

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Franziska Smolnik

Sozialpolitik und Regimestabilität im Südkaucasus

Das Beispiel Rentenreform

S 10
Mai 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Sozialpolitik und Stabilität
9	Grundkonstellation
9	Sowjetisches Erbe
9	Demographischer Kontext
10	Teilprivatisierung der Altersrente unter Einfluss internationaler Geber
13	Armenien: Rentenpolitische Parallelwelten
13	Rentenreform als Sachzwang – die Regierungslinie
13	Einflussreiche externe Akteure
14	Politik(er)verdrossenheit in der Bevölkerung
14	Unzureichende Kommunikationskanäle
16	Begrenzte Reichweite der Reform
18	Georgien: Rentenpolitik im Liberalismus
18	Ergebnislose Reformvorstöße unter der wirtschaftslibertären UNM
18	Rente als Instrument zur Armutsbekämpfung und im Wahlkampf
19	Sozialpolitische Reform ohne sozialpolitische Debatte
21	Insider und Outsider
23	Aserbaidshan: Altersrente im Rentierstaat
23	Offene Fragen bei der Altersabsicherung
24	Fehlender Handlungsdruck
25	Veränderte Kontextbedingungen
27	Sozialpolitik und Stabilität im Südkaukasus
29	Fazit und Empfehlungen
31	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Franziska Smolnik ist Wissenschaftlerin der Forschungs-
gruppe Osteuropa und Eurasien*

Sozialpolitik und Regimestabilität im Südkaukasus Das Beispiel Rentenreform

Geht es um die Stabilität der südkaukasischen Länder, schauen westliche Politik und Öffentlichkeit meist auf die Territorialkonflikte dort. In der Region selbst jedoch sind sozioökonomische und sozialpolitische Themen mindestens ebenso relevant. Die soziale Transformation nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist noch nicht abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund werden in Meinungsumfragen neben den anhaltenden Konflikten auch Arbeitslosigkeit, Armut, niedrige Renten und Inflation als größte nationale Herausforderungen genannt.

Am Beispiel der Rentenpolitik und Rentenreform wird in dieser Studie gezeigt, dass mangelnde soziale Absicherung die Stabilität der südkaukasischen Länder zwar nicht kurzfristig gefährdet, eine nachhaltige Entwicklung aber hemmt. Im Rahmen der Östlichen Partnerschaft versucht die Europäische Union, Widerstandsfähigkeit und Stabilität ihrer Partnerländer zu erhöhen. Auch mit ihrer revidierten Nachbarschaftspolitik verfolgt die EU vor allem dieses Ziel und sieht Quellen für Instabilität explizit auch jenseits sicherheitspolitischer Herausforderungen im engeren Sinne. Zu diesen Faktoren zählen Armut, Ungleichheit, schwache sozioökonomische Entwicklung und Perspektivlosigkeit. Im Südkaukasus jedoch ist die EU in sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Fragen noch kaum engagiert. Mit einer kontextsensiblen Politik für bessere soziale Absicherung könnte sich die Europäische Union nicht nur von wirtschaftsliberalen internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank positiv absetzen, denen sie dieses Feld bislang größtenteils überlässt. Die EU würde auch einen wichtigen Beitrag zur Krisenprävention im Sinne eines umfassenden Sicherheitsverständnisses leisten.

In Armenien, Georgien und Aserbaidschan durchlaufen die Systeme sozialer Sicherung einen Prozess der Dauerreform. Besonders die Rentensysteme stehen aus mehreren Gründen im Blickpunkt. Rentenpolitik betrifft direkt oder indirekt alle Bürger/innen. Ein Großteil der Budgets für soziale Sicherung wird für Renten aufgewandt. Auch wenn die individuellen Renten teils sehr niedrig sind, spielen Rentenausgaben eine tragende Rolle in staatlichen Strategien zur Armutsbekämpfung. Nicht zuletzt sind es internatio-

nale Organisationen, die Rentenreformen und hier insbesondere Rentenprivatisierung auf die Agenda gesetzt haben. Die vorhandene staatliche Altersversorgung aller drei Länder reicht für viele Einwohner/innen nicht aus, wenngleich zwischen den Ländern Unterschiede bestehen. Zwar kann die Rente Armut lindern. Sie gestattet aber nur selten einen ausreichenden Lebensstandard im Alter. Daran dürften auch die aktuellen Reformbemühungen nur wenig ändern, die weitestgehend von oben nach unten organisiert sind.

Im Mittelpunkt der Studie steht Armenien. Verglichen mit Georgien und Aserbaidschan ist das Land bei der Umsetzung der Rentenreform am weitesten fortgeschritten, doch abgeschlossen ist sie auch dort nicht. Die Reform hatte massive Proteste zur Folge, die der Regierung schließlich Korrekturen abnötigten. Daran lässt sich ablesen, wie groß das Destabilisierungspotential sozialpolitischer Defizite und Anpassungen ist. Die Analyse der Rentenreform offenbart zudem, dass in Armenien die Kommunikationskanäle zwischen politischer Führung und Öffentlichkeit nur wenig effektiv sind. Was die rentenpolitischen Positionen betrifft, stehen sich Regierung und Gesellschaft weitestgehend unversöhnlich gegenüber. Während die politische Führung ihre Reforminitiativen mit fiskalpolitischen und demographischen Argumenten zu begründen sucht, gilt die Reform in der Öffentlichkeit weiterhin als Vehikel der Regierung, Partikularinteressen auf Kosten der Gesellschaft zu verfolgen.

In Georgien wird die derzeit vorbereitete Rentenreform hauptsächlich unter wirtschaftlichen, kaum aber unter sozialen Gesichtspunkten diskutiert. Das ist ein Erbe der Regierungszeit von Micheil Saakaschwili und seiner Vereinten Nationalen Bewegung, die von 2004 bis 2012 an der Macht war. Während dieser Zeit wurde eine Entsowjetisierung betrieben und es dominierte ein wirtschaftslibertäres Politikverständnis. Bis heute prägt es den Diskurs sowohl auf staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Seite und schlägt sich in der praktischen Politik nieder, denn staatliche Wohlfahrt wird nach wie vor der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung untergeordnet.

Als öl- und gasexportierender Rentierstaat mit einer weit jüngeren Bevölkerung unterscheidet sich Aserbaidschan erheblich von den Nachbarländern. Die Einkünfte aus dem Energieverkauf gewährten den Machthabern beträchtlichen finanziellen Spielraum und ermöglichten ihnen so eine strategische sozialpolitische Umverteilung. Gezielte wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen wie beispielsweise Rentenerhöhungen dienen auch in der momentanen Wirtschaftskrise

dazu, gesellschaftlichen Unmut einzudämmen und das Protestpotential gering zu halten. Unklar ist dagegen, inwieweit die Altersvorsorge umfassend neu ausgerichtet wird.

Sozialpolitische Defizite führen nicht zwangsläufig und nicht sofort zu politischer Instabilität. Im Südkaukasus tragen auch verwandtschaftliche Netzwerke sozialer Sicherung sowie Emigration dazu bei, gesellschaftlichen Druck zu dämpfen. Vor allem auf längere Sicht jedoch ist die Stabilität gefährdet – eine Auffassung, welche die Europäische Union teilt. Deutsche und europäische Politik täte daher gut daran, den selbsterteilten Auftrag der EU, nämlich soziale Sicherung und soziale Inklusion fest in ihren Außenbeziehungen zu verankern, auch in ihrer Kooperation mit den südkaukasischen Ländern ernst zu nehmen. Deutschland und die EU sollten dabei aber nicht dem Irrtum aufsitzen, Sozialpolitik sei ein vergleichsweise unverfängliches Feld der Zusammenarbeit.

Sozialpolitik und Stabilität

In der Bevölkerung Armeniens, Georgiens und Aserbaidschans wird sozioökonomischen Belangen große Bedeutung beigemessen.¹ Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion stehen sozialpolitische Reformen in allen drei Ländern auf der Agenda. Umso verwunderlicher scheint es, dass diese Reformen in der politischen, aber auch der wissenschaftlichen Debatte zum Südkaukasus nur eine Nebenrolle spielen. Es findet kaum eine Auseinandersetzung darüber statt, wie wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in größere machtpolitische Kontexte eingebettet sind. Stattdessen dominieren technische Analysen internationaler Finanz- und Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank oder der US-amerikanischen Entwicklungsbehörde (United States Agency for International Development, USAID). Diese sind aber keine unbeteiligten Dritten, sondern nehmen aktiv Einfluss auf die Sozialpolitik der drei Länder, wo sie als stark normative Akteure in Erscheinung treten.

Die wohlfahrtsstaatliche Leerstelle in der Beschäftigung mit dem Südkaukasus passt zum allgemeinen Stand der Forschung.² Staatliche Systeme sozialer Sicherung werden überwiegend als Ergebnis effektiver Interessenvertretungen in konsolidierten Demokratien verstanden. In jüngerer Zeit jedoch ist diese Perspektive durch Arbeiten ergänzt worden, deren Verfasser/innen wohlfahrtsstaatliche Leistungen außerhalb etablierter demokratischer Systeme in den Blick nehmen. Sie schreiben Sozialpolitik auch in letzteren eine wichtige herrschaftsstabilisierende Funktion zu.³ Damit

fügen sich diese Studien in einen neueren Strang der Autoritarismusforschung ein, dessen Vertreter/innen hervorheben, dass die Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften wesentliche Bedeutung für Stabilität oder Instabilität sowie für die Resilienz von Regimen ohne gefestigte demokratische Strukturen besitzen.⁴ Diese Erkenntnisse sind aufschlussreich im Hinblick auf Wohlfahrtspolitik in autoritären, semiautoritären und hybriden Systemen, aber auch in den Ausprägungen verschiedener Subtypen von Demokratie.

Demnach seien solche Regime nicht nur deshalb beständig, weil sie Zwang ausüben, Sanktionen verhängen oder politische Eliten kooptieren. Auch dort seien Aspekte wie Legitimität und Responsivität von Belang, also inwieweit die politische Führung Forderungen aus der Bevölkerung aufgreift und ihnen nachkommt.⁵ Die Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gilt dabei als wichtige Legitimierungs- und damit Stabilisierungsstrategie:⁶ Staatliche soziale Absicherung bezeuge, wie leistungsfähig und wie offen die politische Führung für gesellschaftliche Erwartungen sei. Letztere würden zumindest kurzfristig erfüllt, um Legitimität zu gewinnen.

4 Gemäß Fishman bezeichnet »Regime« das formelle und informelle Zentrum politischer Macht sowie dessen Beziehungen zu weiten Teilen der Bevölkerung. »Regimestabilität« umfasst die Beständigkeit und Anpassungsfähigkeit dieser Strukturen einschließlich der Annahme, dass es zu keiner wesentlichen Veränderung kommt. Robert M. Fishman, »Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy«, in: *World Politics*, 42 (1990) 3, S. 422–440 (428). Werner Fuchs-Heinritz u.a. (Hg.), *Lexikon zur Soziologie*, 3. Aufl., Opladen 1995, S. 638f.

5 Johannes Gerschewski u.a., »Warum überleben Diktaturen?«, in: Steffen Kailitz/Patrick Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*, Baden-Baden 2013 (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 47), S. 106–131; Daniel Lambach/Christian Göbel, »Die Responsivität autoritärer Regime«, in: Holger Albrecht/Rolf Frankenberg (Hg.), *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden 2010, S. 79–91.

6 Autoren/innen wie Natalia Forrat sehen staatliche Wohlfahrt neben Repression gar als zweites Hauptinstrument im »Werkzeugkasten autoritärer Führungen«. Forrat, *The Authoritarian Welfare State* [wie Fn. 3]. Manche Autoren/innen hegen jedoch Zweifel gegenüber der Annahme, soziale Absicherung könne einen tragfähigen Gesellschaftsvertrag etablieren helfen, vgl. Babken Babajanian, *Social Protection and Its Contribution to Social Cohesion and State-building*, Eschborn, Juni 2012.

1 *Caucasus Barometer* (für Armenien und Georgien 2013 und 2015, für Aserbaidschan 2013), <www.caucasusbarometer.org/> (eingesehen am 11.12.2016).

2 Isabela Mares/Matthew E. Carnes, »Social Policy in Developing Countries«, in: *Annual Review of Political Science*, 12 (2009), S. 93–113; Thomas F. Remington, *Pension Reform in Authoritarian Regimes: Russia and China Compared*, Workshop »Comparative Studies of Regional Governance in China and Russia«, Hongkong, 24.–25.9.2015.

3 Natalia Forrat, *The Authoritarian Welfare State: A Marginalized Concept*, Chicago, September 2012 (Comparative-Historical Social Science Working Paper Nr. 12); Carl Henrik Knutsen/Magnus Bergli Rasmussen, »The Autocratic Welfare State: Resource Distribution, Credible Commitments and Political Survival«, in: *Social Science Research Network (SSRN) Electronic Journal* (Januar 2014).

Es sind aber nicht nur die Ergebnisse und Erträge für wenigstens einen Teil der Bevölkerung, mit denen Sozialpolitik oder sozialpolitische Reformen Stabilität fördern können. Wenngleich anders als in konsolidierten Demokratien spielt es auch in Systemen ohne gefestigte demokratische Strukturen eine Rolle, wie der Politikprozess selbst gestaltet ist. Wahlen, ein begrenzter institutioneller Pluralismus oder, allgemeiner formuliert, »demokratische Enklaven«⁷ weisen darauf hin, dass dort ebenfalls versucht wird, Legitimität über Verfahren zu erzeugen.⁸ Sozialpolitische Reformen können daher mitunter auch durch die Art und Weise legitimierend und stabilisierend wirken, wie sie geplant und umgesetzt werden. Gleichzeitig aber sind diese demokratischen Elemente auch eine Gefahr für die Herrschaft der politischen Führung. Der Einfluss demokratischer Elemente auf die Regimestabilität ist folglich jeweils im Einzelnen zu prüfen.⁹

Am Beispiel der Rentenpolitik im Südkaukasus wird in der Studie untersucht, ob und wie die politischen Führungen auf Forderungen aus der Bevölkerung eingehen, ihre sozioökonomische Lage zu verbessern. Gezeigt wird, wie sich die Beziehungen zwischen Gesellschaften und politischen Führungen jeweils auf die Rentenreformprozesse auswirken oder in ihnen widerspiegeln und welche Dilemmata damit verbunden sind.¹⁰ Aus mehreren Gründen bietet es sich an, den Blick vornehmlich auf die Rentenpolitik als Beispiel für Sozialpolitik im Südkaukasus zu richten. In Meinungsumfragen dort genießen Altersrenten stets hohe Priorität. Vor Wahlen gilt dem Thema besondere politische Aufmerksamkeit, denn die Parteien versprechen

dann gern, die Altersrente zu erhöhen. Rentenausgaben bilden meist die größten Transfers öffentlicher Gelder, wobei deren Verteilung nicht nur im Südkaukasus gesellschaftliche und politische Trennlinien hervorbringt. Allgemein spielen Renten und Rentenpolitik eine ausschlaggebende Rolle in Volkswirtschaften.¹¹

⁷ Bruce Gilley, »Democratic Enclaves in Authoritarian Regimes«, in: *Democratization*, 17 (2010) 3, S. 389–415.

⁸ Martin Brusis, »The Politics of Legitimation in Post-Soviet Eurasia«, in: Martin Brusis/Joachim Ahrens/Martin Schulze Wessel (Hg.), *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, Basingstoke/New York 2016, S. 1–17.

⁹ Nikolay Petrov/Maria Lipman/Henry E. Hale, »Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin«, in: *Post-Soviet Affairs*, 30 (2014) 1, S. 1–26. Die Gründe für sozialpolitische Reformen liegen aber nicht nur in Stabilitätserwägungen. Meist spielen auch demographische und fiskalische Herausforderungen, Pfadabhängigkeiten sowie die soziale Struktur eine Rolle.

¹⁰ Für die Analyse wurden Sekundärliteratur, Medienerzeugnisse, Umfragewerte sowie statistische Daten herangezogen. Zudem stützt sie sich auf anonymisierte qualitative Interviews und Hintergrundbefragungen. Unterschiede in der konzeptionellen Gewichtung der drei Länder und in den Zugangsmöglichkeiten beeinflussten die jeweilige Materialbasis. Das schlägt sich in Umfang und Detail der empirischen Kapitel nieder.

¹¹ Camila Arza/Martin Kohli, »Introduction. The Political Economy of Pension Reform«, in: dies. (Hg.), *Pension Reform in Europe*, London 2008, S. 1–21 (1f); Remington, *Pension Reform* [wie Fn. 2].

