

## Analyse

# Sozial- und Generationenpolitik in einer alternden Gesellschaft

Von Sebastian Klüsener, Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg

### Zusammenfassung

In der ukrainischen Sozialpolitik haben sich aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in den letzten Jahren wieder Handlungsspielräume eröffnet. Diese wurden überwiegend dafür genutzt, die Unterstützung für die Rentnergeneration zu verbessern, welche in der alternden ukrainischen Gesellschaft einen bedeutenden Teil der Wähler stellt. Da gleichzeitig strukturelle Reformen wie eine Anhebung des niedrigen Renteneintrittsalters ausblieben, werden hierdurch der Staatshaushalt und damit auch die nachfolgenden Generationen stark belastet. Weitere große Herausforderungen sind, dass viele Ukrainer nur über einen mangelnden Krankenversicherungsschutz verfügen und dass viele Sozialleistungen sich nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren.

### Einleitung

Wer sich insbesondere in den 1990er Jahren in deutschen Medien über die Ukraine informierte, konnte angesichts der Berichte über die weit verbreitete Armut leicht den Eindruck bekommen, dass das ukrainische Sozialsystem nur wenig entwickelt ist. Bei einer näheren Betrachtung wird aber deutlich, dass der ukrainische Staat nicht nur ein sehr breites Spektrum an sozialen Unterstützungsleistungen bereitstellt, sondern dass staatliche Transferleistungen auch eine wesentliche Einkommensquelle ukrainischer Privathaushalte sind. Auf Basis einer vom staatlichen Statistikamt durchgeführten repräsentativen Erhebung der Budgets privater Haushalte bezogen im ersten Halbjahr 2005 städtische Haushalte 26,7% und ländliche Haushalte 38,5% ihres Geldeinkommens aus staatlichen Transferleistungen.

Das finanzpolitisch bedeutendste Element des ukrainischen Sozialsystems ist der Rentenfond, über welchen die Auszahlung von Alters-, Invaliden- und Waisenrenten abgewickelt wird. Daneben gibt es u.a. Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern, Arbeitslose, Tschernobyl-opfer und Personen, die temporär ihre Arbeitsfähigkeit verloren haben. Mit Subventionen wird u.a. der Zugang zu Wohnraum und Heizmitteln unterstützt. Weiterhin wird auch der öffentliche Transport subventioniert, den bestimmte soziale Gruppen wie etwa Veteranen umsonst nutzen dürfen.

Über eine staatliche Krankenversicherung verfügt die Ukraine dagegen bisher nicht. Dies hängt damit zusammen, dass laut Art. 49 der ukrainischen Verfassung jeder Bürger Anspruch auf eine kostenlose staatliche Gesundheitsversorgung hat, eine Regelung, die aus der Sowjetzeit übernommen wurde. Der gesetzlichen Vorgabe konnte der ukrainische Staat allerdings

in den letzten 15 Jahren aufgrund der Wirtschaftskrise und des ineffizienten, wenig am Bedarf ausgerichteten Gesundheitssystems nur in geringem Maße gerecht werden. Daher müssen Patienten in der Regel Verbandsmaterial, Narkosemittel, Zahnfüllungen und oft auch Medikamente selbst bezahlen, wobei allerdings im Jahr 2006 aufgrund von Budgeterhöhungen im Gesundheitssektor mit leichten Verbesserungen zu rechnen ist. Auch die Behandlung ist angesichts der weit verbreiteten Korruption im Gesundheitswesen in vielen Fällen de facto nicht kostenlos, sondern nur gegen Bestechungsgeld zu bekommen.

Da der Staat der in der Verfassung festgeschriebenen Versorgungsgarantie nur bedingt nachkommt, müssen Ukrainer das Risiko, durch Krankheit, Mutterschaft oder einen Unfall mit teuren Behandlungskosten konfrontiert zu sein, überwiegend selbst tragen. Seit 1996 besteht aber die Möglichkeit, sich privat zu versichern, so dass momentan etwa 100 Versicherungen in der Ukraine agieren. Von dieser Möglichkeit machen bisher jedoch nur wenige Ukrainer Gebrauch, was u.a. damit zusammenhängt, dass für viele eine Versicherung zu teuer ist. Weiterhin ist das Vertrauen in Finanzunternehmen aufgrund der Hyperinflation Anfang der 1990er, zahlreicher Bankenpleiten und häufig auftretendem Finanzbetrug weiterhin gering. Gesetzesvorhaben zur Einführung einer obligatorischen staatlichen Krankenversicherung wurden in den letzten zehn Jahren mehrmals in das Parlament eingebracht, bisher aber ohne Ergebnis.

