollektiver Wirtschaftsformen zugrunde. Der Werdegang des neuen Wirtschaftssystems in Russland hatte also einen komplizierten historischen Hintergrund: Das Modell der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse, das im Rahmen des Sozialismus geschaffen wurde, modifizierte erheblich die sozialen und kulturellen Traditionen in Russland, was in seinen Auswirkungen keinesfalls unterschätzt werden darf. Die seit langem bestehenden Widersprüche dieses Modells zeigten sich in Form geringer Produktivität in den sozialistischen Ländern in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts. Gegen Mitte der 80er Jahre wurde offensichtlich, dass das Wirtschaftssystem allmählich in eine Krise geriet. Die 1985-90 unternommenen Versuche, die wirtschaftliche Entwicklung durch Auslandsanleihen und größere Investitionen zu beschleunigen, verstärkten nur die negativen Tendenzen. Die Durchführung von Reformen in der russischen Wirtschaft führte zur radikalen Veränderung der Wirtschaftsbeziehungen. Bereits in der 2. Hälfte der 90er Jahre wurden die zentrale Planung der Wirtschaft abgeschafft und durch größere Handlungsspielräume der Betriebe ersetzt; Mischformen und kombinierte Formen des Eigentums wurden durch die beschleunigte Privatisierung geschaffen. Die Preise im Binnen- und Außenhandel wurden liberalisiert, Bedingungen für den stärkeren Einfluß des Preises auf das Verhalten von Produzenten und Konsumenten, sowie auf die Wirtschaftsstruktur wurden geschaffen. All das zeigt, dass wichtige Schritte zur Schaffung der Grundlagen einer Marktwirtschaft eingeleitet wurden. Man kann allerdings noch nicht behaupten, dass diese Reformen bereits abgeschlossen wären.

Ein charakteristisches Merkmal des Entstehens von Marktverhältnissen in Russland war, dass der Reformprozess nicht während einer Phase des Wirtschaftswachstums und der Hochkonjunktur ablief, sondern während einer Wirtschaftsflaute und dem Zerfall der früheren Wirtschaftsstruktur. Bis heute sind keine effektiven Eigentümer geschaffen worden. Das Bankwesen erlebt eine Krise und bedarf der Neuordnung. Der Anteil der Schattenwirtschaft ist groß. Es gibt auch eine Reihe anderer Merkmale, die darauf hinweisen, dass die russische Wirtschaft immer noch kein funktionierendes marktwirtschaftliches System ist. Die wirtschaftlichen Reformen wurden von schwierigen Konsequenzen für Russland und seine Bevölkerung begleitet. Der „Preis“ der Reformen erwies sich deshalb nach Meinung der meisten Forscher als viel zu hoch für die Gesellschaft. Dies lag auch an der Wirtschaftspolitik während der Übergangsperiode. Zu den ungünstigen Rahmenbedingungen gehören der Zerfall der UdSSR bzw. des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, was zu Einbußen an Nationalprodukt, Verlust traditioneller Absatzmärkte und folglich zur Vernichtung vom vorhandenem Wirtschaftspotential führte. Zu den ungünstigen Rahmenbedingungen gehören weiterhin die verwendeten Reformkonzepte, die anfangs die Rolle des Marktes in der modernen Wirtschaft verabsolutierten. Die Vorstellung einer möglichst schnellen Durchsetzung des Marktes und des Kapitalismus ignorierte die globale Tendenz zur Schaffung einer gemischten Wirtschaft.

Das Ideal der radikalen Reformen war keine gemischte Wirtschaft, sondern eine einseitige Entwicklung in Richtung einer kapitalistischen Wirtschaft. Nach ihrer Ansicht waren die Entwicklung sozialer Elemente und staatlicher Wirtschaftspolitik jene Komponenten, die die Entwicklung der Marktwirtschaft behinderten. Zweitens überschätzte das angenommene Konzept des Übergangs zur Marktwirtschaft das Potential der Liberalisierung und des Privateigentums. Man ging davon aus, dass die Liberalisierung, begleitet von einer raschen Privatisierung, kräftige Anregungen für eine schnelle Produktionsentwicklung schaffen würde. Der dritte Fehler des verwendeten Ansatzes war die Vernachlässigung wichtiger Komponenten einer effektiven Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, wie z.B. die staatliche Unterstützung der Wissenschaft und des Bildungswesens und die Förderung der Investitionstätigkeit. Einige wesentliche Probleme der Reformpolitik sollen im folgenden genauer dargestellt werden.

*a) Die Kombination von Radikalität und übermäßiger Eile der Reformen.* Aufgrund der Kurzfristigkeit und der Radikalität der Privatisierung wurde zu wenig Rücksicht auf den Nutzeffekt der Eigentumsreformen genommen. Mit der gleichen Eile wurde die „Öffnung“ der Wirtschaft vorangetrieben und wurden die alten Wirtschaftsbeziehungen zu bisherigen Handelspartnern abgebrochen. Die raschen Reformen, bei gleichzeitig nur schwach entwickelten staatlichen Machtstrukturen, führten dazu, dass die Unternehmer bei ihren Geschäften auf die Schwäche des Staates und der Gesetzgebung setzten. Das Entstehen eines Oligarchiekapitalismus ist die Folge von Reformen, die vorangetrieben wurden, während die legalen Quellen der Akkumulation von Privatkapital fehlten. Durch das Entstehen von Pseudobankgeschäften, die Abschaffung von Kapitalausfuhrbeschränkungen und durch vorgetäuschte Unternehmenskonkurse wurde die Basis für privates Kapital geschaffen, das erheblich mit der Schattenwirtschaft verbunden ist. Der Aufbau des Bankwesens richtete sich nicht nach einem wirtschaftlichen Bedarf, sondern erfolgte durch gesetzwidrige Aneignung und Bereicherung.

*b) Die Einseitigkeit der Strukturreformen.* Die russische Übergangswirtschaft ist von jenen Strukturreformen geprägt, die mit der Gestaltung des marktwirtschaftlichen Systems verbunden sind (Eigentumsreformen, Liberalisierung der Preise), während die Notwendigkeit einer staatlichen Einflussnahme auf die Wirtschaftsstruktur unterschätzt wurde.

*c) Die übertriebene Betonung der monetären Stabilisierung.* Die Wirtschaftspolitik während der Reformphase war hauptsächlich auf monetäre Aspekte der Stabilisierung ausgerichtet, nämlich auf die Senkung der Inflation vor allem durch die Beschränkung der Geldmenge. Dabei gibt es genug Gründe zu glauben, dass neben der Geldmenge und der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes die Kosteninflation in Russland eine wesentliche Bedeutung hat, bedingt durch die technisch veraltete, kostspielige Produktionsstruktur und den hohen Militarierungs- und Monopolisierungsgrad der Wirtschaft. Notwendige Reformen in dieser Hinsicht kamen zu wenig in Gang.

### **3. Grundzüge der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation**

#### **3.1. Rechtliche Grundlagen**

Wichtig für die Entstehung und Entwicklung der Wirtschaftsordnung in der Russischen Föderation ist die Struktur des russischen Staates. Russland besteht als Föderation aus mehr Rechtssubjekten, als irgendein anderer Staat der Welt, nämlich aus 89 „Subjekten der Russischen Föderation“. Jedes dieser Gebiete ist gleichberechtigt und im Oberhaus des russischen Parlaments vertreten. Jede territoriale Einheit hat eine eigene Verfassung bzw. Charta. Die Verfassung (das Grundgesetz) der Russischen Föderation enthält einige Normen, die für die Wirtschaftsordnung von Bedeutung sind. Der dem Gesetzgeber und

der Regierung eingeräumte Handlungsspielraum für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung ist in den folgenden Artikeln festgelegt:

- nach Art. 7 §1 ist die Russische Föderation ein Sozialstaat, dessen Politik die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens und die Schaffung der Bedingungen für die freie Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit zum Ziel hat;
- nach Art. 19 §2 garantiert der Staat die gleichen Rechte und Freiheiten für alle Menschen und Bürger ungeachtet deren Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache, Abstammung, Vermögensverhältnissen, Dienststellung, Glaubensbekenntnis, Überzeugungen, Angehörigkeit in Vereinigungen und anderer Unterscheidungsmerkmale;
- nach Art. 30 ist das Recht auf die Gründung von Berufsverbänden zwecks Wahrung der eigenen Interessen garantiert. Damit ist die Freiheit der Mitgliedschaft in Gewerkschaften- und Arbeitgebervereinigungen verbrieft;
- nach Art. 35 ist das Recht auf Privateigentum garantiert;
- nach Art. 37 ist die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl garantiert, sind Arbeitsbedingungen zugesichert, die den Sicherheits- und Hygienebestimmungen entsprechen, ist eine von Diskriminierung freie Entlohnung garantiert, die nicht unter dem nach föderalem Gesetz bestimmten Mindestlohn liegt und ist ein Schutz im Fall von Arbeitslosigkeit garantiert.

Die Verfassung enthält also viele fundamentale Rechte und Rechtsnormen, die die ökonomischen Grundrechte garantieren. Mit ihr sind prinzipielle Festlegungen hinsichtlich der Wirtschaftsordnung und der Wirtschaftspolitik verbunden. Neben der Verfassung gibt es viele Gesetze, die als rechtliche Grundlage der Wirtschafts- bzw. Sozialordnung in der Russischen Föderation dienen und den Inhalt dieser Ordnung bestimmen. Zu diesen Gesetzen gehören z.B. das Gesetz über die Zentralbank der Russischen Föderation, die Sozialversicherungsgesetze und die Wettbewerbsgesetze.

### **3.2. Besonderheiten der Eigentumsreformen in der russischen Wirtschaft**

Das wirtschaftliche System, das früher in Russland existierte, beruhte auf Staats- und Genossenschaftseigentum, wobei das Staatseigentum die dominierende Rolle spielte, das Genossenschaftseigentum und persönliches Eigentum de facto verstaatlicht worden waren, und ihre Entwicklung vom Staat kontrolliert wurde. Erst in der 2. Hälfte der 80er Jahre begannen substantielle Eigentumsreformen. Im Vorfeld dieser Reformen fanden heftige Diskussionen statt, in denen es um folgende Fragen ging:

- a) Entstaatlichung bei Erhaltung des Staatseigentums an Großbetrieben und Privatisierung von Kleinunternehmen;
- b) Gründung von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im kollektiven Bruchteileigentum bzw. unteilbaren Eigentum;
- c) kostenlose Verteilung des Staatsbesitzes unter der Bevölkerung (über spezielle Privatisierungskonten);
- d) Umwandlung der Betriebe in Aktiengesellschaften und Versteigerung der Aktien bzw. der Betriebe.