Grundkonstellation

Sowjetisches Erbe

In der Sowjetunion präsentierte die politische Führung staatliche Fürsorge als Aushängeschild des sozialistischen Systems. Der Vielvölkerstaat hatte ein entwickeltes Wohlfahrtssystem mit vielfältigen Leistungen wie Familienzuschüssen, Invaliden-, Veteranen- und Altersrente, Mutterschutz und Krankengeld.¹² Darüber hinaus stellte er seinen Bürgern/innen zumindest de jure eine weitestgehend kostenfreie medizinische Versorgung und Bildung, preiswerten Wohnraum sowie Vergünstigungen in Kultur und Freizeit zur Verfügung. Außerdem subventionierte der Staat Lebensmittel und Energie.¹³ Deshalb war die Sowjetunion ein Paradebeispiel für autoritäre Wohlfahrtsstaaten, in denen viele Bürger/innen ihre sozialen Rechte weniger als verfassungsmäßig garantierten Anspruch, sondern als wohlwollende paternalistische Geste der kommunistischen Machthaber begriffen. Die Programme staatlicher sozialer Absicherung waren wichtiger Teil des Gesellschaftsvertrags, der darauf beruhte, dass die Bürger/innen ihre politische Mitsprache und Freiheiten gegen sozioökonomische Sicherheiten eintauschten.¹⁴

Zusammen mit der kostenfreien medizinischen Versorgung sind es in erster Linie die Altersrenten, die als Beleg für soziale Absicherung in der Sowjetunion ins Feld geführt werden. Die durchschnittliche Monatsrente entsprach rund 65 Prozent eines Durchschnittslohns, mit weiteren Prämien ließen sich auch bis zu 100 Prozent erreichen.¹⁵ Allerdings standen die offiziellen positiven Indikatoren in gewissem Kontrast zur Praxis: Die Qualität einiger wohlfahrtsstaatlicher Leis-

tungen ließ zu wünschen übrig, so dass viele Bürger/innen auf die Hilfe familiärer Netzwerke zurückgriffen.¹⁶ Vor allem in den 1980er Jahren spielten zudem informelle Strukturen jenseits der engeren Familie sowie Tauschhandel eine entscheidende Rolle bei der Versorgung.¹⁷ Der Lebensstandard war zwar geringer als im Westen, aber nicht niedriger als in Ländern auf ähnlichem Entwicklungsniveau. Zudem verbesserte er sich nach dem Zweiten Weltkrieg stetig bis in die 1980er Jahre. Das ist für die kollektive Erinnerung wohl ebenso wichtig wie die Tatsache, dass die sowjetische Gesellschaft mit einigen Ausnahmen am Ende der 1980er Jahre zumindest nach finanziellen Maßstäben egalitärer war als die im Westen – und als die der Folgestaaten.¹⁸

Demographischer Kontext

Nicht nur die fortdauernde soziale Transformation nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, sondern auch ein tiefgreifender demographischer Wandel bildete vor allem in Georgien und Armenien den Hintergrund rentenpolitischer Anpassungen. Beide Gesellschaften altern, was gerade für Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen wie Armenien eher ungewöhnlich ist. Verantwortlich dafür sind in beiden Ländern vor allem eine höhere Lebenserwartung, schwache Geburtenraten sowie Auswanderung in der nachsow-

12 Bernice Madison, *Soviet Social Welfare System* (Final Report to National Council for Soviet and East European Research), 18.2.1982, S. 3; Mark B. Smith, »Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev«, in: *Humanity*, 3 (2012) 3, S. 385–406.

13 Robert J. Myers, »Economic Security in the Soviet Union«, in: *Transactions of Society of Actuaries*, 11 (1959) 31, S. 723–748.

14 Linda J. Cook, »Brezhnev's ›Social Contract‹ and Gorbachev's Reforms«, in: *Soviet Studies*, 44 (1992) 1, S. 37–56; Janine Ludlam, »Reform and the Redefinition of the Social Contract under Gorbachev«, in: *World Politics*, 43 (1991) 2, S. 284–312.

15 J. L. Porket, »Old Age Pension Schemes in the Soviet Union and Eastern Europe«, in: *Social Policy & Administration*, 13 (1979) 1, S. 22–36 (25–28).

16 Stephanie Platz, »We Don't Have Capitalism ... We Have Kinship: The State, the Family, and the Expression of Armenian Identity«, in: *The Anthropology of East Europe Review*, 13 (1995) 2, S. 30–33.

17 Eveline Baumann, »Post-Soviet Georgia: It's a Long, Long Way to ›Modern‹ Social Protection ...«, in: *Économies et Sociétés*, 46 (2012) 2, S. 259–285 (267ff); Scott A. Moore, »In the Shadow of the Law: An Examination of Corruption and the Rule of Law in Armenia«, in: *Boston University International Law Journal*, 31 (2013), S. 199–227 (207). Zur »Zweiten Wirtschaft« siehe Gregory Grossman, »The ›Second Economy‹ of the USSR«, in: *Problems of Communism*, (1977) 11, S. 25–41.

18 Nora Dudwick u.a., »From Soviet Expectations to Post-Soviet Realities: Poverty during the Transition«, in: dies. (Hg.), *When Things Fall Apart. Qualitative Studies of Poverty in the Former Soviet Union*, Washington, D.C., 2003, S. 21–27 (22).

jetischen Zeit.¹⁹ In Armenien liegt die Geburtenrate derzeit bei 1,55, in Georgien bei 1,8 Kindern pro Frau, weit unterhalb des Reproduktionsminimums von 2,1 Kindern pro Frau. Hinzu kommt, dass zahlreiche junge Bürger/innen ihrer Heimat aus wirtschaftlichen Gründen den Rücken kehren. Angaben der Vereinten Nationen (VN) zufolge lag 2015 die Nettomigration in Armenien, das offiziell knapp über 3 Millionen Einwohner hat, bei minus 10 000.²⁰ In Georgien mit seinen derzeit rund 4 Millionen Einwohnern ergab der neueste Zensus vom November 2014, dass die Bevölkerungszahl seit 2002 um fast 15 Prozent oder 680 000 gesunken ist. Über drei Viertel der Auswanderer/innen sind laut dem georgischen Statistikamt zwischen 20 und 54 Jahre alt. Auch in Armenien sind es überwiegend diejenigen im erwerbsfähigen Alter, die das Land verlassen.²¹ In beiden Ländern geht der demographische Wandel somit nicht nur »von unten« (weniger Geburten) und »von oben« (längere Lebenserwartung) aus, sondern genauso »von der Mitte« (Arbeitsmigration).²² Gemäß den Vereinten Nationen gilt eine Gesellschaft als alt, wenn wenigstens 7 Prozent der Einwohner/innen älter sind als 65 Jahre. In Armenien sind das laut offiziellen Angaben 10,8 Prozent, in Georgien sogar 14 Prozent (Stand 2015).²³ Aserbaidschan dagegen weicht demographisch in mehrfacher Hinsicht von seinen Nachbarn ab. Nicht nur ist es mit gut 9,7 Millionen das bei weitem bevölkerungsreichste Land im Südkaukasus. In deutlichem Unterschied zu Armenien und Georgien beträgt der Anteil der Kohorte »65 plus« hier zudem nur 5,6 Prozent. Die Geburtenrate liegt mit 2,3 Kindern pro Frau oberhalb des Reproduktionsminimums. Anders als Armenien und Georgien ist Aserbaidschan zumindest in absoluten Zahlen auch

¹⁹ Die folgenden Angaben entstammen jeweils den *World Population Prospects*, herausgegeben von den Vereinten Nationen. United Nations, *World Population Prospects, 2015 Revision*, Vol. II: *Demographic Profiles*, New York 2015, S. 69–72 (Armenien), S. 317–320 (Georgien), S. 85–88 (Aserbaidschan).

²⁰ Angesichts informeller Migration, die schwer zu erfassen ist, kann die tatsächliche Zahl weit höher liegen.

²¹ National Statistics Office of Georgia (Geostat), *General Population Census. Main Results*, Tbilisi, 28.4.2016, <http://geostat.ge/cms/site_images/_files/english/population/Census_release_ENG_2016.pdf> (eingesehen am 17.11.2016).

²² Mirian Tukhashvili/Mzia Shelia, *The Impact of Labor Emigration on the Demographic and Economic Development of Georgia in the Post-Soviet Period*, San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2012 (CARIM-East Research Report Nr. 29/2012), S. 7.

²³ Abhängig von Land und Geschlecht liegen die Renteneintrittsalter teils unter 65 Jahren. Der Anteil der Altersrentenbezieher/innen ist dann entsprechend höher.

weniger stark von Arbeitsemigration betroffen, wenn gleich seine Nettomigration in nachsowjetischer Zeit ebenfalls überwiegend negativ ausfällt.

Teilprivatisierung der Altersrente unter Einfluss internationaler Geber

Armenien, Aserbaidschan und Georgien hatten, zumindest in Teilen, das umlagefinanzierte Rentenmodell der Sowjetzeit geerbt. Trotz Unterschieden in Tempo, Stoßkraft und Umfang gab und gibt es in allen drei Ländern Bestrebungen, die staatlichen Systeme der Altersvorsorge zu reformieren und wenigstens einen Teil davon zu privatisieren oder zusätzliche private Rentenpfeiler einzuführen.

Umlageverfahren vs. Kapitaldeckungsverfahren

In der Altersvorsorge werden vor allem zwei Finanzierungssysteme voneinander unterschieden: Bei der *umlagefinanzierten* Rente werden mit den jetzigen Rentenabgaben der Arbeitnehmer/innen an den Staat die staatlichen Rentenausgaben der aktuellen Rentenbezieher/innen finanziert (Generationenvertrag). Bei der *kapitalgedeckten* Rente sparen Arbeitnehmer/innen individuell sukzessive Kapital an, das in der Zukunft für die eigene Rentenfinanzierung genutzt wird. Dieses Prinzip liegt auch der privaten Fondsrente zugrunde (Eigenverantwortung).

Am weitesten fortgeschritten in dieser Hinsicht ist Armenien. Es arbeitet seit Ende der 1990er Jahre an der Reform des umlagefinanzierten Modells. Die Neuerungen bei der Altersvorsorge wurden 2011 im Parlament verabschiedet und sollten ursprünglich im Januar 2014 eingeführt werden. Für die Jüngeren bedeuten sie eine Zäsur, denn das staatliche, auf dem Solidaritätsprinzip basierende Rentensystem soll von einer obligatorischen privaten Fondsrente abgelöst werden. Die ab 1974 Geborenen sollen fortan einkommensabhängig mindestens 5 Prozent ihres Gehalts zur individuellen Vorsorge in private Rentenfonds einzahlen, während der Staat sich mit der gleichen Summe beteiligt.²⁴

²⁴ Die ursprüngliche Reform sah vor, dass Arbeitnehmer/innen, die bei Einführung des neuen Systems höchstens 40 Jahre alt sein würden, monatlich mindestens 5 Prozent ihres Gehalts in einen von drei privaten Rentenfonds einzahlen. Auf freiwilliger Basis sollte die Fondsrente auch den Älteren zur Verfügung stehen. Der Staat sollte ebenfalls 5 Prozent des betreffenden Gehalts zuschießen, bis zu einer Höhe von

Dieser Plan rief im Winter 2013/14 massive Proteste hervor. Das Verfassungsgericht erklärte im darauffolgenden Frühjahr Teile der Reform für verfassungswidrig und verpflichtete die Regierung zu Anpassungen. Statt der ursprünglich geplanten flächendeckenden Rentenprivatisierung wurde das Fondsmodell allein für Beschäftigte im Öffentlichen Dienst eingeführt.²⁵ Für Angestellte in der Privatwirtschaft mit Ausnahme von Berufsanfängern/innen gibt es nach erneutem Aufschub 2016 nun eine Karenzzeit bis 2018. Dann soll die Reform flächendeckend in Kraft treten und auch für Beschäftigte in der Privatwirtschaft nicht mehr freiwillig sein.

Georgien bereitet ebenfalls die Einführung eines privaten Rentenpfilers vor. Gemäß dem offiziellen Fahrplan sollten die notwendigen Gesetzesänderungen Ende 2016 beschlossen werden und die Reform im Herbst 2017 in Kraft treten. Die Umsetzung hinkt dem Plan aber bereits hinterher. Solange das neue Modell nicht eingeführt ist, gilt für alle Bürger/innen weiterhin allein die Pauschalrente. Sie garantiert seit 1995 allen, die das Renteneintrittsalter erreicht haben (65 Jahre für Männer, 60 für Frauen), dass ihnen monatlich eine festgelegte Summe ausgezahlt wird. Die Rente ist weder an die Höhe von Sozialabgaben – denn verpflichtende Zahlungen in eine Sozialversicherung gibt es in Georgien nicht – noch an die Beschäftigungsdauer gekoppelt. Es handelt sich daher weniger um eine Altersrente als um Sozialhilfe im Alter.²⁶ Nach mehreren ergebnislosen Vorstößen, die Altersvorsorge durch einen privaten Rentenpfeiler zu diversifizieren, ist dies nun ein zentrales sozialpolitisches Projekt des regierenden Georgischen Traums. Wie bisher bekannt,

25 000 Armenischen Dram (AMD). Die Differenz zu den insgesamt 10 Prozent Abgaben bei höheren Gehältern sollten die Arbeitnehmer/innen zahlen. Die umlagefinanzierte Rente sollte als universale Minimalrente zur Grundabsicherung weiterlaufen, während die über Vierzigjährigen bei ausreichender Beschäftigungsdauer zusätzlich eine Versichertenrente erhalten sollten. Astghik Ananyan, *Pension Reform in Armenia*, Colloquium of the International Actuarial Association, Hongkong, 6.–9.5.2012, <www.actuaries.org/HongKong2012/Papers/MBR12_Ananyan.pdf> (eingesehen am 1.9.2016).

²⁵ Zunächst nehmen sie automatisch an der Fondsrente teil, können aber innerhalb einer Frist ihren Austritt erklären. Die Spareinlagen werden zudem nicht mehr direkt an die Rentenfonds abgeführt, sondern gehen zunächst als Sozialabgabe an den Staat. Garen Nazarian, »Between Reform and Reactionaryism: Armenia's Pension Plan«, in: *Newsletter Armenian Bar Association*, 26 (2015) 1, S. 6–8.

²⁶ Alexi Gugushvili, »Political Economy of Old-Age Pension Reforms in Georgia«, in: *Caucasian Review of International Affairs*, 3 (2009) 4, S. 371–386.

soll eine private Fondsrente die weiterhin für alle fortbestehende Pauschalrente ergänzen.²⁷ Formal angestellte Erwerbstätige sollen automatisch in das neue Fondsrentensystem eingegliedert werden, können aber binnen sechs Monaten ihren Austritt erklären. Damit ähnelt die Reform mit der Möglichkeit des »Opt out« dem armenischen Modell, so wie es nach dem Verfassungsgerichtsurteil angepasst wurde. Die Anlage-summen sind jedoch deutlich niedriger und auch die Arbeitgeberseite wird beteiligt. Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen sowie der Staat sollen je eine Summe in Höhe von 2 Prozent des Gehalts (insgesamt also 6 Prozent im Vergleich zu 10 Prozent in Armenien) auf individuelle Fondskonten einzahlen. Wie die Reform aber schließlich im Detail aussehen wird, wurde noch nicht bekanntgegeben.

Aserbaidischans Rentensystem wiederum besteht derzeit effektiv aus zwei Säulen. In offiziellen Dokumenten wird es bereits seit 2006 als Modell mit drei Säulen präsentiert, von denen eine bislang inaktiv ist. Bis zum Frühjahr 2017 war Säule eins eine staatliche Pauschalkomponente, die Basisrente, und Säule zwei eine staatliche individuelle Versicherungskomponente, die auf die erste Summe angerechnet wird. Die Hälfte der Sozialabgaben floss auf individuelle Versichertenkonten.²⁸ Im Bestreben, die ersten beiden Säulen zu modernisieren, tritt am 1. Juli 2017 eine Reihe von Neuerungen in Kraft. Statt zuvor 50 sollen nun 90 Prozent der Abgaben auf individuelle Konten eingezahlt werden. Mussten die Versicherten bisher mindestens zwölf Jahre Erwerbstätigkeit für die Auszahlung der Versichertenrente nachweisen, soll diese Frist künftig entfallen – vorausgesetzt, die Rentenansprüche liegen über der Mindestrente, welche die Basisrente ablöst. Bleibt die Versichertenrente unterhalb der festgelegten Mindestrente von derzeit monatlich 110 Aserbaidischanschen Manat (knapp 60 EUR), wird der Fehlbetrag vom Staat ausgeglichen. Zudem wurde das Renteneintrittsalter nach oben korrigiert. Lag es zuvor bei 60 Jahren für Frauen und 63 Jahren für Männer, soll es schrittweise (bis 2021 für Männer, bis 2027 für Frauen) auf 65 Jahre für beide Geschlechter erhöht

²⁷ Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, *Georgian Pension Reform. Reform of the Universal Pension Benefit and Introduction of a Supplementary Pension Scheme. Final Report*, Tbilisi 2016.

