

Armut in Rezession und Aufschwung

Von Alexander M. Danzer, London/Regensburg und Natalia Weisshaar, London

Zusammenfassung

Die Ukraine ist nicht nur eines der größten und bevölkerungsreichsten europäischen Länder, sondern auch eines der ärmsten. In diesem Beitrag wird die Entwicklung von Ausmaß und Struktur der Armut in der Ukraine während des Transformationsprozesses dargelegt. Im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre hat sich die Situation generell verbessert. Das Ausmaß der extremen Armut ist gesunken. Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft hat jedoch auch zu einer ökonomischen Stratifizierung der Gesellschaft geführt und spezifische Verlierergruppen und -regionen geschaffen, die nicht oder nur geringfügig von dem Anstieg des allgemeinen Lebensstandards profitieren konnten.

Einleitung

Die Ukraine ist nicht nur eines der größten und bevölkerungsreichsten europäischen Länder, sondern auch eines der ärmsten. Im Jahr 2008 betrug das Bruttonationaleinkommen pro Kopf in der Ukraine 7.210 Dollar (internationale Dollar in Kaufkraftparität) – abgesehen von der Republik Moldau und Georgien ist dies der niedrigste europäische Wert.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Forschungsarbeit vorgestellt, die sich den Vergleich der Armut in der Ukraine zu zwei strukturell unterschiedlichen Zeitpunkten – während der dramatischen Rezession in den 1990er Jahren und einer wirtschaftlichen Erholungsphase – zum Ziel setzt. Mitte der 1990er Jahre befand sich die Ukraine in der schwersten Rezession ihrer Geschichte. Bis zum Erreichen der Talsohle im Jahre 1999 hatte die Ukraine 60 % ihrer Wirtschaftsleistung im Vergleich zu 1989 verloren, was sich auch in der Beschäftigtenquote und den Reallöhnen widerspiegelt (s. Grafik 1 auf S. 5). In den Folgejahren war das Land durch stabiles Wachstum von durchschnittlich 8 % pro Jahr gekennzeichnet (in konstanten US-Dollar [Jahr 2000] für den Zeitraum 2000–2007).

Eine Armutsanalyse zu zwei derart unterschiedlichen Zeitpunkten wird erst durch die gute Vergleichbarkeit von zwei unabhängigen national repräsentativen Haushaltsdatensätzen ermöglicht, die in der Ukraine vom Kiev International Institute of Sociology in den Jahren 1996 (Ukraina-96) und 2004 (Ukrainian Longitudinal Monitoring Survey) erhoben wurden.

Armut ist ein vieldimensionales Phänomen und die Beschäftigung damit beinhaltet sowohl die Frage, was man unter Armut versteht (wie man sie definiert) als auch wie man sie messen kann. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Determinanten der Konsum- und Einkommensarmut auf der Haushaltsebene. Ersteres beschreibt den Fall, in dem alle Haushaltsmitglieder gemeinsam weniger Nahrung, Güter und Dienstleistungen konsumieren, als ein notwendiger minimaler

Warenkorb verlangen würde. Zweiteres misst, ob Haushalte ein ausreichendes Einkommen generieren, um diesen als minimal angesehenen Nahrungs-, Güter- und Dienstleistungskorb zu erwerben. Die Messung von Armut anhand dieser absoluten – im Gegensatz zu einer relativen – Definition ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Veränderung der Armut über den Zeitverlauf untersucht und die Änderung von deren Determinanten verfolgt werden soll.

Wie misst man Armut?

Zunächst muss geklärt werden, auf welcher Ebene Armut gemessen werden soll. Die beste Analyseeinheit stellen Haushalte dar. Sie werden als eine Gruppe von Personen definiert, die für gewöhnlich ihre ökonomischen Ressourcen bündeln und Ausgaben gemeinsam tätigen, z. B. durch Nutzung von gemeinsamem Wohnraum und gemeinsame Mahlzeiten. Auch sinken die pro-Kopf-Konsumausgaben für viele Güter mit steigender Haushaltsgröße (durch Realisierung sogenannter Skalenerträge), was bei einer individuellen Betrachtung unberücksichtigt bliebe.