Die Umsetzung der Privatisierung in Russland war radikal in ihrem Charakter, Umfang, und ihrer Geschwindigkeit. Die Privatisierung war durch folgende Hauptmerkmale gekennzeichnet:

- a) *Direktivcharakter.* Die Entscheidungen über die Privatisierung wurden nicht von Mitarbeitern oder Betriebsleitern getroffen, die sich im finanziellen und technischen



Zustand des Betriebes auskannten, sondern von den Behörden. Den Regionen wurde sogar der Umfang der Privatisierung mit der Aufschlüsselung nach Branchen vorgeschrieben. Eine Betriebsgemeinschaft konnte nicht einmal den Zeitpunkt bzw. die Art der Umsetzung der Eigentumsreform in ihrem Staatsbetrieb beeinflussen.

b) *Soziale Verzerrungen bei schneller Kapitalkonzentration.* Das erklärte Ziel der Eigentumsreform – alle Bürger zu Eigentümern zu machen und eine breite Mittelklasse zu schaffen – entpuppte sich in der Praxis als Enteignung der breiten Masse der Bevölkerung und Konzentration des Staatseigentums und des Einkommens in den Händen oligarchischer Gruppen.

c) *Forcierte Entwicklung des Aktienmarkts.* Da der Großteil der Staatsbetriebe bei der Privatisierung in Aktiengesellschaften umgewandelt wurde, führte der Privatisierungsprozess zu einer raschen Entwicklung des Aktienmarkts. 1992 bis 1999 änderten knapp 130.000 Betriebe ihre Eigentumsform. Dieser Vorgang führte zu einer ständigen Zunahme des privaten Unternehmenseigentums und zum Rückgang der Zahl und des Anteils der Staats- und Gemeindebetriebe. Sehr dynamisch lief der Prozess der Gründung von Aktiengesellschaften ab: 1992 bis 1998 wurden rund 30.500 Aktiengesellschaften gegründet. Der Anteil der Privatbetriebe im Bereich der Industrie ist wesentlich geringer als ihr Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe, wo er bei 88,8 % liegt. Der große prozentuale Anteil der Privatbetriebe erklärt sich damit, dass statistisch alle nichtstaatlichen Betriebe als Privatbetriebe geführt werden. Es ist jedoch zu beachten, dass zu den Privatbetrieben z.B. auch manche in eine Aktiengesellschaft umgewandelten Großkonzerne wie Gazprom, RAO, EES usw. zählen. Diese Großkonzerne haben einen großen Anteil am gesamten Produktionsumfang. 5,6 v. H. der Betriebe vereinigen über die Hälfte der Gesamtproduktion auf sich. Dies liegt daran, dass die wichtigen Kernbranchen (Gasindustrie, Energiewirtschaft, Fernmeldewesen) als einheitliche Konzerne in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden und ein Teil ihrer Aktien dem Staat gehört. Dementsprechend sind diese Unternehmen als privat mit staatlicher Beteiligung, d.h. als gemischtwirtschaftlich, anzusehen.

Im Verlauf der Privatisierung lassen sich verschiedene Etappen unterscheiden. Die *erste Etappe* der Privatisierung wurde als Verkauf von Pachtgut abgewickelt und betraf hauptsächlich den Dienstleistungsbereich (den Handel, das Gaststättenwesen usw.). In der *zweiten Etappe* wurden die großen Staatsbetriebe in offene Aktiengesellschaften umgewandelt. Die *dritte Etappe* bestand im Verkauf von Betrieben (durch Versteigerung oder Ausschreibung) und von Aktien der privatisierten Betriebe. 50 bis 80 v. H. des Werts der verkauften Aktien bzw. des verkauften Betriebsvermögens wurden mit Privatisierungsscheinen bezahlt, die an die Bevölkerung verteilt worden waren. Die *vierte Etappe* der Privatisierung war mit den sogenannten Pfandversteigerungen verbunden. Um Haushaltsdefizite zu decken, verpfändete der Staat gegen Kredite von Handelsbanken die Aktienpakete privatisierter Großunternehmen. Die Verpfändung der Aktien erfolgte durch Ausschreibungen, die von den Banken gewonnen wurden, die die größten Kreditsummen boten. Die Kreditzinsen war vergleichsweise gering, ca. 6 Prozent jährlich. Nach Ablauf der Pfanddauer war der Pfandhalter, falls die Kreditrückzahlung nicht gewährleistet war (was beim katastrophalen Zustand des Staatshaushalts vorprogrammiert war), berechtigt, das Pfandpaket zu verkaufen und die der Regierung eingeräumten Kredite durch den Erlös zu tilgen. In gewisser Weise kann man diese Verpfändungen als eine spezifische Privatisierungsmethode bezeichnen: Kaum ein Pfandhalter wollte sein Paket verkaufen. Zur Versteigerung kamen nur die Aktien von 12 Gesellschaften. Insgesamt bekam der Haushalt aus den Pfandversteigerungen ca. 1 Mrd. US-Dollar. Durch die Pfandversteigerungen bekam die russische Wirtschaft ihre ersten „Oligarchen“. So gingen 45 v. H. der Erdölgesellschaft Yukos an die Bank Menatep (M. Chodorkowski) und 51 v. H. der Erdölgesellschaft Sibneft an die Neftjanaja Finansowaja Kompanija (die Bankengruppe

von B. Beresowski). Die Pfandversteigerungen waren der erste Versuch, die großen russischen Industrieunternehmen unter private Kontrolle zu bringen. Sie führten zur Entstehung des Oligarchiekapitalismus in Russlands Übergangswirtschaft. Die Bedingungen, unter denen die Pfandversteigerungen abliefen, waren so, dass nur „die richtigen Leute“ zum Zuge kamen. Deshalb waren die Pfandsummen und die späteren Verkaufspreise 3 bis 5 Mal kleiner, als das, was durch eine offene Ausschreibung hätte erzielt werden können. In den letzten Jahren ging die Privatisierung eher langsam weiter, weil der Großteil der Staatsbetriebe bereits privatisiert wurde. Das Privatisierungsverfahren in Russland ermöglichte trotz allen seinen Schwierigkeiten die Lösung einer der Hauptaufgaben der marktwirtschaftlichen Reformen: Die Schaffung einer gemischten Wirtschaft mit bedeutendem Privatsektor. Anfang 2001 betrug das Verhältnis zwischen den privaten und den staatlichen Betrieben in Russland 70 : 30. Obwohl Russland die wichtigsten Etappen des Privatisierungsverfahrens bereits hinter sich hat, ist die Umverteilung der Eigentumsrechte noch nicht zu Ende, weil eine sinnvolle Verteilung der mit den Eigentumsrechten verbundenen Entscheidungskompetenzen auf natürliche und juristische Personen noch nicht erreicht ist.

### 3.3. Die Geld- und Währungsordnung

Im Rahmen der zentralisierten Planwirtschaft in der UdSSR existierte kein Devisenmarkt. Der Staat besaß das Monopolrecht auf Devisengeschäfte und sonstige Geschäfte mit Devisenwerten und war der somit der einzige rechtmäßige Besitzer von Devisen, die gemäß dem Währungsplan verteilt wurden. Alle Betriebe und natürlichen Personen mussten ihre Devisen auf den Konten der Wneschökonombank aufbewahren. Die Entwicklung des Devisenmarktes und der Devisengeschäfte begann in der UdSSR Ende 80er Jahre. Das Staatsmonopol im Außenhandel und das Valutamonomopol wurden abgeschafft. Während der Übergangszeit (seit 1990) gab es mehrere Wechselkurse für den Rubel. Der *amtliche Kurs* wurde für die Wirtschaftsanalyse und internationale Statistikvergleiche genutzt. Der *Sonderkurs* galt beim Devisenservice für die Sowjetbürger und Ausländer. Der *geschäftliche Kurs* galt für die Außenhandelsverrechnungen, die ausländischen Investitionen innerhalb der UdSSR und die sowjetischen Investitionen im Ausland, sowie für die Außenhandelsverrechnungen der juristischen Personen, hauptsächlich der Staatsbetriebe. Der amtliche, der spezielle und der geschäftliche Rubelkurs waren fix und wurden von der Staatsbank der UdSSR festgesetzt. Der *Börsenkurs* wurde im April 1991 eingeführt, als die Devisenbörse der Staatsbank der UdSSR ihre Arbeit begann. Nach der Preisliberalisierung 1992 wurde das Wechselkursregime für den Rubel geändert. Statt des mehrfachen Wechselkurses wurde der durch den Börsenverkehr an der Moskauer Interbankdevisenbörse ermittelte einheitliche amtliche Kurs des russischen Rubels zum US-Dollar eingeführt. Zur Zeit hat Russland einen floatenden Wechselkurs, der von Angebot und Nachfrage auf den Devisenbörsen landesweit und vor allem an der Moskauer Interbankdevisenbörse abhängt.

Das Kernstück des Währungssystems der Russischen Föderation ist der russische Rubel, der 1993 in Umlauf gebracht wurde und den UdSSR-Rubel ersetzte. Der amtliche Rubelkurs wird von der russischen Zentralbank auf Grund der Ergebnisse des Börsenverkehrs an der Devisenbörse festgesetzt. Das Gesetz über „Devisenregelung und Devisenkontrolle“ vom 9.10.1992 ist der grundlegende Gesetzgebungsakt für die Geld- und Devisenordnung in der Russischen Föderation. Das Gesetz definiert die Begriffe Devisen und Devisenwerte, laufende Zahlungsbilanzverrechnungen und die Steuerbegriffe der Devisengesetzgebung. Devisengeschäfte werden in Russland nur von Handelsbanken, d.h. den Banken, die von der russischen Zentralbank eine Lizenz für Devisengeschäfte erhielten, abgewickelt. Die Regelungen des Devisenmarktes werden von der russischen Zentralbank bestimmt. Sie entscheidet über das Verfahren der Überweisung, Ausfuhr und

des Versands von Devisen und Wertpapieren, vergibt Devisenlizenzen und führt Valutainterventionen an den Hauptbörsen des Landes in Moskau und St. Petersburg durch. Die Devisenkontrolle wird von den Devisenkontrollbehörden und ihren Vertretern ausgeübt. Zu den Devisenkontrollbehörden gehören die russische Zentralbank und die Regierung der Russischen Föderation. Als Devisenkontrollvertreter treten die Einrichtungen auf, die nach dem Gesetz Devisenkontrollfunktionen ausüben dürfen. Der leitende Devisenkontrollvertreter ist das Föderale Amt für Devisen- und Exportkontrolle.

### **3.4. Die Finanzordnung**

Die Finanzordnung der Russischen Föderation erfuhr 1991 wesentliche Veränderungen. Vor 1991 war der russische Staatshaushalt, wie auch der Haushalt der anderen Teilrepubliken, ein Bestandteil des Staatshaushalts der UdSSR. Dieser bestand aus dem Bundeshaushalt und den Haushalten von 15 ehemaligen Teilrepubliken. Der Bundeshaushalt machte 1970 bis 1990 ca. 50 % der Mittel des Staatshaushaltes aus; 48 bis 50 % entfielen auf die Haushalte der Teilrepubliken, von denen 35 % in die Republikhaushalte und 15 % in die Gemeindehaushalte gingen.<sup>1</sup> Seit der Reform von 1991 ist das staatliche Finanzsystem Russlands in drei Ebenen gegliedert, 1. den föderalen Haushalt, 2. die Haushalte der Subjekte der Russischen Föderation, d.h. der Gebiete, die der Russischen Föderation angehören, 3. die Gemeindehaushalte. Alle diesen Haushalte sind autonom. Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeindehaushalte gehören nicht zu den Gebietshaushalten und die letzteren sind kein Teil des föderalen Haushalts. Der Aufbau des Haushaltssystems der Russischen Föderation ähnelt damit dem der westlichen Länder. Die Kontrolle des Finanzwesens in der Russischen Föderation ist vor allem die Aufgabe der obersten Legislativorgane. Das sind die föderale Versammlung (das Parlament) und seine zwei Kammern - die Staatsduma und der Föderationsrat. Die Kontrollfunktion wird im Zusammenhang mit der Beratung und Verabschiedung des russischen föderalen Haushalts sowie der Vorlage der Haushaltsabrechnung erfüllt. Die föderale Versammlung prüft auch die Steuergesetze und Gebührenordnungen. Außerdem setzt sie die Obergrenze der staatlichen Inlands- und Auslandsverschuldung fest. Das wichtigste Organ des Finanzsystems ist das Finanzministerium und sein örtlicher Apparat. Es stellt die Umsetzung der Finanz-, Steuer- und Währungspolitik in der Russischen Föderation sicher.