²⁸ Die Sozialabgaben teilen sich Arbeitnehmer/innen (3 Prozent des Bruttomonatsgehalts) und Arbeitgeber/innen (22 Prozent). Selbständige müssen abhängig von der Berufssparte einen bestimmten Prozentsatz des nationalen Mindestlohns als Sozialabgaben zahlen. Ähnliches gilt für Landbesitzer/innen.

werden.²⁹ Neben einer Modernisierung der ersten beiden Säulen sieht das »Konzept zur Reform des Rentensystems 2014–2020« vor, auch die dritte zu aktivieren, eine freiwillige private Fondsrente. Wie sich dies konkret gestalten soll, ist dem Reformkonzept allerdings nicht zu entnehmen. Der Umbau der Altersrente ist auch Teil des umfassenderen Entwicklungsprogramms »Aserbaidtschan 2020«, das Präsident Ilham Alijew Ende 2012 dekretiert hat. Um das Land strategisch auf die Zukunft vorzubereiten, sollen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und staatliche Wohlfahrt modernisiert und reformiert werden.³⁰ »Aserbaidtschan 2020« wurde veröffentlicht, bevor sich die wirtschaftliche Lage des Landes wegen des Ölpreisverfalls verschlechterte. Wie weit der Umbau der Altersrente unter diesen veränderten Vorzeichen geht, muss sich zeigen.³¹

Es kommt nicht von ungefähr, dass die geplanten und bereits eingeführten Neuerungen in Armenien, Georgien und Aserbaidtschan einander ähneln und die Regierungen weitestgehend gleichlautende Argumente für die Reformen vorbringen, nämlich Abfederung der Folgen des demographischen Wandels, besserer Lohnersatz im Alter, Entwicklung des Kapitalmarkts sowie Entlastung der Staatshaushalte. Diese Ähnlichkeiten sind nicht zuletzt auf den Einfluss internationaler Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen zurückzuführen, allen voran der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF), USAID sowie der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB). In Aserbaidtschan

ist darüber hinaus auch die EU mit Twinning-Projekten in diesem Bereich aktiv.³²

Vor allem die Weltbank hatte und hat erheblichen Anteil an Ausarbeitung und Umsetzung der Reformen. Mitunter gab es personelle Überschneidungen in den Beraterteams. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte die Weltbank Programme zur radikalen Marktliberalisierung in den postkommunistischen Ländern aufgelegt. Für die Bank waren diese eine besondere Herausforderung, denn anders als viele vorherige Adressaten ihrer Politik handelte es sich um Länder mit einer Geschichte umfassender sozialer Absicherung. Um der fehlenden Erfahrung bei Struktur-reformen der Sozialsysteme und speziell der Rentensysteme in diesen Ländern entgegenzuwirken, veröffentlichte die Weltbank 1994 ihren richtungsweisen Bericht »Averting the Old Age Crisis«.³³ Darin warb sie weltweit mit großem Erfolg für eine zumindest teilweise Privatisierung der Renten, das heißt für ein mehrgliedriges Modell mit Basisrente, verpflichtender individueller Sparrente und freiwilligen privaten Rentenoptionen. Trotz der Mehrgliedrigkeit liegt der Schwerpunkt dieses Rentenparadigmas auf der »Individualisierung des Sozialen«.³⁴ So soll in erster Linie die Eigenverantwortung bei der sozialen Absicherung gestärkt werden. Nachrangig sind dagegen Aspekte wie »gesellschaftliche Solidarität« und »kollektive Verantwortung«, die auch im sowjetischen System betont wurden.³⁵

29 Faik Medžid, »Poprawki o povišenii pensionnogo vozrasta v Azerbajdzane vyzvali spory v parlamente, no byli prinjaty« [Änderungen des Rentenalters in Aserbaidtschan lösten kontroverse Debatte im Parlament aus, wurden aber angenommen], in: *Kavkazskij Uzel*, 11.3.2017.

30 »Utverždžena konceptsiya reform sistemy pensionnogo obespečenija v Azerbajdzane« [Rentenreformkonzept in Aserbaidtschan bestätigt], in: *Regnum*, 5.11.2014; »Azerbaijan 2020: Look into the Future« *Concept of Development*, Baku 2012, <www.president.az/files/future_en.pdf> (eingesehen am 22.11.2016).

31 Schon in einem Bericht Anfang 2016, in dem es um die Annullierung der Rentenreformkomponente in einem ihrer Projekte ging, ließ die Weltbank wissen, dass in Baku der politische Wille zur Umsetzung gefehlt habe. World Bank, *Implementation Completion and Results Report on a Credit in the Amount of SDR 16.3 Million (US \$25 Million Equivalent) to the Republic of Azerbaijan for a Social Protection Development Project*, Washington, D.C., 29.2.2016 (Report Nr. ICR00002195), S. 9. Erfolgreich eingeführt wurden dagegen elektronische Verfahren der Rentenberechnung und -beantragung, die auch dazu beitrugen, Korruption zu verringern.

32 Im Rahmen von Twinning-Projekten werden Beamte aus EU-Ländern in Partnerländer entsendet. Vor Ort sollen sie helfen, Institutionen zu reformieren oder neue aufzubauen. Stefan Roch, »Between Arbitrary Outcomes and Impeded Process: the Performance of EU Twinning Projects in the EU's Eastern Neighbourhood«, in: *East European Politics*, 33 (2017) 1, S. 72–87.

33 Mitchell A. Orenstein, *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton 2008.

34 Zsuzsa Ferge, »The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social«, in: *Social Policy & Administration*, 31 (1997) 1, S. 20–44.

35 Orenstein weist darauf hin, dass die Altersvorsorge damit einem Vermarktlichungsprozess unterworfen wurde. Dabei wurden die Prioritäten klar verschoben. War es zuvor hauptsächlich um soziale Absicherung und Umverteilung zugunsten sozial Schwacher gegangen, dominierten nun finanzpolitische Aspekte und einkommensabhängige Ansprüche. Mitte der 2000er Jahre modifizierte die Weltbank dieses Rentenparadigma: Verpflichtende Sparrenten (Beispiel Armenien) wichen teilweise einer Sparrente mit »Opt out«-Funktion (Beispiel Georgien). Mitchell A. Orenstein, »Pension Privatization: Evolution of a Paradigm«, in: *Governance*, 26 (2013) 2, S. 259–281.

Armenien: Rentenpolitische Parallelwelten

Rentenreform als Sachzwang – die Regierungslinie

Die armenische Regierung hält eine umfassende Reform der Altersvorsorge für dringend geboten und untermauert diese Haltung mit dem Verweis auf demographische und daraus resultierende fiskalische Zwänge.³⁶ Weil das Umlagesystem nicht zukunftsfähig sei, soll es nach dem Willen der Regierung durch ein Modell ersetzt werden, das den Staat durch höhere Selbstbeteiligung der Bürger/innen entlastet. Mit einer Anlagepolitik der Rentenfonds, die auf nationale Entwicklung ausgerichtet ist, könnten gleichzeitig langfristige Investitionsprojekte im Land finanziert werden, hofft die Regierung. Ein genereller wirtschaftlicher Aufschwung sowie ein höherer Lebensstandard im Alter seien die Folge. Die Rentenreform, so die offizielle Vision, würde aus der Altersrente ein tatsächliches Ersatzeinkommen machen. Derzeit ist sie ein nur leidlich funktionierendes Instrument, um ältere Bürger/innen aus der extremen Armut zu hieven. Berechnungen legen zwar dar, dass ohne die Altersrente nicht rund 34 Prozent, sondern über 72 Prozent dieser Gruppe von Armut betroffen wären.³⁷ Dennoch ist die durchschnittliche Lohnersatzrate mit 24,5 Prozent bei Versicherten und nur 13,6 Prozent bei Sozialrenten äußerst gering (Stand 2009).³⁸ Die armenische Zentral-

bank sieht ihrerseits den Ausbau des unterentwickelten armenischen Kapitalmarkts als wichtiges Fernziel der Reform. Formell ist die Zentralbank zwar unabhängig, handelt in der Rentenpolitik aber eng an der Seite der Regierung und gehört zu denen, die das Reformprojekt energisch vorantreiben. Der Wechsel ihres einstigen Chefs, Tigran Sarkisian, auf den Posten des Premierministers 2008 gab der Reform der Altersrente einen entscheidenden Impetus.

Einflussreiche externe Akteure

Aus Sicht der Regierung hat die Rentenreform vor allem drei Ziele. Sie soll den Staatshaushalt entlasten, wirtschaftliche Entwicklung fördern und für einen höheren Lebensstandard im Alter sorgen. Sie sei nicht nur eine sozialpolitische, sondern mindestens im selben Maße eine fiskalische und volkswirtschaftliche Maßnahme. Die armenische Führung übernimmt damit im Wesentlichen die Argumentation der internationalen Finanzinstitutionen. Im Einklang mit dem normativen Credo der Weltbank sprach der damalige armenische Premier Sarkisian 2011 von einem »Mentalitäts- und Motivationswandel«, der durch die Rentenreform in Armenien herbeigeführt werden sollte: »Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen wissen, dass sie selbst für ihre Zukunft verantwortlich sind.«³⁹ Auch praktisch waren vor allem die Weltbank und USAID durch aufeinander aufbauende Programme in fast allen Etappen an der armenischen Reform beteiligt.⁴⁰ Sie speisten Evaluationen des vorhandenen

projects/social_protection_inclusion/Armenia_SP_SI_Ex_Sum_Final_English.pdf> (eingesehen am 1.9.2016); S. 114; Asian Development Bank, *Armenia's Finance Sector. Boosting Access and Development*, Manila 2013, S. 32. Zum Vergleich: In Deutschland liegt das durchschnittliche Rentenniveau derzeit bei 47,8 Prozent, wobei die Durchschnittslöhne und deshalb auch die Durchschnittsrenten weitaus höher sind. »Rentenniveau fällt ohne Reform auf 41,6%«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28.9.2016.

³⁹ »Pensionnye reformy v Armenii izmenjat myzhenie obzhestva – prem'er-ministr« [Premierminister: Rentenreform in Armenien ändert das Denken der Gesellschaft], in: *Regnum*, 16.12.2011 (via Integrum).

⁴⁰ USAID beispielsweise durch das Armenia Social Transition

³⁶ Pravitel'stvo Respubliki Armenija [Regierung der Republik Armenien], »Pensionnye reformy« [Rentenreform], 8.7.2010, <www.gov.am/ru/in-the-focus/item/5245/> (eingesehen am 10.9.2016).

³⁷ World Bank, *Armenia. Demographic Change and Implications for Social Policy and Poverty*, Washington, D.C., 2011 (South Caucasus Programmatic Poverty Assessment Technical Note Nr. 5/2011), S. 6. Die NRO Policy Forum Armenia weist darauf hin, dass die offizielle Armutsschwelle äußerst niedrig ist. Staatliche Statistiken würden die tatsächliche Verbreitung von Armut nur unzureichend abbilden. Policy Forum Armenia, *Armenia: Averting an Economic Catastrophe* (Oktober 2012), S. 5.

³⁸ 2010 lag die durchschnittliche Versichertenrente bei umgerechnet etwa 70 US-Dollar monatlich, die Sozialrente bei 34 US-Dollar. Bei dieser handelt es sich eigentlich um Sozialhilfe im Alter für diejenigen, die nicht die notwendige Beschäftigungsdauer nachweisen können. Susanna Karepetyan u.a., *Armenia: Social Protection and Social Inclusion. Country Report*, Eriwan 2011, <www.crrc.am/hosting/file/_static_content/

Systems und Modelle möglicher Reformoptionen in die armenischen Überlegungen ein, halfen bei der Personalschulung, dem Ausbau der elektronischen Verwaltung und der Bündelung von Verwaltungsstrukturen. Ihre Mitarbeiter/innen formulierten selbst Gesetzestexte und zeigten Änderungsbedarf in der bestehenden Gesetzgebung an. Um der Rentenreform den Boden zu bereiten, finanzierten die Organisationen später PR- und Aufklärungskampagnen sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO), die Implementierung und Anwendung des neuen Systems überwachen sollten. Die Geberorganisationen brachten einen Instrumentenkasten mit, den sie an anderen Ländern mit teils sehr unterschiedlichen sozioökonomischen und politischen Kontexten erprobt hatten. Darüber hinaus folgten sie einer stark wirtschaftsliberalen Orientierung und einem oft technischen Verständnis von Reform. All das spiegelt sich in der ausgearbeiteten Reform der Altersrente wider.

Politik(er)verdrossenheit in der Bevölkerung

In Armeniens Gesellschaft herrscht enormes Misstrauen gegenüber vielen staatlichen Institutionen und Amtsträgern/innen. Meinungsumfragen zeigen, dass nicht einmal 20 Prozent der Befragten dem Präsidenten, der Regierung oder dem Parlament vollständig oder zumindest tendenziell vertrauen.⁴¹ Die Regierung präsentierte die Rentenreform als vorausschauende Maßnahme, mit der sie demographische und wirtschaftliche Probleme angehen wolle und für die sie sowohl politisches Kapital als auch Geld zur Gegenfinanzierung der Spareinlagen aufbringen werde.⁴² Dagegen sehen viele Bürger/innen die private Fondsrente als Methode, mit der die politische Führung auf Kosten der Allgemeinheit zu dringend benötigten Einkünften gelangen und so fiskalpolitische Versäum-

Project (2000–2005), das Social Protection System Strengthening (SPSS) Project (2007–2009), das Pension and Labor Market (PALM) Project (2009–2012) oder das Pension Reform Implementation Program (PRIP, 2013–2017); die Weltbank durch das Social Protection Administration Project (2004–2007, verlängert bis 2013) und das Social Protection Administration II Project (2014–2018).

⁴¹ Caucasus Barometer (für Armenien 2013 und 2015) [wie Fn. 1]; Diana Ter-Stepanyan/Edgar Khachatryan, *Between Freedom and Security*, Vanadzor 2015, S. 18. Die Umfragen bilden nicht die Zustimmungsraten des im April 2017 neu gewählten Parlaments ab.

⁴² Zareh Asatryan, »The Political Economy of Pension Reform in Armenia«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2014) 60, S. 2–5 (3).

nisse wettmachen will. Nur die wenigsten sind zuversichtlich, dass sie in Zukunft tatsächlich eine angemessene Altersversorgung erhalten werden. In einer Umfrage vom März 2014 lehnten 88,9 Prozent der Befragten die geplanten Neuerungen ab.⁴³ Diese Skepsis speist sich aus bitterer Erfahrung: Zahlreiche Bürger/innen mussten nach Auflösung der Sowjetunion den äußerst schmerzhaften Verlust ihrer Ersparnisse hinnehmen, die sie bei der später abgewickelten Sberbank angelegt hatten. Auch verschwanden in den 1990er Jahren viele der damals in Armenien neu gegründeten Banken bald wieder – mitsamt den Einlagen der Sparer/innen.⁴⁴ Die Befürchtungen der Öffentlichkeit wurden nicht zuletzt dadurch genährt, dass Missmanagement und Korruption innerhalb des Rentensystems aufgedeckt wurden.⁴⁵

Unzureichende Kommunikationskanäle

Allen voran die Geberorganisationen glaubten, die Bürger/innen lehnten die Reform ab, weil sie ihnen nicht überzeugend erläutert worden sei. Dazu wären aber funktionierende institutionalisierte Kommunikationskanäle zwischen Staat und Gesellschaft nötig, die kaum vorhanden sind. Unter dem Slogan »Dem em« (»Ich bin dagegen«) formierte sich im Herbst 2013 Widerstand gegen die für Januar 2014 geplanten Änderungen. Die soziale Bewegung gleichen Namens steht für sachspezifischen »gesellschaftlichen Aktivismus«, mit dem in Armenien seit etwa 2007 immer wieder auf soziale, aber auch kulturelle oder ökologische Themen aufmerksam gemacht worden ist.⁴⁶ Die

⁴³ Gallup befragte Bürger/innen der Hauptstadt Eriwan. Gohar Abramyan, »Pension Reform: Survey Says Majority against«, in: *Armenia Now*, 25.3.2014.

⁴⁴ Zur Geldanlage stand den Bürgern/innen der Sowjetunion die Sberbank zur Verfügung. Im Zuge des Kollapses der Sowjetunion wurde deren zentralistische Struktur aufgebrochen und die Verbindlichkeiten wurden den Nachfolgestaaten übertragen. Um die nun eigenständigen Finanzsysteme neu zu konzipieren, wurden die Spareinlagen bis auf Weiteres eingefroren. Entwertet wurden sie später durch eine Hyperinflation.

⁴⁵ So wurden im September 2012 der damalige Leiter des staatlichen Rentenfonds und zwei seiner hochrangigen Mitarbeiter verhaftet. Ihnen wurden Betrug und Veruntreuung öffentlicher Gelder im großen Stil angelastet. »Ex-chief of Armenia's Social Security Service Arrested in Corruption Probe«, in: *Massispost*, 29.9.2012.