Armut kann anhand von Einkommens- oder Konsumindikatoren gemessen werden. Während das Haushaltseinkommen in entwickelten Volkswirtschaften ein gutes Maß für die aktuelle Kaufkraft darstellt, ist seine Messung in den Transformationsländern häufig inkurat (z. B. durch Beschäftigung im informellen Sektor, Bestechungsgelder oder die Diskrepanz von offiziellen und inoffiziellen Lohnzahlungen des Arbeitgebers). Der tatsächliche Haushaltskonsum ergibt ein besseres Bild des realisierten Lebensstandards. Wie in zahlreichen Ländern Osteuropas, stellen auch in der Ukraine kleinflächige Formen von Subsistenzwirtschaft (Gartenbau oder landwirtschaftliche Produktion auf Datschas) eine wichtige Konsumquelle dar, die beispielsweise nicht in das gewöhnliche Haushaltseinkommen einkalkuliert wird. Jedoch ist auch die Messung des tatsächlichen Haushaltskonsums nicht problemlos, da sie sehr genaue Berechnungen über Aus-

gaben und Konsum von kurz-, mittel- und langfristigen Gütern und Dienstleistungen erfordert. Aus diesen Gründen werden im Folgenden beide »Wohlstandsmaße« betrachtet und verglichen.

Stehen einem Haushalt nur ungenügend Ressourcen zur Verfügung, droht er in Armut zu geraten, in anderen Worten: unter eine definierte Armutsgrenze zu fallen. Die Festlegung solcher Armutsgrenzen, unterhalb welcher ein Haushalt als »arm« gilt, kann anhand unterschiedlicher Methoden erfolgen und auf verschiedenen Annahmen basieren. In vielen ländervergleichenden Studien werden einfache, teils arbiträre Grenzwerte verwendet (die Weltbank misst Armut beispielsweise anhand der Ein- oder Zwei-Dollar-Grenze), welche zwar einerseits die Berechnung vereinfachen, andererseits jedoch die spezifischen gesellschaftlichen Umstände und Institutionen eines Landes außer Betracht lassen (beispielsweise, inwieweit Bildungs- und Gesundheitsausgaben von den Haushalten selbst getragen werden müssen). Der im Folgenden angewandte, verfeinerte Ansatz berechnet hingegen mithilfe von geschlechts- und altersspezifischen Ernährungsgrenzwerten, wie hoch der minimale Kalorienbedarf jedes einzelnen Haushalts ist. Dieser haushaltsspezifische, minimale Kalorienbedarf wird unter Berücksichtigung des Konsumkorbes und der lokalen Lebensmittelpreise in einen finanziellen Gegenwert umgerechnet, welcher die sogenannte *extreme Armutsgrenze* (zur Mangelernährung) für den Haushalt darstellt. Eine etwas weniger strenge Definition der *Armutsgrenze* beinhaltet neben Nahrung auch grundlegende Ausgaben für Güter (z. B. Haushaltswaren, Kleidung, Hygieneartikel) und Dienstleistungen (z. B. Fahrkarten für den Öffentlichen Verkehr). Auf diese Weise trägt unsere Messung den veränderten Konsumbedürfnissen und -möglichkeiten einer Gesellschaft im Verlauf des strukturellen Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft Rechnung.

Armut 1996 und 2004

Wie sich bereits anhand der makroökonomischen Kennziffern vermuten lässt, ist das Ausmaß der Armut in der Ukraine zwischen 1996 und 2004 gesunken. Allerdings legt eine detailliertere Betrachtung der Armutsraten ein komplexeres Bild frei. Wie aus Grafik 2 auf S. 6 ersichtlich wird, ist die Konsumarmut generell weniger verbreitet als die Einkommensarmut. Dies hat vorwiegend mit der weitverbreiteten kleinteiligen Subsistenzwirtschaft ukrainischer Haushalte zu tun (d. h. dem landwirtschaftlichen Anbau von Kartoffeln, Kohl, Gurken, Tomaten etc.), die im ländlichen Bereich mitunter sogar die Hauptkonsumquelle darstellen kann. Ein Vergleich von Armutsraten nach den beiden Grenzwerten über den Zeitverlauf offenbart darüber hinaus, dass