Der russische Staatshaushalt wird zu 84 % aus Steuereinnahmen gedeckt, von denen der Großteil Steuerzahlungen der juristischen Personen sind. Der Anteil der Einkommensteuer auf natürliche Personen beträgt ca. 10 v. H. der Steuereinnahmen. In der Übergangswirtschaft stammte ein Teil der Haushaltseinnahmen aus Privatisierungserlösen. Allerdings war die Bedeutung dieser Einkommensquelle sehr begrenzt. Auf der Ausgabenseite des russischen Haushalts ist neben den Haushaltsmitteln für die Industrie, Energiewirtschaft, das Baugewerbe, die Landwirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Verteidigung, Staatsverwaltung und Justiz auch der Anteil der Sozialausgaben von erheblicher Bedeutung, was einerseits am nach wie vor hohen Niveau der sozialen Sicherung liegt, andererseits daran, dass viele privatisierte Betriebe auf den Unterhalt der sozialen und kulturellen Einrichtungen verzichten und die entsprechenden Ausgaben auf die öffentlichen Haushalte übertragen werden. Das Verhältnis, in dem die Einnahmen und die Ausgaben zwischen dem föderalen Haushalt, den Gebiets- und den Gemeindehaushalten aufgeteilt werden, spiegelt die Aufteilung der Steuergrundlage, Steuerkompetenzen und Haushaltsfunktionen in Bezug auf die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen wider. Die Gebietshaushalte tragen die Hauptlast der Finanzierung der sozialen und kulturellen Maßnahmen, der Landwirtschaft und der Verwaltungskosten. Die Verteidigungsausgaben stammen völlig aus dem föderalen Haushalt, die Ausgaben für die Justiz werden auf Grund der

---

<sup>1</sup> Statistische Angaben aus: Финансы. – Москва, 2002, S. 61.

gemeinsamen Befugnisse und Kompetenzbereiche des Zentralstaats und der Regionen sowohl aus dem föderalen Haushalt (zu zwei Dritteln), als auch aus den Haushalten der Subjekte der Russischen Föderation und den Gemeindehaushalten finanziert. Da die marktwirtschaftlichen Reformen noch nicht abgeschlossen sind und der Aufbau der föderalen Strukturen noch im Gange ist, ist auch die Reform der Finanzordnung der Russischen Föderation noch nicht abgeschlossen.

### **3.5. Die Außenwirtschaftsordnung**

Eine wichtige Tendenz des entstehenden Wirtschaftssystems Russlands ist der Aufbau von nutzbringenden internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Übergang zu einer offenen Wirtschaft. Die Wirtschaft der UdSSR und anderer sozialistischer Staaten war ein relativ geschlossenes System, das im wesentlichen autonom vom Rest der Weltwirtschaft war. Infolgedessen war der Zugang zu den Auslandsmärkten auf einen engen Kreis von spezialisierten Außenhandelseinrichtungen beschränkt, die dem Außenhandelsministerium der UdSSR untergeordnet waren. Auch wenn die Theorie die Bedeutung der internationalen Arbeitsteilung als Faktor der Produktivitätssteigerung immer anerkannte, herrschte in der Praxis eine autarkistische Denkweise. Die Importe wurden als ein Mittel zur Beschaffung fehlender Waren und die Exporte als ein für die Beschaffung von Devisen notwendiges Übel angesehen. Die weitgehende Abschottung der sowjetischen Wirtschaft hatte negative Folgewirkungen. Das Land hatte ein System von Preisen, die sich prinzipiell von den Weltmarktpreisen unterschieden; der Rubel war keine konvertierbare Währung; Betriebe hatten mangels direktem Kontakt keine Erfahrungen auf dem Weltmarkt. Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Reformen in Russland kam es zu einer prinzipiellen Wende im System der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Ein Hauptmerkmal der Reformen besteht darin, dass die bisherige relative Abgeschlossenheit durch die „Öffnung“ der Wirtschaft, ihre Integration in das System der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen und die Liberalisierung aller Formen des Außenwirtschaftsverkehrs ersetzt wurde. Ab Mitte der 90er Jahre wurden in der russischen Ausfuhr alle Quoten und Lizenzen, Exportzölle und Exportsubventionen praktisch vollständig abgeschafft. Die einzige noch verbliebene Steuerung der Wareneinfuhr ins Land sind Importzölle. Antidumping- oder Ausgleichszölle finden bisher keine Anwendung; die im Ausland weit verbreiteten nichttarifären Einfuhrbeschränkungen werden so gut wie nicht eingesetzt. Allerdings erfolgte die Umsetzung der außenwirtschaftlichen Liberalisierung voreilig und schlecht durchdacht; sie war der binnenwirtschaftlichen Realität fremd und berücksichtigte die in der weltweiten Praxis üblichen staatlichen Lenkungsmaßnahmen im Außenhandel nicht sachgerecht. Die Liberalisierung des Ausfuhrverfahrens war nur für die Brennstoff- und Energiewirtschaft bzw. die Rohwarenproduktion (Eisen- und Buntmetalle) günstig. Ungünstig war sie für die Hochtechnologiebereiche der verarbeitenden Industrie, vor allem den Maschinenbau, die traditionell nicht sehr weltmarktorientiert waren. Durch die rasche „Öffnung“ der russischen Wirtschaft für den Weltmarkt war die Möglichkeit ausgeschlossen, die westlichen Partner dazu zu bringen, die von ihnen oft angewendeten Diskriminierungsmaßnahmen gegen verschiedene russische Exporte abzuschaffen. Im Endeffekt ist der russische Markt viel zu rasch nach außen geöffnet worden. Die Ausfuhr- und Einfuhr liberalisierung hatte damit keine positive Wirkung auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Investitionen in Russland.

Zur Zeit ist es im Bereich der russischen Exporte noch nicht gelungen, für die einheimischen Waren außerhalb des gesättigten Binnenmarktes neue Absatzmärkte zu erschließen. Soweit die Exporte gestiegen sind, ist dies wesentlich auf die immer noch hinter dem Weltniveau zurückbleibenden Inlandspreise für viele Waren zurückzuführen.

## **4. Die Rolle des “Sozialen” in der Wirtschaftsordnung der Russischen Föderation**

### **4.1. Rechtliche Grundlagen**

Gemäß Art.7 §1 der Verfassung ist die Russische Föderation ein Sozialstaat, „dessen Politik die Schaffung von Bedingungen zum Ziel hat, die ein menschenwürdiges Leben und die freie Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gewährleisten“. Im selben Artikel der Verfassung gibt es Leitsätze, die bestimmen, dass in der Russischen Föderation „die Arbeit und Gesundheit des Menschen geschützt, ein garantierter Mindestlohn festgesetzt, staatliche Hilfe für die Familie, Mutter- und Vaterschaft, Kinder, Behinderte und Alte geleistet, das Sozialsystem entwickelt und Renten, Hilfgelder und andere soziale Sicherheiten staatlich garantiert“ werden. Wichtige Bestimmungen bezüglich der Gestaltung und Funktion der Sozialordnung in Russland enthalten auch die folgenden Verfassungsartikel:

Art. 37 bestimmt, dass jeder frei über seine Arbeitsfähigkeit verfügen und seine Tätigkeit und seinen Beruf frei wählen darf (§1). Jeder hat das Recht auf Arbeitsbedingungen, die den Sicherheits- und Hygieneanforderungen entsprechen, auf Entlohnung ohne jegliche Diskriminierung, auf Entlohnung nicht unterhalb des gesetzlich festgelegten Mindestlohns auf Schutz bei Arbeitslosigkeit (§3). Jeder hat ein Recht auf Erholung (§5). Im Rahmen dieser Bestimmung wird die gesetzliche Dauer der Arbeitszeit (8-stündiger Arbeitstag) und der bezahlte jährliche Urlaub (mindestens 24 Tage laut Arbeitsgesetzbuch) festgelegt.

Art. 38 besagt, dass werdende Mütter, Kinder und Familien vom Staat geschützt werden.

Art. 38 enthält Bestimmungen, die die Sozialfürsorge für die Älteren, Kranken, Behinderten, Hinterbliebenen, Kindererziehenden und andere gesetzlich festgelegte Fälle garantieren.

Art. 39 enthält Bestimmungen, die sich auf die Wohnraumpolitik beziehen. So lautet §1: „jeder hat ein Recht auf Wohnraum“. Ferner bestimmt der Gesetzgeber, dass die Wohnungspolitik in die Zuständigkeit der föderalen und regionalen Behörden fällt, die „den Wohnungsbau fördern und die Bedingungen für die Ausübung des Rechtes auf Wohnraum schaffen“. Auch ist eine Norm vorhanden, die den sozial Schwachen Wohnraum garantiert, wenn sie Bedarf daran haben. Der Wohnraum wird kostenlos oder gegen eine erschwingliche Summe aus den staatlichen, städtischen und anderen Wohnraumbeständen zur Verfügung gestellt (§3).

Art. 41 enthält Bestimmungen, die sich auf das Gesundheitswesen und die Krankenversicherung beziehen. Garantiert werden die Gesundheitsfürsorge und die ärztliche Hilfe, die in den staatlichen Einrichtungen und Gemeindeeinrichtungen „kostenlos geleistet und von den jeweiligen Haushalten und aus Versicherungsbeiträgen und anderen Einnahmen finanziert werden“.

Art. 43 bezieht sich auf die Bildungspolitik. Er garantiert eine allgemein zugängliche und kostenlose Vorschul-, Oberschul- und Fachausbildung (§1), ein allgemein anerkanntes Abitur bzw. einen anerkannten Realschulabschluss (§4) und eine Hochschulausbildung auf Wettbewerbsbasis (§3).

Die Funktionen und Verfassungspflichten des Staates bezüglich des Sozialwesens werden zwischen der föderalen Ebene und der Ebene der Subjekte der Russischen Föderation aufgeteilt. Zu den Sonderkompetenzen der föderalen Regierung zählen das Festlegen der Grundlagen der Sozialpolitik und der föderalen Sozialentwicklungsprogramme (Art. 71, Abschnitt (e) der Verfassung). Zu den gemeinsamen Kompetenzen der föderalen Regierung und der Subjekte der Russischen Föderation gehört die soziale Sicherheit bestimmter Bevölkerungsklassen. Die Verfassung schweigt zu den sozialen Funktionen

und der Verantwortung der Gemeinden bzw. der für deren Umsetzung notwendigen finanzielle und wirtschaftliche Basis. Diese Fragen wurden auch im Gesetz „Über die Grundsätze des Aufbaus der Gemeindevertretung in der Russischen Föderation“ nicht berücksichtigt. Demzufolge ist Unbestimmtheit der sozialen Verantwortung zu einem der bedeutendsten Merkmale der Sozialpolitik in der russischen Übergangswirtschaft geworden.

Die auf drei Ebenen verteilte Machtstruktur (föderale, regionale und gemeindliche Ebene) weist keine organische Einheit des Sozialstaates in Russland auf, weil sich die Kompetenzen kreuzen und der Umfang der Verantwortung und der Ressourcen einander nicht entsprechen. Angesichts des Mangels an Finanzmitteln sind sowohl Gouverneure als auch Gemeinden an der freien Verwendung der föderalen zweckgebundenen Haushaltstransfers für die laufenden Aufwendungen interessiert. Dies führt dazu, dass je nach der geographischen Lage die Sozialhilfe unterschiedlich zugänglich ist, die Sätze der Verbrauchsteuern und die Einkommen sich unterscheiden und eine leistungsfähige staatliche Sozialpolitik unmöglich wird.