⁴⁶ Dazu gehören lokale Bürgerbewegungen für den Erhalt historischer Gebäude, gegen Preiserhöhungen im Öffentlichen Nahverkehr oder zum Schutz von Wäldern und Parks.

Kampagnen präsentieren sich als hierarchielos, basisdemokratisch und unpolitisch. Nicht nur von der etablierten Politik grenzen sie sich ab. Kritisch stehen sie auch der »institutionalisierten Zivilgesellschaft« in Form professioneller NRO gegenüber, denen das Stigma anhaftet, von internationalen Gebern gesteuert und von den Nöten der Bevölkerung entfremdet zu sein.⁴⁷ Von Organisationen wie USAID wurde zunächst erwartet, dass sie eine unabhängige Kontrollfunktion gegenüber der armenischen politischen Führung ausüben. Mittlerweile werden sie meist als Teil der Regierungskoalition wahrgenommen.⁴⁸ Tatsächlich wirft auch im Prozess der Rentenreform die Rolle von USAID Fragen auf: Diese hatte wichtigen Anteil an der Reform der Altersrente, finanzierte aber gleichzeitig deren unabhängiges Monitoring durch lokale NRO. Dass darin ein Interessenkonflikt liegen könnte, wurde öffentlich nicht thematisiert.⁴⁹

Auch das Parlament und die politischen Parteien sind keine Orte oder Initiatoren/innen sachspezifischer sozialpolitischer Auseinandersetzungen. So sind ideologische Differenzen der stark auf Personen ausgerichteten Parteien kaum von Belang. Sozialpolitische Themen, darunter die Rentenpolitik, kommen in den Parteiprogrammen zwar vor, doch bleibt es in der Regel bei vagen Wahlversprechen. Nur selten finden sich Angaben darüber, wie die Vorhaben finanziert und verwirklicht werden sollen.⁵⁰

Armine Ishkanian, »Self-Determined Citizens? New Forms of Civic Activism and Citizenship in Armenia«, in: *Europe-Asia Studies*, 67 (2015) 8, S. 1203–1227.

47 Yevgenya Paturyan u.a., *Civic Activism as a Novel Component of Armenian Civil Society: New Energy and Tensions*, Eriwan 2015. In einer aktuellen Umfrage gaben knapp 30 Prozent der Befragten an, dass sie NRO vollständig misstrauen; nur 4,7 Prozent vertrauen ihnen vollständig. Katharina Hoffmann/Dirk Lehmkuhl u.a., *Trust and Civil Participation. Survey Data from the Caucasus* (ISSICEU Working Paper), St. Gallen (im Erscheinen).

48 Armine Ishkanian, *Democracy Building and Civil Society in Post-Soviet Armenia*, London/New York 2008; Ishkanian, »Self-Determined Citizens?« [wie Fn. 46], S. 1212.

49 Zudem spielten Weltbank und USAID, nachdem »Dem em« Proteste gegen die Reform organisiert hatte, keine nennenswerte Rolle dabei, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Nicht nur in Armenien sind die Adressaten von Reformen ein nachrangiger Faktor in der Politik der Geberorganisationen. Paul Stubbs, »Globalisation, Memory and Welfare Regimes in Transition: Towards an Anthropology of Transnational Policy Transfers«, in: *International Journal of Social Welfare*, 11 (2002) 4, S. 321–330.

50 Samvel Mkhitarjan u.a., *Political Parties of the Republic of Armenia Participating in the National Assembly Elections 2007. Voter's Guidebook*, Eriwan 2007; Hrant Mikaelyan/Tatevik Sargsyan/Nina Iskandaryan, *Pre-Election Promises of Political*

Ein Novum war, dass die vier damals im Parlament vertretenen Oppositionsparteien sich der sozialen Bewegung »Dem em« und ihrem Widerstand gegen die Reform anschlossen und sie gar gemeinsam eine Klage vor dem Verfassungsgericht anstrebten.⁵¹ Hauptgrund dafür dürfte allerdings die Gegnerschaft zur Regierung gewesen sein, nicht übereinstimmende sozialpolitische Überzeugungen.⁵² Der Klage vorausgegangen war das Bemühen, das Parlament als Ort für eine politische Debatte über die umstrittene Reform zu aktivieren. Im November 2013 versuchten die vier Oppositionsparteien, eine Krisensitzung zu diesem Thema einzuberufen, scheiterten damit aber am Boykott durch die Regierungspartei. Einen Monat später lehnte das Parlament mit deren Stimmen erneut ein von den Oppositionsparteien eingebrachtes Gesetzesvorhaben ab. Es hatte zum Ziel, die Reform um ein Jahr zu verschieben und so eine öffentliche Debatte darüber zu ermöglichen.⁵³

Dass die Regierungspartei politische Initiativen der Opposition blockiert, ist in den Augen der NRO Open Society Foundations Armenia eine gängige Praxis, mit der die Funktion des Parlaments als Ort der politischen Auseinandersetzung weiter diskreditiert wird. In jedem Fall erschweren unzureichende institutionalisierte Kommunikationskanäle sowie die extreme politische Polarisierung, die sich auch in der Parteienlandschaft widerspiegelt, häufig sachorientierte Lösungen.⁵⁴

Parties. Elections to the Parliament of Armenia on May 6, 2012, Eriwan, Mai 2012.

51 Laut Klageschrift wurden insbesondere durch die verpflichtende Abgabe die Eigentumsrechte der Betroffenen verletzt. Moniert wurde auch die direkte Abgabe an die Rentenfonds. Nazarian, »Between Reform and Reactionaryism« [wie Fn. 25].

52 Open Society Foundations Armenia, *Monitoring of the National Assembly, 5th Convocation, 5th Session (3.2.2014–21.6.2014)*, Eriwan 2014.

53 »Is Armenia's Government Running Scared, or Playing for Time?«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 3.4.2014; Open Society Foundations Armenia, *Monitoring* [wie Fn. 52].

54 Open Society Foundations Armenia, *Monitoring of the National Assembly, 5th Convocation, 4th Session, 3rd Report (9.9.2013–5.12.2013)*, Eriwan 2013. Zur Problematik fehlender Kommunikationskanäle siehe auch Armen Ghazaryan, »A Self-Repeating Crisis: the Systemic Dysfunctionality of Armenian Politics«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2017) 91, S. 5–7.

Begrenzte Reichweite der Reform

Initiiert wurden die Proteste gegen die ursprüngliche Reform von Vertretern/innen des aufstrebenden Informationstechnologie-Sektors sowie der Finanzwirtschaft, also von Angehörigen der gut ausgebildeten und vergleichsweise gut verdienenden Mittelschicht Armeniens.⁵⁵ Sie beklagten, dass die Neuerungen sie nicht nur deshalb besonders hart treffen würden, weil sie aufgrund ihrer relativ hohen Gehälter besonders hohe Abgaben hätten. Vor allem bekämen, wie Karen Vardanian, Vorsitzender der Union of Information Technology Enterprises, kritisierte, diejenigen die finanziellen Belastungen zu spüren, die gesetzeskonform wirtschafteten. Die Unternehmen aus den genannten Branchen gehören mehrheitlich zum formellen Sektor der Wirtschaft.⁵⁶

So richtig es ist, dass Armeniens Gesellschaft altert, so verkürzt ist die Annahme, allein der demographische Wandel werde das umlagefinanzierte System der Altersrente über kurz oder lang zusammenbrechen lassen. Neben Faktoren wie hohe Arbeitslosigkeit und eher niedrige Erwerbsquote ist das Ausmaß an Informalität der armenischen Wirtschaft nicht zu unterschätzen. Viele Erwerbstätige sind entweder gar nicht oder mit manipulierten, das heißt nach unten korrigierten Gehaltsangaben als Beitragszahler/innen registriert. In Armenien sind über 52 Prozent aller Arbeitsplätze informeller Natur (Stand 2010).⁵⁷ Vor allem in der Landwirtschaft sind solche Arbeitsverhältnisse Normalität, es gibt sie aber auch auf dem Bau, im Groß- und Einzelhandel oder in der Lebensmittelproduktion.⁵⁸ Auch im formellen Sektor werden Lohn-

kosten geschönt und Arbeitgeber/innen bleiben dem Staat zum Teil die Sozialabgaben für ihre Angestellten schuldig.⁵⁹ Diese informellen Praktiken haben unter anderem bewirkt, dass das Verhältnis zwischen Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Armenien eines der schlechtesten im gesamten Raum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ist. Der Anteil der erhobenen Sozialabgaben ist gering.⁶⁰

Dieser lokale Kontext wird im Reformvorhaben nicht ausreichend berücksichtigt. Wichtig ist er aber für die Bewertung der Zukunftsfähigkeit des umlagefinanzierten Systems und für die mögliche Reichweite der reformierten Altersrente. Sie wird wohl nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zugutekommen, denn direkt relevant ist die private Rente nur für die ab 1974 Geborenen. Zudem gilt sie lediglich für offiziell registrierte Arbeitnehmer/innen. Ab 2018 soll die Reform nicht mehr nur für die Staatsbediensteten,⁶¹ sondern auch für den Privatsektor umfassend greifen. Doch von jenen, die im informellen Sektor der armenischen Wirtschaft oder im Graubereich zwischen formalem und informellem Bereich beschäftigt sind, werden die weitaus meisten auch nach 2018 nicht an der neuen Privatrente teilhaben.

Dem IMF zufolge sind mehr als 58 Prozent der Erwerbstätigen (Stand 2013) in Armenien nicht rentenversichert. Vor allem gilt das für die vielen Beschäftigten in der Subsistenzlandwirtschaft.⁶² Seit das alte Modell angepasst wurde, können letztere zwar freiwillig Sozialabgaben leisten und damit Ansprüche auf Auszahlung akkumulieren. Das tun allerdings die wenigsten.⁶³ Auch in die private Rente werden viele

⁵⁵ Lilit Arakelyan, »Mass Protest Movement against Armenian Pension Reform«, *Institute for War and Peace Reporting*, 18.3.2014; European Investment Bank, *Armenia. Private Sector Financing and the Role of Risk-bearing Instruments*, Eriwan, November 2013, S. 4.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ National Statistical Service of Armenia/Asian Development Bank, *The Informal Sector and Informal Employment in Armenia. Country Report 2010*, Manila 2011, S. xiii–xiv.

⁵⁸ Die Gründe dafür sind zahlreich. Dazu zählen mehrheitlich familiengeführte Klein- und Kleinstbetriebe in der Landwirtschaft, Korruption im öffentlichen Dienst und bürokratische Belastungen, denen Arbeitgeber/innen auszuweichen versuchen. Auch auf Arbeitnehmer/innen-Seite gibt es Gründe für die Informalität, darunter die bislang unzureichende Kopplung der Höhe von Gehalt und Sozialleistungen und deren geringer Umfang generell. International Labour Organization (ILO), *Decent Work Country Profile: Armenia*, Genf 2012, S. xii; Transparency International, *Overview of Corruption and Anti-Corruption in Armenia*, 23.8.2013 <<http://transparency.am/en/corruption-in-armenia/overview>> (eingesehen am

11.12.2016); International Finance Corporation, *The Costs of Tax Compliance in Armenia*, Eriwan 2011, S. 40ff; United Nations, *Armenia. Millennium Development Goals. National Progress Report 2005–2009*, Eriwan 2010, S. 9.

⁵⁹ ILO, *Decent Work* [wie Fn. 58], S. 8.

⁶⁰ International Monetary Fund (IMF), *How Do Armenia's Tax Revenues Compare to Its Peers?*, Washington, D.C., 1.9.2010, <www.imf.org/external/country/ARM/rr/2010/090110.pdf> (eingesehen am 11.12.2016); World Bank, *Republic of Armenia. Public Expenditure Review. Expanding the Fiscal Envelope*, Washington, D.C., Mai 2014 (Poverty Reduction and Economic Management Unit Report Nr. 88586/2014), S. 1.

⁶¹ Auch hier sind bislang bestimmte Gruppen ausgenommen, wie Angehörige des Militärs oder der Polizei, die Anspruch auf eine Militärrente haben.

⁶² Yasser Abdih/Leandro Medina, *Measuring the Informal Economy in the Caucasus and Central Asia*, Washington, D.C., Mai 2013 (IMF Working Paper Nr. 13/137), S. 3; World Bank, *DataBank*, <<http://databank.worldbank.org>> (eingesehen am 11.12.2016).

⁶³ ILO, *Decent Work* [wie Fn. 58], S. 28.

daher wohl nicht eingegliedert werden. Hier richtet sich die Höhe der Spareinlagen nach dem Einkommen. Um diese Einlagen berechnen zu können, müssten beispielsweise die Produktion und Gewinne von Kleinbauern einheitlich erfasst werden. Dazu müssten entsprechende Buchführungssysteme und Prüfprozesse eingeführt werden. Rein technische Hürden dürften daher ebenfalls vielen die Teilnahme an der privaten Rente erschweren. Auch aus diesem Grund dürfte die Rentenreform in urbanen Räumen wirkungsvoller sein als in ländlichen.⁶⁴

Neben der Informalität verhindern hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Durchschnittslöhne, dass ein Großteil der Bevölkerung von der privaten Rente profitieren können, wie es die Regierung vorsah. Ein Ziel der Reform lautet, dass die private Altersrente ein tatsächlicher Lohnersatz im Alter sein soll und nicht, wie bislang die staatliche Rente, ein begrenzt effektives Instrument zur Armutsbekämpfung. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) verdienen Angestellte in Armenien aber monatlich nur wenig mehr als 300 Euro.⁶⁵ Das monatliche Netto-Mindesteinkommen beträgt 55 000 AMD, was etwa 106 Euro entspricht. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell bei 17,1 Prozent (Stand 2014), die Armutsrate bei ungefähr 30 Prozent.⁶⁶ Fraglich ist daher, wer die notwendigen Spareinlagen leisten können und wie hoch die Altersrente für Geringverdiener/innen ausfällt, externe Schocks oder politisch motivierte Anpassungen nicht einberechnet. Gemäß offiziellen Kalkulationen lässt sich mit der privaten Vorsorge eine Lohnersatzrate von 40 Prozent erzielen. Diese Berechnungen gehen von einer kontinuierlichen, formalen und offiziell entlohnten Beschäftigung aus. Es sei unrealistisch, eine solche Erwerbsbiografie in Armenien vorauszusetzen, räumen selbst manche am Reformprozess Beteiligte ein. Anstelle einer umfassenden Absicherung im Alter werden vermutlich auch weiterhin viele nur Anspruch auf die dürftige Sozialrente, also Sozialhilfe im Alter, haben. Sie soll sich am nationalen Mindestwarenkorb orientieren.

⁶⁴ Areg M. Baghdasaryan, »Problems of Pension System Reforms, Financial System Stability and Capital Market Development in Emerging Economies«, in: *Mechanizm reguljvannja ekonomiki*, 55 (2012) 1, S. 157–163 (160f).

⁶⁵ ILO, *Armenia. Key Statistics*, <www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=EN&countryCode=ARM®ionId=2&_adf.ctrl-state=mcg690wh2_4> (eingesehen am 14.11.2016).

⁶⁶ World Bank, *DataBank* [wie Fn. 62].

Georgien: Rentenpolitik im Liberalismus

Ergebnislose Reformvorstöße unter der wirtschaftslibertären UNM

Seit der Rosenrevolution des Jahres 2003 wurden die Rentenausgaben in Georgien direkt aus den Haushaltseinnahmen bestritten. Sie obliegen allein der Entscheidung der Regierung. Unter Führung der Vereinten Nationalen Bewegung (United National Movement, UNM) von Micheil Saakaschwili wichen die separaten Sozialabgaben einer pauschalen Einkommensteuer von 20 Prozent für alle Beschäftigten. Die Sozialausgaben, zum Beispiel für Bildung und Gesundheit, blieben teils weit hinter denen anderer Länder in Europa und Zentralasien zurück.⁶⁷ Staatliche Regulierungsmechanismen, die dem Schutz der Arbeiterschaft dienten, wurden aufgehoben und die Gewerkschaften weiter marginalisiert. Die sozialpolitischen Anpassungen entsprachen dem Credo der Weltbank. Sie waren aber maßgeblich getrieben vom libertären Wirtschaftsverständnis einer auf Entsozialisierung bedachten neuen Führung. Demnach galt es, Eigenverantwortung zu stärken, zielgerichtete Maßnahmen für besonders von Armut betroffene Gruppen zu ergreifen, Leistungsempfänger/innen zu kategorisieren und Leistungen zu pauschalisieren.⁶⁸ All dies und eine drastische Verschlinkung des Apparats waren Ausdruck des »New Public Management«-Kurses der UNM-Regierung, die allgemein auf Deregulierung setzte.

