

Analyse

Armut und Armutsbekämpfung

L.N. Ovcharova und D.O. Popova, Unabhängiges Institut für Sozialpolitik, Moskau

Zusammenfassung

Im postsozialistischen Russland ist Armut, verstanden als Einkommen unterhalb des Existenzminimums, trotz des aktuellen Wirtschaftsaufschwungs weiterhin ein ernstzunehmendes soziales Problem. Dies ist darauf zurückzuführen, dass neue Einkommensquellen den Rückgang der Lohneinnahmen nicht kompensieren konnten und sich gleichzeitig die soziale Schere weiter geöffnet hat. Entgegen der allgemeinen Einschätzung sind von Armut nicht nur Rentner sondern zu einem großen Teil auch Kinder betroffen. Auch die staatlichen Sozialleistungen zielen vorrangig auf die Älteren und vernachlässigen die Bedürfnisse der Kinder. Die Übergabe der Verantwortung für diese Leistungen vom Zentrum an die Regionen dürfte die tatsächlichen Leistungen in armen Regionen zusätzlich einschränken. Erforderlich ist deshalb eine Umorientierung der staatlichen Politik zur Armutsbekämpfung.

Entwicklung des Lebensstandards

Während der ersten Jahre des postsozialistischen Transformationsprozesses halbierten sich in Russland die Löhne und Renten. Obwohl sie seit 1999 wieder kontinuierlich ansteigen, wurde das Niveau von 1991 noch nicht wieder erreicht. Diese Verringerung des Einkommens ging einher mit dem Auftreten von neuen Formen von Einkünften, insbesondere aus unternehmerischer Tätigkeit und aus Vermögen.

Diese neuen Formen der Einkünfte nehmen ständig zu, während der Anteil der „traditionellen“ Einkünfte am Einkommen der russischen Haushalte weiter sinkt. Von 1990 bis 2003 sank er von 76% auf 64%. Der Beitrag unternehmerischer Tätigkeit lag 2003 bereits bei 15% und Vermögenseinkünfte trugen weitere 8% bei. Bei den Löhnen wurden hier die tatsächlichen Geldzahlungen erfasst, von denen nur 63% offiziell verbucht werden, während der Rest schwarz gezahlt wird. (siehe Grafik 1 auf Seite 5)

Aufgrund des 1999 einsetzenden Wirtschaftsaufschwungs ist die Arbeitslosenquote auf nunmehr 8% zurückgegangen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war vor allem in den ersten beiden Jahren des Aufschwungs ziemlich stark und flachte dann ab. Ab 2002 nahm die Zahl der Beschäftigten zu, ohne dass die Arbeitslosenzahl sank, weil zusätzliche Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt eintraten.

Das soziale Sicherungssystem

Die Basis des sozialen Netzes besteht in Russland aus

- Geldzahlungen aus der Sozialversicherung und ähnliche finanzielle Leistungen;
- Zuschüsse zur Bezahlung von Gütern und Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen;

- soziale Hilfen für „verletzliche“ Gruppen der Gesellschaft (Rentner, Waisenkinder, Behinderte u.a.)

Die gesamten Sozialleistungen einschließlich Renten belaufen sich dabei auf etwas weniger als 10% des BIP. Sie stellen einen wesentlichen Teil des Einkommens der russischen Bevölkerung dar. Insgesamt beträgt ihr Anteil an den Einnahmen der russischen Haushalte knapp 15%. Bei Rentnern liegt der Wert bei fast 80%. Direkte Sozialhilfe macht etwa ein Zehntel der Sozialleistungen aus. Sie wird vor allem gezahlt als Unterstützung für zeitweilig Arbeitsunfähige, für Kinder sowie für Arbeitslose.

Die staatlichen Unterstützungsleistungen für Familien sind dabei deutlich zurückgegangen. Insbesondere ist das Mutterschaftsgeld gekürzt worden, das derzeit ein Drittel aller Sozialhilfezahlungen ausmacht, während sein Anteil 1991 noch bei 77% lag. Ursache hierfür ist unter anderem die Einführung einer Leistungsbeschränkung, nach der nur noch arme Familien bezugsberechtigt sind. So sind, im Gegensatz zu den meisten Zuschüssen, die ohne Berücksichtigung der Lage der Empfänger ausbezahlt werden, die monatlichen Zuschüsse zur Kinderversorgung zielgerichtet auf die, die es am notwendigsten brauchen.

Trotzdem kamen 2004 immerhin 70% der Kinder in den Genuss dieser Zuschüsse. Ihre Höhe beläuft sich jedoch nur auf 3,3% des für Kinder vorgesehenen Existenzminimums. 2005 wurde die Finanzierung und Regelung dieser Zahlungen vom Zentrum an die Regionen übertragen. Da viele Regionen nicht über ausreichende Haushaltssmittel und Verwaltungskapazitäten verfügen, ist mit einer Verschlechterung der Lage der Kinder in armen Regionen zu rechnen.

