

Pankov, Vladimir

Article

Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Pankov, Vladimir (2005) : Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 31, Iss. 4, pp. 555-582

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332707>

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.

Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft

Vladimir Pankov

Die sozialökonomische Entwicklung und der Reformprozess in Richtung Marktwirtschaft und pluralistische Demokratie waren in der Russischen Föderation (RF) nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 neben beachtlichen Fortschritten auch durch krisenhafte Rückschläge so gut wie auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens gekennzeichnet, was nicht zuletzt auf den Bereich der sozialen Verhältnisse zutrifft.¹ Ähnliche „Entwicklungen“ hatten in den neunziger Jahren alle Reformländer erlebt. War in den Westländern seit dem Beginn der 1990er Jahre die öffentliche Auseinandersetzung um die „soziale Demontage“ eher ein für hoch entwickelte Demokratien normaler Ausdruck des politischen Kampfes zwischen politischen Kräften, wobei dieses Schlagwort die tatsächliche Evolution nicht adäquat widerspiegelt,² so ist diese Wortwahl in Bezug auf Russland, insbesondere in den krisenhaften Jahren 1992 bis 1998, durchaus nicht deplatziert. Der Autor ist in dem vorliegenden Artikel bestrebt, dem deutschsprachigen Leser vor Augen zu führen, wie weit sich die soziale Demontage in der RF tatsächlich erstreckte und wie ihr im Zuge der deutlichen ökonomischen Erholung seit 1999 entgegengewirkt werden konnte.

1. Der ökonomische Rahmen für die Transformation im Sozialwesen

Die von 1992 bis zum Frühjahr 1999 andauernde Krise der russischen Wirtschaft,³ die nach der Tiefe und den gesellschaftlichen Erschütterungen, allerdings nicht nach dem Wesen und den Ursachen, mit der „Großen Depression“ in den Westländern 1929 bis 1933 durchaus vergleichbar ist,⁴ brachte einen gravierenden sozialen Wandel mit sich. Das, gemessen an den westlichen Standards, im Durchschnitt ohnehin alles andere als berauschende Lebensniveau der sowjetrussischen Bevölkerung in der UdSSR ging im ersten Reformjahr 1992 und danach abrupt zurück. All das ist aus den Tabellen 1 bis 3 ersichtlich.

Tabelle 1: Eckdaten der sozio-ökonomischen Entwicklung der RF (in konstanten Preisen, Vorjahr jeweils Basis 100)

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIP	85,5	95,9	94,7	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,1
Industrieproduktion	82,0	96,7	94,8	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0	106,1
Verfügbare Geldeinkommen der Bevölkerung	52,5	85,0	84,1	87,6	112,0	108,7	111,1	115,1	108,4
Monatsdurchschnittliche Löhne und Gehälter	67,3	72,0	86,7	78,0	120,9	119,9	116,2	110,9	110,9

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 32; (2005) 34.

Tabelle 2: Verteilung der gesamten Geldeinkommen der Bevölkerung in der Russischen Föderation

	1992*	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Geldeinkommen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
nach Quartilen der Bevölkerung							
I. (niedrigste Einkommen)	6,0	6,1	5,8	5,6	5,6	5,5	5,5
II.	11,6	10,7	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2
III.	17,6	15,2	15,1	15,4	15,4	15,3	15,2
IV	26,5	21,7	21,9	22,8	22,8	22,7	22,7
V. (höchste Einkommen)	38,3	46,3	46,8	45,8	45,8	46,2	46,2
Gini-Koeffizient	0,289	0,387	0,395	0,398	0,398	0,402	0,406

* Unter Berücksichtigung des (geschätzten) Produktionswertes (Gemüse, Kartoffeln, Obst, seltener Fleisch und Milch u. a. m.) in privaten Nebengewirtschaften der Bevölkerung, die vorwiegend in den Gruppen I-III weit verbreitet waren.

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2005) 110.

Die Ursachen des Einkommensschwunds für die überwältigende Mehrzahl der Bevölkerung in der RF waren die drastische Schrumpfung des BIP und der Übergang zum wilden „Manchester-Kapitalismus“, gepaart mit den Ungereimtheiten der Urakkumulation des Kapitals aus den Vor-Manchester-Zeiten, was erschreckende Ungerechtigkeiten bei der Verteilung dieses absackenden BIP zur Folge hatte. Die gravierende Einkommenspolarisierung in der russischen Gesellschaft ist aus der Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 3: Löhne und Gehälter in Russland

Jahr	Monatsdurchschnittl. Löhne und Gehälter in Preisen von 1991 (RRb)	Monatsdurchschnittl. Löhne u. Gehälter + soz. Transfers : Existenzmin. im Erwerbsalter (in %)
1991	548	335
1992	369	299
1995	246	179
1998	253	196
1999	197	156
2000	238	172
2001	286	204
2002	332	226
2003	369	244
2004	413	268

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 107; (2005) 109.

Diese Zahlen bedürfen keines ausführlichen Kommentars: Es handelt sich um den Ausdruck des „allgemeinen Gesetzes der kapitalistischen Akkumulation“ und „die relative Verschlechterung der Lage der Arbeiterklasse“ aus dem ersten Band des „Kapital“ (1867 veröffentlicht) von Karl Marx, was in den Westländern, auch in Österreich, längst außer Kraft gesetzt worden ist, im heutigen russischen Manchester-Kapitalismus jedoch die Realität darstellt.

Wenn man kleinere Einkommensgruppen unter die Lupe nimmt, so ist die Polarisierung noch schärfer. So ist das Durchschnittseinkommen der 5% Reichsten nach diversen amtlichen und unabhängigen Schätzungen mindestens 20mal so hoch wie das der 5% Ärmsten (in Wirklichkeit ist beides völlig unvergleichbar), wobei diese Relation in den Westländern in der Regel 10:1 bis 12:1 beträgt.

In der Jelzin-Ära lebten an die 40% der gesamten Bevölkerung Russlands unter der – sehr dürftigen – offiziellen Armutsgrenze. Im Zuge der

Erholung, die im Frühjahr 1999 begann und 2000/01 in ein bis heute andauerndes beachtliches Wirtschaftswachstum (siehe Tab. 1) übergegangen ist, das weitgehend, aber nicht ausschließlich durch die Hochkonjunktur am Weltmarkt für russische Exportprodukte determiniert ist, ist diese Marke deutlich zurückgegangen: auf 20,3% (29,3 Mio. Bürger) 2003 und 17,8% (25,5 Mio.) 2004.⁵ De facto dürfte sie – aufgrund eines Auswucherns der Schattenwirtschaft – etwas niedriger liegen, denn die „schwarzen“ Löhne und Gehälter betragen schätzungsweise an die 10% des offiziell ausgewiesenen BIP. Allerdings zeigt eine repräsentative Meinungsumfrage der Stiftung „Öffentliche Meinung“, dass 41% der befragten russischen Bürger sich als Arme einstufen. Dabei meinen 39% der Befragten, dass es im heutigen Russland beschämend sei, arm zu sein; 53% der Befragten sind dagegen der Meinung, dass dem nicht so ist.⁶

Auf dem anderen gesellschaftlichen Pol gibt es eine Schichte von „Neuen Russen“, deren Spitze (im Volksmunde üblicherweise „Oligarchen“ genannt) superreich ist. Die RF hat in der Reformzeit eine einmalige Leistung geboten: Laut „Forbes“ belegte sie an der Jahreswende 2004/05 nach der Zahl der Milliardäre (in USD) weltweit den zweiten Platz.⁷

Zu den „Oligarchen“ gehören in erster Linie Milliardäre aus den Bereichen Öl und Gas sowie auch Magnaten aus den Sektoren Eisenhütten und NE-Metalle (d. h. aus den im Export dominierenden Zweigen). Die Oligarchie hatte lange Zeit direkten Einfluss auf die staatliche Politik, ja determinierte diese. Die neuen russischen Herren schufen ihre sagenhaften Reichtümer nicht aus der Luft. Durch Zufall waren ihnen die gut funktionierende und durch Anstrengungen und Opfer eines ganzen Volkes über Jahrzehnte aufgebaute Öl- und Gaswirtschaft und andere führende Exportbranchen in die Hände gefallen, die sie dann privatisierten und aufteilten. Ein russischer Bill Gates in der „neuen Ökonomie“ oder anderen hochtechnologischen Sektoren ist bisher nicht hervorgetreten.

In diesen Ergebnissen ruht ein Konfliktpotenzial für die russische Gesellschaft. In dieselbe Richtung wirkt der Umstand, dass zur Mittelklasse in Russland höchstens 20% der Bürger gehören dürften. An die 2/3 der Bevölkerung schweben in der Nähe der Armutsgrenze, sind also deutlich vom Mittelstand entfernt. Unter den Bedingungen des heutigen russischen Manchester-Kapitalismus haben diese Menschen wenig oder kaum Chancen, in die Mittelklasse oder gar in die Schicht der Reichen aufzusteigen. Besonders hart betroffen sind die Personen, deren Löhne und Gehälter aus dem Budget bestritten werden.

Es ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, dass der alles in allem „moderate“ Lebensstandard in der UdSSR demgegenüber relativ ausgeglichen war. Der krasse Widerspruch zwischen „Palästen“ und „Hütten“ war der sowjetischen Gesellschaft nicht inhärent. Die Städte in der UdSSR teilten sich nicht in Prunk- und Elendsviertel, was in der RF von heute be-

reits keine Rarität mehr ist. Es gab eine relative Gleichheit bei mäßigem oder gar dürftigem Wohlstand, niemand musste verhungern oder ein dahinsiechendes Dasein fristen.

Die herrschende KPdSU- und Staatsnomenklatura hatte im Gegensatz zu den heutigen superreichen „Neuen Russen“ Angst, sich mit ihrem Wohlstand zu brüsten. Eigentlich war der Wohlstand der Nomenklatura ein Scheinreichtum, denn sie besaß weder Kapital noch das Eigentum an staatlichem Sachvermögen (Wohnungen, Datschas, Dienstautos u. dgl.), das sie nutzen, jedoch nicht sich aneignen, veräußern oder vererben konnte. Übrigens war das Begehren der sowjetischen Nomenklatura nach Eigentum an diversen hochwertigen Immobilien eine der wichtigsten Ursachen für den Zusammenbruch des „Realsozialismus“ in der UdSSR.

