

## Das Sozialsystem in der Ukraine: Was ist nötig, damit es unter der schweren Last des Krieges besteht?

Chorna, Oksana

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Chorna, O. (2023). Das Sozialsystem in der Ukraine: Was ist nötig, damit es unter der schweren Last des Krieges besteht? *Ukraine-Analysen*, 283, 2-5. <https://doi.org/10.31205/UA.283.01>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Das Sozialsystem in der Ukraine: Was ist nötig, damit es unter der schweren Last des Krieges besteht?

Von Oksana Chorna (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen)

DOI: 10.31205/UA.283.01

### Zusammenfassung

Der russische Angriffskrieg hat massive Auswirkungen auf das Sozialsystem der Ukraine. Der Bedarf an sozialen Unterstützungsleistungen ist stark gestiegen. Gleichzeitig sind die Staatseinnahmen aufgrund der kriegsbedingten Wirtschaftskrise dramatisch eingebrochen und die Ausgaben für die Landesverteidigung haben sich vervielfacht. Dadurch gibt es ein hohes Haushaltsdefizit, das die Finanzierung sozialer Programme erschwert. Hinzu kommt eine demografische Krise, die den Druck auf das Sozialsystem erhöht und durch die Massenmigration noch verschärft wird. Das Sozialsystem muss dringend auf diese Lage reagieren und reformiert werden. Gleichzeitig stellen tiefgreifende Reformen vor dem Hintergrund des andauernden Krieges eine besondere Herausforderung dar.

### Einleitung

Der großflächige russische Angriffskrieg seit Februar 2022 hat gravierende Folgen für die ukrainische Bevölkerung: Laut Angaben von OCHA (<https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>) brauchen 17,7 Millionen Menschen externe Hilfe für Schutz, Unterkunft und Ernährung. Etwa 11,1 Millionen Menschen innerhalb des Landes sind von Ernährungsunsicherheit betroffen. Der OECD zufolge (<https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/social-policies-for-an-inclusive-recovery-in-ukraine-506fcef6/>) leben rund 80 Prozent der alleinstehenden älteren Ukrainer:innen, zumeist Frauen, unterhalb der offiziellen Armutsgrenze. 90 Prozent der Rentner:innen sind nicht einmal in der Lage, für die grundlegenden medizinischen Bedürfnisse aufzukommen, obwohl sie oft mehrere chronische Krankheiten haben. Darüber hinaus verschlechtert der Krieg die Beschäftigungssituation von Frauen, sodass sie in den informellen Sektor gedrängt werden, wodurch ihr Armutsrisiko steigt.

Der dramatisch gestiegene Bedarf an sozialer Unterstützung, stark gestiegene Verteidigungsausgaben und die hohe Inflation bedrohen die Fähigkeit des ukrainischen Staates, seinen Verpflichtungen zum sozialen Schutz der eigenen Bevölkerung nachzukommen. Das Haushaltsdefizit lag 2022 umgerechnet bei 39 Mrd. US-Dollar und beträgt im laufenden Jahr ähnlich viel. Seit Beginn der Invasion wurden der Ukraine laut IWF-Schätzung (<https://www.german-economic-team.com/newsletter/ein-neues-iwf-programm-fuer-die-ukraine/>) 115 Mrd. US-Dollar zur finanziellen Stützung des Staatshaushalts zugesagt. Um die kriegsbedingte soziale Krise in den Griff zu bekommen, wird aktuell die Reformierung des Sozialsystems diskutiert. Die Reformvorhaben, die unter anderem von internationalen Kreditgebern, auf die das Land mehr denn je angewiesen ist, gefördert werden, bergen jedoch die Gefahr, dass der Staat

sich weiter aus dem Bereich der Sozialfürsorge zurückzieht, was die Lage der Bevölkerung noch vulnerabler und prekärer machen könnte.

### Reformbedarf

Das Sozialschutzsystem in der Ukraine umfasst ein breites Spektrum an Sozialhilfen, Versicherungen, Leistungen, Subventionen und Ansprüchen. Laut der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (<https://www.socialprotection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=UA>) profitieren 73 Prozent der Bevölkerung, insbesondere ältere Menschen, Behinderte, kinderreiche Familien, Kriegsoffer und Veteranen, direkt oder indirekt von mindestens einem Sozialschutzprogramm.