lediglich die extreme Konsumarmut gesunken ist, nicht jedoch die umfassendere Konsumarmut. Im Gegensatz hierzu ist die Einkommensarmut nach beiden Definitionen über die Zeit zurückgegangen. Diese Beobachtungen deuten auf zwei interessante Phänomene hin: Zum einen hat sich der Arbeitsmarkt nach 1999 positiv entwickelt und ermöglicht nun deutlich mehr Ukrainern, ein grundlegendes Erwerbseinkommen zu erzielen. Diese Einkommensgewinne führen jedoch nicht automatisch zu einem höheren Lebensstandard, da auch die Armutsgrenze deutlich angestiegen ist (dies ergibt sich insbesondere durch neue Elemente im Minimalwarenkorb, da immer weniger Leistungen kostenlos vom Staat zur Verfügung gestellt werden und stattdessen zunehmend über den Markt bezogen werden müssen). Zum anderen scheint es zahlreichen ukrainischen Haushalten auch während der schweren Transformationskrise trotz regelmäßiger Einkommensausfälle (durch Werksstilllegungen, betriebsbedingte Zwangsbeurlaubungen, Kurzarbeit oder Lohnzahlungsrückstände) gelungen zu sein, einen wesentlichen Teil ihres alltäglichen Konsums von den Lohnschwankungen abzuschirmen. Hierbei fällt der bereits erwähnten traditionellen landwirtschaftlichen Nutzung der Datschen eine wesentliche Rolle zu.

Determinanten der Armut im Wandel

In der Ukraine sind verschiedene Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich von Armut betroffen. In den Jahren zwischen den beiden Befragungen lässt sich eine zunehmende sozio-ökonomische Stratifizierung der Gesellschaft beobachten. Dies bedeutet, dass Haushalte mit bestimmter Zusammensetzung ein höheres Armutsrisiko aufweisen als andere Haushalte. So sind insbesondere Familien mit mehreren Kindern in wachsendem Maße von Armut betroffen, während sich Rentnerhaushalte in einer ökonomisch vorteilhafteren Situation befinden (s. Grafik 3 auf S. 6). Dies ist eine für viele Transformationsländer typische Beobachtung, die mit verhältnismäßig stabilen Renteneinkommen und -sozialleistungen sowie der verbreiteten Subsistenzwirtschaft speziell bei der älteren Bevölkerung zusammenhängt. Auch die Bedeutung des Zugangs zu landwirtschaftlich nutzbarem Land hat sich im Zeitverlauf gewandelt. Mitte der 1990er Jahre senkte die Möglichkeit zu Subsistenzwirtschaft das Armutsrisiko von Haushalten noch erheblich. Dieser positive Einfluss von Agrarland war nicht nur auf ländliche Gebiete beschränkt. Im Gegenteil, die weite Verbreitung von Datschen unter Stadtbewohnern ermöglichte insbesondere diesen einen Zugang zu selbst erzeugten Lebensmitteln (zum Eigenverzehr oder zum Verkauf) als die Regale in vielen Geschäften leer standen. Bis zum Jahr 2004 hat sich der negative Zusammenhang zwischen Landverfügbarkeit und

Armut aufgrund der Verfügbarkeit von Einkommen und einer modernisierten Lebensmittelversorgung deutlich abgeschwächt.

Wandel auf dem Arbeitsmarkt

Bildungsrenditen – d. h. die zusätzlichen Einkommenserträge, welche mit einem weiteren Jahr an (Aus-)Bildung assoziiert sind – haben im Zeitverlauf zugenommen. Parallel zu dieser Entwicklung verliert jedoch die sowjetische Arbeitserfahrung stetig an Wert und wird geringer vergütet. Dies impliziert, dass ältere Beschäftigte bei der Erwirtschaftung ihres Einkommens zunehmend Abschlüsse in Kauf nehmen müssen, was aus einer einfachen Betrachtung des Arbeitsmarktes leicht verständlich erscheint: Während die ukrainische Wirtschaft in der Sowjetunion einen besonderen Schwerpunkt auf Kohle, Schwerindustrie und industrielle Agrarwirtschaft legte, sind in den 1990er Jahren große Teile der industriellen Großanlagen und Kolchose wegen Überschuldung, Veralterung und Nachfrage mangel zugrunde gegangen. Der Aufbau einer moderneren Volkswirtschaft erfordert einen Strukturwandel, der sich auch in modernen Qualifikationserfordernissen an die Arbeitnehmer widerspiegelt. In diesem Strukturwandel sind Personen mit höheren Bildungsabschlüssen, die vielfältiger einsatzfähig sind, besonders nachgefragt, was zu einem Anstieg der Bildungsrendite von 1996 bis 2004 um 15 bis 32 % führte. Mit anderen Worten: Ein zusätzliches Jahr an durchschnittlicher Bildung beschert einem Haushalt im Jahre 2004 einen um beinahe 5 % höheren Konsum, während der Vergleichswert für 1996 noch bei 3,7 % lag.