Die relative wohlstandsmäßige Ausgeglichenheit in der UdSSR war erstens an eine totale Beschäftigungsgarantie, d. h. die Gewährleistung eines nicht unbedingt erwünschten, doch in der Regel mehr oder weniger akzeptablen Arbeitsplatzes und zweitens an ein ziemlich dichtes Netz von Sozialleistungen gekoppelt, was in erster Linie gerade den einkommensschwachen Schichten zugute kam. Dieses Netz war in etwa mit dem in der Ex-DDR vergleichbar. War von J. K. Galbraith in Bezug auf die USA die Formel „gesellschaftliche Armut bei privatem Wohlstand“ geprägt worden, so war in der UdSSR und manchen anderen Ländern des „Realsozialismus“ eher das Gegenteil der Fall.

Die Jelzin-Ära war neben einer weitgehenden Verarmung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung durch harte soziale Demontage gekennzeichnet. All das war in erster Linie eine Folge der fehlerhaften Reformpolitik der regierenden Mannschaft um Jelzin.⁸ Erst seit dem Beginn der Präsidentschaft von V. Putin (Frühjahr 2001) ist die Führungsspitze des Landes bestrebt, die soziale Demontage womöglich zurückzuschrauben und die soziale Sicherheit zu stärken, was mit einer deutlichen Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen dafür zusammenhängt. Beides ist nur teilweise der unter Putin praktizierten flexibleren und konsequenteren Reformpolitik zuzuschreiben. Unter den Bedingungen eines kräftigen Zustroms von Petrodollars ins Land würde auch jeder andere Präsident Ähnliches tun müssen.

Die Finanzierungsordnung des sozialen Bereichs hat sich in der RF seit 1992 merklich verändert. Wie nachzuweisen sein wird, befindet sie sich in einem Übergangsstadium, am Scheidewege aus den „realsozialistischen“ in marktwirtschaftlich orientierte Wirkungsmechanismen.

In der UdSSR gab es weder gesetzlich festgelegte Pflichtbeiträge noch freiwillige Sozialversicherungsbeiträge der Erwerbstätigen wie etwa in Österreich. Übrigens waren die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenstandslos, weil bei der „realsozialistischen“ Art und Weise, den Produktionsfaktor Arbeit zu nutzen, am Arbeitsmarkt nicht das für reife Markt-

wirtschaften typische Überangebot, sondern ein Unterangebot an Arbeitskräften bestand. Die sonstigen sozialen Sparten (Gesundheitswesen, Pensionssystem, Bildung, Kultur, Sport usw.) wurden direkt aus dem Staatshaushalt finanziert, und zwar nach dem sozialpolitischen Ermessen der herrschenden Nomenklatura und den objektiv gegebenen Ressourcen. Das Budget wurde mittels Einnahmen aus der Nutzung von Staatseigentum durch „sozialistische Warenproduzenten“ (Gewinnabführungen u. ä.) und sonstige Einrichtungen, deutlich weniger aus Steueraufkommen (der Höchstsatz der Einkommensteuer lag bei 13%) sowie anderen Quellen gespeist. Die Sozialleistungen kamen den Bürgern kostenlos oder subventioniert zugute.

In der postsowjetischen Zeit wurden die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer zunächst ihren Arbeitgebern gesetzlich auferlegt. Alle Arbeitgeber, ob privat oder staatlich, hatten von 1993 bis Ende 2000 die nach der Höhe von Löhnen und Gehältern bemessenen Beiträge jeweils an vier außerbudgetäre Einrichtungen abzuführen, und zwar: an den Pensionsfonds der RF, den Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung der RF, den Fonds für Sozialversicherung der RF sowie den Staatlichen Beschäftigungsfonds für die Bevölkerung der RF.

Daraus ist keineswegs abzuleiten, dass die russischen Arbeitgeber als alleinige Zahler der Sozialversicherungsbeiträge gegenüber ihren Arbeitnehmern diskriminiert werden. Was bis Ende 2000 als Sozialversicherungsbeiträge und ab 2001 als einheitliche Sozialsteuer von Arbeitgebern abgeführt wird, sind de facto den Arbeitnehmern vorenthaltene Teile ihrer Arbeitsverdienste, Löhne und Gehälter. Dass die russischen Arbeitnehmer deutlich unterbezahlt werden, wird auch von manchen hohen Repräsentanten der unternehmerischen Seite zugegeben. So weist E. Panina, Vorsitzende der Russischen Vereinigten Industriellen Partei, darauf hin, dass in Russland die Lohnquote derzeit lediglich ca. 30% des BIP gegenüber 60 bis 70% in Westeuropa und den USA beträgt.⁹

Die relative Unterbezahlung der abhängig Beschäftigten in Russland im Vergleich mit den Westländern kommt u. a. im folgenden Beispiel zum Ausdruck: Im Jahre 2003 betrug die Relation der BIP-Werte pro Kopf der Bevölkerung zwischen den USA und Russland nach Kaufkraftparität 37.500:8.920 USD, d. h. 4,2:1.¹⁰ Dabei betrugen 2003 die monatsdurchschnittlichen Löhne und Gehälter laut Rosstat, umgerechnet nach dem jahresdurchschnittlichen Wechselkurs, nominal 179 USD (2004 237 USD), nach Kaufkraftparität etwas das 3- bis 3,5fache davon. Die einschlägigen Bezüge der US-amerikanischen Arbeitnehmer übertreffen selbst unter Berücksichtigung einer höheren Besteuerung die ihrer russischen „Kollegen“ in einem viel höheren Maß als um das 4,2fache.

Im Zuge der Steuerreform wurden die getrennten Abführungen (die 1993 gesetzlich eingeführten Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber) an

die genannten vier Sozialfonds ab 1. Jänner 2001 durch die einheitliche Sozialsteuer (ESSt) ersetzt, deren Basissatz mit 35,6% der Basis-Bemessungsgrundlage festgesetzt wurde. Die ESSt haben alle Arbeitgeber (juristische Personen, privat und staatlich) für die Sozialversicherung ihrer Arbeitnehmer zu zahlen: individuelle Unternehmer, die keine fremden Arbeitskräfte beschäftigen und somit keine Arbeitgeber sind, sowie diverse Freischaffende (beide Gruppen zahlen für sich selbst) und natürliche Personen, die in ihrem Haushalt Fremde (Privatsekretäre, Chauffeure, Wächter, Kinder- und Krankenwärterinnen usw.) gegen Entlohnung beschäftigen und für deren Sozialversicherung aufzukommen haben.

Die Basis-Bemessungsgrundlage wurde mit 100.000 RRb¹¹ der Lohn- und Gehaltssumme pro abhängig Beschäftigten bzw. Einkommen von individuellen Unternehmern und Freischaffenden pro Jahr festgelegt. Der Basissatz von 35,6% wird nach folgender Regel auf die Sozialfonds aufgeschlüsselt: 28% an Pensionsfonds der RF, 4,0% an den Fonds für Sozialversicherung der RF (aus dem Letzteren werden die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Zuschüsse für Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft, Geburt und Pflege von Kindern im Alter bis zu 1,5 Jahren, Kurkarten für Sanatorien u. a. m. bestritten) und 3,6% an die Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung (0,2% an den föderalen Fonds und 3,4% an die Fonds der Regionen). Sobald die jährliche Grenze von 100.000 überschritten wird, gilt für alle drei Elemente der ESSt jeweils eine degressive Skala mit Abstufungen ab 100.001, 300.001 und 600.001 RRb.¹²

Der Gesetzgeber hat mit dem Inkrafttreten des Artikels 24 des Steuerlichen Rahmengesetzes der RF von 2001, in dem die ESSt verankert ist, mehrere anspruchsvolle Ziele gesetzt. Allerdings sind seine weit reichenden Hoffnungen nur z. T. in Erfüllung gegangen. Positiv sind vor allem finanztechnische Regelungen, die die Steuergebarung vereinfacht und transparenter gemacht haben (eine einheitliche Bemessungsgrundlage, Reduzierung der Berichterstattung von wirtschaftenden Subjekten an Finanzbehörden, Einführung einer einheitlichen Ordnung für finanzielle Sanktionen für die Steuerhinterziehung u. a.).

Inzwischen traten aber auch mehrere ins Gewicht fallende Probleme zutage. So hat die degressive Skala mit ihren ab 100.001 RRb als Bemessungsgrundlage fallenden ESSt-Sätzen die sozialen Spannungen in der russischen Gesellschaft verstärkt. Das reale Einkommensgefälle zwischen den sozialen Schichten wird eher größer. Diese Annahme wird z. B. durch Berechnungen von M. Dubowa (siehe die nachfolgende Tabelle 4) erhärtet, die sich zwar auf den Basis-Satz der ESSt von 35,6% beziehen, doch auch nach dessen Reduzierung auf 26% ab 2005 aufgrund der Aufrechterhaltung der degressiven Skala in ihrer Kernaussage nach wie vor zutreffend bleiben.

Tabelle 4: ESSt-Zahlungen pro 1.000 RRb Einkommen (Bemessungsgrundlage) bei einem Jahreseinkommen von:

Jahreseinkommen (RRb)	ESSt (Rb)
25 000	356
50 000	356
100 000	356
300 000	252
600 000	176
1 000 000	113,6
10 000 100	29,36
100 000 000	20,94

Quelle: Dubowa, M., Die Rolle der einheitlichen Sozialsteuer in der Umsetzung der staatlichen Sozialpolitik, in: Finansy (russ.) 12 (2002) 45.

Dass durch die degressive ESSt-Skala kleine Unternehmer verhältnismäßig stärker belastet werden als größere, liegt damit auf der Hand. Das trifft auch auf untere und höhere Lohn- und Gehaltsgruppen der Arbeitnehmer zu, denn den ersteren werden pro 1.000 RRb Einkommen größere Beträge vorenthalten als den letzteren.