Eine Teilprivatisierung der Altersvorsorge stand mehrmals auf der Agenda, auch weil ähnlich wie in Armenien internationale Geldgeber auf eine Rentenreform drängten. Im Jahr 2006 beispielsweise half die Delegation der EU in Georgien, eine Renten-Taskforce einzusetzen. Diese erarbeitete ein mehrgliedriges Rentenmodell mit einem staatlichen und einem privaten Pfeiler. Das Modell wurde allerdings nicht in die Tat umgesetzt. Stattdessen entschied sich die damalige

Regierung, die Pauschalrente graduell zu erhöhen.⁶⁹ Angesichts wachsenden Drucks durch die internationalen Geberorganisationen wurde im Jahr 2010 abermals eine Rentenprüfgruppe eingesetzt. Dies hatte die Asiatische Entwicklungsbank zur Bedingung für eine Kreditzusage gemacht. Wenig später engagierte sich auch USAID dabei, eine Reformstrategie hin zu einer mehrgliedrigen Rente zu konzipieren. Auch dieses Vorhaben verlief im Sande. Spätestens als der Finanzminister 2011 entlassen wurde, endeten die Reformüberlegungen.⁷⁰

Rente als Instrument zur Armutsbekämpfung und im Wahlkampf

Ähnlich wie die Rente im umlagefinanzierten System Armeniens ist auch die seit 1995 bestehende pauschale Altersrente in Georgien weniger ein Lohnersatz im Alter als ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung extremer Armut. Derzeit liegt die Rente bei 180 Georgischen Lari (GEL), also knapp 68 Euro. Das entspricht einer Lohnersatzrate von nur etwa 18 Prozent (Stand 2014).⁷¹ Laut Zahlen von 2011 wäre ohne die Altersrente die Armutsrate dennoch um 10 Prozentpunkte höher.⁷² Der tatsächliche Effekt für die Armutsbekämpfung ist jedoch schwierig zu erfassen. Nach offiziellen Regierungsangaben liegt die Rente mittler-

⁶⁹ Gugushvili, »Political Economy« [wie Fn. 26], S. 383f. In Absprache mit der Weltbank nahmen in den frühen 2000er Jahren drei private Versicherer ihr Geschäft auf. Deren Angebot ist aber eher ein Sparmodell mit Rentenoption als eine tatsächliche private Fondsrente. Die Teilnehmerzahl von unter 20 000 bezeugt, wie unbedeutend dieses Modell ist. Jeremy Gadbury/Lotte Schou-Zibell, *Pensions and Pension Reform in Georgia*, Manila 2011 (ADB Central and West Asia Working Paper Series Nr. 1/2011).

⁷⁰ Alexi Gugushvili, *The (Non) Reform of the Georgian Pension System, 1991–2011: A Brief History and Update*, Oslo 2012, S. 9f.

⁷¹ Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, *Georgian Pension Reform* [wie Fn. 27], S. 4.

⁷² Gadbury/Schou-Zibell, *Pensions* [wie Fn. 69], S. 8. Nach Berechnungen des georgischen Think-Tanks ISET Policy Institute sind Renten die Haupteinnahmequelle für rund 30 Prozent der Familien in Georgien. Nino Doghonadze/Yasya Babych, »Decent Income in Old Age: Georgian Dream or Reality?«, *ISET Policy Institute*, 6.2.2016.

⁶⁷ Dmitri Gugushvili, »Lessons from Georgia's Neoliberal Experiment: a Rising Tide Does not Necessarily Lift All Boats«, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 50 (2017) 1, S. 1–14.

⁶⁸ Lela Rekhviashvili, »Development and the Role of the State: Visions of Post-revolutionary Georgian Government«, in: *Caucasus Social Science Review*, 1 (2013) 1, S. 1–20.

weile knapp über dem Existenzminimum von gut 160 GEL, das heißt rund 60 Euro.⁷³ In der Vergangenheit allerdings wurden die Methoden zur Berechnung des Existenzminimums verändert, so dass die Situation der Armen in einem freundlicheren Licht erschien.⁷⁴ Außerdem gleichen Rentenerhöhungen kaum die inflationsbedingte Steigerung der Lebenshaltungskosten aus und schaffen keine zusätzliche Kaufkraft.

Dennoch besteht die Pauschalrente fort, auch weil sie für die Armutsbekämpfung trotz allem von Bedeutung ist. Dass es bislang nur Reformanläufe gab, die Pläne aber nicht umgesetzt wurden, hat zudem machtpolitische Gründe. Anpassungen bei der staatlichen Pauschalrente sind ein beliebtes Instrument, um vor einer Wahl gerade die zahlreichen und politisch vergleichsweise aktiven älteren Wahlberechtigten für sich zu gewinnen. In der Regierungszeit der UNM wurde dies ebenso praktiziert wie heute unter der Regierung des Georgischen Traums. Während die Oppositionsparteien Rentenerhöhungen ankündigen und so Stimmen zu sammeln versuchen, kann die Regierungspartei mit Anpassungen des Sozialbudgets die Renten schon im Wahljahr steigern. Kritiker/innen sehen in dieser Praxis eine Ausprägung von Wahlmanipulation.⁷⁵ In jedem Fall ist es ein Wahlkampfinstrument, das die politische Führung lange ungern aus der Hand gegeben hat. Zuletzt hob der Georgische Traum die Altersrente zum 1. Juli 2016 an, drei Monate vor der Parlamentswahl im Oktober 2016. Zugleich hatte sich die Opposition ihrerseits mit Versprechen überboten, die Altersrenten zu erhöhen.⁷⁶ Obschon die georgischen Parteien die Altersrente öffentlichkeitswirksam in Wahlkämpfen thematisieren, gibt es nur wenige Institutionen, die sich gründlich mit dem Rentenproblem befassen. In den Parteiprogrammen jedenfalls wird nicht erläutert, wie die versprochenen Rentenerhöhungen finanziert werden sollen, auf welcher Grundlage die Renten berechnet werden oder

wie das Rentenmodell in den größeren makroökonomischen Kontext einzubetten wäre.⁷⁷

Sozialpolitische Reform ohne sozialpolitische Debatte

In der zweiten Amtsperiode des Georgischen Traums soll die Altersvorsorge mit Unterstützung von Weltbank und ADB nun doch tiefgreifender als bisher reformiert werden. Das Ergebnis der Parlamentswahl 2016, die dem Georgischen Traum nicht nur die Wiederwahl, sondern auch eine Verfassungsmehrheit bescherte, liefert dafür eine komfortable Ausgangslage. Im Einklang mit den internationalen Geberorganisationen sieht die georgische politische Führung die »Flatrate-Rente« mittelfristig als nicht finanzierbar an. Regierungsangaben zufolge gibt es mittlerweile mehr Bezieher/innen der Altersrente als Personen mit stetigem steuerpflichtigem Arbeitsverhältnis.⁷⁸ Zudem ist es laut Verfassung unzulässig, in Georgien neue Steuern einzuführen oder bestehende zu erhöhen.⁷⁹

Seit 2014 beschäftigte sich zunächst im Finanzministerium, später im Ministerium für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung ein kleiner Kreis von Spezialisten/innen damit, ein Reformkonzept auszuarbeiten. Er setzte sich aus Vertretern/innen der Ministerien sowie der Weltbank und der ADB zusammen.⁸⁰ An der Debatte, die das Reformvorhaben begleitet, sind bislang im Wesentlichen nur wenige wirtschaftsorientierte Think-Tanks und Experten/innen beteiligt. Informations- und Konsultationsformate, die von der Regierung initiiert wurden, bringen ebenfalls vorwiegend Wirtschaftsvertreter/innen und andere ökonomische Stakeholder zusammen, etwa Repräsentanten/innen des Bankensektors oder der Versicherungsbranche. In den offiziellen Begründungen für die Fondsrente tritt zudem das Argument, sie fördere die

⁷³ Geostat, »Subsistence Minimum«, <www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=179&lang=eng> (eingesehen am 23.11.2016).

⁷⁴ Eric Livny/Nino Doghonadze, »The Puzzle of Poverty and Wages in Georgia«, *ISET Policy Institute*, 19.9.2014.

⁷⁵ Economic Policy Research Center (EPRC) u.a., *The Social and Economic Platforms of the Political Parties and their Expert Reviews*, Tbilisi 2013, S. 76. Transparency International Georgia fand heraus, dass die Sozialausgaben in den Jahren ohne Wahl gewöhnlich wieder reduziert werden. Transparency International, *Electorally Motivated Public Spending in Georgia. Local Government Spending*, Tbilisi 2012.

⁷⁶ »Georgia: A Struggle for Pensioners«, *Jam-news.net*, 13.9.2016.

⁷⁷ EPRC u.a., *The Social and Economic Platforms* [wie Fn. 75].

Auch die »Sozioökonomische Entwicklungsstrategie Georgien 2020« der Regierung des Georgischen Traums ist im Hinblick auf die Rentenreform wenig aussagekräftig.

⁷⁸ Den größten Anteil machen die Staatsbediensteten aus. Die Regierung spricht von 250 000, Nichtregierungsquellen von rund 300 000 Beschäftigten im Öffentlichen Dienst. Nicht berücksichtigt sind hier die Saisonarbeiter/innen. Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, *Georgian Pension Reform* [wie Fn. 27], S. 8, 16.

⁷⁹ Um diese Einschränkungen (Economic Freedom Act) aufzuheben, ist ein Referendum notwendig.

⁸⁰ Demna Devdariani, »Analysis of Pension System Reform«, *Institute for Development of Freedom of Information*, 19.2.2016.

Kapitalmarktentwicklung, gegenüber sozialen Aspekten immer stärker in den Vordergrund. Ein Indiz dafür ist, dass die »Rentenreform-Abteilung« in »Abteilung für Kapitalmarktentwicklung und Rentenreform« umbenannt wurde.⁸¹

Dass stärker sozial orientierte Akteure und sozialpolitische Perspektiven in der Debatte bisher kaum vertreten sind, ist ein Nachwirken der stark libertären Ausrichtung und des Entsovjetisierungskurses der Saakaschwili-Jahre. Unter Führung der UNM wurden Wirtschaftsentwicklung und Wachstumspolitik lange bevorzugt, was zu Lasten sozialpolitischer Aspekte und Fragen aktiver Umverteilung ging. Die Erwartung aber, Wirtschaftswachstum werde Armut und Arbeitslosigkeit durch Trickle-down-Effekte⁸² reduzieren, erfüllte sich nicht.⁸³

Für die Zeit von 1991 bis 2011 konstatierte der Wohlfahrtsforscher Alexi Guguschwili, eine so weitreichende Reform wie die der Altersrente erfordere eine inklusive Diskussion von Vertretern/innen des Staates, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und anderen Interessierten. Eine solche Debatte habe damals in Georgien jedoch nicht stattgefunden. Diese Einschätzung trifft weitgehend auch auf die derzeitige Situation zu.⁸⁴ Zwar räumt die Regierung des Georgischen Traums sozialpolitischen Themen zumindest in ihren Bekundungen mehr Platz ein als ihre Vorgängerin. Auch das Programm des Georgischen Traums bei der letzten Parlamentswahl wies eine sozialpolitische

Orientierung auf, wobei die Rentenreform einen Schwerpunkt bildete.⁸⁵ Immerhin wurden verschiedene sozialpolitische Mechanismen reaktiviert oder neu geschaffen. Nicht nur das Beispiel der Rentenreform zeigt jedoch, dass eine substantielle Kehrtwende noch aussteht. Zudem arbeiten die neuen Institutionen, so sie überhaupt aktiv sind, oft wenig effektiv.⁸⁶ In mehreren Evaluierungen wird der politischen Führung bescheinigt, gerade zu Beginn ihrer ersten Amtszeit habe sie größere Offenheit für Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Politikprozess gezeigt.⁸⁷ Das bedeutet aber nicht, dass diese tatsächlich mehr Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen. Vielmehr diene die formale und oft singuläre Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Entscheidungsprozesse auch dazu, Regierungspolitik zu legitimieren. Zudem vertreten eigentlich regierungskritische Organisationen wie Transparency International oder vergleichbare NRO in Georgien oft ebenfalls wirtschaftsliberale Positionen zur Sozial- und Rentenpolitik und stehen staatlichen Interventionen skeptisch gegenüber. Die Gewerkschaften sind weiterhin schwach und wenig populär. Eine aktuelle Umfrage offenbart, dass ihnen nur jeder Fünfte voll oder teilweise vertraut, und lediglich 4 Prozent der Befragten gaben an, Gewerkschaftsmitglied zu sein.⁸⁸ Einflussreiche Akteure mit einer ausgeprägt sozialpolitischen Agenda gibt es kaum. Der Neoliberalismus bildet weiterhin eine »ideologische Monokultur«⁸⁹, sowohl in den politi-

81 Für das Argument der Kapitalmarktentwicklung sprechen in den Augen von Experten/innen die hohen Kosten der Reform. Ähnlich wie in Armenien müssten nämlich aus dem Staatshaushalt nicht nur die fortlaufende Pauschalrente, sondern auch die staatlichen Sparzuschüsse gezahlt werden. Für die vielen Staatsbediensteten, aber auch die Beschäftigten von Unternehmen, an denen der Staat maßgeblich beteiligt ist, muss er 4 der insgesamt 6 Prozent aufbringen. Wird die Investitionspolitik der Rentenfonds so ausgestaltet, dass sie die Anlage in Staatsanleihen begünstigt, so lokale Beobachter/innen, könnte der Staat mit diesem Kapital unter anderem die Reform finanzieren. Mit ähnlichen Argumenten soll auch die Zustimmung großer privater Unternehmen gewonnen worden sein. Ihnen habe man informell zugesichert, dass die Rentenfonds Unternehmensanleihen kaufen und die Unternehmen so günstig an Kapital gelangen würden.

82 Gemeint ist, dass die Erträge einer wirtschaftsfreundlichen und -fördernden Politik angeblich nicht nur wenigen Unternehmern/innen, sondern schließlich auch der Bevölkerung zugute kommen.

83 Gugushvili, »Lessons From Georgia's Neoliberal Experiment« [wie Fn. 67].

84 Gugushvili, *The (Non) Reform* [wie Fn. 70], S. 11; Baumann, »Post-Soviet Georgia« [wie Fn. 17], S. 274.

85 Kornely Kakachia u.a., *The First 100 Days of the Georgian Dream Government: A Reality Check*, Tbilisi 2017, S. 19–22.

86 Eine aktuelle Analyse der Positionen sozialpolitischer Akteure liefert Paata Beltadze, *Analysis of Stakeholders in Social Protection Floors in Georgia*, Tbilisi, November 2016. Tatuli Chubabria, »In Georgia, Labour Exploitation Still Pays«, *Open Democracy*, 21.2.2017; Francesco Bagnardi, »The Changing Pattern of Social Dialogue in Europe and the Influence of ILO and EU in Georgian Tripartism«, in: *Caucasus Social Science Review*, 2 (2015) 1, S. 1–77.

87 Gemma Piñol Puig, *Situation Analysis of Civil Society in Georgia*, Tbilisi 2016; Shorena Lortkipanidze/Tamara Pataraiia, *Mapping Study of Civil Society Organisations' Engagement in Policy Dialogue in Georgia*, Tbilisi 2014.

88 Hoffmann/Lehmkuhl u.a., *Trust and Civil Participation* [wie Fn. 47]. Die Rolle der Gewerkschaften wird auch durch sogenannte gelbe Gewerkschaften unterminiert. Diese würden von Arbeitgeberseite eingesetzt und betrieben keine unabhängige Politik. Die gesellschaftliche Marginalisierung bedeute aber nicht, dass die Gewerkschaften zur Rentenreform nicht Position beziehen würden. So entstand als Reaktion auf die Reform ein Papier mit Alternativvorschlägen.

89 Bakar Berekashvili, »Georgia's Capitalist Education Reforms Are a Breeding Ground for Inequality«, *Open Caucasus Media*, 7.2.2017; Bagnardi, »The Changing Pattern« [wie Fn. 86],

schen als auch in den akademischen und zivilgesellschaftlichen Eliten. Es ist kaum zu erwarten, dass die UNM beziehungsweise Movement for Freedom – European Georgia⁹⁰ im Parlament entgegen ihrer langjährigen Grundüberzeugung nun aus der Opposition heraus die Rentenreform wegen denkbarer negativer sozialpolitischer Konsequenzen kritisiert. Ebenso wenig dürften sie in der Lage sein, glaubwürdig eine Debatte über mögliche sozialpolitische Versäumnisse anzustoßen. Dass die Rentenreform nicht im Ministerium für Arbeit und Soziales, sondern im Finanzministerium angesiedelt wurde und mittlerweile dem Wirtschaftsministerium zugeordnet ist, deutet auf den Einfluss der Geberorganisationen hin. Es passt aber auch zur georgischen Wohlfahrtspolitik, die weiterhin im Kontext allgemeiner Wirtschaftsentwicklung gedacht und praktiziert wird.⁹¹

Insider und Outsider

Ungewiss ist, welche Auswirkungen die Reform auf diejenigen haben wird, die keinen Anspruch auf die neue private Rente erworben haben. Ähnlich wie in Armenien betrifft die Reform nur einen Teil der georgischen Bevölkerung. Anders als offizielle Bekundungen vermuten lassen, handelt es sich auch beim aktuellen Anlauf nicht um eine umfassende Neukonzeption des Rentensystems, denn der zusätzliche private Rentenpfeiler ist nur für die Angestellten im formalen Sektor der georgischen Wirtschaft relevant. All jene, die zur großen Anzahl der informell Beschäftigten gehören, nehmen nicht teil. Zwar wurde erwogen, die Selbständigen über eine Abgabe, die sich am Durchschnittslohn orientiert, in die Fondsrente einzugliedern. Doch diese Idee wurde aus Kostengründen nicht weiter verfolgt.