Veränderte Geographie der Armut

Auch die geographische Verteilung der Armut in der Ukraine hat sich im Verlauf des Transformationsprozesses erheblich verändert. Die eindeutigen Gewinner sind Bewohner größerer Städte (über 100.000 Einwohner), wo eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur sowie größere Investitionen eine raschere ökonomische Erholung ermöglichten. Während Haushalte im Westen der Ukraine über die Zeit deutlich verloren haben, hat der russischsprachige Osten des Landes von einem spürbaren Auf- und Überholprozess profitiert (s. Grafik 4 auf S. 7). Die wachsende wirtschaftliche Kluft zwischen diesen Regionen könnte auch für den Ausbruch der Orangen Revolution Ende 2004 mitverantwortlich gewesen sein.

Beschäftigungsspezifische Armutsfaktoren

Eine weitere Besonderheit unserer Analyse stellt die Betrachtung beschäftigungsspezifischer Armutsrisiken

dar: Die vergleichbaren Haushaltsbefragungen von 1996 und 2004 ermöglichen es, die Auswirkungen von vier unterschiedlichen Arbeitsmarkthänomenen auf das Armutsrisiko zu untersuchen, die für viele Transformationsländer in den Umbruchjahren charakteristisch waren. Neben klassischer Arbeitslosigkeit (die genauso wie in den OECD-Staaten anhand der ILO-Definition mit gegenwärtiger Arbeitssuche und Verfügbarkeit zur Arbeitsaufnahme gemessen wird), beobachten wir ausgebliebene Lohnzahlungen (Lohnzahlungsrückstände des Arbeitgebers), betriebsbedingte, teils unentlohnte Zwangsbeurlaubungen und die Vergütung von Arbeitslöhnen in Form von Gütern und Sachleistungen anstelle von Geld. Die letzten drei Arbeitsmarkthänomene waren im Jahre 1996 deutlich verbreiteter und stärker ausgeprägt als im Jahr 2004 und traten generell häufiger in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten auf (s. Grafik 5 auf S. 7). Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass in der Rezessionsphase um das Jahr 1996 jene Haushalte ein höheres Armutsrisiko hatten, welche von Lohnzahlungsrückständen und Zwangsbeurlaubungen betroffen waren. Mit fortschreitendem Transformationsprozess und einhergehendem wirtschaftlichen Aufschwung entwickelte sich hingegen der Verlust des Arbeitsplatzes, d. h. Arbeitslosigkeit, zum größten Armutsrisikofaktor der Haushalte. Diese Bedeutungsverlagerung der einzelnen Arbeitsmarktrisiken veranschaulicht, wie sich die Funktionsweise des ukrainischen Arbeitsmarktes schrittweise derjenigen in westeuropäischen, etablierten Volkswirtschaften annähert.

Anforderungen an den Staat

Zusammenfassend lassen sich folgende Politikimplikationen zur Armutsbekämpfung aus den Ergebnissen der Studie ableiten: Die Rolle des Staates wandelt sich vom allumfassenden Versorger von Arbeits- und Sozialleistungen hin zum Versicherer von Marktrisiken. Insbesondere Risiken, die das Erwerbseinkommen betreffen, erfordern ein modernes und nachhaltiges Sozialversicherungssystem zur Überbrückung von Einkommensausfällen. Zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit fällt geeigneten Politikmaßnahmen im Bildungsbereich (z. B. Umschulungen) eine besondere Rolle zu. Gleichzeitig muss der Staat sein Augenmerk auf Armutsrisikogruppen richten, die nicht aus eigener Kraft am Aufschwung teilhaben können (Kinder). Ein Fokus auf Familien mit mehreren Kindern gewinnt vor dem Hintergrund der niedrigen nationalen Geburtenrate zusätzlich an Bedeutung.