### Das Sozialsystem in der Transformation

Als in der Ukraine Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Abwendung von der Planwirtschaft mit der Freigabe der Preise begonnen wurde, sollte das Sozialsystem dazu dienen, die erwarteten ökonomischen

Störungen abzufedern. Daher wurden zeitgleich mit der Liberalisierung der Märkte Anfang 1992 auch ausgewählte Sozialleistungen wie die Renten und die Arbeitslosenunterstützung substantiell angehoben. Aufgrund der allgemeinen Wirtschaftskrise und der Hyperinflation von 1993/ 1994 war der Staat allerdings bereits kurze Zeit später nicht mehr in der Lage, die sozialen Sicherungssysteme ausreichend zu finanzieren, wodurch es bei vielen Leistungen zu drastischen realen Kürzungen und oft monatelangen Verzögerungen bei der Auszahlung kam. Durch den seit dem Jahr 2000 verzeichneten Wirtschaftsaufschwung haben sich dann wieder Handlungsspielräume in der Sozialpolitik eröffnet, so dass auch die Auszahlung der Sozialleistungen wieder regelmäßig erfolgt.

Strukturell bestehen aber weiterhin große Herausforderungen, die bisher in der Transformationsphase nicht bewältigt werden konnten. Hierzu zählt, dass sich viele Sozialleistungen nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren. Dies wird etwa anhand einer Analyse der Weltbank deutlich, die auf Basis von Erhebungen zum Budget privater Haushalte aus dem Jahr 2003 zu dem Ergebnis kommt, dass selbst bei Leistungen, die explizit auf die Reduzierung von Armutspänomenen orientiert sind, weniger als 50% der ausgegebenen Mittel an Personen transferiert werden, die unter der Armutsgrenze leben. Einen Überblick gibt Grafik 1 auf Seite 5.

Ein weiteres Problem ist, dass für viele Sozialleistungen, wie etwa die Mindestrente oder Zahlungen bei Geburt, ukraineweit einheitliche Sätze gelten, welche sich oft an dem so genannten Existenzminimum (ukrainisch: *prožytkovyj minimum*) orientieren. Dieses setzt sich aus einem Warenkorb zusammen, dessen Wert in regelmäßigen Abständen statistisch erhoben wird. Die Erhöhung des Existenzminimums wird jährlich per Gesetz festgelegt, wobei die Anhebung in den letzten Jahren in etwa der Inflation entsprach, wie Grafik 2 auf Seite 6 verdeutlicht. Landeseinheitlich geltende Sätze sind aber problematisch, weil sich die Lebenshaltungskosten in der Ukraine zwischen einzelnen Regionen, bzw. Stadt und Land stark unterscheiden können, wie Grafik 3 auf Seite 6 für die ukrainischen Oblaste aufzeigt.

Mit Abstand am teuersten ist der Warenkorb mit den Gütern und Dienstleistungen, die das Existenzminimum konstituieren, in der Stadt Kiew (478,05 UAH; 1 €  $\approx$  6,3 UAH) und in der Oblast Donezk (470,32 UAH), während er im westukrainischen Gebiet Wolynien am günstigsten ist (379,58 UAH). Allgemein lässt sich feststellen, dass stark urbanisierte Regionen tendenziell ein höheres

Preisniveau aufweisen als ländliche Regionen. Die Unterschiede haben zur Folge, dass Bewohner von Niedrigpreisregionen bei landeseinheitlich geltenden Sätzen gegenüber Bewohnern von Hochpreisregionen tendenziell im Vorteil sind.

### Hohe Rentenausgaben belasten

Zu einem großen fiskalpolitischen Problem hat sich in den letzten Jahren der Rentenfond entwickelt, wobei dies einerseits auf die demographische Entwicklung und andererseits populistische politische Entscheidungen zurückzuführen ist. Demographisch besteht die Herausforderung darin, dass es aufgrund des zunehmenden Alterungsprozesses der ukrainischen Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten zu einem starken Anstieg der Rentnerzahlen gekommen ist. Während 1970 lediglich 18,9% der ukrainischen Bevölkerung eine Alters-, Invaliden- oder Waisenrente erhielten, waren es 1991 auf Basis von Daten des nationalen Statistikamtes 25,2% und Anfang 2004 bereits 30,0%.