Als Reaktion auf die humanitäre Krise nach Beginn der russischen Aggression im Jahr 2014 (als es infolge der Annexion der Krim und den Kämpfen im Donbas zu einer ersten großen Flüchtlingswelle kam), sowie im Zuge der COVID-19-Pandemie und schließlich dem enorm gestiegenen humanitären Bedarf infolge der großangelegten russischen Invasion hat das ukrainische Ministerium für Sozialpolitik die nationalen Sozialschutzprogramme in den letzten Jahren ausgebaut. Dabei hat der wachsende Bedarf den Abdeckungsgrad und die Angemessenheit der Sozialleistungen schon vor Beginn der russischen Invasion 2022 überstiegen. Und seit dem Februar 2022 ist die Zahl der Menschen, die soziale Unterstützung benötigen, noch einmal drastisch gestiegen.

Die Reform des Sozialsystems in der Ukraine wird im Grunde seit der Unabhängigkeit 1991 diskutiert, denn das aus der Sowjetunion übernommene breite Netz von Sozialleistungen war im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) immer unverhältnismäßig groß. So gab die Ukraine bereits vor der russischen Invasion einen wesentlich höheren Anteil des BIPs für Sozialleistungen aus als andere Länder der Region. 2021 wurden

zum Beispiel 9,5 Prozent des BIP nur für die Altersversorgung ausgegeben. Zum Vergleich: in Litauen, Lettland und Estland waren es zwischen 6,4 und 6,8 Prozent (<https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>).

Im Jahr 2022 wurde der Löwenanteil des ukrainischen Haushalts für die Verteidigung ausgegeben – 42 Prozent. Das ist neunmal mehr, als das Land vor der russischen Invasion für die Verteidigung ausgab. Die Sozialausgaben stehen nach der Verteidigung an zweiter Stelle im Staatshaushalt. Im Vergleich zu 2021 sind die Sozialausgaben von 23 Prozent auf 16 Prozent des Staatshaushalts gesunken.

Angesichts des erhöhten Drucks auf das Sozialsystem als Folge der russischen Invasion wurden die Diskussionen über eine Reform des Systems im Land intensiviert. Aber auch das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine verpflichtet das Land, die Rechtsvorschriften in den Bereichen Beschäftigung, Sozialpolitik und Chancengleichheit an EU-Richtlinien anzugleichen. Ein im Februar 2023 von der EU-Kommission veröffentlichter Analysebericht ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_123](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_123)) erwähnt mehrere Defizite in der ukrainischen Gesetzgebung und resümiert: »Ukraine is at an early stage of preparation in the field of social policy and employment.«

Im April 2022 begann der Rada-Ausschuss für Sozialpolitik und den Schutz der Rechte von Veteranen mit der Ausarbeitung einer Reform des Sozialgesetzbuches. Auf der Website (<https://www.rada.gov.ua/news/razom/224746.html>) der Werchowna Rada hieß es dazu: »Die Gesetzgebungspraxis der zivilisierten Länder zeigt, dass die Sozialpolitik der Staaten unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Möglichkeiten und der Zustimmung der Gesellschaften zur Finanzierung bestimmter Bevölkerungsgruppen entwickelt werden sollte.« Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass der Staat seine Funktion im Bereich der sozialen Absicherung vermutlich einschränken will. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits 2022 unternommen.

### Einschnitte bei der Sozialversicherung

Im September 2022 hat die Werchowna Rada die Auflösung des Sozialversicherungsfonds und seine Zusammenlegung mit dem Rentenfonds der Ukraine verabschiedet. Der Sozialversicherungsfonds war ein gemeinsamer Topf, der zu gleichen Teilen von Vertreter:innen des Staates, der Arbeitgeber:innen und der Gewerkschaften geleitet wurde.