(Weitere Informationen zum Artikel und über die Autoren finden Sie auf der nächsten Seite.)

Dieser Beitrag basiert auf dem Artikel »Poverty during transition: Household survey evidence from Ukraine«, der im *Journal of Comparative Economics* 2010 (Jg. 38, Nr. 2, S. 123–145) erschienen ist. Die Aussagen stellen die Meinung der Autoren dar. Die Verfasser des Originalaufsatzes sind Tilman Brück, Alexander M. Danzer, Alexander Muravyev und Natalia Weisshaar.

Über die Autoren

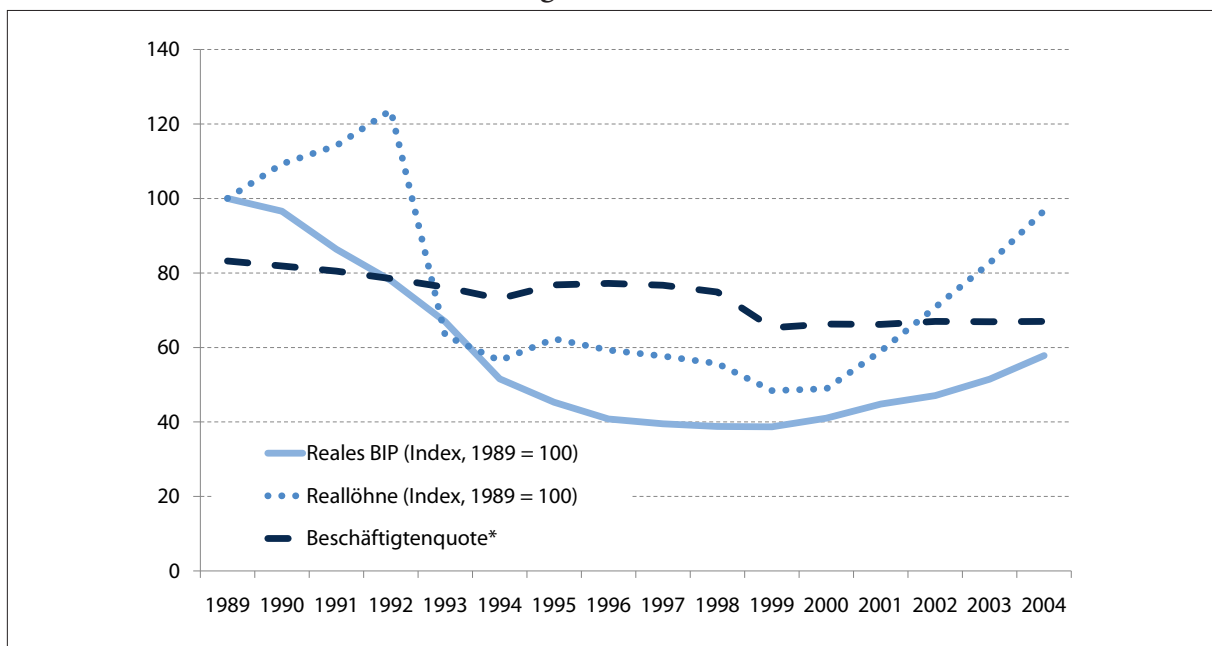
Alexander M. Danzer ist am Royal Holloway College, University of London, und am Osteuropa-Institut Regensburg in Forschung und Lehre tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Migration, Arbeitsmärkte und Armut, vorwiegend in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Natalia Weisshaar unterrichtet am Royal Holloway College, University of London, und arbeitet freiberuflich für die European Bank for Reconstruction and Development in London (EBRD). Ihre Forschung konzentriert sich auf den strukturellen Wandel von Arbeitsmärkten, auf subjektive Lebens- und Arbeitszufriedenheit sowie Armut.

GRAFIKEN ZUM TEXT

Statistiken zur Armut in der Ukraine

Grafik 1: Makroökonomische Entwicklung der Ukraine 1989–2004



* Anzahl der Beschäftigten in % der Bevölkerung zwischen 15–59 Jahren

Quelle: TransMONEE Datensatz.