Der Gesetzgeber wollte die Unternehmen durch die Einführung einer degressiven Skala der ESSt nach dem Überschreiten der Basis-Bemessungsgrundlage von 100.000 RRb insgesamt steuerlich entlasten und somit ihr Investitionspotenzial und das Wirtschaftswachstum fördern. Gleichzeitig sollte diese degressive Skala die Arbeitgeber dazu bewegen, die „schwarzen“ und „grauen“ Löhne und Gehälter zu legalisieren und damit die Einnahmen aus der Einkommensteuer erhöhen. Diese Rechnung ist inzwischen teilweise aufgegangen. Aus denselben Überlegungen wurde der Basissteuersatz der EEST ab 1. Jänner 2005 auf 26% reduziert. Inwiefern die damit verbundene Steuerentlastung der Arbeitgeber von schätzungsweise 280 Mrd. RRb für 2005 zu höheren Investitionen, BIP-Wachstumsraten und besserer Entlohnung führen wird, bleibt abzuwarten.

Die russischen Sozialfonds für Pensionen, Sozialversicherung und medizinische Versicherung sind keine Versicherungsfonds im wahren Sinne dieses Begriffs, der dem Wesen von entwickelten Marktwirtschaften im Sinne der Priorität der Selbsthilfe aller Wirtschaftsakteure innewohnt. Diese drei Fonds werden zu 90% aus der ESSt gespeist, die im Budget-Plansoll veranschlagt, dem Staatshaushalt zugeführt (in den ersten drei Quartalen 2005 betrugen die Einkünfte des Staates aus der ESSt 9,8% der gesamten Budgeteinnahmen) und von dort aus umverteilt wird. Diese Fonds sind damit nur auf dem Papier außerbudgetär, de facto jedoch ein Teil der fiskalischen Finanzgebarung. Der budgetäre Charakter der drei Sozial-

fonds wird zwangsläufig dadurch verstärkt, dass diese durch die degressive Skala der Steuersätze für die ESSt und die Reduzierung des Basissteuersatzes (von 35,6% auf 26% ab 2005) immer stärker in rote Zahlen geraten und folglich immer mehr direkter Budgetzuschüsse bedürfen, die der Staat ihnen notgedrungen auch zukommen lässt.

Allerdings konnte die soziale Demontage seit 2001 etwas zurückgeschraubt und das soziale Netz wieder dichter geflochten werden. Wie das im Einzelnen aussieht, soll in den nachfolgenden Abschnitten behandelt werden.

2. Probleme der Arbeitslosenunterstützung und der Beschäftigungsförderung

Bereits zu Beginn des Übergangs wurde die russische Gesellschaft mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert, das in der UdSSR seit 1930 irrelevant gewesen war. (Das erklärt nicht zuletzt den Umstand, dass die überwiegende Mehrheit der Sowjetbürger trotz vieler Unzufriedenheiten sich mit dem „Realsozialismus“ abgefunden hatte, jedenfalls nicht gewillt gewesen war, als aktive Systemgegner oder Dissidenten aufzutreten.) Die in der nachfolgenden Tabelle 5 ausgewiesenen Daten (errechnet nach ILO-Kriterien) zeigen, dass die Unterbeschäftigung absolut und relativ von Jahr zu Jahr aus konjunkturellen und sonstigen Gründen zwar schwankt, doch spätestens seit 1995 als Massenarbeitslosigkeit zutage getreten ist. Die russische Arbeitslosenquote bewegt sich in etwa in der Größenordnung jener der Länder der G7. Dabei ist zweierlei zu berücksichtigen:

- Einerseits werden selbst bei der Schätzung nach ILO-Kriterien, die sich nicht auf offiziell angemeldete Erwerbslose beschränken, bei weitem nicht alle tatsächlich Arbeitslosen erfasst.
- Andererseits ist ein Teil der in der Tabelle 5 angeführten Arbeitslosen de facto „schwarz“ beschäftigt und bezieht neben einem schattenwirtschaftlichen „Lohn“ häufig auch Arbeitslosengeld.

Wie die zahlenmäßige „Bilanz“ von „einerseits“ und „andererseits“ aussieht, kann wohl niemand wissenschaftlich fundiert nachweisen.

Im postsowjetischen Russland werden die Beziehungen am Arbeitsmarkt durch viele Rechtsnormen und Einrichtungen reguliert. Unter den Ersteren ist das Rahmengesetz („Kodex“) über Arbeit, das am 1. Feber 2002 in Kraft trat, hervorzuheben. Unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung dieser Beziehungen ist darauf hinzuweisen, dass dieses Rahmengesetz den Arbeitnehmern einen marktwirtschaftsüblichen Kündigungsschutz im Rahmen von befristeten, teilweise befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen mit ihren Arbeitgebern bietet. Allerdings ist die Umsetzung des Rahmengesetzes und der davon abgeleiteten Rechtsnormen, wie zu beleuchten sein wird, bei der heutigen Kräftekonstellation in der russischen Gesellschaft alles andere als unproblematisch.

**Tabelle 5: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Russland
1992 bis 2004**

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
In Mio.*									
Bevölkerung	148,6	148,3	146,3	145,6	146,3	145,6	145,2	144,2	143,5
Erwerbspers.	74,9	70,7	67,3	72,2	71,5	71,0	71,9	72,8	72,9
Beschäftigte	71,1	64,1	58,4	63,1	64,5	64,7	65,8	67,2	67,1
Arbeitslose	3,9	6,7	8,9	9,1	7,0	6,3	6,2	5,7	5,8
Männer	39,2	37,3	35,4	37,7	37,2	36,8	36,9	37,2	37,1
Beschäftigte	37,1	33,7	30,6	32,8	33,4	33,4	33,6	34,2	34,2
Arbeitslose	2,0	3,6	4,8	4,8	3,8	3,4	3,3	3,0	2,9
Frauen	35,8	33,5	32,0	34,5	34,3	34,1	35,0	35,6	35,8
Beschäftigte	33,9	30,4	27,9	30,2	31,1	31,2	32,2	33,0	33,0
Arbeitslose	1,9	3,1	4,1	4,3	3,2	2,9	2,8	2,7	2,9
In %									
Erwerbspers.	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,5	86,8	87,4	90,2	91,1	91,4	92,2	92,1
Arbeitslose	5,2	9,5	13,2	12,6	9,8	8,9	8,6	7,8	7,9
Männer	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,3	86,5	87,2	89,8	90,7	91,0	91,9	92,2
Arbeitslose	5,2	9,7	13,5	12,8	10,2	9,3	9,0	8,1	7,8
Frauen	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,8	87,1	87,6	90,6	91,5	91,9	92,5	92,0
Arbeitslose	5,2	9,2	12,9	12,4	9,4	8,5	8,1	7,5	8,0

*Abgerundet bis zu einer Stelle nach dem Komma.

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 26, 77; (2005) 28, 79.

Die wichtigste für die Arbeitswelt zuständige staatliche Institution war bis 2004 das Föderale Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung. Im Zuge der Verwaltungsreform verschmolz diese Behörde mit dem ehemaligen Gesundheitsministerium in dem im März 2004 gegründeten Föderalen Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung (FMGSE). Dem FMGSE untersteht der Föderale Dienst für Arbeit und Beschäftigung (FDAB), das gegenwärtige russische Arbeitsamt.¹³

Eine erwähnenswerte, wenn auch bei weitem nicht ausschlaggebende Rolle in der Beeinflussung der Arbeitswelt spielt die Russische trilaterale Kommission für die Regulierung von sozialen und Arbeitsbeziehungen (RTK), die auf der rechtlichen Grundlage des einschlägigen Gesetzes aus dem Jahre 1999 und nach westeuropäischen Vorbildern der Sozialpartnerschaft konzipiert worden ist. Allerdings sind ihre Funktionen, gemessen am österreichischen Modell, ziemlich beschränkt. Im Allgemeinen erinnern sie den Autor dieses Artikels eher an die „weiche“ Beeinflussung der makroökonomischen Ebene und der Arbeitswelt durch die Konzertierte Aktion Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre in der damaligen BRD.¹⁴

Wohl die wichtigste Aufgabe der RTK besteht in der Ausarbeitung der Vorlagen für Generalabkommen zwischen den Dachverbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Regierung der RF. Das jüngste Generalabkommen, das neunte in der postsowjetischen Zeit, wurde am 29. Dezember 2004 verabschiedet und gilt für die Jahre 2005 bis 2007.¹⁵

Die RTK spielt mittels Generalabkommen und anderer Vereinbarungen (so wurden von ihr Ende Dezember 2004 neben dem letzten Generalabkommen einheitliche Empfehlungen für die Gestaltung der Systeme der Entlohnung von Arbeitnehmern in Einrichtungen, die aus den Budgets der Föderation, der Regionen und Gemeinden finanziert werden, für 2005 verabschiedet) eine allgemein koordinierende Rolle. Solche Dokumente stecken abgestimmte Zielsetzungen (so soll laut Abs. 3.11 des Generalabkommens für 2005 bis 2007 die Arbeitslosenquote nach ILO-Kriterien 7,9% 2005 und 2006 sowie 7,8% 2007 nicht übertreffen) und den allgemeinen Rahmen für das gemeinsame Handeln der Teilnehmer an der RTK ab. Ihre Beschlüsse sind rechtlich nicht bindend. Es fehlt der einschlägige rechtliche und sozialökonomische Mechanismus für die Umsetzung dieser Beschlüsse, folglich werden sie allgemein und häufig verschwommen formuliert.

So liest man im Abs. 3.2 des Generalabkommens für 2005 bis 2007: „Sicherzustellen ist die Budgetfinanzierung der Verwirklichung von Maßnahmen zur Durchsetzung einer aktiven Beschäftigungspolitik für die Bevölkerung der Russischen Föderation unter besonderer Berücksichtigung der in struktureller Anpassung befindlichen Zweigen der Wirtschaft und der Regionen mit einer angespannten Situation am Arbeitsmarkt.“ Es ist

bestimmt gut gemeint, doch wie das umgesetzt werden soll, bleibt dahingestellt.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass das Potenzial der Gewerkschaften, deren Geschichte in die Zeit der Ersten Russischen Revolution von 1904/05 zurückreicht und die Anfang Oktober 2005 ihr hundertjähriges Jubiläum feierlich begingen, die Interessen der Arbeitnehmer wirksam zu verteidigen, im Rahmen der Kräftekonstellation des Manchester-Kapitalismus nicht sehr weit reichend ist. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in Russland eine sozialreformerische regierungsfähige Massenpartei von Mitte-Links, die sich akzentuiert der Interessen der arbeitenden Menschen annimmt, auf der politischen Bühne fehlt. Die KPRF unter Sjuganow ist weit davon entfernt, so eine Partei zu sein oder in absehbarer Perspektive werden zu können. Ihr politischer Einfluss geht tendenziell zurück. Ihre Verbindungen mit den Gewerkschaften sind lose und werden es immer mehr. Ihre alternden Spitzenfunktionäre kümmern sich viel mehr um die Gewährleistung ihres persönlichen Wohlergehens, vor allem durch abermalige Verlängerung ihrer Mandate in der Duma nach jeder erneuten Wiederwahl auf der Parteiliste, als um die „Lebensinteressen der arbeitenden Menschen“, welche sie immer wieder verbal heraufbeschwören.