Trotz dieser Entwicklung hatte sich aber der Rentenfond ab dem Jahr 2000 wieder erholen können, so dass noch im Jahr 2003 die auf der Einnahmenseite verbuchten Einzahlungen der sozialversicherten Beschäftigten die Rentenausgaben überstiegen, die insgesamt etwa 8% des offiziellen BIPs entsprachen.

Im Zuge der Präsidentschaftswahlen von 2004 und der Parlamentswahlen von 2006 ist es aber zu einer starken Anhebung der Mindestrente und damit auch des allgemeinen Rentenniveaus gekommen, wie Grafik 4 auf Seite 7 verdeutlicht. Diesbezüglich ist zu beachten, dass Rentner momentan etwa 35% des ukrainischen Wähler stellen, wodurch sie erhebliches Gewicht erhalten. Die Rentenanhebungen hatten zur Folge, dass im Jahr 2005 nach Angaben des Kiewer Instituts für Wirtschaftsforschung und Politikberatung rund 15% des offiziellen BIPs für Rentenzahlungen aufgewendet wurden. Aufgrund der erfolgten Anhebungen decken momentan die Einzahlungen der sozialversicherten Beschäftigten nicht mehr die Rentenauszahlungen, wodurch im Jahr 2005 ein Defizit von 16,9 Mrd. UAH bzw. 4% des BIPs entstand, welches die ukrainische Regierung durch Zuschüsse aus dem Haushalt ausgleichen musste. (Siehe dazu auch den Kommentar von Lars Handrich auf Seite 8)

Das hohe Defizit im Rentenfond führt zu einer starken Belastung des ukrainischen Staatsbudgets, wodurch weniger Mittel für zukunftsorientierte Investitionen zur Verfügung stehen. Zukünftig könnte die finanzielle Belastung aufgrund der demographischen Entwicklung auch noch weiter steigen. Seit 2004 gehen die Rentnerzahlen zwar leicht zu-

rück, da schwach besetzte Jahrgänge ins Rentenalter kommen. Hierbei handelt es sich allerdings nur um einen kurzfristigen Trend. So ist ab 2010 auf Basis einer Prognose des International Institute for Applied Systems Analysis wieder mit einem Anstieg zu rechnen, wodurch 2030 bis zu 35% aller Ukrainer Rentenansprüche haben könnten, falls keine Reformen erfolgen.

Nach Ansicht der Weltbank ist dabei weniger die Höhe der Renten ein Problem, sondern dass zu viele Menschen Rentenansprüche haben. Diesbezüglich wird insbesondere das sehr niedrige Renteneintrittsalter als problematisch bewertet, welches bei Frauen 55 und bei Männern 60 Jahre beträgt. Auf Basis der Lebenserwartung ukrainischer Frauen und Männer beim jeweiligen Renteneintrittsalter ergibt sich laut der Weltbank eine durchschnittliche Rentenbezugsdauer von ca. 25 Jahren bei Frauen und 15 Jahren bei Männern. Diese Bezugsdauer ist sehr lang, wenn beachtet wird, dass Frauen nur 20 bzw. Männer 25 Jahre arbeiten müssen, um zumindest Anspruch auf die Mindestrente zu haben, welche momentan bei 359 UAH bzw. 102,6% des staatlich festgesetzten Mindestlohns liegt.

Angesichts der langen durchschnittlichen Rentenbezugsdauer plädieren IWF und Weltbank bereits seit Ende der 1990er Jahre für eine Anhebung des Rentenalters. Weiterhin setzen sich diese Institutionen für eine Reduzierung von Ausnahmeregelungen ein, welche die Frühverrentung von einigen Berufsgruppen teilweise bereits ab dem 45. Lebensjahr ermöglichen. Bisher sind aber sämtliche Reformbemühungen an politischen Widerständen gescheitert. Das niedrige Rentenalter hat zur Folge, dass insbesondere junge Rentner zwischen 55 und 65 Jahren relativ gut gestellt sind, falls sie noch in der Lage sind, durch eine Erwerbstätigkeit ein Zusatzeinkommen zur Rente zu erwirtschaften. Weiterhin hat die Entwicklung dazu beigetragen, dass Armut bei Rentner deutlich seltener auftritt als bei vielen anderen sozialen Gruppen.