Der Sozialversicherungsfonds leistete Unterstützungszahlungen an Bürger:innen, die aufgrund von Krankheit, Mutterschaftsurlaub, Behinderung, Arbeitsunfällen oder anderen Umständen vorübergehend nicht arbeiten konnten. Er bot auch medizinische und soziale Dienstleistungen für diejenigen, die Sozialbeiträge zahlten, sei es über ihre Arbeitgeber:innen oder als Selbstständige. Die Einnahmen des Fonds waren nicht Teil des

ukrainischen Staatshaushalts, sondern wurden über Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber:innen finanziert.

Im Jahr 2021 beantragten mehr als drei Millionen Ukrainer:innen Leistungen beim Sozialversicherungsfonds, das sind eine halbe Million mehr Menschen als im Jahr 2020. Rund 16 Mrd. Hrywnja wurden in diesem Jahr an Krankengeld ausgezahlt.

Allerdings haben durch die Coronavirus-Pandemie verursachte Unternehmenspleiten und Arbeitsplatzverluste zu einem drastischen Rückgang der Sozialbeiträge geführt. Nach Angaben der staatlichen Pflichtsozialversicherung ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von 12,8 Millionen im Januar 2020 auf 10,7 Millionen im September 2022 gesunken. Nur 36 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) zahlten im Jahr 2021 tatsächlich Beiträge.

Die Senkung des einheitlichen Sozialsteuersatzes um fast die Hälfte von 38 auf 22 Prozent im Jahr 2015 sowie die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie bescheren dem Fonds in den letzten Jahren ein riesiges Defizit. Am 1. September 2021 beliefen sich die Schulden des Fonds für die Auszahlung von Leistungen an die Versicherten auf rund 2 Mrd. Hrywnja und haben sich seit 2019 fast verdoppelt. Im Dezember 2021 wies die Regierung dem Sozialversicherungsfonds der Ukraine 1,75 Mrd. Hrywnja zu, um die Schulden der Versicherten zu begleichen.

Das Defizit der Fondsmittel und die Einsparungen von Verwaltungskosten waren die Hauptargumente der Befürworter:innen der Zusammenlegung mit dem Rentenfonds. Zusätzlich führen die Unterstützer:innen dieser Reform an, dass die Ukraine angesichts der Zerstörung der Wirtschaft durch die russische Invasion ihre finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Bürger:innen reduzieren muss. Sie argumentieren, dass private Versicherer die Rolle der staatlichen Wohlfahrt übernehmen könnten.

Abgeordnete der Opposition und Gewerkschaften haben sich gegen die Zusammenlegung ausgesprochen und sind der Ansicht, sie verstoße gegen bewährte Praxis in der Europäischen Union, wo Renten- und Sozialversicherung von verschiedenen Einrichtungen getragen werden. Sie zweifeln an, dass Verwaltungskosten dadurch abnehmen würden, weil die Zahl der Personen, die in Kriegszeiten Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen, weiter steigen wird, was zunehmenden Verwaltungsaufwand bedeutet. Die ukrainischen Gewerkschaften sind außerdem besorgt, dass das Gesetz den Weg für die Einführung privater Versicherungsfonds zur Gewährung von Leistungen bei Krankheit oder Unfällen am Arbeitsplatz ebnet. Diese sind, im Gegensatz zum staatlichen Sozialversicherungsfonds, nicht rechnungspflichtig, haben keine Vertreter:innen von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen und sind letztlich profit- und nicht gemeinwohlorientiert.

## Die demografische Krise birgt weitere Risiken

Eine andere, in der Ukraine seit langem diskutierte Reform ist die Reorganisation des Rentensystems. Die demografische Krise in der Ukraine setzte bereits Ende des 20. Jahrhunderts ein und wird durch den Krieg noch verschärft. Laut dem Staatlichen Statistikamt der Ukraine ([http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2021/zb\\_rpn21\\_ue.pdf](http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2021/zb_rpn21_ue.pdf)) lag 2021 der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (16–59) bei 59,5 Prozent, während der Anteil älterer Menschen (60+) bei 24,4 Prozent lag. Das bedeutet ein Verhältnis zwischen älteren Menschen und Menschen im erwerbsfähigen Alter von über 40 Prozent, was höher ist als in den meisten OECD-Ländern.