In einer gesellschaftlichen Situation, in der das Kapital die erste Geige spielt, haben die Arbeitnehmerverbände es schwer, selbst traditionelle und erprobte Kampfformen für ihre Interessen anzuwenden. So ist das Niveau der Streikbewegung für ein großes Land mit mehr als 70 Millionen Erwerbstätigen recht niedrig (siehe die nachfolgende Tabelle 6). Nur im Krisentief von 1998 war auf diesem Gebiet eine intensive Aktivität zu verzeichnen. Dagegen herrschte im Aufschwung von 2000 bis 2004 eine fast totale Flaute. Die erneute Belebung von 2004 wurde durch einige Sonderfaktoren verursacht.

Die Gewerkschaften treten gesellschaftlich bei Kundgebungen und Demonstrationen am 1. Mai oder bei Protestversammlungen aus anderen Anlässen nach wie vor aktiv in Erscheinung. Doch sie haben es bisher nicht geschafft, die Umsetzung wenigstens des Rahmengesetzes über Arbeit (RGA) und sonstiger grundlegender Rechtsnormen auf diesem Gebiet einer ständigen Überwachung zu unterziehen. So gibt es in den meisten Betrieben bzw. Unternehmen de facto keine Kollektivverträge zwischen dem Arbeitgeber und der Belegschaft, die im RGA de jure vorgeschrieben sind. Die individuellen Arbeitsverträge werden, so insbesondere in Sachen Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgeld u. a. m., durch die privaten Arbeitgeber häufig nicht eingehalten oder ihren „Sozialpartnern“ gar verweigert.

Was die Beschäftigungsförderung und die Arbeitslosenunterstützung betrifft, so sieht es folgendermaßen aus: Ab 1. Jänner 2001 wurde der Staat-

Tabelle 6: Die Eckdaten der Streikbewegungen in Russland 1992-2004

Jahre	Zahl der bestreikten Betriebe bzw. Einrichtungen	Teilnehmerzahl an Streiks		Zahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage		Zahl der ausgefallenen Arbeitstage pro Teilnehmer
		in 1000	im Durchschnitt pro Betrieb	in 1000	im Durchschnitt pro Betrieb	
1992	6273	357,6	57	1893,3	302	5,3
1995	8856	489,4	55	1367,0	154	2,8
1998	11162	530,8	48	2881,5	258	5,4
1999	7285	238,4	33	1827,2	251	7,7
2000	817	30,9	37	236,4	289	7,6
2001	291	13,0	45	47,1	162	3,6
2002	80	3,9	48	29,1	364	7,5
2003	67	5,7	86	29,5	440	5,1
2004	5593	195,5	33	210,9	36	1,1

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 91; (2005) 93.

liche Beschäftigungsfonds der RF als eine autonome außerbudgetäre Einrichtung, die bis dahin aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber gespeist worden war, aufgelöst. Seitdem wird die Tätigkeit des landesweiten Netzes von regionalen Beschäftigungszentren aus dem Staatshaushalt, weitestgehend aus dem föderalen Budget, finanziert, und zwar aus dem ESSt-Aufkommen. Seit der Errichtung des vorhin erwähnten FDAB unterstehen alle Beschäftigungszentren dieser föderalen Behörde und gehören zu ihrem landesweiten Funktionsmechanismus.

Da das Budget des FDAB nicht mehr aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert wird, korrespondiert sein Volumen nicht direkt mit der aktuellen Konstellation am Arbeitsmarkt. Jedes Jahr werden seine Größe und Ausgabenstruktur im Zuge von mehreren Lesungen der Budget-Vorlage der Regierung in beiden Kammern des russischen Parlaments, Duma und Rat der Föderation, diskutiert und neu festgesetzt. Selbstverständlich müssen

die Abgeordneten im Unterhaus (Duma) und die Senatoren im Oberhaus (Rat der Föderation) die aktuellen Realitäten am Arbeitsmarkt berücksichtigen, was sie auch tun. Doch sind das Volumen und die Struktur des FDAB-Budgets von Jahr zu Jahr von diversen Sonderfaktoren abhängig und zu kurzfristig angelegt. Für 2005 wurde das FDAB-Budget mit einem Plan-Soll von 22 Mrd. RRb festgesetzt.

Die Haupttätigkeiten aller Beschäftigungszentren des FDAB sind marktwirtschaftlich üblich. Dort werden die zur Anmeldung kommenden Arbeitslosen zunächst offiziell registriert und als berechnete Empfänger von Arbeitslosengeld, in der Regel für ein halbes Jahr, anerkannt. Die Größe dieser Hilfe richtet sich nach früheren Arbeitseinkommen und nach dem Dienstalter, bewegt sich jedoch in dem Intervall zwischen dem offiziellen Mindestlohn und dem amtlichen Existenzminimum (720 RRb bzw. 2880 RRb Anfang 2005). In Regionen mit naturgegeben relativ schweren Lebens- und Arbeitsbedingungen werden beide Basisgrößen mit einem Regionalkoeffizienten multipliziert (maximal mit 1,8 in den Bezirken des äußersten Nordens). Da die beiden Werte nominal und real seit 2001 mehrmals nach oben korrigiert worden sind, hat sich die finanzielle Situation der russischen Arbeitslosen inzwischen deutlich verbessert. „Schwarze“ Nebenverdienste, die das eigentliche Arbeitslosengeld übertreffen können, erhöhen zudem das Gesamteinkommen der Arbeitslosen.

Den Beschäftigungszentren ist zugute zu halten, dass sich die Ergebnisse ihrer Tätigkeit als Arbeitsvermittler für Arbeitslose in den letzten Jahren verbessert haben. Konnten 1995 nur 43,3% der angemeldeten Arbeitslosen, die um Vermittlung gebeten hatten, positiv „abgefertigt“ werden, so bewegt sich diese Marke seit 2000 um 2/3: Z. B. betrug sie 2003 und 2004 66,7% bzw. 62,9%.¹⁶

Viel problematischer ist die Situation mit der Beschäftigungsförderung, etwa durch Umschulungsprogramme für Arbeitslose. Für diese Zwecke wurden im FDAB-Budget für 2005 von 22 Mrd. RRb lediglich 4 Mrd. RRb veranschlagt, was für die Durchsetzung einer aktiven Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen der quasi totalen Zerstörung des ziemlich funktionstüchtigen sowjetischen Systems der Berufsbildung und rapider struktureller Umwälzungen in der Nachfrage nach diversen Berufen am Arbeitsmarkt völlig unzureichend ist.

Es bedarf einer aktiven finanziellen Beteiligung seitens der Regionen und der Arbeitgeber an Anpassungsprogrammen für Arbeitslose. Was die 89 regionalen Körperschaften der Russischen Föderation betrifft, so sind nur gut ein Dutzend davon budgetäre Überschussteritorien und Nettozahler in Bezug auf den föderalen Haushalt. Alle sieben territorialen Einheiten (die Regionen Krasnojarsk, Stawropol und Krasnodar, die Teilrepubliken Tschuwaschien und Tatarien, die Gebiete Moskau und Tomsk), die in ihren Haushaltsplänen für 2005 Ausgaben für die Beschäftigungsförderung inkludieren

konnten, gehören zu dieser Gruppe.¹⁷ Doch in diesen Regionen ist die Beschäftigungssituation ohnehin weniger ungünstig als im Landesdurchschnitt.

Die anderen Regionen sind defizitär und auf Transfers aus dem Bundeshaushalt angewiesen. Doch gerade dort sind die Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich, sodass aktive Beschäftigungspolitik dringend geboten wäre. Dafür sind bei diesen Regionen jedoch keine Mittel in den regionalen Budgets vorhanden.

Aufgrund der stabilen und sich tendenziell verbessernden finanziellen Situation auf Bundesebene (die föderalen Jahresbudgets sind seit 2001 deutlich im Überschuss, und das in einem wachsenden Maße) ist wenigstens bis einschließlich 2008 mit einer fortwährenden Aufstockung des FDAB-Budgets zu rechnen. Das ist für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine effiziente aktive Beschäftigungspolitik unzureichend. Der rechtliche und ökonomische Mechanismus dafür ist wesentlich zu vervollkommen, nicht zuletzt durch eine viel stärkere Einbeziehung der Unternehmer, vor allem durch diverse von der öffentlichen Hand zusätzlich etablierte Anreize für sie, sich an regionalen und lokalen Anpassungsprogrammen für Arbeitslose und Arbeit Suchende finanziell zu beteiligen.

3. Der Wandel im Gesundheitswesen

Die krisenhaften ökonomischen und gesellschaftlichen Prozesse in der RF bewirkten in den 1990er Jahren eine drastische Verschlechterung im Bereich des Gesundheitswesens. Hatte die UdSSR über ein dichtes und insgesamt zufrieden stellendes, tatsächlich alle Schichten umfassendes Netz der – weitestgehend unentgeltlichen – medizinischen Versorgung verfügt, das weltweit einen guten Ruf hatte, so sah sich die Weltgesundheitsorganisation in ihrer Länderbewertung nach dem Entwicklungsstand des Gesundheitswesens für 2000 veranlasst, die RF auf den „ehrendvollen“ Platz 130 der Weltrangliste zu setzen, und das hinter fünf postsojetischen Staaten: 64. Kasachstan, 72. Weißrussland, 73. Litauen, 77. Estland und 105. Lettland.¹⁸ Selbst wenn die Kriterien dafür alles andere als unumstritten sind und die Beurteilungsbasis (statistische Daten u. a.) nicht einwandfrei, sodass die RF tatsächlich nicht so weit zurückliegen dürfte, war die Situation in der russischen Medizin für die Masse der Bürger zu diesem Zeitpunkt deprimierend oder gar katastrophal. Nach 2000 konnte die Talfahrt auf diesem Gebiet bestenfalls gebremst und nur stellenweise rückgängig gemacht werden.