Ein großer Teil der Sozialleistungen wurde in Russland traditionell in nicht-monetärer Form geleistet. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Vorzugsbedingungen beim Erwerb von staatlichen Betrieben produzierter Güter und Dienstleistungen, wie etwa kostenlose Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs, ermäßigte Zugtickets oder reduzierte Nebenkosten für genutzten Wohnraum. Während die monetären Sozialleistungen vor allem für die ärmsten 10% der Bevölkerung einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen bilden, kommen die nicht-monetären Leistungen vor allem der Mittelschicht zugute.

Dies gilt auch nach der Reduzierung der nicht-monetären Leistungen seit dem Jahresbeginn 2005. Insbesondere ist hier anzumerken, dass die zentral beschlossenen Kürzungen nach Protesten der betroffenen Gruppen in vielen Regionen überhaupt nicht oder nur sehr begrenzt umgesetzt worden sind.

Umfang und Formen der Armut

Nach der offiziellen russischen Definition gilt als arm, wer ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums erhält. Die entsprechende Einkommensgrenze wurde 1992 um 50% reduziert. Der Abfall der Realeinkommen und der Anstieg der Kluft zwischen Armen und Reichen zu Beginn des Transformationsprozesses hatten einen Anstieg der Zahl der Armen und der Schwere der Armut zur Folge. So galt Anfang der 1990er ein Drittel der russischen Bevölkerung als arm. Mit Beginn des Wirtschaftsaufschwungs wurde die Grenze des Existenzminimums im Jahre 2000 wieder angehoben. Trotzdem ging die Armut deutlich zurück. Nach der russischen Definition beziehen derzeit rund 15% der Bevölkerung ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums. Extreme Armut, die an den „Millennium-Entwicklungszielen“ der UNO gemessen wird, wird auf maximal 5% der Bevölkerung geschätzt. (siehe Grafik 4 auf Seite 6)

Unter den nach russischer Definition armen Haushalten befinden sich überdurchschnittlich viele Familien mit Kindern. Während ihr Anteil in Russland insgesamt bei 37% liegt, beträgt ihr Anteil an den armen Haushalten über 50%. Wenn wir von individueller Armut ausgehen, dann leben mehr als 50% der Familien mit Kindern in Armut, und unter den Armen, ist die Anzahl derer die aus solchen Familien kommen 70%. Diese Daten der Armutsteilung machen es offensichtlich, dass Armut vor allem Kinder betrifft. Dies wird noch deutlicher wenn man die Risiken arm zu werden mit berücksichtigt. Geht man nur vom Einkommen der Familien aus, gehören 80% der Familien in die Kategorie der Armen. Wenn man

alle verfügbaren Ressourcen mit einbezieht, sinkt diese Zahl auf 52%. Aber selbst hier sieht man noch, dass Familien mit Kindern eine Risikogruppe darstellen.

Haushalte mit Kindern sind dabei keine einheitliche Gruppe. Bezogen auf Armut lassen sich zwei große Gruppen unterscheiden. Dies sind erstens traditionell arme Familien, die durch eine ungünstige Familienkonstellation benachteiligt sind. Dabei handelt es sich vor allem um Großfamilien und allein erziehende Mütter. Schon das zweite Kind erhöht die Wahrscheinlichkeit in Armut abzugleiten um 50%. Zweitens gibt es „neue“ Arme, deren Familienstruktur eigentlich keine besonderen Risikofaktoren aufweist. Dabei handelt es sich um Familien mit beiden Elternteilen und nicht mehr als zwei Kindern, die durch den Status der Eltern auf dem Arbeitsmarkt in die Armut abgerutscht sind.

Die erste Gruppe ist durch ein hohes Armutsrisiko und durch die Schwere der Armut gekennzeichnet, während die zweite aus einer größeren Gruppe armer Familien besteht. Diese Faktoren zeigen, dass die Armusbekämpfung bei Kindern nicht nur auf das System der Zuschüsse reduziert werden kann, sondern dass der Arbeitsmarkt und das Einkommen der Eltern auch eine wichtige Rolle spielen.