#### **4.2. Die soziale Lage in Russland**

Ab dem Ende 80er Jahre, also noch vor dem Anfang der marktwirtschaftlichen Reformen, begann in Russland eine Wirtschaftskrise, die für die meisten Bürger von einem Rückgang des Wohlstands begleitet wurde. In den 90er Jahren verschärfte sich die Krise noch, was zur Verringerung der Finanzierung sozialer Einrichtungen und zur Drosselung ihrer Leistungen führte. Da das Sozialwesen während der Sowjetperiode auf Haushaltszuwendungen basierte, ließ sich diese Entwicklung unter den vorherrschenden Krisenbedingungen nicht vermeiden. Betroffen von der Verringerung der Haushaltsfinanzierung waren Krankenhäuser, Schulen und andere Einrichtungen des Sozialwesens. Es gab in Russland auch keine privaten sozialen Einrichtungen, bis heute spielen sie noch keine bedeutende Rolle. Der Hauptgrund der sozialen Krise waren also nicht die Reformen an sich, sondern das Erbe des Kommandosystems. Der Zerfall dieses Systems verfehlte seine Wirkung auf das Sozialwesen nicht. Dazu kamen noch die Fehler der Bürokratie: die schwache Haushaltskontrolle, die oft zu Korruption und zur Unterschlagung jener kargen Mittel führte, die für die sozialen Zwecke bereitgestellt wurden. Auch heute noch ist die Zuweisung von Mitteln an die Regional- und Gemeindehaushalte, aus denen Sozialausgaben hauptsächlich finanziert werden, höchst unzureichend, mit der Folge, dass die regionalen Behörden und die Gemeinden oft ihre Schulden bei Ärzten, Lehrern und anderen Beschäftigten im Sozialwesen nicht begleichen können. Am schmerzhaftesten war für die Bürger Russlands der Verlust an sozialer Sicherheit und Beschäftigungsgarantien. In der Zeit des Sozialismus hatte die gesamte Bevölkerung ein festes, wenn auch niedriges Versorgungsniveau. Beschäftigungsmöglichkeiten und ein garantiertes Einkommen waren ein wichtiger Bestandteil des damaligen Systems. Dank der Reformen traten im Sozialwesen aber auch wichtige positive Änderungen ein. Der Mangel an Waren und Dienstleistungen hat sich verringert, die Auswahl an Konsumgütern vergrößerte sich drastisch, ein Teil der Bürger hat hohe Einkommen. Für den Großteil der Bevölkerung gleichen diese positiven Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten jedoch nicht aus. Zur Zeit weist das Sozialwesen die folgenden Hauptprobleme auf:

a) *Die Arbeitslosigkeit.* Die registrierte Arbeitslosigkeit in Russland ist mit 2 bis 4 % der arbeitsfähigen Bevölkerung, was den besten Werten in Westeuropa entspricht, nicht hoch. Nach der Methodologie der Internationalen Arbeitsorganisation beträgt die Arbeitslosenrate ca. 10 %, was für eine Marktwirtschaft ziemlich viel ist, im Falle einer Übergangswirtschaft aber als durchschnittlich gelten kann.<sup>2</sup> Der Unterschied zwischen den

---

<sup>2</sup> Zum Vergleich: Bulgarien 16%, Tschechien 9,4%, Ungarn 9,6% und Polen 13% (1999).

beiden Werten erklärt sich damit, dass sich bei den Arbeitsämtern nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen registrieren lässt, denn nicht alle haben einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder wollen das komplizierte formelle Anmeldeverfahren durchführen, um ein geringes Arbeitslosengeld zu bekommen. Viele Arbeitslose melden sich nicht an und bestreiten ihren Lebensunterhalt als Kleinunternehmer oder aus anderen Quellen.

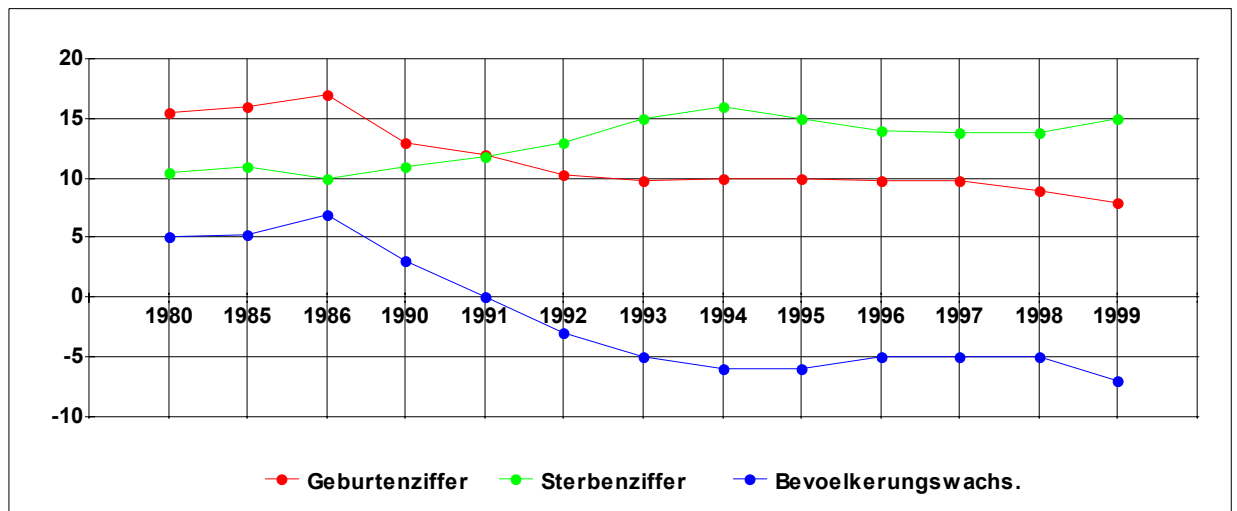
*b) Die abnehmende Bedeutung des Arbeitslohns und die Zunahme der Schattenwirtschaft.* Die abnehmende Bedeutung des Arbeitslohns als Einkommensquelle ist durch zwei Prozesse bedingt. Einerseits war die Abnahme des Lohnanteils an den Geldeinkünften infolge der Steigerung von Besitzeinkommen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit unvermeidlich, andererseits nahm auch die legale Entlohnung ab, was eng mit der krisenhaften Entwicklung in der Gesamtwirtschaft und speziell auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt.

*c) Ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung.* Die Reformen führten zu einer stark steigenden Ungleichheit in der Einkommensverteilung, was sich an der Erhöhung des Gini-Koeffizienten von 0,260 in 1991 auf 0,394 in 1999 erkennen lässt. Dies ist ein auch im internationalen Vergleich hoher Wert. Die Spanne zwischen den Einkünften der 10 % der Einkommensbezieher mit den höchsten Einkünften und den 10 % mit den geringsten Einkünften hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdreifacht: von 4,5 auf 14,5. Die gleiche Tendenz war auch im Bereich des privaten Verbrauchs zu beobachten. Anfang 1998 waren die Verbrauchsausgaben der 10 % der Einkommensbezieher mit den höchsten Einkünften 8-mal höher als die Verbrauchsausgaben der 10 % mit den geringsten Einkünften, und die Lebensmittelausgaben waren 5-mal höher. Ein Jahr später, 1999, lagen die entsprechenden Relationen bereits bei 10 zu 1 bzw. 6 zu 1. Noch stärker ist der Unterschied bei den Ausgaben für Dienstleistungen: die 10 % der Einkommensbezieher mit den geringsten Einkünften bezogen im Jahr 1999 0,6 % der entgeltlichen Dienstleistungen im Bildungswesen, 0,9 % im Gesundheitswesen und 0,2 % im Kur- und Heilstättenwesen, während auf die 10 % Bezieher höchster Einkommen jeweils 34, 40 und 62 v. H. der betreffenden Ausgaben entfielen. Durch die Reformen bildeten sich also soziale Gruppen, die sich in ihrem Einkommen, Verbrauchsniveau und ihrer Verbrauchsstruktur stark unterscheiden, gar polar sind, was dem Ziel der Vermeidung einer übermäßigen sozialen Ungleichheit der Bürger widerspricht.

*d) Die Krise der sozialen Einrichtungen und Institutionen.* Die rasche Kürzung der Finanzzuweisungen führte zum Verfall der Grund- und Oberschulen, des Gesundheitswesens und vieler anderer Grundbestandteile des sozialen Systems. Die Sozialleistungen, die vom Staat noch zur Verfügung gestellt werden, sind von geringer Qualität, setzen oft „Schwarzzahlungen“ seitens der Bevölkerung voraus und sind damit faktisch nicht mehr kostenlos. Die staatlichen Leistungen erreichen auch nicht mehr alle Bürger: 1998 besuchten 12 v. H. der Kinder im Schulalter keine Schule, besonders in Kleinstädten und auf dem Lande. Die schwierige Lage im sozialen Bereich verschärfte den Anstieg der Kriminalität und die flächendeckende Ausbreitung der Korruption.

*e) Der sich verschlechternde Gesundheitszustand der Bevölkerung.* In den 90er Jahren wuchs die Zahl der Krankheiten, darunter sind gefährliche Infektionskrankheiten, die schon längst ausgerottet schienen, wie z.B. Tuberkulose. Nach dem von der EU ermittelten Gesundheitsindex belegt Russland einen der letzten Plätze, zusammen mit Estland und Rumänien. Registriert wird auch ein Geburtenrückgang, der mit dem Produktionsrückgang und der Wirtschaftskrise in den einzelnen Regionen im Zusammenhang steht. Gleichzeitig wuchs die Sterblichkeitsrate fast während der ganzen 90er Jahre. Diese Faktoren bewirkten zusammengenommen, dass die Bevölkerungszahl in Russland zwischen 1992 und 1999 um 2,8 Mio. (oder 2 %) abnahm. Die grafische Darstellung der gegenläufigen Entwicklung von Geburtenrate und Sterblichkeitsrate (siehe nachfolgendes Diagramm) wird auch als „das russische Kreuz“ bezeichnet.

## Natürliche Bevölkerungsentwicklung in der Russischen Föderation 1980 (jährliche Veränderung pro 1000 Menschen)



Quelle: Социальная политика. - Москва, 2003. - S. 298.

Diese Entwicklung bedeutet, dass Russland das einzige europäische Land ist, in dem sich in Friedenszeiten eine so deutliche natürliche Bevölkerungsabnahme abzeichnet. Zur den wichtigsten Todesursachen gehören Kreislauferkrankungen (55 % der Verstorbenen in 1999).<sup>3</sup> An zweiter Stelle stehen bösartige Geschwulste (14,7 %), an dritter Stelle stehen Unfälle und Vergiftungen (13,8 %). Ein besonderes Merkmal ist auch die hohe Sterblichkeitsrate der Männer. Sie bewirkt, dass die Lebenserwartung der Männer mehr als 10 Jahre unter der der Frauen liegt.<sup>4</sup>

Die Krise im russischen Sozialsystem kann nicht den finanziellen Problemen der Sozialsysteme der westlichen Industrieländer in den zurückliegenden Jahren verglichen werden. Man sollte nicht vergessen, dass Russland in den 90er Jahren eine Systemtransformation, also die Veränderung der gesamten politischen und wirtschaftlichen Ordnung, erlebte. Diese Umwälzung ist nicht mit der großen Depression ab 1929, sondern mit den revolutionären Reformen in Russland in den Jahren 1917-22 zu vergleichen, als die Gesellschaft ähnlichen Schwierigkeiten und Lasten ausgesetzt wurde.