Die deutliche Verschlechterung des gesundheitlichen Zustandes der RF-Bevölkerung ab 1992 kommt in vielerlei Zahlen und Daten zum Vorschein. War 1992 bei der Erstdiagnose in 615,6 von 1.000 Fällen eine Krankheit festgestellt worden, so schwankte danach diese Marke in einer Bandbreite von 648,5 (1996) bis 748,6 (2003). Weitgehend durch die Zerrüttung

des sowjetischen Systems einer alljährlichen prophylaktischen medizinischen Untersuchung der Mehrheit der Bevölkerung (Erwerbstätige, Auszubildende u. a. wurden dazu verpflichtet), die durch Frühdiagnosen schwere Krankheiten (onkologische Neubildungen, Herz-, Kreislauf- und Gefäßkrankheiten usw.) bekämpfen half, sind absolute und relative Zahlen solcher Fälle und deren negative Folgen bedeutend gewachsen.

Die Zahl der Invaliden hat sich seit 1988 mehr als verdreifacht und an der Jahreswende 2004/05 12,268 Mio. erreicht. Auf Schwerbehinderte (von der Geburt her oder durch Unfall), die als Invaliden der Gruppe I amtlich als voll arbeitsunfähig anerkannt worden sind, entfallen 13% dieser Bürger. Zu den Invaliden der Gruppen II und III, die als bedingt bzw. teilweise erwerbsfähig gelten, zählen 52% bzw. 35% aller Behinderten. Ist die relative Zahl der Gruppe I von sozialökonomischen Bedingungen weniger abhängig, so hat sie für die Gruppen II und III mit dem Zustand und der Evolution dieser Gegebenheiten doch ziemlich viel zu tun.

Besonders hart sind von den Rückschlägen im Gesundheitswesen der RF die Kinder betroffen. So ist laut Angaben des Föderalen Ministeriums für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung die Zahl der an diversen Krankheiten leidenden Neugeborenen pro 1.000 in den letzten zehn Jahren um 32%, die der Kinder im Alter von 1 bis 14 Jahren um 42% und die der Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren um 64% gestiegen.¹⁹

Durch die Unterfinanzierung des Gesundheitswesens im postsowjetischen Russland wurde dessen Substanz empfindlich geschmälert. Infolge von mangelnden Ersatzinvestitionen und fehlender Modernisierung hat der Verschleißgrad der Ausstattungen (inkl. medizinische Geräte) in diesem Bereich laut Schätzungen einer Arbeitsgruppe des Staatsrates der RF 58,5% erreicht.²⁰

Die Zahl der Ärzte stieg dagegen seit 1990 um 7% und erreichte 2003 48 pro 10.000 Einwohner, was sich selbst im Vergleich mit der EU-15 (35,8 im Jahre 2002) – jedenfalls quantitativ – sehen lassen kann.²¹ Allerdings hat sich die Qualität der medizinischen Hilfe nicht zuletzt aufgrund der reduzierten Ausgaben für die Ausbildung der Ärzte wohl alles andere als verbessert. In dieselbe Richtung wirkt objektiv der Umstand, dass der Großteil der Ärzte trotz Unterbezahlung (38% beziehen ein Gehalt unter dem amtlichen Existenzminimum!) aus purem Enthusiasmus oder beruflicher Würde ihre Funktionen erfüllen und keine greifbaren Anreize haben, besonderen Einsatz zu zeigen. Dazu kommt noch, dass das mittlere medizinische Personal (Krankenschwestern u. dgl.), dessen Zahl von 1999 bis 2003 um 13% abnahm, seit langem einen krassen Engpass im russischen Gesundheitswesen darstellt.

Die geschilderten und andere negative Tendenzen haben nicht zuletzt in den demographischen Daten ihren Niederschlag gefunden (siehe Tabellen 7 bis 9).

**Tabelle 7: Die natürliche Dynamik der Bevölkerung der RF
(in Tausend)**

Jahre	Neugeborene	Verstorbene	Natürl. Veränderung
1992	1587,6	1807,4	-219,8
1995	1363,8	2203,8	-840,0
1998	1283,3	1988,7	-705,4
1999	1214,7	2144,3	-929,6
2000	1266,8	2225,3	-958,5
2001	1311,6	2254,9	-943,3
2002	1397,0	2332,3	-935,3
2003	1477,3	2365,8	-888,5
2004	1508,0	2298,1	-790,1

Quellen für Tab. 7-9: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 71f; (2005) 73f.

Tabelle 8: Allgemeine Koeffizienten der Dynamik der Bevölkerung der RF

Jahre	Auf 1000 Einwohner		
	Neugeborene	Verstorbene	Natürl. Veränderung
1992	10,7	12,2	-1,5
1995	9,3	15,0	-5,7
1998	8,8	13,6	-4,8
1999	8,3	14,7	-6,4
2000	8,7	15,4	-6,7
2001	9,1	15,6	-6,5
2002	9,8	16,3	-6,5
2003	10,2	16,4	-6,2
2004	10,5	16,0	-5,5

**Tabelle 9: Die Lebenserwartung der Bevölkerung der RF
(in Jahren)**

Jahre	Gesamt	Männer	Frauen
1992	67,9	62,0	73,8
1995	64,6	58,3	71,7
1998	67,0	61,3	72,9
1999	65,9	59,9	72,4
2000	65,3	59,0	72,2
2001	65,3	59,0	72,3
2002	64,8	58,5	72,0
2003	65,1	58,8	72,0

Im Jahre 1992 ging zum ersten Mal in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die Bevölkerungszahl in der RF zurück. Die nachfolgende Schrumpfung dieser Zahl um 5,1 Mio. zwischen 1992 und 2004 (siehe Tabelle 5), und das trotz einer deutlich positiven Migrationsbilanz, sowie die in den Tabellen 7-9 ausgewiesenen anderen negativen demographischen Tendenzen haben freilich nicht nur mit der Konstellation im Gesundheitswesen, sondern auch mit mehreren anderen Faktoren zu tun, deren Untersuchung den Rahmen dieses Artikels sprengen würde. Die russischen Männer haben also eine um 15 bis 19 Jahre und die Frauen um 7 bis 13 Jahre kürzere Lebenserwartung als Vergleichspersonen in den Westländern, wogegen diese Werte vor 30 Jahren durchaus vergleichbar waren. Das Auseinanderdriften hatte am Ausklang der Breshnew-Ära begonnen und setzte sich in der Zeit der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ verstärkt fort.

Die derzeitige Situation im Gesundheitswesen der RF ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das reale Volumen der staatlichen Finanzierung dieses Bereichs (siehe Tabelle 10) in den 1990er Jahren um gut ein Drittel geschrumpft war. Zwar ist es seit 2000 wieder im Ansteigen begriffen, doch das Niveau von 1991 ist bisher nicht wieder erreicht worden. Dieser finanzielle Einbruch konnte von der Bevölkerung aus anderen Quellen, etwa aus privater zusätzlicher Krankenversicherung, die erst in den Anfängen steckt, sowie aus legalen und „schwarzen“ Honoraren für medizinische Leistungen, nicht ausgeglichen werden, worauf nun näher einzugehen ist.

Tabelle 10: Das reale Volumen der staatlichen Finanzierung des Gesundheitswesens in der RF 1991 bis 2004 (1991=100)*

1991	100	1998	68
1992	81	1999	67
1993	109	2000	72
1994	99	2001	74
1995	74	2002	84
1996	72	2003	81
1997	84	2004	84

* Berechnung des Forschungsinstituts für die Wirtschaft der Übergangsperiode auf der Grundlage der amtlichen Angaben von Rosstat.

Quelle: Forschungsinstitut für die Wirtschaft der Übergangsperiode, Die Russische Wirtschaft im Jahre 2004, Tendenzen und Perspektiven (Ausgabe 26) (russ.) (Moskau 2005) 375.

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung wird durch zweierlei quantitativ und qualitativ geschmälert. Einerseits gewährt die geltende russische Verfassung, die im Dezember 1993 durch Volksreferendum angenommen wurde, jedem Bürger auf dem Papier das Recht auf unentgelt-

liche medizinische Hilfe in staatlichen Einrichtungen (Krankenhäusern, Polikliniken usw.). De facto wird dieses Recht mit Füßen getreten. Unentgeltlich bekommt man medizinische Hilfe in der Regel nur in ziemlich einfachen Fällen. Für solche Leistungen gibt es auf dem Papier staatliche Mindestgarantien, die jeweils nach Art und Umfang in der Regierungsverordnung Nr. 690 vom 26. 11. 2004 aufgelistet sind. Diese Leistungen sind zu 63% aus dem Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung, der aus dem ESSt-Aufkommen gespeist wird, zu finanzieren. Mit der Verringerung des Basis-Satzes der ESSt von 35,6% auf 26% ab 1. 1. 2005 werden diesem Fonds nun statt 3,6% lediglich 2,8% zugeführt. Folglich werden in diesem Fonds derzeit nur 46% der staatlichen Finanzierung der kostenlosen medizinischen Hilfe an die Bürger akkumuliert, sodass auch die Mindestgarantien de facto nicht gesichert sind.

Da die Arbeitnehmer keine Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen haben, was bei ihrer Unterbezahlung derzeit wohl auch unzumutbar ist, muss der Staat diese Diskrepanz immer mehr durch direkte Zuschüsse zu reduzieren trachten. Dieses immerwährende „Stopfen von Löchern“, das nicht nach wissenschaftlich begründeten Kriterien erfolgt, schafft immer wieder Disproportionen und Ungereimtheiten im Gesundheitswesen. Das trifft auch auf die Budgetausgaben für materielle Ausrüstung und für die Besoldung des Personals in staatlichen medizinischen Einrichtungen zu. Dazu kommt noch das folgende Problem: Diese Einrichtungen (bis auf einige wenige föderale Anstalten) unterstehen seit 1992 administrativ den Regionen oder Gemeinden, die jedoch in der Regel keine Mittel haben (wie vorhergehend erwähnt, sind die meisten Regionen und Gemeinden defizitär), die ungenügende Finanzierung der Medizin aus dem föderalen Budget zu kompensieren. Obendrein haben die finanzschwachen Regionen es besonders schwer, die ihnen laut Gesetz obliegenden Abführungen an den Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung zugunsten der dort jeweils ansässigen nicht erwerbstätigen Personen (vor allem für Kinder) zu leisten, denn die Arbeitgeber zahlen nur für ihre Arbeitnehmer.