### Staatliche Unterstützung für junge Erwachsene

Armutsberichte der Weltbank belegen, dass gerade junge Ukrainer im Zuge der Transformation von Armutsphänomenen betroffen sind, wobei dies besonders für Familien mit Kindern gilt. Weiterhin ist festzustellen, dass im Zuge des seit dem Jahr 2000 in der Ukraine verzeichneten wirtschaftlichen Aufschwungs zwar die Armutsraten allgemein gesunken sind. Bei Familien mit Kindern geschah dies jedoch deutlich langsamer als bei anderen sozialen Gruppen. Dies hängt auch damit zusammen, dass momentan

insbesondere für Personen im Alter zwischen 15 und 30 Jahren nur geringe Partizipationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bestehen, wie die Arbeitsmarkterhebung Ukrainian Longitudinal Monitoring Survey aufzeigt.

Dass junge Erwachsene von der Transformationskrise besonders betroffen sind, ist vom ukrainischen Parlament bereits früh erkannt worden, wie etwa anhand des 1993 verabschiedeten Gesetzes über die Förderung der sozialen Etablierung und Entwicklung von Jugendlichen in der Ukraine deutlich wird. In den folgenden Jahren wurde aber nur wenig getan, um die gesetzlichen Vorgaben, welche u.a. eine Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und des Zugangs zu Wohnraum zum Ziel haben, in der Praxis umzusetzen. Den wenigen ergriffenen Maßnahmen, wie etwa dem staatlichen Fond zur Unterstützung junger Ukrainer beim Wohnungsbau, mangelt es auch an einer Bedürftigkeitsorientierung. Die allgemein schwierige Situation junger Erwachsener hat gepaart mit der geringen Unterstützung seitens des Staates zur Folge, dass die Geburtenraten seit 1990 stark zurückgegangen sind. Sollte sich dies nicht ändern, dann wird sich der Alterungs- und Schrumpfungsprozess der ukrainischen Gesellschaft in der Zukunft weiter beschleunigen, wodurch sich bereits momentan bestehende Schwierigkeiten bei den sozialen Sicherungssystemen weiter verschärfen können.

Insbesondere seit der Orangen Revolution sind aber vermehrte Anstrengungen der Regierung zu erkennen, die Situation junger Erwachsener zu verbessern. Eine der Maßnahmen, welche noch unter Ministerpräsident Viktor Janukowitsch verabschiedet wurde, ist ein Anfang 2006 in Kraft getretenes Gesetz, welches Arbeitgebern Beihilfen in Aussicht stellt, falls diese Absolventen von beruflich-technischen Lehnanstalten oder Hochschulen einen ersten Arbeitsplatz geben. Deutliche Verbesserungen sind auch bei der Unterstützung von Familien und Alleinerziehenden mit Kindern festzustellen. Diese Leistungen waren in den 1990er Jahren sehr gering, so dass etwa 1999 laut staatlichem Statistikamt nur durchschnittlich 60,90 UAH für die Geburt eines Kindes und 15,30 UAH monatliche Unterstützung bis zum dritten Lebensjahr gezahlt wurden.

Seitdem ist die staatliche Hilfe aber stark erhöht worden, wie Tabelle 1 und 2 auf Seite 7 und 8 zeigen, so dass beispielsweise eine Mutter momentan bei einer Geburt 8.500 UAH erhält. Bei den monatlichen staatlichen Unterstützungsleistungen während der ersten drei Lebensjahre ist es 2002 zu einem deutlichen Anstieg gekommen. Seit 2003 wurden dagegen zumindest bei den versicherten

Personen nur Inflationsanpassungen vorgenommen. Deutliche Verbesserungen haben sich aber auch für Alleinerziehende mit niedrigen Einkommen ergeben. Zahlte der Staat bis April 2005 pro Kind bis zum 18. Lebensjahr lediglich 10% des für das jeweilige Alter geltenden Existenzminimums, so wird nun durch einen Zuschuss unter Berücksichtigung des Einkommens des Antragstellers gewährleistet, dass für ein Kind mindestens 50% des für das jeweilige Alter geltenden Existenzminimums zur Verfügung stehen.