Laut dem georgischen Statistikamt sind über 57 Prozent der Erwerbstätigen selbständig (Stand 2015). Tatsächlich scheinen sich hinter dieser Bezeichnung verdeckte Arbeitslose (offiziell 13 Prozent) und informell Beschäftigte zu verbergen, darunter die Vielzahl

derjenigen, die Subsistenzlandwirtschaft betreiben.⁹² Auch viele Personen in formalen Beschäftigungsverhältnissen werden es schwer haben, mit dem reformierten Modell eine spürbare Erhöhung oder eine angemessene Altersrente zu erzielen. Der offizielle Durchschnittslohn wird für 2015 mit 900 GEL angegeben, also etwa 340 Euro.⁹³ Es wird geschätzt, dass ungefähr die Hälfte der Erwerbstätigen in formalen Angestelltenverhältnissen über ein Einkommen von weniger als 500 GEL (rund 190 Euro) verfügt und deshalb nicht in der Lage ist, ausreichende Spareinlagen zu tätigen.⁹⁴ Allerdings hat die Regierung schon durch ihren Umgang mit der Pauschalrente Erwartungen in der Gesellschaft geweckt, dass sie die Altersrente stetig anheben wird.⁹⁵

Unklar ist auch, wie viele Beschäftigte des formalen Sektors in der privaten Rente bleiben oder von der Ausstiegsoption Gebrauch machen werden. Zwar halten es wirtschaftsnahe Experten/innen für unwahrscheinlich, dass die Arbeitgeberseite die 2-Prozent-Abgabe als zusätzliche Steuer ablehnt und ihre Beschäftigten zum Austritt drängen wird. Kritischere Stimmen sehen aber gerade bei kleineren und mittleren Unternehmen die Gefahr, dass Pläne zur Formalisierung ihrer Arbeitsverhältnisse durch die Reform aufgeschoben werden oder formelle Arbeitsverhältnisse in den informellen Sektor »abwandern«. Wie sich die Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen zum neuen System positionieren werden, hängt davon ab, wie es im Detail ausgestaltet sein wird. Nach wie vor wird darüber diskutiert, die private Fondsrente ähnlich dem armenischen Modell vor den gerichtlich eingeforderten Anpassungen obligatorisch zu machen. Auf eine solche Kursänderung deutet hin, dass es einige Personalwechsel in den Ministerien gegeben

⁹² Geostat, »Employment and Unemployment 2005–2015«, <http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146&lang=en> (eingesehen am 11.12.2016). Im Caucasus Barometer 2015 gaben 65 Prozent an, keine Arbeit zu haben. Zur verdeckten Arbeitslosigkeit siehe Hans Gutbrod, »Correcting Unemployment Numbers – A Call for Government Action«, *ISSET Policy Institute*, 7.6.2013. Georgien nimmt nicht am Programm »Menschenwürdige Arbeit« der ILO teil. Daher erhebt die Organisation auch keine Daten für dieses Feld, auf die hier zurückgegriffen werden könnte, etwa zu informellen Beschäftigungsverhältnissen.

⁹³ Geostat, »Wages 2004–2015«, <www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=149&lang=en> (eingesehen am 23.11.2016).

⁹⁴ Die Berechnungen stützen sich auf die Zahl der bei der staatlichen Steuerbehörde eingereichten Anträge auf Steuerfreibeträge für niedrige Gehälter.

⁹⁵ Gugushvili, »Political Economy« [wie Fn. 26].

S. 67. Teilweise lässt sich das wohl auf den Einfluss internationaler Geber auf die Agenden der NRO zurückführen.

⁹⁰ Die UNM war in den Parlamentswahlen vom Oktober 2016 noch geschlossen angetreten, spaltete sich aber wenige Wochen später im Streit. Das Zerfallsprodukt ist im Parlament nun durch zwei Parteien vertreten, die UNM und Movement for Freedom – European Georgia.

⁹¹ Rekhviashvili, »Development and the Role of the State« [wie Fn. 68], S. 15.

hat.⁹⁶ Nicht zuletzt die weitere Entwicklung der Pauschalrente, die für alle fortbestehen soll, wird darüber entscheiden, ob die Reform akzeptiert werden wird.

96 Ähnlich wie in Armenien war in Georgien ursprünglich ein verpflichtendes Modell vorgesehen. Das Finanzministerium favorisierte diese Lösung, während das Wirtschaftsministerium sich für ein freiwilliges Modell aussprach. Auf Anraten der Weltbank und gemäß ihrem modifizierten Rentenparadigma (siehe Fn. 35) wurde der verpflichtende Entwurf zugunsten der »Opt out«-Variante fallengelassen. Mittlerweile aber können sich die Verhältnisse geändert haben, wurde doch die Leitfigur der Reform im Finanzministerium befördert, während der Befürworter der freiwilligen Lösung seines Postens enthoben wurde.

Aserbaidshan: Altersrente im Rentierstaat

Offene Fragen bei der Altersabsicherung

Für die Auszahlung der Renten ist in Aserbaidshan der staatliche Sozialversicherungsfonds (State Social Protection Fund, SSPF) zuständig, der seit März 2016 dem Ministerium für Arbeit und Soziales zugeordnet ist. Sein Budget speist sich aus den Sozialabgaben.⁹⁷ Es bestehen teils große Diskrepanzen in den staatlichen und unabhängigen Einschätzungen, wie viele Personen derzeit in die Sozial- und Rentenversicherung einzahlen, wie viele daher Anspruch auf eine Versichertenrente haben und wie angemessen die Altersrente als soziale Absicherung im Alter ist. Offiziellen Angaben zufolge kommen auf eine/n Rentner/in 2,39 Beitragszahler/innen (Stand 2015), rund ein Drittel davon Beschäftigte im Öffentlichen Dienst.⁹⁸ Im Twinning-Projekt der EU, das sich auf Angaben der aserbaidshanischen Behörden stützt, geht man davon aus, dass 38 Prozent der Erwerbstätigen über keine individuellen Versichertenkonten verfügen. Daten aus dem Jahr 2010 dagegen legen nahe, dass damals nicht annähernd die Hälfte der Erwerbstätigen, davon mehr als 70 Prozent Staatsbedienstete, beim SSPF registriert waren.⁹⁹

Solide Einschätzungen werden auch dadurch erschwert, dass einige Angaben zum informellen Arbeitsmarkt widersprüchlich oder unvollständig

sind. Laut einem Bericht von Vertretern/innen der Aserbaidshanischen Zentralbank ist der Anteil der Selbständigen, die in der offiziellen aserbaidshanischen Statistik zusammen mit Angestellten die Kategorie der Beschäftigten ausmachen, seit den 1990er Jahren erheblich gewachsen. Mit über 66 Prozent (Stand 2013) habe er einen der höchsten Werte im eurasischen Raum erreicht.¹⁰⁰ Vor allem in der Landwirtschaft, der Industrie und auf dem Bau sei die Zahl der Selbständigen deutlich gestiegen. Ähnlich wie für Georgien liegt der Schluss nahe, dass sich hinter der Kategorie der Selbständigen verdeckte Arbeitslosigkeit oder prekäre Arbeitsverhältnisse einschließlich der Subsistenzlandwirtschaft verstecken, also Erwerbstätigkeit ohne formelle Arbeitsverträge und ohne Steuer- und Sozialabgaben. Tatsächlich lässt sich oft nur schwer zwischen informellen Arbeitsverhältnissen und Selbständigkeit unterscheiden. Die Asiatische Entwicklungsbank beispielsweise rechnet zwei Drittel aller Erwerbstätigen dem informellen Sektor zu, während sie die Zahl der Selbständigen mit nur einem Fünftel angibt (Stand 2012).¹⁰¹ Dazu passt, dass die offiziellen Statistiken zwar einen relativ hohen Wert beim BIP pro Kopf enthalten, die Durchschnittslöhne im Vergleich dazu aber gering sind.¹⁰²

Die Vertreter/innen der Aserbaidshanischen Zentralbank bestätigen in ihrem Bericht, dass es sich bei den offiziell Selbständigen oft um Geringverdiener/innen handelt, die sozial nur unzureichend abgesichert sind. Dieses Problem betrifft aber auch jene Beschäftigten im formalen Sektor, für die offiziell niedrigere Gehälter angegeben und damit auch geringere Abgaben geleistet werden. Wie in Armenien bietet auch

⁹⁷ »Grjadut izmenenija v sisteme pensionnogo obespečenija« [Es stehen Änderungen im System der Altersvorsorge bevor], in: *Novoe Vremja*, 7.11.2014. Im Jahr 2016 waren 97,1 Prozent des Fondshaushalts für Rentenausgaben bestimmt.

⁹⁸ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), »Twinning Project Fiche. Support to the State Social Protection Fund in Reforming Pension System in Azerbaijan«, 2015, S. 4, <www.esteri.it/mae/resource/garegemellaggi/2015/10/fiche.pdf> »Twinning Project AZ/13/ENP/SO/24, Lessons Learned from Activity 4.1«, <www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/5/annex_57_.pdf>; auch »Pensionnye novovvedenija« [Renteninnovationen], *Center for Economic and Social Development*, 7.11.2014, <<http://cesd.az/new/?p=8753&lang=ru>> (alle eingesehen am 22.11.2016).

⁹⁹ »Twinning Project AZ/13/ENP/SO/24, Lessons Learned from Activity 4.1« [wie Fn. 98]; Marcy Elisabeth McCullaugh, *From Well to Welfare: Social Spending in Mineral-rich Post-Soviet States*, PhD-Dissertation, University of California, Berkeley 2013, <<http://escholarship.org/uc/item/2m23n81t>> (eingesehen am 22.11.2016).

¹⁰⁰ Ramiz Rahmanov/Asif Gasimov/Gulzar Tahirova, *The Labor Market in Azerbaijan*, Baku, 5.5.2016 (Central Bank of the Republic of Azerbaijan Working Paper Series Nr. 2/2016), S. 12.

¹⁰¹ So gaben auch im letzten für Aserbaidshan vorliegenden Caucasus Barometer von 2013 [wie Fn. 1] 59 Prozent der Befragten an, keine Arbeit zu haben. Asian Development Bank, *Republic of Azerbaijan: Updating and Improving the Social Protection Index*, Manila, August 2012, S. 10.

¹⁰² Laut dem Länderbericht des Bertelsmann Transformation Index (BTI) für Aserbaidshan ist das BIP pro Kopf mehr als zehnmal so hoch wie der Durchschnittslohn. Bertelsmann Stiftung, *BTI 2016 – Azerbaijan Country Report*, Gütersloh 2016.

in Aserbaidsschan das derzeitige System mit niedrigen Durchschnittsrenten wenig Anreize, formal und mit vollem Gehalt registriert zu sein.¹⁰³

Fehlender Handlungsdruck

Dass die erhobenen Sozialabgaben nicht ausreichen, um die Sozialleistungen zu decken, hat in Aserbaidsschan bislang kaum politischen Handlungsdruck erzeugt. Durch die zumindest bis 2014 satten Einkünfte aus dem Export von Öl und Gas waren die finanziellen Spielräume der aserbaidsschanischen Regierung weit aus größer als in den Nachbarländern, die Abhängigkeit von Einnahmen aus Besteuerung sehr viel geringer. Der Sozialversicherungsfonds wird regelmäßig mit Überweisungen aus dem Staatshaushalt subventioniert.¹⁰⁴ Dieser wiederum wird vor allem in Krisenzeiten aus dem staatlichen Ölfonds bezuschusst.¹⁰⁵ Im Jahr 2014 beispielsweise wurden nur wenig mehr als 60 Prozent der Ausgaben des SSPF durch die eingenommenen Sozialabgaben bestritten; über 39 Prozent waren Zuwendungen aus dem Staatshaushalt.¹⁰⁶

Umstritten ist, wie umfangreich und weiträumig die Einnahmen aus dem Öl- und Gasexport tatsächlich umverteilt werden. Die Regierung reklamiert beeindruckende Erfolge bei der Armutsbekämpfung für sich. Offiziellen Angaben zufolge, die auch die internationalen Geberorganisationen übernommen haben, ist die Armutsrate von 49 Prozent im Jahr 2001 auf

5 Prozent im Jahr 2014 gesunken.¹⁰⁷ Aus Sicht der Regierung sind dafür die staatlichen Wohlfahrtsprogramme verantwortlich, allen voran die Anhebung der Altersrente und die Einführung einer gezielten Sozialhilfe.¹⁰⁸ Vertreter/innen lokaler NRO sowie unabhängige Wissenschaftler/innen äußerten jedoch Zweifel daran. Ihrer Auffassung nach sind diese äußerst positiven Bilanzen auch auf methodologische Ungenauigkeiten zurückzuführen. Zudem verweisen sie darauf, dass die Sozialausgaben hinter denen in Ländern mit ähnlicher Wirtschaftskraft zurückbleiben.¹⁰⁹ Auch dem Länderbericht des Bertelsmann Transformation Index (BTI) von 2016 ist zu entnehmen, dass Aserbaidsschans wohlfahrtsstaatliche Leistungen nicht ausreichend finanziert sind und Renten, aber auch viele Löhne die Lebenshaltungskosten nicht vollständig abdecken.¹¹⁰

Der fehlende Handlungsdruck rührt auch daher, dass die aserbaidsschanische politische Elite weitestgehend gefestigt ist.¹¹¹ Sie ist viel weniger abhängig von gesellschaftlichen sozialpolitischen Forderungen. Unmut in der Gesellschaft konnte bisher dadurch eingehegt werden, dass Einkünfte aus der Energieproduktion in der Bevölkerung gezielt verteilt wurden. Wenn auch das Ausmaß umstritten ist, so hat sich doch für viele der Lebensstandard seit den 1990er Jahren verbessert. Protest gegen sozioökonomische Missstände wurde zudem erschwert, indem die Apparate der inneren Sicherheit stetig ausgebaut und ihre Zuständigkeiten erweitert wurden.¹¹² Regierungskritische zivil-

103 Farid Guliyev, »The Informal Economy in Azerbaijan«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2015) 75, S. 7–10 (7); »Kakimi budut pensii v 2016 gody?« [Wie werden die Renten im Jahr 2016 sein?], in: *Day.az*, 30.9.2015; Leyla Sayfutdinova, »Negotiating Welfare with the Informalizing State: Formal and Informal Practices among Engineers in Post-Soviet Azerbaijan«, in: *Journal of Eurasian Studies*, 6 (2015) 1, S. 24–33.

104 Ramiz Rahmanov, *Social Spending and Household Welfare: Evidence from Azerbaijan*, Genf 2014 (Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper Nr. 2/2014), S. 3.

105 Im Krisenjahr 2015 flossen 88 Prozent der Ausgaben des Ölfonds in den Staatshaushalt. Das entspricht 47 Prozent der Gesamteinnahmen Aserbaidsschans. Ingilab Ahmadov, »Azerbaijan's New Macroeconomic Reality: How to Adapt to Low Oil Prices«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2016) 83, S. 2–5 (3).

106 ENPI, »Twinning Project Fiche« [wie Fn. 98], S. 5. Gleichzeitig wird der Haushalt des Sozialfonds auch dadurch belastet, dass mit den Sozialabgaben eine ganze Reihe von Maßnahmen finanziert wird, die über die individuelle Rentenversicherung hinausgehen. »Kakimi budut pensii« [wie Fn. 103].

107 The State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, »MDG Indicators of the Republic of Azerbaijan«, <www.stat.gov.az/source/millennium/indexen.php> (eingesehen am 2.12.2016).

108 Farid Guliyev, »Azerbaijan: Low Oil Prices and Their Social Impact«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2016) 83, S. 16–21 (19).

109 McCullaugh, *From Well to Welfare* [wie Fn. 99], S. 91; Guliyev, »Azerbaijan: Low Oil Prices and Their Social Impact« [wie Fn. 108].