### 4.3. Beschäftigungsprobleme und Arbeitsmarktordnung

Unter dem zentralisierten Plansystem kannten die Erwerbsfähigen in Russland so gut wie keine Schwierigkeiten mit ihrer Beschäftigung. Die Versorgung der Bürger mit Arbeitsplätzen war eine der Hauptaufgaben der Planwirtschaft. So erfreulich die hohe Arbeitsplatzsicherheit auch war, führte sie doch unvermeidlich zu einer Vernachlässigung der Effizienz des Arbeitseinsatzes. Die Folge war ein ständiger Mangel an Arbeitskräften, das Fehlen einer leistungsorientierten Entlohnung, fehlende Leistungsanreize und eine niedrige Arbeitsproduktivität.

<sup>3</sup> Hier und weiter werden die statistischen Angaben aus dem Bericht des Ministers für Gesundheitswesen der Russischen Föderation J.A.Schevchenko angeführt / Шевченко Ю.А. Об итогах хода реформ и задачах по развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации на 2000-2004 годы и на период до 2010 года. 15 марта 2000г. М.: ФГУП "Медсервис", 2000.

<sup>4</sup> Vgl. Social Security Programs throughout the World: Europe, Russia, Washington 2002.



Als Russland zur Marktwirtschaft überging, stand es vor der schwierigen Aufgabe der Verwendung von Arbeitskräften, die in bankrotten Staatsbetrieben beschäftigt waren. In dieser Phase zog sich der Staat aus der Lohnpolitik zurück und schaffte die Beschäftigungsgarantie und die bestehenden formellen Beschränkungen für die Mobilität der Arbeitskräfte ab. Um den erwarteten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu dämpfen, schuf der Staat ein Beschäftigungsschutzprogramm für die Werktätigen. Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen ergibt – wie schon erwähnt – nicht das wahre Bild der Beschäftigungssituation in Russland. Auch wenn sich manche pessimistischen Prognosen nicht bestätigten, die Anfang 90er Jahre eine baldige zweistellige Arbeitslosenquote vorhersagten, ist die tatsächliche Arbeitslosigkeit im Lande wesentlich höher als die offizielle. So schließt die Statistik in die Zahl der Arbeitslosen keine Personen ein, die unentgeltlich zwangsbeurlaubt sind oder Kurzarbeit leisten. Manchen Schätzungen zufolge ist die wahre Zahl der Arbeitslosen heute mindestens 3 bis 4 Mal höher als die offizielle Statistik ausweist. 1994 machten die Arbeiter 63 % der Arbeitslosen aus, 20,5 % der Arbeitslosen waren Spezialisten. Der Großteil der Arbeitslosen (70 %) hatten 1996 das Abitur oder einen Fachschulabschluss. Nur 8,3 % der Arbeitslosen haben eine Hochschulbildung.<sup>5</sup> Allerdings ist die Nachfrage nach vielen Arbeiterberufen in vielen Branchen auch heute noch nicht gesättigt, trotz der starken Wirtschaftsflaute. Ein Problem stellt nicht zuletzt der regionale Aspekt der Arbeitslosigkeit dar: In einer Reihe russischer Regionen (Dagestan, Tschuwaschien, Adygea, Bezirke Pskow, Jaroslawl und Iwanowo) sind die Arbeitsbeschaffungsmöglichkeiten angesichts der hohen Arbeitslosenrate sehr begrenzt. In diesen Regionen gibt es Dutzende von Bewerbern für jede unbesetzte Stelle. Ursachen hierfür sind vor allem die einseitige Ausrichtung der Wirtschaft in diesen Regionen und die Abhängigkeit von einigen Großbetrieben, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden.

Die Qualifikation der Arbeitskräfte in Russland bleibt hinter der in den meisten entwickelten Ländern zurück. So betrug Anfang 90er Jahre der Anteil der hauptsächlich geistige Arbeit verrichtenden Arbeitskräfte ca. 40 %, während der Anteil der hauptsächlich körperliche Arbeit verrichtenden Arbeitskräfte bei über 60 % lag. In den USA z. B. sind die entsprechenden Anteile 58% und 42%.

Zu den Problemen am Arbeitsmarkt zählt auch das in Russland noch nicht gelöste Problem der Verwendung der Arbeitskräfte, die nach dem Ende des sozialistischen Systems vorhanden waren. Da die Umstrukturierung von Betrieben in Richtung auf rentable Produktion für den Markt nur in begrenztem Ausmaß stattfand, ist die Folge eine erhebliche „Schattenbeschäftigung“, die in der offiziellen Statistik nicht erfasst wird. Sie erfolgt z.B. im unorganisierten Kleinhandel und im Bereich illegaler Geschäfte. Außerdem sind z.B. in den Bereichen Beratung, Nachhilfeunterricht, Kfz-Reparatur und Bau Tätigkeiten weit verbreitet, die ohne jegliche Anmeldung bzw. Steuerentrichtung ausgeübt werden.

Erschwert wird die Umstellung am Arbeitsmarkt auch durch bestimmte Haltungen und Einstellungen der Arbeitskräfte, z.B. die fehlende Fähigkeit zur selbständigen Stellensuche und übertriebene Lohnvorstellungen bei viel zu niedriger Arbeitsproduktivität.

Ein weiteres Problem sind administrative, rechtliche und wirtschaftliche Beschränkungen, die für den russischen Arbeitsmarkt typisch sind und die freie Vermittlung der Arbeitskräfte zu möglichst vorteilhaften Bedingungen behindern. Dazu gehören die offizielle Wohnanmeldung (auch wenn diese offiziell abgeschafft wurde), der Mangel am Wohnraum und das Fehlen eines funktionsfähigen Wohnungsmarktes.

---

<sup>5</sup> Калашников С.В. Становление социального государства в России. - Москва, 2003, S.131.

Der Arbeitsmarkt in Russland ist weithin unausgeglichen, sowohl in regionaler Hinsicht, bezogen auf Qualifikationen, Branchen wie auch in demographischer Hinsicht. Zu den wichtigsten Unausgeglichenheiten des Marktes gehören:

a) *Regionale Disparitäten.* Es gibt sowohl Regionen mit Arbeitskräfteüberschuss (der Süden Russlands und manche Großstädte), als auch solche, in denen es an manchen Kategorien von Arbeitskräften mangelt (im Norden Russlands z.B. und im fernen Osten).

b) *Branchendisparitäten.* Der Umstand, dass die russische Wirtschaft stark auf die Schwerindustrie und die Produktion für militärische Zwecke ausgerichtet ist und in diesen Bereichen eine übermäßige Konzentration der Arbeitskräfte, allem voran der hochqualifizierten, vorhanden ist, verschärft die Unausgeglichenheit des Arbeitsmarktes.

c) *Berufliche und qualifikationsmäßige Disparitäten.* Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Qualifikationen der Arbeitskräfte in Russland im Vergleich mit vielen entwickelten Ländern unzureichend sind. Daher fehlen in vielen Wirtschaftszweigen Spezialisten – trotz bestehender Arbeitslosigkeit bei den geringer Qualifizierten. Viele Spezialisten sind auch berufsfremd eingesetzt. In manchen Segmenten des russischen Arbeitsmarktes besteht ein starker Wettbewerb um die vorhandenen Arbeitskräfte. Hauptsächlich sind dies die Stellen für Juristen, Finanz- und Buchhaltungsfachleute, die sich im schnell wachsenden Bank- und Versicherungssektor bzw. Handel guter Nachfrage erfreuen. Gefragt sind auch manche Arbeiterberufe. Die meisten anderen Berufe, besonders auch viele, die eine Hochschulbildung einschließen, sind auf dem Markt nicht besonders gefragt.

Nach dem 1992 verabschiedeten Gesetz „Über die Bevölkerungsbeschäftigung“ gibt es in Russland einen Schutz bei Arbeitslosigkeit. Dieser Schutz ist allerdings nicht sehr wirksam. Das Programm der Arbeitslosenversicherung sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik werden von den Arbeitsämtern umgesetzt und seit 2001 aus dem föderalen Haushalt finanziert. In allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik werden die Aufgaben auf der föderalen Ebene festgelegt; mit der Ausarbeitung und Umsetzung der gefassten Beschlüsse werden die jeweiligen Abteilungen in den Subjekten der Russischen Föderation (über die lokalen Arbeitsämter) beauftragt. Einen Anspruch auf das Arbeitslosengeld haben die als arbeitslos gemeldeten Personen. Eine frühere Beschäftigung bzw. Zahlung von Versicherungsbeiträgen ist keine unbedingte Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Antragsteller, die noch nie beschäftigt waren, haben einen Anspruch auf einen Minimalsatz. Das Arbeitslosengeld für diejenigen, die Arbeitserfahrungen haben, wird gemäß der Zahl der Arbeitswochen, für die Versicherungsbeiträge geleistet wurden und dem Durchschnittslohn in den vorangegangenen 12 Monaten berechnet. Die Beschäftigten, die innerhalb eines Jahres vor der Antragstellung mindestens 26 Wochen gearbeitet haben, bekommen in den ersten 3 Monaten 75 %, in den nächsten 4 Monaten 60 %, und in den weiteren 5 Monaten 45 % dieses Durchschnittslohns. Das Arbeitslosengeld wird maximal 12 Monate gezahlt; die maximale Dauer der Arbeitslosmeldung ist 18 Monate. Die Bürger, deren Anspruch auf das Arbeitslosengeld bereits erloschen ist, haben Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Die Form und die Höhe dieser Hilfe sind unterschiedlich. Obwohl die Hauptparameter des Arbeitslosengeldsystems der internationalen Praxis entsprechen, schützt es in Wirklichkeit nur ganz wenige der Arbeitslosen. 1997 bekamen lediglich 23 v. H. aller Arbeitslosen Arbeitslosengeld oder –hilfe. Dem liegen die folgenden Ursachen zugrunde. Erstens ist die Höhe dieser Leistungen sehr niedrig. Dies hängt hauptsächlich mit dem Berechnungsverfahren und der fehlenden Bindung der Arbeitslosengelder an die Preisentwicklung zusammen. Die Hälfte der angemeldeten Arbeitslosen hat lediglich den Anspruch auf das minimale Arbeitslosengeld, das unter 10 % des Durchschnittslohns beträgt. Zweitens ist das Anmeldeverfahren umständlich. Drittens hilft das Arbeitsamt wenig bei der Arbeitsvermittlung. Viertens wird die Leistung der 2. Stufe, die Arbeitslosenhilfe, in Wirklichkeit kaum ausbezahlt und beträgt nur 2 %

aller Geldleistungen für die Arbeitslosen. Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden in Russland von denselben Behörden umgesetzt, die die Arbeitslosengeldprogramme umsetzen. Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird über den staatlichen Beschäftigungsfonds geleistet. Die Ausgaben für die aktive Beschäftigungspolitik machen einen relativ kleinen Teil der Ausgaben des Beschäftigungsfonds aus.