### Fazit

Bei der Umgestaltung des Sozialsystems im Zuge der Transformation bestehen für die Ukraine immer noch große Herausforderungen. Hierzu zählt insbesondere, dass ein Großteil der Bürger über keinen Krankenversicherungsschutz verfügt und dass viele Sozialleistungen sich nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren. Weiterhin haben die Aus-

führungen gezeigt, dass die neuen Handlungsspielräume, welche sich in der Sozialpolitik in den letzten Jahren durch den Wirtschaftsaufschwung ergeben haben, insbesondere dafür genutzt wurden, die Renten zu erhöhen. Da aber parallel dazu keine Anhebung des Renteneintrittsalters erfolgte, welche die Zahl der Renteneinpänger reduziert hätte, stellen diese Zahlungen eine hohe Belastung für den Staatshaushalt und nachfolgende Generationen dar.

Junge Erwachsene, welche besonders stark von der Transformation betroffen sind, wurden dagegen von der Sozialpolitik lange eher vernachlässigt, was auch damit zusammenhängt, dass diese aufgrund des Alterungsprozesses der ukrainischen Gesellschaft im Gegensatz zu den Rentnern nur einen geringen Teil der Wähler stellen. Immerhin sind aber in den letzten Jahren Bemühungen der ukrainischen Regierung zu erkennen, die Lage junger Erwachsener zu verbessern.

*Redaktion: Heiko Pleines*

### Über den Autoren:

Sebastian Klüsener ist Doktorand am Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg. Seine Dissertation befasst sich mit dem Wandel der Lebensgestaltungsmöglichkeiten und -strategien ukrainischer Dorfschulabgänger im Kontext von Globalisierung und postsowjetischer Transformation.

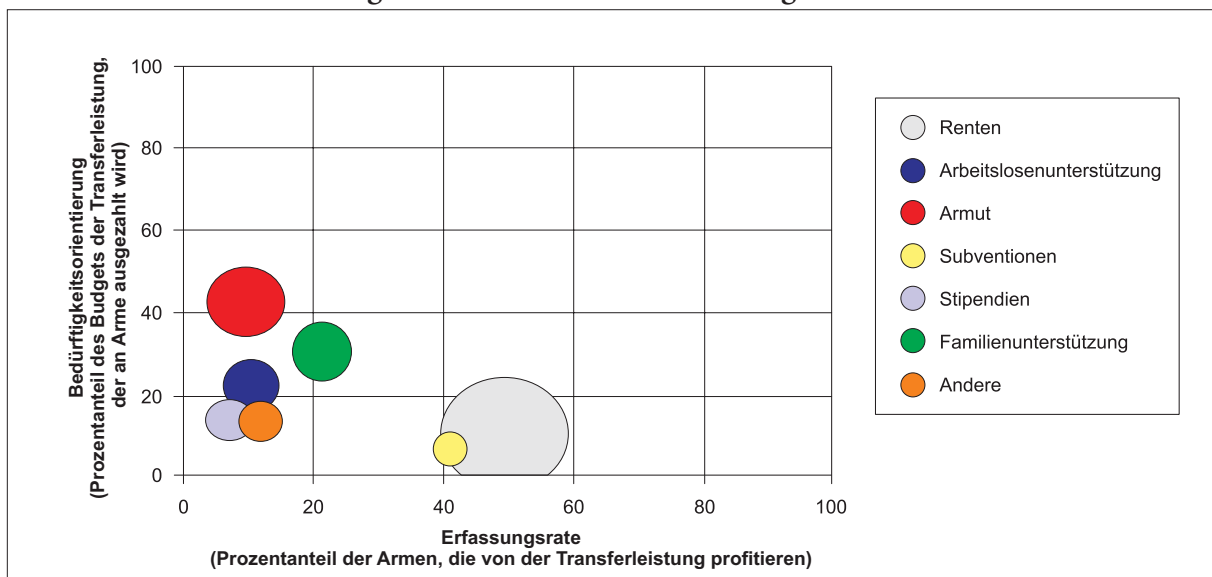
### Lesetipps:

- Whitefield, S. (2003): The Political Economy of Welfare Reform and Poverty Alleviation in Ukraine. In: Isajiw, W.W. (Hg.): Society in Transition : Social Change in Ukraine in Western Perspective. Toronto, S. 410 – 425.
- World Bank (2005): Ukraine : Poverty Assessment : Poverty and Inequality in a Growing Economy. Washington. <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>

## Tabellen und Grafiken zum Text

### Soziale Sicherung in Zahlen

Grafik 1: Armutsorientierung von staatlichen Transferleistungen



Quelle: Weltbank