Aufgrund der Alterung der Bevölkerung steigt die Zahl der Menschen im Rentenalter. Die Geburtenrate geht gleichzeitig seit Jahren zurück. Bereits nach der Unabhängigkeit sank sie dramatisch und fiel 2014 auf 1,46 Kinder pro Frau. Bis 2019 ging die Rate weiter zurück auf 1,14 Geburten pro Frau, wodurch die Ukraine mit die niedrigste Geburtenrate in Europa aufweist (zum Vergleich: in Deutschland liegt der Wert aktuell bei 1,53). Der Krieg verschärft die Situation, da Menschen in Konfliktsituationen aufgrund der Ungewissheit über die Zukunft und der schwierigen Lebensbedingungen im Krieg beschließen, das Kinderkriegen aufzuschieben.

Darüber hinaus führen die Kriegshandlungen zu hohen Verlusten bei Militär und Zivilbevölkerung, wodurch die Zahl der Menschen im arbeitsfähigen Alter noch weiter sinkt. Aufgrund der gezielten Bombardierung von ukrainischen Wohngebieten durch Russland, der Verminung großer Bereiche des Landes und der Verletzungen des militärischen Personals hat die Zahl der Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen in der Ukraine stark zugenommen. Seit Februar 2022 haben fast 84.000 Menschen staatliche Hilfen für ihre Rehabilitation beantragt. Mehr als 18.000 Betroffene erhalten Prothesen und Orthesen.

Millionen Menschen, vor allem Mütter mit Kindern, sahen sich gezwungen, aus der Ukraine zu fliehen und in anderen Ländern Schutz zu suchen. Sollten die Grenzen für Männer geöffnet werden, schließen sich möglicherweise viele ihren Familien im Ausland an – Rückkehr ungewiss. Viele ältere Menschen hingegen können oder wollen ihre Heimat nicht verlassen und bleiben daher oft in der Ukraine.

Diese demografischen Entwicklungen führen dazu, dass die Zahl derjenigen, die in die Sozialkassen einzahlen, sinkt, während gleichzeitig mehr und mehr Menschen in der Ukraine auf Renten angewiesen sind. Im Jahr 2023 werden 232,9 Mrd. Hrywnja zur Deckung des Defizits des Pensionsfonds bereitgestellt, was fast 10 Prozent der gesamten Staatsausgaben entspricht.

## Reform des Rentensystems

Das umlagefinanzierte Rentensystem in der Ukraine funktioniert nur, solange stetig genügend neue Beitragszahler:innen hinzukommen. Die beschriebene demografische Krise führt zu einer sinkenden Zahl von beitragszahlenden Beschäftigten und einer steigenden Zahl von Rentner:innen und anderen Empfänger:innen sozialer Leistungen, was zu einer schweren Belastung für den Staat wird.

Der Reformprozess des Rentensystems startete schon vor 20 Jahren, als die Ukraine im Juli 2003 ein Gesetz über die obligatorische staatliche Rentenversicherung verabschiedete. Dieses Dokument markierte den Beginn einer langen – und erfolglosen – Geschichte der Rentenreform, nämlich die der Einführung obligatorischer kapitalgedeckter Rentenkonten.

Das ukrainische Rentensystem besteht laut dem Gesetz aus drei Säulen:

1. Die erste Säule ist umlagefinanziert. Die Rentner:innen erhalten Zahlungen, die aus den Beiträgen der Erwerbstätigen stammen.
2. Die zweite Säule ist kapitalgedeckt: Alle Ukrainer:innen verfügen über ihr eigenes kapitalgedecktes Rentenkonto, auf das sie Pflichtbeiträge aus ihrem Einkommen einzahlen müssen. Diese Mittel werden investiert und vermehrt.
3. Die dritte Säule ist freiwillig: Sie sieht die Eröffnung zusätzlicher Sparkonten bei privaten Rentenfonds vor, mithilfe derer die Menschen nach eigenem Ermessen für ihr Alter sparen können.

Derzeit gibt es im ukrainischen Rentensystem die erste und die dritte Säule. Die Einführung der zweiten Säule mit obligatorischen kapitalgedeckten Rentenfonds steht noch aus.