Andererseits werden die kostenlosen medizinischen Hilfen durch unverhältnismäßig teure medizinische Dienstleistungen verdrängt. Es ist eine Unmenge von privaten Kliniken und Praxen freischaffender Ärzte entstanden, die ihre Leistungen fast oder gänzlich zu „westlichen“ Preisen anbieten, die selbst für die Mittelklasse kaum und für die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung gar nicht erschwinglich sind. Diese Tarife sind in keiner Weise staatlich reguliert.

Auch staatliche medizinische Einrichtungen bieten einen tendenziell größer werdenden Teil ihrer Dienstleistungen auf kommerzieller Grundlage an. Das Entgelt dafür wird nur teilweise amtlich geregelt. Daneben sind „schwarze“ Honorare für die staatlichen Mediziner Usus geworden. Verdeutlichen lässt sich dies an einem Beispiel, das in einer Regierungssit-

zung am 29. September 2005 kundgetan wurde: Mindestens in 40% aller Fälle werden die – auf Papier kostenlosen – Geburtshilfen de facto bezahlt, und zwar mit 500 bis 2.000 USD.

Ein besonderer Engpass im russischen Gesundheitswesen ist die Versorgung der Bedürftigen mit Arzneimitteln. Nach dem Zusammenbruch der russischen pharmazeutischen Industrie im Zuge der Transitionskrise wurden bereits 1992/93 billige einheimische Präparate zu einer Randerscheinung am Markt. Ein totales Übergewicht bekamen teure Importmedikamente und einheimische oder ausländische (v. a. indische und chinesische) Fälschungen von westlichen Produkten.

Die Preise der Arzneimittel, die der bedürftige Normalbürger voll (und nicht wie in Österreich nur im Ausmaß der Rezeptgebühr) zu bezahlen hat, richten sich nach westlichen Standards, was viele dazu zwingt, auf Kosten der eigenen Gesundheit zu sparen. Allerdings hat laut föderalem Gesetz Nr. 122-FS vom 22. August 2004, das am 1. Jänner 2005 in Kraft trat, ein Teil der Bevölkerung (Kriegsinvaliden und -veteranen, Invaliden der Gruppen I-III u. a., insgesamt 14,5 Mio. Menschen) das Recht auf kostenlosen oder ermäßigten (50%) Erwerb von Medikamenten.

Diese und andere aus der Sowjetzeit übernommene bzw. nach dem Gesetz Nr. 122-FS modifizierte Vergünstigungen für sozialschwache Schichten²³ sind unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Solidarität zwar zu akzeptieren und als Interimsmittel für die Übergangszeit zu dulden, auch wenn sie mit dem Wesen der Marktwirtschaft nicht konform gehen. Doch ist gerade das für den sozialökonomischen Fortschritt Russlands ausschlaggebende Gros der Erwerbsbevölkerung, das moderate oder niedrige Einkommen bezieht, mit hochwertigen Arzneimitteln unterversorgt, was schwere negative Auswirkungen auf die Volksgesundheit und die Effizienz der gesellschaftlichen Produktion hat.

Alles in allem konnte die in den ersten Transitionsjahren des vorigen Jahrzehnts ausgelöste Systemkrise im russischen Gesundheitswesen trotz gradueller und partieller Korrekturen und einer etwas verbesserten Finanzierung bisher nicht überwunden werden.

4. Die Umgestaltung des Pensionssystems

Wie das ganze soziale Netz war auch das Pensionssystem in der UdSSR ziemlich engmaschig geflochten. Das Recht auf volle Arbeitspension erhielten Männer im Alter von 60 Jahren und Frauen mit 55 Jahren, wobei das Pensionsantrittsalter bei überdurchschnittlich schweren Tätigkeiten (z. B. Bergarbeit unter Tag oder unter extremen klimatischen Bedingungen) in der Regel um fünf Jahre früher angesetzt war. (Außerdem gab es noch zahlreiche Arten von Sozialrenten für nicht Erwerbsfähige, Hinter-

bliebene usw., auf die in diesem Artikel nicht näher eingegangen werden kann.) Für die volle Arbeitspension brauchte man ein Dienstalter von 25 bzw. 20 Jahren. In der Regel betrug die Arbeitspension 50% der durchschnittlichen Monatsverdienste aus den letzten zwei Erwerbsjahren oder den fünf besten Jahren in der Erwerbszeit, durfte die gesetzlich festgesetzte Mindestrente jedoch nicht unterschreiten. Wenn Ressourcen vorhanden waren, wurden Pensionen aus sozialpolitischen Überlegungen gelegentlich allgemein nach oben korrigiert.

Einen guten oder gar hohen Lebensstandard hatten in erster Linie Träger von persönlichen Renten, die auch mit beträchtlichen Sondervergünstigungen in Form von Naturalien verbunden waren. Das galt für Personen mit „besonderen Verdiensten für Staat und Gesellschaft“: Neben ehemaligen hohen Nomenklatura-Mitgliedern gehörten dazu Träger bestimmter Ehrentitel („Held der Sowjetunion“, „Held der sozialistischen Arbeit“ usw.) sowie überdurchschnittlich verdienstvolle Arbeiter, Angestellte, Wissenschaftler, Kulturschaffende usw. Für das Gros der Pensionisten waren die Renten eher moderat oder dürrig. Allerdings konnten diese Pensionen, weil gekoppelt mit stabilen gemäßigten Preisen für Grundnahrungsmittel und andere Güter und Dienstleistungen des täglichen Grundbedarfs sowie mit kaum ins Gewicht fallenden Mieten und Mietnebenkosten, einen erträglichen und gesicherten Lebensabend bieten, was auf die postsovjetsche Übergangszeit nicht mehr zutrifft.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wollte die Legislative im ersten postsowjetischen Pensionsgesetz Nr. 340-FS aus dem Jahre 1992 die vorhergehend dargestellten Grundpfeiler des sowjetischen Systems zunächst im Wesentlichen aufrechterhalten. Die oben angeführten Kriterien bezüglich des Pensionsantritts- und Dienstalters für Männer und Frauen sowie der Berechnungsbasis für Renten wurden in diesem Gesetz beibehalten. Der Basissatz wurde mit 55% der durchschnittlichen Monatsverdienste aus den letzten zwei Erwerbsjahren oder der fünf besten Jahren in der Erwerbszeit gesetzlich festgesetzt. Für jedes zusätzlich zum Basis-Dienstalter abgeleistete volle Arbeitsjahr konnte diese Marke um 1 Prozentpunkt bis maximal 75% aufgestockt werden. Allerdings durfte die Rente für zukünftige Pensionisten nach deren ersten Ermittlung gemäß diesen Regeln drei gesetzlich festgesetzte Mindestrenten nicht übertreffen.

Diese Mindestrente betrug von Anfang an nur einen kleinen Bruchteil des Existenzminimums. Durch die simultan mit der weitgehenden Preisfreigabe am 2. Jänner 1992 einsetzende Hyperinflation wurden alle Renten total entwertet (siehe die nachfolgende Tabelle 11). Folglich musste bereits im ersten postsowjetischen Jahr ein Inflationsausgleich eingeführt werden, der laufend den Teuerungsraten angepasst wurde. Bald wurde der Letztere zum Hauptbestandteil der Bezüge der Pensionisten. Damit war es mit dem Prinzip der leistungsbezogenen Arbeitsrente aus. Die Pen-

sionisten erhielten nunmehr de facto eine Art Sozialhilfe.

Um dieser Situation Herr zu werden, setzte der Gesetzgeber mit dem Pensionsgesetz Nr. 113-FS aus dem Jahre 1997 die Höchstgrenze von neu ermittelten Renten nicht mehr bei drei Mindestrenten, sondern beim effektiven Durchschnittslohn fest. Der Inflationsausgleich wurde beibehalten und weiterhin gelegentlich nach oben korrigiert. Dadurch konnte das Leistungsprinzip jedoch nicht organisch im Pensionssystem integriert werden. Die Renten blieben ungenügend leistungsdifferenziert und obendrein noch im Durchschnitt gravierend unter dem offiziellen Existenzminimum. Vor Beginn der Pensionsreform 2001/02 war klar, dass dieses System angesichts der ab ca. 2006/07 rapide steigenden Zahl der Pensionisten pro Beschäftigten nach den Regeln der Gesetze von 1992 und 1997 spätestens 2015 nicht mehr finanzierbar sein würde.

Im Jahre 2002 trat ein Bündel von Gesetzen in Kraft, die den rechtlichen Rahmen für die Pensionsreform absteckten. Seitdem bestehen die Arbeitsrenten aus drei Teilen, die grundsätzlich aus dem ESSt-Aufkommen nach einem Schlüssel zu finanzieren sind. Es ist dabei eingangs zu bemerken, dass nach der Reduzierung des ESSt-Basissatzes von 35,6% auf 26% die Basis-Abführung an den Pensionsfonds der Russischen Föderation (PFRF) von 28% auf 20% der Basis-Bemessungsgrundlage zurückgeschraubt wurde. Diese Mittel werden vom PFRF verwaltet und wie folgt verteilt:

- (I) Die Basisrente (Basisteil) hat für alle Pensionisten ein Grundeinkommen zu sichern, das sich grundsätzlich nach dem offiziellen Existenzminimum richtet und von der Berechnungsgrundlage (früheres Arbeitseinkommen, Dienstalter usw.) unabhängig, d. h. nicht leistungsbezogen ist. Zunächst war sie 2002 mit 450 RRb festgesetzt worden, was dem damaligen Inflationsausgleich praktisch gleichkam; ab 1. März 2005 wurde sie auf 900 RRb erhöht, was 31,25% (900:2880 RRb) des derzeitigen offiziellen Existenzminimums entspricht. Trotz mehrmaliger Anpassung der Basisrente in einem Ausmaß, das die Inflationsrate des Anpassungszeitraums jeweils etwas übertraf, ist bis zu dieser Marke also noch ein weiter Weg zurückzulegen, der mindestens bis Ende 2008 dauern dürfte.
- (II) Der versicherte Teil wird nach ähnlichen Kriterien (früheres Arbeitseinkommen, Dienstalter usw.) wie im vorhergehend erwähnten Gesetz 113-FS, d. h. leistungsbezogen, ermittelt.
- (III) Der akkumulierte Teil wird auf einem Sonderkonto des künftigen Pensionisten während seiner beruflichen Laufbahn angehäuft und kommt ihm als Pensionsempfänger bis zu seinem Tode zu.