110 Bertelsmann Stiftung, *BTI 2016* [wie Fn. 102], S. 28.

111 Farid Guliyev, »Oil and Regime Stability in Azerbaijan«, in: *Demokratizatsiya*, 21 (2013) 1, S. 113–147; Samuel Lussac, *The State as a (Oil) Company? The Political Economy of Azerbaijan*, Bordeaux 2010 (GARNET Working Paper Nr. 74/10). Hale bezeichnet das Netzwerk als »Ein-Pyramiden-System«. Henry E. Hale, *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge 2015, S. 295.

112 »Azerbaijan: Wielding a Stick While Searching for Carrots«, in: *Eurasianet*, 19.1.2016; Katy E. Pearce/Farid Guliyev, »Digital Knives Are Still Knives«, in Axel Bruns u.a. (Hg.), *The Routledge Companion to Social Media and Politics*, London/New York 2015, S. 235–247.

gesellschaftliche Akteure gerieten vor allem ab 2014 immer stärker unter Druck.¹¹³ Hinzu kommt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in zivilgesellschaftliche Akteure oft gering ist. Laut einer aktuellen Umfrage vertrauen knapp 68 Prozent den NRO gar nicht oder eher nicht. Ähnliches gilt für andere Akteure, die einen sozialpolitischen Diskurs in Gang setzen, diversifizieren und mitgestalten könnten, etwa Gewerkschaften (knapp 77 Prozent vollständiges oder tendenzielles Misstrauen) oder politische Parteien (um die 74 Prozent vollständiges oder tendenzielles Misstrauen).¹¹⁴ Diese haben auch deshalb kaum noch Möglichkeiten, als Korrektiv zu wirken, weil es seit 2010 keine tatsächliche Opposition im Parlament mehr gibt. Die außerparlamentarische Opposition ist zudem häufig uneins. Politisches Desinteresse und Apathie in weiten Teilen der Bevölkerung dürften weitere Faktoren sein, die erschweren, dass sich die sozialpolitische Debatte diversifiziert.¹¹⁵

Veränderte Kontextbedingungen

Der Ölpreisverfall ab 2014 veranlasste die Regierung in Baku, zweimal innerhalb eines Jahres die Landeswährung Aserbaidzhan-Manat (AZN) abzuwerten und schließlich im Dezember 2015 deren Kopplung an den US-Dollar zu lösen. Daraufhin stiegen die Preise für Lebensmittel, Dienstleistungen und vor allem Importprodukte. Während die offizielle Inflationsrate im

Oktober 2016 knapp 12 Prozent betrug,¹¹⁶ bezifferte das unabhängige Center for Economic and Social Development in Baku sie auf fast 18 Prozent in den ersten zehn Monaten desselben Jahres.¹¹⁷

Die politische Führung lastet die Wirtschaftskrise dem Ausland an. So sei sie gezielt von übelwollenden Kräften herbeigeführt worden, um das Land zu schwächen. Präsident Alijew hat öffentlich versichert, der Staatshaushalt werde noch stärker als zuvor sozial orientiert sein und es werde keine Einschnitte bei den Sozialprogrammen geben.¹¹⁸ Gleichzeitig hat die Regierung versucht, den Anteil der Sozialabgaben im Budget des SSPF zu steigern, um die Transfers aus dem Staatshaushalt weiter reduzieren zu können.¹¹⁹

Nach der zweiten Währungsabwertung wurden Anfang 2016 in ländlichen Regionen Proteste laut, die mehrere Tage anhielten. Die Demonstranten/innen forderten Maßnahmen, um ihre sozioökonomische Situation zu verbessern.¹²⁰ Die Regierung in Baku reagierte mit gezielten sozialpolitischen Anpassungen. So erhöhte sie die Gehälter für Angestellte des Öffentlichen Dienstes und hob die Basisrente an.¹²¹ Kritiker/innen allerdings betonen, dass die Rentenerhöhungen mit den fortlaufenden Preissteigerungen und der Inflation nicht Schritt halten können.¹²² Die Versicher-

113 USAID, *The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Washington, D.C., 2016, S. 32–42; Jeremy Tasch/Weiwei Tasch, »An »Azerbaijani Spring? Civil Discourse, Discord and Dissent«, in: *Pennsylvania Geographer* (2013), S. 1–18; Caucasus Civil Initiatives Center, *Shrinking Space for Civil Society in Azerbaijan*, Baku, Juni 2016; Leila Alieva, *The EU's Uneven Soft Power Influence in the Eastern Neighborhood, and the Case of Azerbaijan: Failure of Democracy Promotion or Convergence of Interests*, Baku 2016.

114 Hoffmann/Lehmkuhl u.a., *Trust and Civil Participation* [wie Fn. 47]. Bei der Bewertung der Umfrageergebnisse müssen allerdings jeweils der lokale politische Kontext und die Offenheit für abweichende Meinungen einbezogen werden. Siehe auch Sofie Bedford, »Political Mobilization in Azerbaijan – The January 2013 Protests and Beyond«, in: *Demokratizatsiya*, 22 (2014) 1, S. 2–14.

115 Gefragt, ob sie jemals eine Petition unterschrieben, an einem Boykott, einer friedlichen Demonstration oder einem Streik teilgenommen hätten oder sich dies vorstellen könnten, antworteten zwischen 91 und knapp 98 Prozent in der genannten Umfrage mit »niemals«. Hoffmann/Lehmkuhl u.a., *Trust and Civil Participation* [wie Fn. 47].

116 »Azerbaijan Inflation Rate«, *Trading Economics*, <www.tradingeconomics.com/azerbaijan/inflation-cpi> (eingesehen am 22.11.2016).

117 Center for Economic and Social Development, *Azerbaijan Economy in the First Ten Months of 2016, Brief Overview*, Baku, 21.11.2016.

118 »Ilham Aliyev Chaired a Meeting on Economic Issues and Preparation of the State Budget for 2016«, *President of Azerbaijan*, 8.9.2015, <<http://en.president.az/articles/16080>> (eingesehen am 22.11.2016).

119 In Medienkampagnen wurde unter anderem dafür geworben, Werkverträge in reguläre Arbeitsverträge umzuwandeln. Offiziellen Stellen zufolge sank der Anteil der Transfers aus dem Staatshaushalt von 42,5 Prozent im Jahr 2015 auf 34,7 Prozent im Jahr 2016. Der Großteil der Einzahlungen in den SSPF stammt aber nach wie vor von Angestellten im Öffentlichen Dienst. Es wird geschätzt, dass diese weiterhin bis zu zwei Drittel der Einzahlungen beisteuern. »Social Protection Fund's Budget to Be Deficit-free in 2017«, in: *Azernews*, 8.12.2016.

120 Zaur Shiriyev, »Protests in Azerbaijan: A Political and Economic Watershed«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 1.2.2016.

121 Um die zusätzlichen Kosten zu finanzieren, wurden das Budget 2016 sowie die Transfers an den SSPF nachträglich angepasst. »Hoping in the Private Sector«, in: *Region Plus*, 1.3.2016.

122 Derzeit beträgt die monatliche Durchschnittsrente rund 177 AZN (86 Euro), die Minimalrente etwa 110 AZN (54 Euro). Dazwischen liegt das offizielle Existenzminimum mit un-

tenkomponente der Rente ist mittlerweile indexiert; ebenso die neue Mindestrente. Die Indexierung ist Experten/innen zufolge aber nur begrenzt effektiv. Das liege daran, dass die Rente nur einmal jährlich angepasst wird; auch weise die Berechnung des zugrundeliegenden Verbraucherpreisindex Schwächen auf.¹²³ Mit Blick auf die anhaltend hohe Inflation prognostiziert die Weltbank einen Anstieg der Armut, wovon hauptsächlich Beziehende/innen von Festeinkommen wie Alters-, Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsrenten betroffen wären.¹²⁴ Zwar versucht die Regierung, die Verwaltung der Altersvorsorge zu verbessern sowie die aktiven Säulen eins (ab Juli 2017 eine Mindestrente) und zwei (die Versichertenrente) zu modifizieren. Das dürfte auch ihrem Bestreben, den Haushalt zu konsolidieren, zugute kommen. Ob und in welchem Umfang die Bevölkerung von den Anpassungen profitieren wird, ist noch offen.

gefähr 136 AZN (77 Euro). »When a Broken Leg Is Equal to Death«, *Jam News*, 16.11.2016.

123 Siehe auch Olivia de Vendeuvre, *Universal Pensions in Azerbaijan*, Baku 2016, S. 4.

124 World Bank, »Overview. Economy. Recent Economic Developments«, <www.worldbank.org/en/country/azerbaijan/overview#3> (eingesehen am 27.11.2016). Auch die Zeitschrift *The Economist* hat ihre Prognosen für 2017 nach unten korrigiert und erwartet ein weiteres Rezessionsjahr. »Azerbaijan Economy: Quick View – Recession to Continue in 2017«, *The Economist Intelligence Unit*, 25.11.2016.

Sozialpolitik und Stabilität im Südkaukasus

Alle drei südkaukasischen Länder sind, wenn auch in unterschiedlichem Tempo, seit Jahren dabei, ihre Systeme staatlicher Altersvorsorge zu reformieren. Auch aus Sicht der Bevölkerungen ist eine verbesserte Altersversorgung unabdingbar. Internationale Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen unterstützen die Regierungen in Eriwan, Tbilisi und Baku bei ihren Reformen. Die von den Organisationen international erprobten sozialpolitischen Instrumente mit ihrer spezifischen normativen Orientierung tauchen in den Vorhaben aller drei Staaten auf: Private Rentenpfeiler sollen künftig die Eigenverantwortung der Bürger/innen stärken, die Staatshaushalte entlasten und über die Kapitalmarktentwicklung wirtschaftliches Wachstum stimulieren. Neben volkswirtschaftlichen Effekten sollen die Reformen für einen höheren Lebensstandard sorgen. Die Reichweite der geplanten oder schon eingeführten Neuerungen aber ist gering; eine baldige substantiell verbesserte Absicherung ist für viele Einwohner/innen kaum zu erwarten. Anders als in der Sowjetunion, deren staatliches Wohlfahrtsmodell auf formaler Vollbeschäftigung fußte, sind die Arbeitsmärkte in Armenien, Georgien und Aserbaidschan von einem hohen Anteil an informellen Arbeitsverhältnissen, teils niedrigen Durchschnittslöhnen sowie Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Die vielen informell Beschäftigten, Subsistenzbauern und Erwerbslosen bleiben von den Reformen ausgeschlossen. Diese Gruppen werden weiterhin nur Anspruch auf eine Sozial- oder Mindestrente haben, die teilweise nicht einmal das Existenzminimum sichert.

Auch wenn sozioökonomische und sozialpolitische Themen einen hohen Stellenwert in der Gesellschaft genießen, gefährden sozialpolitische Defizite nicht unmittelbar die Stabilität der politischen Regime. Wie eingangs mit Verweis auf den Stand der Forschung dargelegt wurde, können andere »regimetragende Funktionen«¹²⁵ wie Elitenkooptation, aber auch Repression Legitimitätseinbußen zumindest kurz- bis mittelfristig ausgleichen. Außerdem können Regime versuchen, Erfolge in anderen Bereichen wie etwa »harter Sicherheit« zu erzielen und damit Legitimität

zu schaffen. Im Südkaukasus helfen darüber hinaus zwei verbreitete Bewältigungsstrategien, gesellschaftlichen Druck zu dämpfen. Viele Einwohner/innen greifen auf verwandtschaftliche Netzwerke zurück, um sich sozial abzusichern. Andere wiederum sehen die Emigration als letzte Möglichkeit, ihre Situation zu verbessern. Beides trägt dazu bei, staatliche Mängel zunächst zu kompensieren und eine Destabilisierung bis auf Weiteres abzuwenden. Nachhaltige Entwicklung und dauerhafte Stabilität werden so aber kaum gewährleistet.

In Armenien ist die Privatisierung der Altersrente am weitesten fortgeschritten. Dort war auch die bisher größte Konfrontation zwischen der politischen Führung und den Adressaten der Reform zu beobachten. Das Beispiel der Rentenreform zeigt, wie groß das Konfliktpotential sozialpolitischer Missstände und wie tief die Kluft zwischen Öffentlichkeit und Oppositionsparteien einerseits sowie politischer Führung andererseits sind. Institutionalisierte Kanäle für eine fruchtbare Kommunikation zwischen den Akteuren sind so gut wie nicht vorhanden, eine sachspezifische Debatte findet nicht statt. Das armenische Verfassungsgericht zwang die politische Führung des Landes, ihre Rentenreformpläne zu modifizieren, doch deren Umsetzung steht nach wie vor aus.

In Georgien verläuft die Ausarbeitung der Rentenreform vor dem Hintergrund einer wirtschaftsliberalen Grundauffassung, über die sich staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure weitgehend einig sind. Mögliche negative soziale Konsequenzen der geplanten Neuerungen werden nur am Rande thematisiert. Nicht zuletzt deshalb dürften Bürger/innen nur dann gegen die Reform aufbegehren, wenn die derzeit noch anvisierte »Opt out«-Variante am Ende doch zugunsten einer verpflichtenden privaten Fondsrente fallengelassen wird, wie sie auch zunächst in Armenien vorgesehen war. Gleichgültig, welche der beiden Varianten sich in Georgien durchsetzt, die strukturellen Defizite werden auch nach der Umsetzung bestehen bleiben.

In Aserbaidschan sind sozialpolitische Fragestellungen vor allem wegen der Ölpreiskrise ab 2014 verstärkt ins Blickfeld lokaler wie internationaler Beobachter/innen, aber auch der Regierung gerückt. Rentenerhöhungen und andere selektive wohlfahrtsstaatliche

¹²⁵ Gerschewski u.a., »Warum überleben Diktaturen?« [wie Fn. 5], S. 2.

Maßnahmen sollen helfen, die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Bevölkerung einzudämmen und die politische Führung vor deren Unmut zu bewahren. Flächendeckender Protest als Reaktion auf eine verschlechterte sozioökonomische Lage scheint in naher Zukunft wenig wahrscheinlich. Vor allem in den Städten dürften unter anderem mangelndes Vertrauen in die Mitbürger/innen jenseits der eigenen Netzwerke¹²⁶ sowie staatliche Kontrolle dazu beitragen, dass das Protestpotential vorerst gering bleibt.

In allen drei Ländern haben zudem verwandtschaftliche Netzwerke wesentlichen Anteil daran, dass sozialpolitische Defizite nicht unmittelbar in politische Instabilität münden. Diese Verwandtschaftsbeziehungen spielen im Südkaukasus eine wichtige Rolle als alternative Versorgungssysteme und Sicherheitsnetze.¹²⁷ Mit der Familie verbunden sind gesellschaftlich akzeptierte Vorstellungen im Hinblick auf ehrenhaftes und unehrenhaftes Verhalten gegenüber der Elterngeneration. Diese haben auch Eingang in die nationale Gesetzgebung aller drei Länder gefunden, und zwar in Form von Versorgungsverpflichtungen erwachsener Kinder gegenüber hilfebedürftigen Eltern.¹²⁸ Mehrgenerationenhaushalte, die dieses Prinzip generationenübergreifender Fürsorge verkörpern, sind nach wie vor verbreitet. Allerdings weicht die Realität vor allem in den Hauptstädten immer mehr von diesem tradierten Bild ab.¹²⁹ Daher werden

Migration und Emigration als Bewältigungsstrategie und als Alternative zur staatlichen und familiären Altersversorgung und -vorsorge in den drei Ländern immer wichtiger. Arbeitsmigration dient nicht nur dem eigenen Gelderwerb. Mit Überweisungen in die Heimat werden auch die Familienangehörigen dort finanziell unterstützt. In Armenien und Georgien ist die Abwanderung ins Ausland als Antwort auf sozioökonomische Missstände schon jetzt weit verbreitet. Auch in Aserbaidschan ist es nicht unwahrscheinlich, dass sozioökonomisch bedingte Emigration zunehmen wird, also dass Arbeitsmigranten nicht mehr nur aus ländlichen Gegenden in die Städte, sondern in andere Länder ziehen.¹³⁰ Der armenische und der georgische Fall zeigen allerdings auch, dass große Auswanderungsbewegungen den demographischen Wandel verstärken, während die sozialpolitischen Defizite fortdauern. Kurzfristig mag Emigration stabilisierend wirken, aber mittel- bis langfristig dürfte sie die Probleme eher verschärfen.

126 Laut Pearce u.a. werde vor allem in urbanen Räumen Personen außerhalb der Familie kaum Vertrauen entgegengebracht. Dazu passt, dass die Proteste vom Februar 2016 in ländlichen Gegenden stattfanden. Katy E. Pearce/Kristen Barta/Margaret A. Fesenmaier, »The Affordances of Social Networking Sites for Relational Maintenance in a Distrustful Society: The Case of Azerbaijan«, in: *Social Media + Society*, (Juli-Dezember 2015), S. 1–11 (2).