#### **4.4. Das System der sozialen Sicherung**

##### **4.4.1. Hauptprobleme**

Die Transformation des russischen Wirtschaftsystems Anfang der 90er Jahre versetzte die Bevölkerung des Landes in eine radikal neue Situation, die von ungewöhnlich hohen sozialen Risiken gekennzeichnet war. Die Logik der liberalen Reformen in der Wirtschaft und im Sozialwesen führte zwangsläufig zur Forderung nach grundlegenden Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung. An die Stelle der früheren paternalistischen Institutionen der sozialen Sicherung traten Systeme, die sich auf folgende Prinzipien stützen:

- 1) persönliche Verantwortung des Individuums;
- 2) Kollektiv- und Gruppenformen wie gesetzliche und freiwillige Sozialversicherung (die nur dann funktionieren, wenn die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für diese Institutionen gewährleistet werden);
- 3) staatliche Sozialhilfe für die sozial Schwachen.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass es bisher nicht gelungen ist, annehmbare Voraussetzungen für die privaten und kollektiven Formen der sozialen Sicherheit in Russland zu schaffen. Die Reallöhne, also die Basis der Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung, sind nicht gestiegen, sondern sanken auf weniger als die Hälfte ihres früheren Niveaus, und die Finanzinstitutionen der Privat- und Sozialversicherung werden noch aufgebaut. Das in Russland existierende Sozialversicherungssystem behielt deshalb bis heute Merkmale, die eher für die Sozialhilfe und nicht für eine Versicherung typisch sind. Trotz der ziemlich hohen Versicherungslast für den Arbeitsgeber (30 v. H. des Lohnfonds) sind die meisten Sozialzahlungen viel zu gering und stehen in keinem akzeptablen Verhältnis zu den geleisteten Versicherungsbeiträgen.<sup>6</sup> Die rechtlichen Grundlagen der Institutionen der sozialen Sicherheit sind noch im Entstehen. Das Sozialversicherungssystem und das Sozialhilfesystem sind in der Praxis nicht getrennt. Diese Bedingungen erklären auch das mangelnde Interesse der breiten Schichten der Beschäftigten an der rechtzeitigen und vollständigen Einzahlung der Versicherungsbeiträge (der Arbeitnehmer und –geber) für die staatlichen Sozialfonds.

##### **4.4.2. Gesundheitswesen und Krankenversicherung**

Das russische Gesundheitswesen basiert im Wesentlichen auf den Prinzipien des sowjetischen Gesundheitswesens, zu denen insbesondere gehörte:

- 1) das Recht auf kostenlose ärztliche Betreuung;
- 2) Finanzierung des Gesundheitswesens aus dem Staatshaushalt und aus Abgaben von Staatsbetrieben;
- 3) ärztliche Betreuung durch die staatlichen Heilanstalten und Vorsorgeeinrichtungen;

---

<sup>6</sup> Vgl. Калашников С.В. Становление социального государства в России. - Москва, 2003, S. 20.

- 4) ambulante Behandlung in Polikliniken, in denen verschiedene Fachärzte zusammenarbeiten;
- 5) ein zentralisiertes Verwaltungssystem.

Das Recht aller Bürger auf ärztliche Betreuung wurde in Sowjetrußland als erstem Land der Welt 1918 ausgerufen. Um dieses Recht zu gewährleisten, wurde ein verzweigtes Netz an Heilanstalten und Vorsorgeeinrichtungen aufgebaut. Fast alle dieser Einrichtungen befanden sich im Staatseigentum. Eine kleine Zahl der ärztlichen Einrichtungen gehörte den Gewerkschaften und gesellschaftlichen Einrichtungen. Die Heilanstalten und Vorsorgeeinrichtungen im staatlichen Besitz teilten sich auf zwei Gruppen auf. Die erste Gruppe vertrat das System der staatlichen Einrichtungen, die direkt aus dem Staatshaushalt finanziert wurden. Man nannte sie Einrichtungen des Gesundheitsministeriumssystems. Jede von ihnen betreute sämtliche Kinder und Erwachsenen, die innerhalb eines bestimmten Bezirks lebten. Die zweite Gruppe bestand aus Einrichtungen, die im Dienst der öffentlichen Dienststellen und Staatsbetriebe standen und für die Betreuung der Mitarbeiter dieser Dienststellen und Betriebe bzw. ihrer Familien zuständig waren.

Die Sowjetbürger hatten somit das Recht auf kostenlose ärztliche Betreuung und konnten auch in der Praxis von diesem Recht Gebrauch machen. Die verschiedenen Klassen der Bürger erhielten aber eine ärztliche Betreuung unterschiedlicher Qualität. Ressortgebundene Heilanstalten leisteten bessere Fürsorge für die Partei- und Staatsfunktionäre. Zu den Merkmalen des sowjetischen Gesundheitswesens gehörte die ambulante Behandlung in Polikliniken, in denen verschiedene Fachärzte zusammenarbeiten. Ein weiterer wichtiger Unterschied des russischen Gesundheitswesens im Vergleich zu anderen Ländern ist die gesonderte ärztliche Betreuung der Kinder. In Rußland gibt es spezialisierte Kinderpolikliniken und –krankenhäuser. Das sowjetische Modell des Gesundheitswesens hatte erhebliche Vorteile gegenüber den Systemen der Sozialversicherung und der privaten Gesundheitsfürsorge, die weltweit bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts dominierten. Dieses Modell gewährte der gesamten Bevölkerung des Landes kostenlose qualifizierte ärztliche Betreuung einschließlich medizinischer Vorsorge. Allerdings hatte die staatliche Lenkung und Finanzierung des Gesundheitswesens auch wesentliche Nachteile. Aufgrund der streng zentralisierten Kontrolle über die Heilanstalten konzentrierten sich deren Mitarbeiter auf quantitative Kennziffern auf Kosten der qualitativen. Hinzu kam die sich nur langsam verbessernde Versorgung mit materiellen Ressourcen. Das Gesundheitswesen in der UdSSR hatte eine niedrige Priorität bei der Verteilung der finanziellen und materiellen Ressourcen.<sup>7</sup>

Ende der 80er Jahre war die in Rußland vorherrschende Meinung, zur Finanzierung des Gesundheitswesens durch ein Versicherungssystem überzugehen. Dieser – auch in anderen Ländern erfolgende - Wechsel im Finanzierungssystem war von dem Wunsch bestimmt, zusätzliche Finanzierungsquellen für das Gesundheitssystem zu erschließen. Man ging auch davon aus, dass die Finanzierung über ein Versicherungssystem institutionelle Voraussetzungen für die Erhöhung der Effektivität des Ressourceneinsatzes im Gesundheitswesen schafft. Das Gesetz „Über die Krankenversicherung“ wurde 1991 verabschiedet. Es bestimmte, dass die gesetzlichen Krankenversicherungsbeiträge für die Beschäftigten von ihren Arbeitgebern zu zahlen sind. Seit 2001 sind die gesetzlichen Krankenversicherungsbeiträge ein Teil der sozialen Einheitssteuer. Das im Gesetz festgelegte Aufbaumodell der Krankenversicherung sieht vor, dass konkurrierende Krankenversicherungen die Rolle der Versicherungsträger übernehmen. Die Versicherungsträger schließen mit den Arbeitgebern Verträge über die Versicherung von Beschäftigten und mit den Behörden Verträge über die Versicherung von Nichtarbeitenden ab,

---

<sup>7</sup> Vgl. Bourhanskaia E., Kubataev A., Paterson, M.A., Russia's Health Care System: Caring in a Turbulent Environment / Handbook of International Health Care Systems, New York 2002, S.64 f.

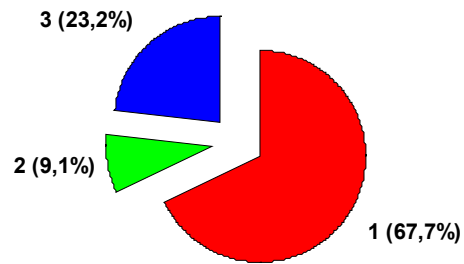
wählen die Heilanstalten und bezahlen die Leistungen für die Versicherten. Man ging davon aus, dass dieses Modell zu Wettbewerbsbedingungen bei dem Abschluss der Verträge mit Versicherungsnehmern, d.h. mit Arbeitgebern und örtlichen Behörden, und bei dem Abschluss von Verträgen zwischen Versicherungsträgern und Heilanstalten führt. Mit der Eintreibung der gesetzlichen Krankenversicherungsbeiträge wurde eine für diesen Zweck in jedem Subjekt der Russischen Föderation gegründete spezialisierte staatliche Finanzeinrichtung, der territoriale Fonds der gesetzlichen Krankenversicherung, beauftragt. Das neue Finanzierungssystem sah die Beibehaltung der staatlichen Behörden im Gesundheitswesen vor. Ihre Funktionen mussten aber radikal geändert werden. Statt der Lenkung und direkten Finanzierung der medizinischen Einrichtungen müssen die Gesundheitsbehörden jetzt die Einhaltung der Anforderungen an die Organisation und Qualität der ärztlichen Hilfe kontrollieren, Beratungshilfe bzw. methodische Richtlinien zur Verfügung stellen und Programme zur Erreichung gesundheitspolitischer Ziele aufstellen und umsetzen.

Die Reform des russischen Gesundheitswesens in den 90er Jahren blieb jedoch unvollständig und ihre Ergebnisse waren keineswegs überzeugend. In der Übergangszeit verringerten sich die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates im Bereich des Gesundheitswesens, was den Zugang der breiten Masse der Bevölkerung zu kostenloser ärztlicher Betreuung in Frage stellte. Die staatlichen Mittel für das Gesundheitswesen schrumpften innerhalb des letzten Jahrzehnts preisbereinigt um ein Drittel. Diese starke Reduzierung der öffentlichen Finanzierung des Gesundheitswesens führte aber zu keiner Änderung der staatlichen Verpflichtungen hinsichtlich der kostenlosen ärztlichen Betreuung. Artikel 41 der russischen Verfassung besagt: „Die ärztliche Betreuung in den staatlichen und gemeindlichen Gesundheitseinrichtungen wird den Bürgern kostenlos gewährt“. Die geltenden staatlichen Verpflichtungen im Gesundheitswesen tragen aber inzwischen den Charakter einer Deklaration. Der Umfang der staatlichen Mittel für das Gesundheitswesen betrug in den letzten Jahren ca. 3 % des BIP. Entwicklungsländer mit einem ähnlichen Niveau der Staatsausgaben garantieren ihrer Bevölkerung nur eine minimale ärztliche Grundversorgung, während in hochindustrialisierten Ländern der Staat durchschnittlich 6 bis 7 v. H. des BIP ausgibt; in keinem Land der Welt wird aber die Unentgeltlichkeit aller Arten der ärztlichen Hilfe allen Bürgern garantiert.<sup>8</sup> In Russland setzen sich die Gesundheitskosten für die Bevölkerung aus den Arzneykosten, den Kosten der legal von den medizinischen Einrichtungen geleisteten ärztlichen Betreuung, den freiwilligen Krankenversicherungsbeiträgen und den Summen zusammen, die für die nach dem Gesetz kostenlos zu erbringenden Leistungen schwarz bezahlt werden (siehe nachfolgende graphische Darstellung).

---

<sup>8</sup> Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. Москва, 2003, S. 87.

## Gesundheitskosten des Staates und der Bevölkerung im Jahr 2000



1. Staatliche Gesundheitskosten
2. Medizinische Dienstleistungen gegen Entgelt
3. Einzelverkauf von Medikamenten

Quelle: Здравоохранение в России: Статист. сборник. - М.: Госкомстат России, 2001, S. 260 f.

In einer Situation, in der für die offiziell kostenlose ärztliche Betreuung bezahlt werden muss, ist die Lage am schwierigsten für die sozial Schwachen und die Familien außerhalb der Großstädte. Sie müssen einen großen Teil ihrer Familienbudgets für Medizin ausgeben und oft auch auf die ärztliche Betreuung und den Kauf von Arzneien verzichten. Die kostenlose ärztliche Betreuung wird zunehmend durch eine entgeltliche ersetzt. Eine Politik, die diese Tatsache ignoriert, führt zur Verstärkung sozialer Ungleichheit. Das Verhalten der Krankenversicherungen im Rahmen des gesetzlichen Krankenversicherungssystems wird scharf kritisiert. Mindestens die Hälfte der Versicherungsgesellschaften sind lediglich die passiven Vermittler zwischen den gesetzlichen Krankenkassen und den medizinischen Einrichtungen: Sie überweisen praktisch den letzteren die vom territorialen Fonds erhaltenen Finanzmittel, behalten die Vermittlungsgebühr für ihre Tätigkeit und kümmern sich weder um die Kontrolle Mittelverwendung, noch um die Qualität der ärztlichen Betreuung, noch um die Wahrnehmung der Patientenrechte.