Im Laufe der letzten Jahre hat der Staat erfolglos mehrere Versuche unternommen, eine kapitalgedeckte Altersversorgung einzuführen. Ende 2021 wurde die Rentenreform erneut diskutiert. Angesichts der großangelegten russischen Invasion verschwand das Thema dann zunächst wieder aus der öffentlichen Debatte, bis der entsprechende Gesetzesentwurf Anfang November 2022 wieder auf die Tagesordnung des Parlaments kam.

Ende März 2023 verpflichteten sich die ukrainischen Behörden in einer Absichtserklärung, im Gegenzug für Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) das Renten- und Sozialversicherungssystem zu reformieren (woraufhin der IWF eine vierjährige erweiterte Fondsfazilität in Höhe von 15,6 Mrd. USD für die Ukraine genehmigte). Der IWF, der bereits vor der Invasion zu den wichtigsten Kreditgebern der Ukraine gehörte, fordert seit langem eine Reform des Rentensystems. Nun, da die durch die russische Invasion verursachten Ausgaben des Staatshaushalts drastisch gestiegen sind und das Land mehr denn je auf internationale Finanzhilfen

angewiesen ist, wird es für den IWF leichter sein, seine Forderungen durchzubekommen.

Obwohl die Notwendigkeit zur Reformierung des ukrainischen Rentensystems offensichtlich ist, bezweifeln viele Expert:innen die positiven Effekte von obligatorischen kapitalgedeckten Rentenkontos in einem Land, das sich im Krieg befindet. Ein solches Projekt würde zudem erhebliche Ressourcen erfordern, die der ukrainische Staatshaushalt gerade nicht hat. Die obligatorische kapitalgedeckte Altersvorsorge wird von vielen als ein Instrument für langfristige Investitionen in die inländische Wirtschaft angesehen. Krieg und Inflation erschweren Investitionen, ohne die es wiederum unmöglich ist, die Wirksamkeit der kapitalgedeckten Renten zu gewährleisten.

Die ILO weist zudem auf die Gefahren eines solchen Systems hin. Nach ILO-Schätzungen zeigt die internationale Erfahrung, dass Rentensysteme, die auf individuellen Ersparnissen beruhen, wie z. B. ergänzenden Programmen und persönlichen Einlagen, viele makroökonomische, finanzielle und demografische Risiken für die Bürger:innen bergen und in Krisenzeiten nicht in der Lage sind, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Solange der Krieg andauert, würde der Rückzug des Staates aus dem Rentenversicherungssystem die vulnerable Bevölkerungsschicht der Rentner:innen, die bereits schwer vom Krieg gebeutelt ist, mit am härtesten treffen.

#### *Über die Autorin*

*Oksana Chorna* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und promoviert zur ukrainischen Sozialpolitik. Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Teilprojekts B06 des SFB 1342 »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik«, der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziell gefördert wird.

#### **Fazit**

Das ukrainische Sozialsystem steht aufgrund des russischen Krieges gegen die Ukraine vor enormen Herausforderungen. Gegenwärtig ist es sehr schwer zu prognostizieren, wie sich die demografische, wirtschaftliche und finanzielle Situation des Landes weiterentwickelt und wie sie nach Kriegsende aussehen wird. Die Notwendigkeit von Reformen in der Sozialpolitik ist unbestritten, aber in Zeiten des Krieges bergen diese viele Risiken. Erstens stellt die Unvorhersehbarkeit des Krieges den Erfolg der Umsetzung der Reformen in Frage und macht ihre Folgen schwer abschätzbar. Zweitens kann die finanzielle Abhängigkeit der Ukraine von ihren Gläubigern die Regierung dazu bringen, Reformen durchzuführen, die vom Westen bevorzugt werden, aber nicht unbedingt der ukrainischen Bevölkerung zugute kommen bzw. auf spezifische Gegebenheiten in der Ukraine eingehen. Und drittens ist es für die ukrainische Zivilgesellschaft aufgrund des Kriegsrechts und anderer Auswirkungen des Krieges sehr schwierig, den Reformprozess mitzugestalten, wie es in den Jahren vor der großangelegten russischen Invasion oft der Fall war. Trotz des finanziellen und externen Drucks sollte der ukrainische Staat seine Rolle im Sozialsystem nicht genau in der Zeit mindern, in der die Bürger:innen am meisten auf das staatliche Sozialsystem angewiesen sind.