127 Simon Payaslian, *The Political Economy of Human Rights in Armenia. Authoritarianism and Democracy in a Former Soviet Republic*, London/New York 2011, S. 35; United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Road Map for Mainstreaming Ageing. Georgia*, New York/Genf, Mai 2015, S. 59; Irina Badurashvili, *Children-Parent Relations at Various Stages of a Life Cycle in Georgia*, European Population Conference, Barcelona, 9.–12.7.2008; Lale Yalçın-Heckmann, *The Return of Private Property. Rural Life after Agrarian Reform in the Republic of Azerbaijan*, Berlin u.a. 2010.

128 Nazarian, »Between Reform and Reactionaryism« [wie Fn. 25], S. 7f; *Law of Georgia, Civil Code of Georgia*, Book One: *General Provisions of the Civil Code*, <www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90468/.../GEO90468%20Geo.pdf> (eingesehen am 22.11.2016); Sayfutdinova, »Negotiating Welfare« [wie Fn. 103].

129 UNECE, *Road Map for Mainstreaming Ageing. Armenia*, New York/Genf 2011, S. 20f; Gayane Abrahamyan, »Armenia:

Should Workers be Forced to Save for Retirement?«, in: *Eurasianet*, 27.1.2014; UNECE, *Road Map for Mainstreaming Ageing. Georgia* [wie Fn. 127], S. 43; Badurashvili, *Children-Parent Relations* [wie Fn. 127]; Florian Biermann/Nikoloz Pkhakadze, »The Multigenerational Country«, *ISSET Policy Institute*, 11.7.2014; Ken Roberts/Gary Pollock, »New Class Divisions in the New Market Economies: Evidence from the Careers of Young Adults in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan and Georgia«, in: Robert MacDonald/Tracy Shildrick/Shane Blackman (Hg.), *Young People, Class and Place*, New York 2010, S. 119–136 (125).

130 Azer Allahveranov/Rasmiyya Aliyeva/Turkhan Sadigov, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report Azerbaijan*, Baku, April 2012.

Fazit und Empfehlungen

Trotz begonnener Reformen ist kaum zu erwarten, dass die Altersversorgung in den südkaukasischen Ländern sich für größere Bevölkerungsteile bald spürbar verbessern wird. Fortbestehende sozioökonomische Missstände erzeugen zwar nicht unweigerlich Konflikte und politische Instabilität. Aber sie werfen die Frage auf, wie lange alternative Bewältigungsstrategien ausreichen, um staatliche Ausfälle zu kompensieren und die Unzufriedenheit in der Bevölkerung klein zu halten. Deutsche und europäische Politik sollte daher ein Interesse an nachhaltiger Entwicklung und dauerhafter Stabilität in der Region haben. Zumindest in offiziellen Dokumenten wird dies auch bestätigt: Die EU betont in ihrer revidierten Europäischen Nachbarschaftspolitik, dass Instabilität nicht nur durch konventionelle Sicherheitsbedrohungen entsteht, sondern gerade sozioökonomische Herausforderungen stärker in den Blick genommen werden müssen. In der Präambel des Assoziierungsabkommens mit Georgien werden die sozioökonomische Entwicklung des Landes und besonders die Armutsreduzierung dort als Ziele der Zusammenarbeit genannt. Zudem taucht soziale Kooperation als eines der Ziele im aktuellen Single Support Framework der Europäischen Nachbarschaftspolitik für Armenien auf. Und im letzten Länderstrategiepapier für Aserbaidschan wird Unterstützung bei sozioökonomischen Reformen als eine von drei Prioritäten aufgeführt.¹³¹ Generell hat die EU den Anspruch, soziale Inklusion und soziale Sicherung im Rahmen aller ihrer außenpolitischen Programme zu fördern. So soll das europäische Sozialmodell mit seiner Verpflichtung, universalen Zugang zu Systemen sozialer Sicherung zu gewährleisten, die Außenbeziehungen mit den Partnerländern anleiten

131 »Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of One Part, and Georgia, of the Other Part«, in: *Official Journal of the European Union*, L 261, 30.8.2014; *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014–2020. Single Support Framework for EU Support to Armenia (2014–2017)*, <https://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/armenia_2014_2017_programming_document_en.pdf> (eingesehen am 11.12.2016), *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Azerbaijan. Country Strategy Paper 2007–2013*, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aqs2007-13_azerbaijan.pdf> (eingesehen am 5.4.2017).

und als wichtiges Alleinstellungsmerkmal der EU gelten.¹³²

Die praktische Umsetzung dieses Anspruchs im Südkaukasus hinkt allerdings den postulierten Zielen weit hinterher, sowohl in der bi- als auch in der multilateralen Zusammenarbeit. Das wichtigste multilaterale Kooperationsformat, das die EU und die südkaukasischen Länder zusammenbringt, ist die Östliche Partnerschaft (ÖP). Sozialpolitischen Themen könnte hier weit mehr Platz als bisher eingeräumt werden. Zwar wurde im November 2012 eine fünfte Arbeitsgruppe des Zivilgesellschaftlichen Forums der ÖP unter dem Titel »Sozial- & Arbeitspolitik und Sozialer Dialog« geschaffen.¹³³ Anders als die übrigen vier Arbeitsgruppen ist sie aber keiner der vier Plattformen der Östlichen Partnerschaft zugeordnet, auf denen die technische Kooperation strukturiert wird. Daran konnte auch die Unterstützung durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss bislang nichts ändern, der es ausdrücklich befürwortet, sozialpolitische Belange zu stärken und eine zusätzliche Plattform einzurichten.¹³⁴ Auch in den weiteren herausgehobenen Kooperationsformaten der Östlichen Partnerschaft, als »Prioritäten« und »Leuchtturmprojekte« bezeichnet, spielen sozialpolitische Themen nur eine Nebenrolle. Eine neue Plattform zum Themenfeld soziale Inklusion und soziale Sicherung wäre in mehrfacher Hinsicht sinnvoll: Mit ihr ließe sich nicht nur das europäische Engagement in diesem vernachlässigten Bereich stärken helfen, sondern auch die Sichtbarkeit dieses Engagements erhöhen, indem die vorhandenen Initiativen gebündelt werden. Überdies würde den zivilgesellschaftlichen Organisationen aus

132 *Evaluation of EU Support to Social Protection in External Action (2007–2013)*, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_near_002_evaluation_social_protection_2007-2015_en.pdf> (eingesehen am 11.12.2016).

133 Civil Society Forum, *Working Group 5 »Social & Labour Policies and Social Dialogue«. Annual Meeting Report*, Brüssel, Juli 2016.

134 Civil Society Forum, *Working Group 5 »Social & Labour Policies and Social Dialogue«. Annual Activities Report 2016*, Brüssel 2016; »Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: »Der soziale Dialog in den Ländern der Östlichen Partnerschaft«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2013/C 161/07, 6.6.2013.

Armenien, Georgien und Aserbaidshan, die in der fünften Arbeitsgruppe vertreten sind, und ihren Anliegen auf nationaler Ebene größeres politisches Gewicht verliehen. So haben Gewerkschaftsvertreter/-innen aus Georgien, die im Zivilgesellschaftlichen Forum der ÖP repräsentiert sind, zwar Alternativvorschläge zur geplanten Rentenreform erarbeitet. Anscheinend wurden die Vorschläge aber von der Politik kaum beachtet.¹³⁵ Schließlich könnte gerade eine verstärkte Kooperation im Bereich soziale Sicherung und soziale Inklusion die Chance eröffnen, dass die Bürger/innen der südkaukasischen Länder einen konkreten und spürbaren Nutzen aus der Kooperation mit der EU ziehen. Dies wird im aktuellen Arbeitsdokument zur ÖP ausdrücklich gefordert.¹³⁶

Teilweise überschneiden sich die sozioökonomischen Herausforderungen wie etwa informelle Arbeitsmärkte, Arbeitslosigkeit und unzureichende Systeme sozialer Sicherung. Deshalb bieten sich diese Themen für eine Kooperation über Ländergrenzen hinweg an. Dieses Potential sieht auch das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung: Dessen aktueller Schwerpunkt liegt auf der brückenbildenden Vernetzung der ÖP-Mitglieder mit den EU-Ländern und -Beitrittsländern in diesem Bereich. Von den Erfahrungen und der Kompetenz, die daraus resultieren, könnten auch weitere multilaterale ÖP-Aktivitäten profitieren.

Gleichzeitig bemüht sich die EU seit einiger Zeit um mehr Differenzierung, weswegen es hilfreich wäre, den östlichen Nachbarn in der Kooperation auch länderspezifische Angebote zu unterbreiten. Damit könnte sich die Union von internationalen Organisationen wie Weltbank, USAID und ADB abgrenzen und gewährleisten, dass die sozialpolitische Zusammenarbeit die jeweiligen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Spezifika angemessen berücksichtigt. Eine fruchtbare Kooperation setzt aber auf beiden Seiten gleichermaßen Interesse und politi-

schen Willen voraus. Beides sowie der politische Rahmen für nachhaltige sozialpolitische Anpassungen sind in den Partnerländern allerdings durchaus verschieden. Ein Indiz dafür ist auch der mangelnde Eifer, wenn es darum geht, die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta umzusetzen. Zwar haben alle drei Länder die Charta ratifiziert, doch die Anerkennung jeweils mehrerer Dutzend Regelungen steht noch aus.¹³⁷ Die Europäische Union könnte hier, auch in Kooperation mit der ILO, die Regierungen dabei unterstützen, die akzeptierten Bestimmungen zu implementieren und möglicherweise weitere anzuerkennen.

Am Beispiel der Rentenpolitik wurde gezeigt, dass in Armenien sehr wohl sozialpolitische Forderungen aus der Gesellschaft heraus artikuliert werden. Diese haben es aber schwer, politisches Gehör zu finden. Hier könnte die EU versuchen, als Mittlerin aufzutreten und die verschiedenen Akteure und Perspektiven in einer sachorientierten Debatte zusammenzubringen. Ein auf Ausgleich bedachter Ansatz könnte zudem bewirken, dass die EU in der Bevölkerung stärker als »ehrlicher Makler« wahrgenommen wird. Das neu ausgehandelte Rahmenabkommen zwischen Brüssel und Eriwan könnte außerdem helfen, sozialpolitische Aspekte in der Zusammenarbeit zu stärken.

In Georgien sind sozioökonomische Missstände zwar nicht tabu, doch die Suche nach Lösungsansätzen ist einseitig, da wirtschaftsliberale Ideen vorherrschen. Seit Abschluss des Assoziierungsabkommens und des Freihandelsabkommens ist Georgien das Land im Südkaukasus, zu dem die EU die engsten Beziehungen pflegt. Auch besteht in diesen Beziehungen der größte Raum für Kooperation. In der Sozialpolitik ist die EU aber deutlich weniger sichtbar als die internationalen Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen und auch weniger engagiert als in anderen Politikfeldern.¹³⁸ Gemäß ihrem Selbstverständnis und

135 Das liegt auch an der Schwäche der Gewerkschaften, denen wegen der zahlreichen informellen Arbeitsverhältnisse zudem die natürliche Mitgliederbasis fehlt. Gemäß dem europäischen Modell sozialen Dialogs spricht die Arbeitsgruppe vor allem Gewerkschaftsvertreter/-innen als Repräsentanten/-innen der Arbeitnehmerseite an. Angesichts der marginalen Bedeutung der Gewerkschaften und der Aktivität arbeitgeberfreundlicher »gelber Gewerkschaften« wäre es aber ratsam, die Arbeitsgruppe für weitere zivilgesellschaftliche Akteure zu öffnen.

136 European Commission, *Joint Staff Working Document. Eastern Partnership – Focusing on Key Priorities and Deliverables*, Brüssel, 15.12.2016.

137 European Committee of Social Rights, *Second Report on the Non-Accepted Provisions of the European Social Charter. Georgia*, Straßburg/Tbilisi, November 2015; European Committee of Social Rights, *Report on the Non-Accepted Provisions of the European Social Charter. Armenia*, Straßburg/Eriwan, April 2016; European Committee of Social Rights, *Second Report on the Non-Accepted Provisions of the European Social Charter. Azerbaijan*, Straßburg/Baku, Oktober 2014.

138 Vgl. European Commission, *Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Georgia*, Brüssel, 25.11.2016, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_jswd_georgia.pdf> (eingesehen am 11.12.2016). Dies mag auch daran liegen, dass die Mitgliedsländer der EU selbst sehr unterschiedlich an sozialpolitische Fragen herangehen und Sozialpolitik weit

im Sinne einer Neuausrichtung ihrer Nachbarschaftspolitik könnte sich die EU dafür einsetzen, dass sozial orientierte Perspektiven und Akteure in der Debatte mehr Gewicht erhalten. Auf nationaler Ebene tut sie dies bereits, indem sie einen sozialen Dialog unterstützt. Außerdem könnte sie versuchen, Akteure in der Sozialpolitik mehr für sozialstaatliche Ansätze zu sensibilisieren.

Aserbaidschan wiederum ist nur mäßig an einer engeren politischen Assoziierung interessiert. Im Energiebereich dagegen sind die Beziehungen zur EU besonders intensiv. Sozialpolitik gilt gemeinhin als ein weiteres Feld, auf dem sich Gelegenheiten für fruchtbare Zusammenarbeit auftun könnten und welches einen prominenten Platz im derzeit verhandelten neuen Abkommen zwischen Baku und Brüssel einnehmen könnte. Schon jetzt ist die Union in Aserbaidschan mit verschiedenen Twinning-Projekten im sozialpolitischen Bereich vertreten, darunter auch zur Reform der Altersvorsorge. Der größere herrschaftspolitische Kontext sollte aber auch bei diesem Feld nicht außer Acht gelassen werden, denn eine rein technische Kooperation wird es kaum geben können.¹³⁹

Über die südkaukasischen Länder hinaus gilt generell, dass sich mit sozialpolitischen Mitteln machtpolitische Konfigurationen spürbar verändern lassen, etwa indem Ressourcen anders verteilt werden. Das muss nicht zwangsläufig mehr Demokratie bedeuten.¹⁴⁰ Seit längerem unterhält die EU eine sozialpolitische Kooperation mit den Ländern Lateinamerikas. Mit ihren Programmen EUROsociAL I, II und derzeit EUROsociAL+ will die Union den sozialen Zusammenhalt in der Region stärken. Daraus ließen sich auch Lehren für die Zusammenarbeit mit den südkaukasischen Ländern ziehen. Eine davon wäre, dass die

weniger als andere Politikfelder vom EU-Acquis abgedeckt wird.

139 Lendvai und Stubbs kritisieren in diesem Zusammenhang die Vorstellung eines reibungslosen Politiktransfers und betonen, dass »Übersetzungsdynamiken« die ursprünglichen Reformvorhaben im Prozess verändern. Noémi Lendvai/Paul Stubbs, *Translation, Intermediaries and Welfare Reforms in South Eastern Europe*, Paper Prepared for the 4th ESPANET Conference, Bremen, August 2006.

140 Barbara Rohregger, *Social Protection and Governance*, Eschborn, Mai 2010 (GTZ Discussion Papers on Social Protection, Nr. 3/2010); Dmytro Panchuk/Fabienne Bossuyt/Jan Orbie, »The Substance of EU Democratic Governance Promotion via Transgovernmental Cooperation with the Eastern Neighbourhood«, in: *Democratization*, (2017), S. 1–22. Die Autoren/innen raten daher, bei der Ausgestaltung von Twinning-Projekten das Demokratisierungspotential grundsätzlich im Blick zu behalten und wenn möglich zu stärken.

Bereiche »soziale Gleichheit«, »gute Regierungsführung« und »Rechenschaftslegung« zusammengedacht sowie praktisch zusammengeführt werden sollten, um nachhaltige Stabilität zu fördern.¹⁴¹

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AMD	Armenischer Dram (Landeswährung Armeniens)
AZN	Aserbaidschan-Manat (Landeswährung Aserbaidschans)
BTI	Bertelsmann Transformation Index
ENI	European Neighbourhood Instrument
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	Europäische Union
GEL	Georgischer Lari (Landeswährung Georgiens)
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
NRO	Nichtregierungsorganisation
ÖP	Östliche Partnerschaft
PALM	Pension and Labor Market (Projekt)
PRIP	Pension Reform Implementation Program
SPSS	Social Protection System Strengthening (Projekt)
SSPF	State Social Protection Fund (Staatlicher Sozialversicherungsfonds, Aserbaidschan)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNM	United National Movement (Vereinte Nationale Bewegung, Georgien)
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen

Lektüreprüfung

Uwe Halbach

Religion und Nation, Kirche und Staat im Südkaukasus

SWP-Studie 18/2016, Oktober 2016

141 European Commission, »Latin America – EUROsociAL – Regional Programme for Social Cohesion«, <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/eurosocial_en> (eingesehen am 22.1.2017)