### 4.4.3. Rentenversicherung

In der UdSSR war das Rentenversorgungssystem Teil des allgemeinen Sozialwesens. Es war nicht nur für die Auszahlung der Renten und verschiedener Zuwendungen zuständig, sondern auch für bestimmte Formen der sozialen und ärztlichen Betreuung, die Pflege in Heilstätten und Kureinrichtungen und für den Unterhalt und die Verpflegung von Älteren und Erwerbsunfähigen. Nach der Verfassung der UdSSR hatten alle Bürger einen Anspruch auf Altersversorgung, Krankenbeihilfe, Unterstützung im Fall von Arbeitsunfähigkeit oder Erwerbsminderung, sowie auf Hinterbliebenenrente. Trotz der zahlreichen wirtschaftlichen Nachteile hatte dieses System eine wichtige Eigenschaft: es gewährleistete allen Bürgern das notwendige Existenzminimum. Die Gelder für die staatliche Rentenversorgung stammten, ebenso wie die anderen Gelder für die staatliche Sozialversicherung, aus dem staatlichen Sozialversicherungsetat, der seinerseits ein Teil des Staatshaushalts war. Die systematischen Rentenerhöhungen und die wachsende Zahl der Rentner bedingten den Anstieg der Zuweisungen aus dem Staatshaushalt in den staatlichen Sozialversicherungsfonds. Mitte der 80er Jahre war die Finanzdecke im Bereich der Rentenzahlungen derartig knapp, dass für die nächste routinemäßige und geringe Rentenerhöhung zusätzliche Mittel herangezogen werden mussten. Die Entwicklung des

Rentensystems bis 1992 war also mit zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen verbunden, die nur durch die gründliche Veränderung des gesamten Rentensystems auf der Grundlage des Versicherungsprinzips gelöst werden konnten.

Vor 2001 setzten sich die Mittel des staatlichen Rentensystems aus den Versicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und den Bewilligungen des föderalen Haushalts zusammen. Die Arbeitgeberbeiträge betragen 28 % des Lohnfonds. Pflichtbeiträge in Höhe von 1 % der Einkünfte wurden auch von den Beschäftigten geleistet. Ab 2001 wurden die Versicherungsbeiträge durch die von den Arbeitgebern zu zahlende soziale Einheitssteuer ersetzt. Der an das staatliche Rentensystem abgeführte Steuersatz beträgt 28 % der Entlohnung des jeweiligen Arbeitnehmers, falls diese nicht die Höhe von 100.000 Rubel (ca. 3.500 US-Dollar) jährlich überschreitet. Die darüber hinausgehenden Einkommensanteile werden regressiv besteuert.

Die neuen, die Rentenversorgung reformierenden Gesetze wurden 2001 verabschiedet. Das neue staatliche System sieht verschiedene Rentenleistungen (Altersrenten, Unfallrenten, Sozialrenten, Hinterbliebenenrenten usw.) vor. Das Ziel der Reform bestand darin, die Finanzierung des Rentensystems sicherzustellen, die Höhe der Renten anzuheben und die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das Rentensystem zu berücksichtigen. Das neue Rentenversorgungssystem besteht aus drei Bestandteilen: Erstens der vom Staat garantierten Altersrente in Höhe eines festen Richtsatzes, zweitens der Auszahlung des Versicherungsanteils der Altersrente, drittens der Auszahlung des Sparanteils der Altersrente. Die vom Staat garantierte Rente wird auf Lebenszeit gezahlt. Einen Anspruch darauf haben Männer ab 60 Jahren und Frauen ab 55 Jahren, die mindestens 5 Jahre lang versichert waren. Die garantierte Altersrente ist für alle Versicherten in gleicher Höhe festgesetzt. Die Finanzierungsquelle des zweiten Teils der Altersrente, des Versicherungsanteils, sind die Versicherungsbeiträge. Diese sind ein Teil der Sozialsteuer und werden vom Arbeitgeber bzw. Unternehmer an den Rentenfonds abgeführt. Die Finanzierungsquelle des dritten Teils der Altersrente, des Sparanteils, sind die Versicherungsbeiträge zur Sparanteilsfinanzierung bzw. die Anlagegewinne aus diesen Beiträgen. Für Personen des Jahrgangs 1967 oder jünger sind diese Beiträge in Höhe von 6 % des Sozialsteuersatzes von 28 % vorgesehen. Für die kommenden Jahre ist die stufenweise Erhöhung der jährlichen Sozialsteuerabgaben an das Rentensparsystem auf 9 bis 10% geplant. Dabei werden die Sozialsteuerabgaben an das Rentenverteilungssystem um die Höhe der Abgaben an das Sparsystem gesenkt. Die Versicherungsbeiträge zur Sparanteilsfinanzierung werden in einem speziellen Teil des individuellen Personenkontos angerechnet. Neben den staatlichen Rentensparfonds existiert auch die private Rentenversorgung, die vor allem die von nichtstaatlichen Rentenfonds verwalteten berufsbezogenen Rentensysteme umfasst.

#### **4.5. Wohnungspolitik**

Die Wohnungswirtschaft in Russland befindet sich im Übergang vom staatlichen System der Wohnungsvergabe und –nutzung zum Mischsystem mit Wohnraumzuweisung bzw. Wohnungsversorgung auf hauptsächlich marktwirtschaftlicher Basis. Zu Zeiten des Sozialismus war der Großteil des Wohnraums in staatlichem Besitz. Der Wohnraum galt als dem Bürger vermietet, in der Regel ohne zeitliche Begrenzung. Der Wohnungsbau wurde direkt aus dem Haushalt finanziert. Die Wohnungen wurden von der Behörde an die Wohnungssuchenden vergeben. Die Vergabe erfolgte nach einer Warteliste. Anspruch auf Verbesserung der Wohnverhältnisse und dementsprechend auf die Aufnahme in die Warteliste hatten die Familien, auf die pro Mitglied weniger Wohnfläche entfiel als die festgelegte Wohnraumnorm. Ein Teil des Wohnraums wurde von Staatsbetrieben finanziert und unter deren Mitarbeitern verteilt. Die Verteilung erfolgte ebenso nach einer Warteliste, aber die vom Betrieb festgelegten Kriterien waren großzügiger. Neben den allgemeinen

Wartelisten gab es spezielle Listen für Behinderte, Kriegsveteranen usw. Der Mieter konnte die von ihm belegte Wohnung tauschen, der Tausch bedurfte aber der Einwilligung der Behörde. Die Landbewohner bauten teilweise Häuser auf eigene Kosten. Diese Häuser waren dann ihr persönliches Eigentum. Die Städter hatten die Möglichkeit, einer Baugenossenschaft beizutreten und Wohnungsbesitzer auf eigene Rechnung zu werden. Der Mietzins wurde in der UdSSR 1928 festgesetzt und jahrzehntelange nicht mehr korrigiert. Die Gebühren für kommunale Dienstleistungen (Wasserver- und -entsorgung, Müllabfuhr) wurden auf einem sehr niedrigen Niveau festgesetzt. Deshalb deckten Anfang der 90er Jahre die Zahlungen der Bevölkerung lediglich 4 v. H. des tatsächlichen Aufwands der Wohnraumnutzung. Aus der Miete war eine Aufenthaltsgebühr geworden, die in keinem Verhältnis zu den wirklichen Kosten der Wohnraumnutzung stand. Die Differenz zu den tatsächlichen Kosten wurde durch den öffentlichen Haushalt und durch Mittel der Staatsbetriebe gedeckt, in deren Bilanz diese Wohnungen enthalten waren. Der Anteil der Wohnungsnutzungsausgaben im Budget der privaten Haushalte betrug durchschnittlich 2 %. Anfang der 90er Jahre erreichten die Gesamtausgaben des Staatshaushalts, der Betriebe und der Bürger für die Wohnungs- und Kommunalwirtschaft 7,5 v. H. des BIP.<sup>9</sup>

Der Beginn des Übergangs zur Marktwirtschaft war auch der Beginn institutioneller Reformen in der Wohnungswirtschaft. 1991 wurde das Gesetz „Über die Privatisierung des Wohnraumfonds in der Russischen Sowjetischen Föderativen Sozialistischen Republik“ und 1992 das Gesetz „Über die Grundsätze der föderalen Wohnungspolitik“ verabschiedet. Die Änderungen betrafen vor allem Wohnungseigentumsrechte. Die unentgeltliche Privatisierung der von Mietern bewohnten Wohnräume wurde erlaubt. Ziel dieser Maßnahme war es, die politische Unterstützung der Bevölkerung für die Reformpolitik zu sichern und günstige Möglichkeiten für die schnelle Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse in der Wohnungswirtschaft zu schaffen. Durch die Reformen veränderte sich die Eigentumsstruktur des Wohnraumbestands drastisch. Während sich 1990 nur 33 % der gesamten Wohnfläche im Privateigentum befanden, erreichte dieser Anteil im Jahr 2000 65 %.<sup>10</sup> In kurzer Zeit entstand ein Markt für Neubauwohnungen und ein Markt für Altbauwohnungen. Ende der 90er Jahre wurden in den russischen Großstädten jährlich 1,5 bis 2 % der privaten Wohnungen verkauft. Ein legaler Markt für Mietwohnungen entwickelte sich dagegen kaum und existiert hauptsächlich in Schattenformen. Zu den Gründen hierfür gehört die Neigung der Bürger, die Steuer auf Mieteinnahmen zu hinterziehen, und die schwache Kontrolle des Staates über die Wohnraumnutzung zwecks Gewinnerwirtschaftung. In den 90er Jahren war die staatliche Wohnungspolitik auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse durch die Eigenfinanzierung seitens der Bürger gerichtet. Im Bereich der Einkommenssteuer wurden Ermäßigungen für Bürger eingeführt, die entweder eigene Mittel in den Wohnungsbau bzw. –kauf investierten, oder ihre Wohnung bzw. Ihr Haus auf dem Immobilienmarkt zwecks weiterer Verbesserung der eigenen Wohnverhältnisse verkauften. Infolgedessen fand ein grundlegender Strukturwandel in der Finanzierung des Wohnungsneubaus statt: 2000 betrug der Anteil der Erbauer von Eigenheimen an der Gesamtfläche der Neubauten 42 v. H. Dabei wird der Bau fast ausschließlich durch Direktinvestitionen finanziert. Die langfristige Kreditfinanzierung des Wohnungskaufs ist noch nicht verbreitet.

---

9 Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. Москва, 2003, S. 232.

10 Российский статистический ежегодник. 2001. Москва: Госкомстат России, 2001. S. 200.



## Formen des Eigentums an Wohnraum in Russland 1990 - 2000, %

Arten des Wohnungsfonds	1990	1995	2000
Privateigentum	33	53	65
darunter im persönlichen Wohnungseigentum	26	44	58
staatliches Eigentum	42	10	6
kommunales Vermögen	25	30	27
Mischformen	0	7	2
Insgesamt	100	100	100

Quelle: Российский статистический ежегодник. 2001.- Москва: Госкомстат России, 2001. - S. 200.