Bei der Anwendung des derzeitigen ESST-Basissatzes von 20% werden 6% für die Finanzierung von (I) und die restlichen 14% für die von (II) und (III) verwendet, wobei zunächst (II) nach geltenden Rechtsvorschriften zu

berechnen und (III) folglich als Residualgröße (üblicherweise 2 bis 3%) zu ermitteln ist.

Laut dem Gesetz Nr. 111-FS vom 24. Juli 2002, das den rechtlichen Rahmen für (III) absteckte, werden die Mittel dafür einem Sonderkonto des PFRF zugeführt und von dieser Einrichtung kontrolliert. Alle Pensionisten erhalten jedes Jahr vom PFRF einen offiziellen Brief mit Informationen über ihren aktuellen Kontostand und der Bitte, den Fonds schriftlich zu benachrichtigen, ob eine vom PFRF ernannte Einrichtung oder ein durch Lizenz dafür amtlich zugelassener nichtstaatlicher Pensionsfonds (NPF)²⁴ diese Mittel durch Anlage am sekundären Finanzmarkt treuhänderisch verwalten soll. Dabei hat der Betreffende jedes Jahr die Möglichkeit, die für (III) angehäuften Mittel einem anderen Treuhänder anzuvertrauen. Falls er dem PFRF keine Antwort gibt, wird damit die Veranlagung dem Staat zuerkannt. Seine spätere Rente im Teil (III) richtet sich also nicht nur nach der Summe der im Laufe des Berufslebens angehäuften Beiträge, sondern auch nach der Verwertung dieser Mittel am sekundären Wertpapiermarkt.

Die schlechten Erfahrungen von Millionen russischer Bürger mit zahlreichen Bankrotten von privaten Geschäftsbanken und sonstigen Kreditinstituten infolge der Finanzkrise 1998²⁵ haben dazu geführt, dass die Bevölkerung den NPF kein sonderlich großes Vertrauen schenkt. So haben 2003 nur 1,8% aller Pensionisten (704.000 von insgesamt 38,16 Mio.) die von ihnen für (III) angehäuften Mittel den NPF anvertraut. Den NPF sind dadurch lediglich 1,6 Mrd. RRb von gut 47 Mrd. RRb zugeflossen. Der Rest wird von der staatlichen Vneshekonombank (Bank für Außenwirtschaft) treuhänderisch verwaltet, die der PFRF damit beauftragte.²⁶ Die Vneshekonombank legt diese Mittel in Euro-Obligationen der Russischen Föderation an, die sich an sekundären Wertpapiermärkten im Westen recht gut und stabil handeln lassen, was den künftigen Pensionisten wohl keine schlechten Aussichten bietet.

Die NPF sind an dem ergiebigen Geschäft mit der finanziellen Masse (III) sehr interessiert, zumal sie sich nach Schätzungen des PFRF im Jahre 2005 auf 84 Mrd. RRb und 2008 auf ca. 230 Mrd. RRb belaufen dürfte. Aber die NPF müssen bei den Pensionisten erst den Ruf eines zuverlässigen Partners erlangen, was wohl nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen ist.

Seit dem Beginn der Pensionsreform 2002 ist die reale Dynamik von Pensionen in der RF ziemlich positiv, was aus Tabelle 11 deutlich hervorgeht.

Die fortwährende reale Erhöhung der Pensionen seit 2000 ist alles andere als das alleinige Verdienst der Pensionsreform. Dafür waren auch mehrere andere Faktoren förderlich, und zwar nicht nur endogener, sondern auch exogener Art, insbesondere die für Russland extrem günstige Konjunktur am Weltmarkt für Energieträger, wodurch der russischen Staatskasse viele Milliarden Petrodollar zuteil wurden.

Tabelle 11: Eckdaten der Entwicklung im Pensionswesen der RF (Vorjahr jeweils = 100)

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Monatl. Pensionen (real)	51,9	80,5	95,2	60,6	128,0	121,4	116,3	104,5	105,5
Jahresdurchschnittl. Zahl der Erwerbstätigen	97,6	97,0	98,6	100,2	100,6	100,6	101,0	100,5	100,4
Zahl der Pensionisten (jeweils Jahresende)	103,6	101,3	100,6	99,9	100,1	100,6	99,5	99,3	100,1

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 32; (2005) 34.

Aus der Tabelle 11 ist noch ein für eine gute Pensionsdynamik günstiger Faktor ersichtlich. Die Zahl der Pensionisten war 2000 bis 2004 ziemlich stabil (38,4 Mio. bzw. 38,2 Mio.), denn gerade in diesem Zeitraum wurden die nicht sehr zahlreichen Kriegskinder pensioniert. Dagegen war bei der Zahl der Erwerbstätigen eine Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. Aus verständlichen Gründen haben beide Entwicklungen die Finanzierung des Pensionssystems erleichtert, was ab 2006/07 voraussichtlich nicht mehr der Fall sein wird. Eher wird die Zunahme der Zahl der Pensionisten (schätzungsweise um etwa 30% bis 2015) die Dynamik der Erwerbstätigkeit deutlich übertreffen.

In diesem Sektor des Sozialwesens sind schwerwiegende Probleme zutage getreten. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass im PFRF-Budget durch die Senkung der ESSt ab 2005 bereits ein klaffendes Defizit entstanden ist, wogegen es bis dahin jahrelang Überschüsse gezeigt hatte. Den Berechnungen von PFRF-Experten zufolge dürfte das Defizit für 2005 bis zum Jahresende 180 bis 230 Mrd. RRb erreichen, was ca. ein Sechstel der im Budget-Soll für dieses Jahr geplanten Ausgaben des PFRF ausmachen würde. Es ist vorgesehen, das Defizit aus früher gebildeten PFRF-Rücklagen, durch Sonderzuschüsse aus dem Bundeshaushalt sowie aus den Mitteln des Stabilitätsfonds, die in diesem seit 2001 durch Budgetüberschüsse sukzessive angehäuft wurden, zu decken. Sollte die heutige Pensionsordnung unverändert fortbestehen, so prognostizieren die Experten bis 2008 einen Fehlbetrag von 700 bis 800 Mrd. RRb.²⁷

Um dieses Problems Herr zu werden, werden von Experten und Politikern mehrere Lösungen in Erwägung gezogen. Eine Erhöhung des Pensionsalters ist im Gespräch. Auch von der Weltbank wird das empfohlen, allerdings beginnend in fünf Jahren und dann in kleinen Schritten. So eine Reform könnte das Defizit bestenfalls langfristig beheben helfen. In Zu-

sammenschau mit der hohen Arbeitslosigkeit und beträchtlichen Beschäftigungsproblemen struktureller Art (aus diesen Gründen wurde 2002 eine vorzeitige Pensionierung von Arbeitslosen gesetzlich ermöglicht) ist eine derartige Reform mindestens als fragwürdig anzusehen. Angesichts der Tatsache, dass die Lebenserwartung der Männer 1999 unter ihr Pensionsantrittsalter fiel und seitdem dort verharrt, klingt so ein Vorschlag geradezu zynisch. All das hat V. Putin dazu bewogen, Anfang September 2005 der Öffentlichkeit im Fernsehen zu erklären, dass das Pensionsalter unverändert bleiben wird, solange er Präsident der RF ist.

Eher muss darüber nachgedacht werden, wie die Renten weiter – gleichzeitig sozial ausgewogen und leistungsbezogen – zu erhöhen sind, um die massenweise auftretende bittere Armut unter den Pensionisten zu bekämpfen. Trotz zahlreicher Anpassungen betragen die Arbeitsrenten in der RF im Schnitt derzeit immer noch nur knapp 30% des alles andere als reichlichen Durchschnittslohns, wogegen die ILO als minimal zulässig eine Marke von 40% und als sozial akzeptabel 60 bis 70% einstuft. Aus diesem Grunde müssen ca. 6 Mio. Pensionisten einer legalen Beschäftigung nachgehen, ganz zu schweigen von den weit verbreiteten „schwarzen“ Nebenverdiensten.

Das neue Pensionssystem hat auch manche Probleme geschaffen, die davor unbekannt waren. So werden durch die Einführung von (III) bei den heute geltenden Vorschriften jüngere Erwerbstätige bezüglich ihrer künftigen Rente besser als ältere Kollegen behandelt, was dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit jedenfalls zuwiderläuft. Eine Anpassung muss hier erst gefunden werden, wobei das eher ein technisch-organisatorisches (und damit leichter zu lösendes) denn ein sozialpolitisches Problem ist.

5. Abschließende Bemerkungen und ein Ausblick

Dem während der makroökonomischen und gesellschaftlichen Transformationskrise von 1992-99 von vielen Faktoren verursachten Desaster im russischen Sozialwesen konnte in den nachfolgenden Jahren entgegengewirkt werden. Der Grad der sozialen Sicherheit der Masse der Bevölkerung hat sich nach dem totalen Einbruch teilweise etwas erhöht. Insgesamt hat sich die Situation in diesem Bereich seit 2001 stabilisiert und in gewisser Hinsicht verbessert, doch ist sie recht widersprüchlich und unterschiedlich.

Die Reformen im Sozialwesen sind bisher nicht so weit wie in der Binnen- und erst recht in der Außenwirtschaft fortgeschritten, obwohl die makroökonomische Situation in der RF seit der Jahrtausendwende für diese Umgestaltungen recht günstig ist. In einer Rede vor leitenden Funktionären aus der Regierung, dem Parlament und dem Staatsrat hat V. Putin Anfang September 2005 vier gesamtstaatliche sozialökonomische Program-

me angekündigt,²⁸ so auch im medizinischen Bereich (hier ist u. a. vorgesehen, die materiell-technische Infrastruktur des Gesundheitswesens durchgehend zu modernisieren und die Gehälter von Ärzten und mittlerem Personal in staatlichen medizinischen Einrichtungen ab 2006 drastisch zu erhöhen). Bereits im Budget-Soll 2006 sind für alle vier groß dimensionierten Programme beträchtliche Finanzmittel vorgesehen. Das ist freilich begrüßenswert, doch nicht ausreichend. Es kommt darauf an, die derzeit am Scheidewege stehenden Sozialreformen konsequent fortzusetzen.