Werden neben der in der offiziellen russischen Definition verwendeten Höhe des monatlichen Einkommens noch nicht-monetäre Einnahmen (insbesondere Lebensmittel aus eigener Produktion von der Datscha) sowie Vermögen (insbesondere Wohnungseigentum) bei der Bestimmung von Armut hinzugezogen, ergibt sich eine gewisse Verschiebung des Bildes. Wenn Armut etwa unter Einbeziehung des Zugangs zu nicht-monetärem materiellem Vermögen berechnet wird, sieht man, dass Kinder nicht mehr automatisch in die Armut führen. Umgekehrt zeigt sich, dass viele Familien, die dem Einkommen nach nicht arm sind, in schlechten „Haushaltsbedingungen“ leben. (siehe Tabelle 2 auf Seite 7)

Obwohl Kinder zu der von Armut am stärksten betroffenen Gruppe zählen, zielt das staatliche System der sozialen Sicherung vor allem auf die Älteren. Mit dem zum Jahresanfang 2005 beschlossenen neuen Gesetz zur Regelung der Sozialleistungen erschwert sich der Zugang armer Kinder zu Sozialleistungen weiter, da nun die Regionen verantwortlich sind und Regionen, die in einer wirtschaftlichen Krise stecken sich die Versorgung der Kinder einfach nicht leisten können.

Familien mit Kindern stellen in fast in jeder russischen Region die Hälfte der Armen. Eine Ausnahme sind die beiden großen Städte Moskau und St. Petersburg, wo keine Probleme am Arbeitsmarkt

herrschen. So sind hier die nicht arbeitenden Bevölkerungsgruppen der Arbeitslosen, Studenten und Rentner die größte Risikogruppe. In monostrukturierten Industrieregionen, wo Arbeitsplätze vorrangig an Männer vergeben werden, haben allein erziehende Frauen ein großes Risiko in Armut abzusinken. In jeder Region sind es allerdings die Großfamilien, bei denen das Armutsrisiko am größten ist. Diese sind jedoch zahlenmäßig keine große Gruppe.

Ein Programm zur Armutsbekämpfung

Um die Armut zu bekämpfen, sind zwei Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Zum einen müssen die Einkommen der arbeitenden Bevölkerung im Niedriglohnsektor soweit angehoben werden, dass sie auch Familien mit Kindern ein Leben über der Armutsgrenze ermöglichen. Zum anderen müssen spezielle Programme entwickelt werden, um Kinder in armen Familien zu unterstützen.

Wird die erste Maßnahme vernachlässigt, besteht das Risiko einer Wohlfahrtsmentalität, die davon ausgeht, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen für die Empfänger attraktiver ist, als schlecht bezahlte Arbeit. Wird hingegen die zweite Maßnahme ignoriert, finden wir uns in einer Situation, in der die Gesellschaft Kinder armer Familien vernachlässigt. Die Förderung für arme Kinder ist allerdings nur finanziert, wenn

die finanzpolitischen Prioritäten in diese Richtung umorientiert werden.

Kinder sind am stärksten von Armut betroffen und tragen die größten Langzeitschäden davon, was sich wiederum negativ auf den Staat auswirkt. Unsere Analyse hat gezeigt, dass Ausgaben von 300 Millionen US-Dollar im ersten Jahr (also etwa 2007) die Kinderarmut von derzeit 32,2% auf 28,2% senken können, wobei arme Familien 87% des Einkommensanstiegs erhalten. Mit einer jährlichen Investition von 800 Millionen US-Dollar in den folgenden drei Jahren (2008–10) ließe sich die Zahl der Armen auf 23,7% reduzieren.

Eine solche Entwicklung wäre nicht nur im Hinblick auf die Kinder optimal, sondern ist auch eine realistische Option in Anbetracht der neuen Investitionen, die der Staat im Bereich der Sozialleistungen plant. Dies würde nicht nur die Armut senken, sondern auch die soziale Schere schließen. Auch in westeuropäischen Ländern werden gesteigerte „Investitionen“ in Kinder als strategische Priorität gesehen. Um die Verbesserung der Lebensqualität und die Entwicklung des Humankapitals zu fördern, muss die Armutsbekämpfung alle Generationen einbeziehen. Deshalb wäre es sinnvoll, die Sozialleistungen für Rentner auf dem aktuellen Niveau zu belassen und die Leistungen für Kinder stetig zu erhöhen.

Übersetzung und Redaktion: Thomas Stiglbrunner

Über die Autorinnen:

Dr. Lilia Ovcharova ist Forschungsdirektorin im Bereich Wirtschaft am Unabhängigen Institut für Sozialpolitik, Moskau.

Dr. Daria Popova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Unabhängigen Institut für Sozialpolitik, Moskau.

Lesetipp:

L.N. Ovcharova, D.O. Popova: Child Poverty in Russia. Alarming Trends and Policy Options (UNICEF-Report), Moskau 2005

Eine englischsprachige Kurzfassung ist im Internet veröffentlicht unter
http://www.unicef.org/russia/ENG_Child_Poverty_short_version.doc

Die vollständige Studie im russischen Original findet sich unter
http://www.socpol.ru/publications/pdf/RUS_Child_Poverty.pdf