Der Staat behält seine Verpflichtungen gegenüber die Personen, die von Behörden oder Gemeinden in die Warteliste für die Verbesserung der Wohnverhältnisse eingetragen wurden. Als Priorität der staatlichen Wohnbaufinanzierung gilt aber nun die Bereitstellung nicht rückzahlbarer Beihilfen für den Wohnungskauf. Die Beihilfen werden je nach Familieneinkommen und Bedarf an Verbesserung der Wohnverhältnisse bereitgestellt. Das Problem der mangelnden Versorgung mit Wohnungen bzw. Häusern, die modernen Vorstellungen über normale Wohnverhältnisse entsprechen, ist akut: 1998 mußten 4 Mio. Personen in Wohnungsgemeinschaften und weitere 5,8 Mio. in Wohnheimen leben. Der Fehler der früheren und auch heutigen staatlichen Wohnraumpolitik besteht in einer zu starken Konzentration auf die Entwicklung der Großstädte und einer Vernachlässigung des Baus von Versorgungsnetzen auf dem Lande und in Mittel- und Kleinstädten. So hatten im Jahr 2000 14 % der städtischen Wohnräume keinen Leitungswasser- und 16 % keinen Kanalisationsanschluss; 25 % hatten kein heißes Wasser; 2 % der Wohnräume sind als morsch oder baufällig und daher abbruchreif eingestuft; nur 22 % der Wohnungen haben Telefonanschluss (in Moskau sind es 44 %).<sup>11</sup>

Zu den Rahmenbedingungen der russischen Wohnungspolitik, ob zu Sowjetzeiten oder auch heute, gehört die intensive Zuwanderung in die russischen Großstädte. Die früheren und heutigen Ursachen dieser Zuwanderung sind aber unterschiedlich. Ab Anfang des 20. Jahrhunderts bis Ende der 80er Jahre waren Industrialisierung und Urbanisierung die führenden Triebkräfte für die Zuwanderung vom Land in die Städte.<sup>12</sup> Zwei Drittel der heutigen Städte entstanden und entwickelten sich während der historisch relativ kurzen Sowjetzeit. Heute resultiert die unvermindert anhaltende Zuwanderung in die russischen Großstädte dagegen nicht aus der Abwanderung aus den Dörfern, sondern aus dem Zustrom von russischsprachigen Flüchtlingen aus den GUS-Staaten, Umsiedlern aus den wirtschaftlich stagnierenden nördlichen und östlichen Regionen bzw. dem Nordkaukasus sowie Einwohnern der russischen Mittel- und Kleinstädte, die unter den heutigen Verhältnissen zum wirtschaftlichen Vegetieren verdammt sind. Charakteristisch für die sowjetische Urbanisierung war das schnelle Wachstum neuer Mittel- und Großstädte als Zentren von Monointerindustrie (z.B. Nowokusnezsk, Magnitogorsk), als „Städte der Wissenschaftler“ (z.B. Dubna, „Akademiestadt“ bei Nowosibirsk), oder als „geschlossene Städte“ (z.B. Sneschinsk, Sarow). Heute sind viele Städte, ob die neuen oder die alten, Opfer des Marktes: Deindustrialisierung, Außerbetriebsetzung von Zechen und Werken, die Krise in der Wissenschaft und im Gesundheitswesen und andere ähnliche Prozesse zwingen die Bevölkerung von den lange bewohnten Orten in die Großstädte, die mehr Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt und für das Überleben bieten.

<sup>11</sup> Социальная политика. – Москва, 2003. S. 431.

<sup>12</sup> In den westeuropäischen Ländern, in der USA und in Japan ist der Anteil der Stadtbewohner den russischen Zahlen ähnlich.

Im Mai 1997 wurden in einem Präsidentenerlass Richtlinien für eine Wohnungsreform aufgestellt. Sie sahen innerhalb einer Frist von 7 Jahren den Übergang von der staatlichen Finanzierung der kommunalen Dienstleistungen zur vollständigen Finanzierung dieser Dienstleistungen durch die Verbraucher vor, wobei die soziale Sicherheit der bedürftigen Familien gewährleistet sein sollte. Im Zuge des Übergangs zu den neuen Abrechnungsformen wurde ein System von föderalen Standards in der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft eingeführt. Um die sozial Schwachen bei der Bezahlung der kommunalen Dienstleistungen zu unterstützen, wurde ein System staatlicher Zuschüsse aufgebaut. Außerdem wurde das Instrument staatlicher und gemeindlicher Sozialwohnungen eingeführt. Diese Wohnungen werden auf Grund eines sozialen Mietvertrags denjenigen Bürgern zur Verfügung gestellt, deren Wohnverhältnisse verbessert werden müssen. Der Mietzins für solche Wohnungen ist niedriger, als für die üblichen staatlichen und gemeindlichen Wohnungen. Das wichtigste Vorhaben der Reform ist die Trennung der Käufer von Wohnraum und der Anbieter der kommunalen Dienstleistungen und die Schaffung der Voraussetzungen für Wettbewerb in der Versorgung mit Wohnraum.

Die Hauptaufgaben der Wohnungspolitik in Russland bis zum Jahr 2010 wurden in den „Richtlinien der sozialökonomischen Politik der Regierung der Russischen Föderation“ festgelegt. Als Schwerpunkte der Wohnungspolitik können die folgenden Vorhaben angeführt werden:

- 1) Beendigung des Übergangs zur vollständigen Bezahlung der kommunalen Dienstleistungen durch die Verbraucher und Abschaffung der staatlichen Finanzierung dieser Dienstleistungen;
- 2) Steigerung der Effektivität von Subventionsprogrammen der Wohnungskaufförderung;
- 3) Entwicklung der Vergabe hypothekarisch gesicherter Wohnungsbaudarlehen;
- 4) Förderung der Wohnungseigentümerge nossenschaften, die als ein wirkungsvolles Instrument zum Rechtsschutz der individuellen Eigentümer betrachtet werden;
- 5) Schaffung der Voraussetzungen für den Wettbewerb der Einrichtungen, die sich auf die Verwaltung von Wohnungen spezialisieren, bzw. Wettbewerb der Anbieter der kommunalen Dienstleistungen.

## **5. Zusammenfassung**

Die soziale Lage, die in Russland seit einem Jahrzehnt besteht, ist so weit von der Idee eines Sozialstaats entfernt, dass viele Ökonomen und Politiker sehr skeptisch hinsichtlich der Möglichkeit sind, einen solchen in absehbarer Zukunft aufzubauen. In der Tat haben durch den Rückgang des Lebensstandards und der Lebensqualität des Großteils der Bevölkerung, die Kürzung der Sozialleistungen und den Sozialabbau Aufgaben wie die Überwindung der Wirtschaftskrise und die Sicherung des Überlebens Vorrang, und nicht die Erreichung von Standards der sozialen Sicherheit hochentwickelter Industrieländer. In der Zeit der Sowjetunion waren die sozialen Garantien und das Niveau der gewährten Sozialleistungen im internationalen Vergleich sehr hoch. Das in der UdSSR entwickelte System der sozialen Sicherheit und Sozialleistungen, das auf der öffentlichen Güterverteilung aus zentralen Fonds beruhte, garantierte einen praktischen Schutz gegen die sozialen Risiken und einen für den Großteil der Bevölkerung akzeptablen Lebensstandard. Die in der damaligen Zeit entwickelten Mechanismen der Gewährleistung von sozialer Sicherheit entsprechen jedoch den marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht und versagen unter Marktverhältnissen. Ein Problem liegt auch darin, daß die Russische Föderation formal versucht, Regelungen eines Sozialstaates wie in der Sowjetzeit beizubehalten, in der Realität aber nicht einmal in der Lage ist, das Überleben zu gewährleisten, weil die alten Mechanismen der sozialistischen Umverteilung unter

Marktverhältnissen nicht funktionieren. Wesentlich ist auch, dass der starre Rahmen der überkommenen sozialen Mechanismen des Staates die Entstehung eines Arbeitsmarktes und marktwirtschaftlicher Mechanismen der sozialen Sicherheit sowie den wirtschaftlichen Strukturwandel behindern. Die moderne russische Sozialpolitik steht deshalb vor der Aufgabe, den sozialen Verfall aufzuhalten, die sozialen Standards der Vergangenheit wiederherzustellen und das Sozialwesen gleichzeitig an den Markt anzupassen.

Im 21. Jahrhundert befindet sich die Welt, und damit auch Russland, in einer sozioökonomischen und politischen Realität, die von Tendenzen wie der Globalisierung und der sich verstärkenden Differenzierung der Staaten nach ihrem Lebensstandard und ihrer Wirtschaftsweise geprägt ist. In der gegenwärtigen Situation, in der die traditionellen Mechanismen keinen Schutz gegen die neuen sozialen Risiken bieten können und die globalen Entwicklungen die innere wirtschaftliche Krise noch verschärfen, besteht aber die Möglichkeit, aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen, flexibel auf die eingetretenen Veränderungen zu reagieren und den eigenen Sozialstaat wieder aufzubauen, ohne die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

### **Literatur in englischer Sprache**

1. Witter, S., Ensor, T., Clichester, Eds., An Introduction to Health Economics for Eastern Europe and the Former Soviet Union, New York 1997
2. Bourhanskaia, E., Kubataev, A., Paterson, M.A., Russia's Health Care System: Caring in a Turbulent Environment. Handbook of International Health Care Systems, New York 2002
3. Social Security Programs throughout the World: Europe, Russia, Washington 2002
4. World Health Organization, The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance, Geneva, 2000
5. World Bank, World Development Report. Investing in Health, New York, Oxford, 1993
6. Chand, S., Jaeger, A., Ageing Population and Pensions Schemes, Occasional Paper №147, Washington D.C. (International Monetary Fund) 1996

### **Statistische Materialien und Gesetzgebungsakte in russischer Sprache**

#### **(mit deutscher Übersetzung)**

1. Конституция Российской Федерации. М., 1994  
(Grundgesetz der Russischen Föderation, Moskau 1994)
2. Здравоохранение в России: Статист. сборник. - М.: Госкомстат России, 2001  
(Staatliches Statistisches Komitee, Gesundheitswesen in Russland: statistischer Sammelband, Moskau 2001)
3. Российский статистический ежегодник. 2001. М.: Госкомстат России, 2001  
(Staatliches Statistisches Komitee, Russisches statistisches Jahrbuch 2001, Moskau 2001)

4. Пенсионная реформа в РФ. М.: ПФР, 2002  
(Rentenfonds Russlands, Alterssicherungsreform in der Russischen Föderation, Moskau 2002)
5. Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2002  
(Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation, Moskau 2002)
6. Шевченко Ю.А. Об итогах хода реформ и задачах по развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации на 2000-2004 годы и на период до 2010 года. 15 марта 2000г. М.: ФГУП “Медсервис”, 2000  
(Schewchenko, J.A., Ergebnisse der Reformen und Ausgaben in der Entwicklung des Gesundheitswesens und der Medizin in der Russischen Föderation im Zeitraum von 2000-2010, 15. März 2000 / Bericht des Ministers des Gesundheitswesens der Russischen Föderation)

#### **Literatur in russischer Sprache**

1. Антосенков Е.Г. Социально-трудовые проблемы российской экономики. М., 1995
2. Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования. М.:Теис , 1998
3. Калашников С.В. Становление социального государства в России. - Москва, 2003
4. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. Москва, 2003
5. Социальная политика. – Москва, 2003
6. Финансы. – Москва, 2002
7. Шейман И.М. Реформа управления и финансирования здравоохранения. М.: Русь, Издатцентр, 1998
8. Шохин А.Н. Пенсионная система России: современное состояние, проблемы реформирования. М.: ГУ ВШЭ, 1996