Die heutige Sozialordnung in Russland ist eine Mischung aus planwirtschaftlichen und leistungsbezogenen, auf Sozialversicherung fußenden Spielregeln. Allerdings weisen die marktwirtschaftlichen Ansätze in diesem Bereich bereits ein deutliches Übergewicht auf und tun dies immer mehr.

Im Abs. 4.1. des oben erwähnten Generalabkommens zwischen den gesamtrussischen Vereinigungen der Gewerkschaften, den gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der Russischen Föderation für die Jahre 2005-2007 wird im Rahmen einer gemeinsam auszuarbeitenden Reformkonzeption für die Umgestaltung der gesetzlichen Sozialversicherung u. a. in Aussicht gestellt, die Arbeitnehmer in die Formierung der Mittel dafür etappenweise einzubeziehen. Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, müssen die Arbeitnehmer vorerst dazu befähigt werden. Aus den heutigen Löhnen und Gehältern sind sie auch beim besten Willen nicht imstande, noch Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Anmerkungen

- ¹ Siehe Pankov, V., Russlands Übergang zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrzehnts, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1 (1997) 93ff; ders., Die russische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: ebenda 2 (2001) 187ff.
- ² Der Autor dieses Artikels tendiert in Bezug auf die Länder der EU-15, auch auf Österreich, dazu, diese Situation eher als eine Anpassungskrise des Sozialstaates zu bezeichnen, der in diesen Gesellschaften aktiv entgegengewirkt wird, wenn auch bei weitem nicht alle Bürger mit dieser Entgegenwirkung zufrieden sind.
- ³ Im Jahre 1998 betrug das BIP der RF nur etwas mehr als 50% der Marke von 1990, die Industrieproduktion gar nur 46%. Soweit nicht eigens vermerkt, stammen alle Daten in diesem Artikel aus der amtlichen Statistik der RF, die vom Föderalen Dienst für staatliche Statistik (offizielle Abkürzung: Rosstat) erstellt und veröffentlicht wird. Dazu gehören auch Veröffentlichungen von einigen anderen Behörden sowie der Zentralbank Russlands (ZBR).
- ⁴ Russland war wie alle „postsozialistischen“ Länder mit einer makroökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Transformationskrise konfrontiert, die in eine neue wirtschaftliche, soziale und politische Ordnung einmündete. Dagegen war die von 1929-33 im Westen eine zyklische Überproduktionskrise, deren besondere Tiefe und Dauer durch mehrere strukturelle (auch außerökonomische) Anpassungsprobleme verursacht worden war. Im Zuge und infolge der Krise wurde die bestehende Gesellschaftsordnung in den Westländern in vieler Hinsicht modifiziert, doch nicht abgeschafft.

- ⁵ Die Experten der Weltbank gehen davon aus, dass 1/5 der russischen Bevölkerung in Armut lebt. Dabei werden von ihnen solche Personen als Arme eingestuft, die höchstens 3,5 USD pro Tag ausgeben. Vgl. Rossijskaja gazeta (russ.) (1. Oktober 2004).
- ⁶ Siehe ausführlicher: Stiftung „Öffentliche Meinung“, Soziologische Beobachtungen (2002-2004). Ein Sammelband (russ.) (Moskau 2005).
- ⁷ Vgl. Jakowlewa, E., Die beschämenden Milliarden, in: Rossijskaja gazeta (12. April 2005).
- ⁸ Siehe Anmerkung 1.
- ⁹ Panina, E., So meine ich, in: Rossijskaja gazeta (19. Mai 2005).
- ¹⁰ Vgl. The World Bank, World Development Report 2005, S. 257.
- ¹¹ Am 17. Oktober 2005, zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Artikels an die Redaktion, betrug der offizielle Wechselkurs der ZBR, der sich nach dem laufenden Wechselkurs von USD und Euro auf der Moskauer Interbank-Devisenbörse richtet, 28,59 RRb:1 USD bzw. 34,36 RRb: 1 Euro. In den letzten Jahren veränderten sich diese Kurse wie folgt (siehe Tab. 12).

Tabelle 12: Dynamik der offiziellen Wechselkurse von Rubel zu USD und Euro (jeweils zum Jahresende)

Jahresende	USD		Euro	
	RRb: USD	Vorjahr=100	RRb:Euro	Vorjahr=100
2000	28,16	104,3	26,14	96,0
2001	30,14	107,0	26,49	101,3
2002	31,78	105,5	33,11	125,0
2003	29,45	92,7	36,82	111,2
2004	27,75	94,2	37,81	102,7

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2005) 467.

- ¹² Siehe ausführlicher: Guskov, S., Die einheitliche Sozialsteuer, in: Finansy (russ.) 7 (2001) 39ff; Razgulin, S., Die Zahlungsordnung der einheitlichen Sozialsteuer durch Einrichtungen, in: Ebenda 11 (2002) 28ff.
- ¹³ Vgl. Über das System und die Struktur föderaler Exekutivorgane. Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 314 v. 9. März 2004, in: Rossijskaja gazeta (11. März 2004).
- ¹⁴ Vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I (1967) Nr. 32.
- ¹⁵ Vgl. Das Generalabkommen zwischen den gesamtrussischen Vereinigungen der Gewerkschaften, gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der Russischen Föderation für die Jahre 2005-2007, in: Rossijskaja gazeta (29. Jänner 2005).
- ¹⁶ Berechnet vom Autor nach: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.). Moskau 2005, S. 90.
- ¹⁷ Vgl. Schmeljowa, E., Kein Geld macht keine Arbeit, in: Rossijskaja gazeta (15. Feber 2005).
- ¹⁸ Vgl. Rossijskaja gazeta (17. Jänner 2004).
- ¹⁹ Vgl. Rossijskaja gazeta (29. September 2005).
- ²⁰ Vgl. Rossijskaja gazeta (12. Oktober 2005).
- ²¹ Amtliche Angaben von Rosstat bzw. WHO Regional Office for Europe Health for All Database.

- ²² Vgl. Rossijskaja gazeta (30. September 2005).
- ²³ In der plandirigistischen Ordnung der UdSSR kam mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Genuss diverser Vergünstigungen in naturaler oder monetärer Form, die in keinem direkten Zusammenhang mit ihren Arbeits- bzw. Produktionsleistungen standen und die das Gros sozial beschwichtigen sollten. Dieses System konnte in der postsowjetischen RF nicht schlagartig ad acta gelegt werden. Folglich gab es vor dem Inkrafttreten des Gesetzes 122-FS vom 22. 08. 2005 236 Kategorien von Vergünstigungsberechtigten. Durch dieses Gesetz sollten die Vergünstigungen geordnet und so weit wie möglich aus der naturalen in die monetäre Form überführt werden. Nunmehr gibt es 40 Kategorien der Berechtigten auf föderaler Ebene und dazu noch einige dutzend davon jeweils in Regionen. Neben Medikamenten sind diese Bürger, kostenlos oder ermäßigt, für Kurkarten für Sanatorien, Fahrscheine und einige andere Vergünstigungen bezugsberechtigt, die im gesetzlich festgelegten „Sozialpaket“ verankert sind. Die Berechtigten haben laut Gesetz auch das Recht, Leistungen aus diesem Paket gänzlich oder teilweise durch Geldtransfers (maximal 450 RRb monatlich) ersetzt zu bekommen. Über ihre Wahl für das kommende Jahr haben sie ihre zuständige Sozialbehörde vor dem 1. Oktober des laufenden Jahres schriftlich zu informieren. Nach amtlichen Informationen haben für 2006 etwa 1/2 der Berechtigten die dürftigen 450 RRb oder einen Teil davon bevorzugt, was m. E. von einer beschränkten Tauglichkeit und Attraktivität des Sozialpakets zeugt.
- ²⁴ Die ersten NPF wurden 1993 für die Anhäufung von freiwilligen privaten Beiträgen im Rahmen der nichtstaatlichen zusätzlichen Pensionsversicherung und deren Verwertung am sekundären Finanz- bzw. Kapitalmarkt nach den für die Westländer üblichen Regeln errichtet.
- ²⁵ Vgl. Pankov., Die Umgestaltung des monetären Systems im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation Russlands, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4 (2003) 543ff.
- ²⁶ Vgl. Forschungsinstitut für die Wirtschaft der Übergangsperiode, Die Russische Wirtschaft im Jahre 2004, Tendenzen und Perspektiven (Ausgabe 26) (russ.) (Moskau 2005) 555f.
- ²⁷ Siehe ausführlicher: Newinnaja, I., Das „Pensionsloch“, in: Rossijskaja gazeta (8. Juli 2005).
- ²⁸ Der Text dieser Rede wurde im offiziellen Regierungsblatt „Rossijskaja gazeta“ am 7. September 2005 veröffentlicht.

Zusammenfassung

Das sowjetische System der totalen sozialen Sicherheit und Versorgung, wenn auch auf einem mäßigen qualitativen Niveau, wurde bereits in den ersten Jahren der postsowjetischen Transformation Russlands weitgehend zerstört, was wegen der totalen Verarmung der Masse der Bevölkerung und der scharfen Einkommenspolarisierung ein beträchtliches Konfliktpotenzial erzeugt hat. Dem im Zuge der tiefen makroökonomischen und gesellschaftlichen Transformationskrise von 1992-99 von vielen Faktoren verursachten Desaster im russischen Sozialwesen konnte in den nachfolgenden Jahren entgegengewirkt werden. Insgesamt hat sich die Situation in diesem Bereich seit 2001 stabilisiert und teilweise sogar leicht verbessert, doch ist sie nach wie vor widersprüchlich und sehr unterschiedlich.

Die Reformen im Sozialwesen sind bisher nicht so weit wie in der Binnen- und erst recht in der Außenwirtschaft fortgeschritten, obwohl die makroökonomische Situation in der RF seit der Jahrtausendwende für diese Umgestaltungen recht günstig gewesen ist. Die heutige Sozialordnung in Russland ist eine Mischung aus planwirtschaftlichen und leistungsbezogenen, auf Sozialversicherung fußenden Spielregeln. Allerdings weisen die marktwirtschaftlichen Ansätze in diesem Bereich bereits ein deutliches Übergewicht auf.