

UKRAINE

MARTIN BRAND

Typen von Sozialpolitiken und deren Geschichte

Durch die verzögerte Industrialisierung des zaristischen Russlands, zu dem auch der zentrale und östliche Teil der heutigen Ukraine gehörte, entwickelte sich die dortige staatliche Sozialpolitik später als in Westeuropa. Im 19. Jahrhundert gab es nur sehr bescheidene Ansätze staatlicher und privater Versicherungen im Falle von Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit. Erst 1903 wurden große Fabriken und Bergbauunternehmen gesetzlich verpflichtet, für die finanziellen Folgen von Arbeitsunfällen aufzukommen; 1912 wurden Gesetze zur Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfall und bei Arbeitsunfällen erlassen, die etwa jedem fünften Arbeiter zu Gute kamen. In der heutigen Westukraine, damals Teil der österreichischen k.u.k. Monarchie, wurden dagegen bereits in den 1860er Jahren eine minimale Armenfürsorge und in den 1880er Jahren Arbeitsschutzregelungen sowie eine Unfall- und Krankenversicherung eingeführt.

Nach dem Ersten Weltkrieg entstand die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik; die heutige Westukraine wurde von 1918 bis 1939 Teil Polens. Im sowjetischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem war der Staat grundsätzlich für die umfassende soziale Sicherheit seiner Bürger verantwortlich, forderte dafür aber die Erwerbsbeteiligung aller Arbeitsfähigen ein. Der sowjetische „Kodex der Arbeitsgesetze“ verankerte 1922 eine Sozialversicherungspflicht für alle Lohnempfänger, die Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Verlust des Ernährers und Arbeitslosigkeit umfasste. Die Beiträge waren ausschließlich von den Betrieben aufzubringen. Eine umfassende staatliche Altersversorgung gab es bis 1956 nicht. Vielmehr wurde diese schrittweise für privilegierte Berufsgruppen eingeführt.

Anspruch und Realität in der sozialen Sicherung der Bevölkerung klappten in den 1920er und 1930er Jahren jedoch weit auseinander. Charakteristisch war, dass soziale Leistungen selektiv als Prämie für bestimmte Arbeitsleistungen gewährleistet wurden, statt sie nach dem Versorgungsprinzip zu verteilen. Eindeutig Vorrang hatte daher die soziale Unterstützung für zeitweilig Arbeitsunfähige (wegen Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft) vor der Versorgung von (wegen Alter oder Invalidität) dauerhaft Arbeitsunfähigen. In den 1930er Jahren wurden zudem viele soziale Errungenschaften der vorangegangenen Jahre wieder zurückgenommen, um einen angeblichen Missbrauch zu verhindern und Anreize zur Produktivitätssteigerung zu schaffen.

Im polnischen Teil der heutigen Ukraine wurde dagegen ein Sozialversicherungswesen bismarckscher Prägung errichtet. Bereits 1919 wurde eine verpflichtende Krankenversicherung für alle abhängig Beschäftigten eingeführt; 1924/1925 folgte eine Arbeitslosenversicherung für Arbeiter und Angestellte. Ziel der polnischen Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit war es, die Sozialversicherungen landesweit einheitlich auszubauen und soziale Rechte gesetzlich zu verankern. Allerdings wurden in den 1930er Jahren – ähnlich wie in der Sowjetunion – soziale Errungenschaften wegen einer angeblichen „sozialen Inflation“ beschnitten.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gehörte auch die heutige Westukraine zur Sowjetunion. Dort wurde ab Mitte der 1950er Jahre die Sozialpolitik stark ausgebaut: 1955 wurde die Gewährung von Beihilfen der staatlichen Sozialversicherung

(Krankengeld, Schwangerschafts- und Mutterschaftsgeld, Sterbegeld) vereinheitlicht und erweitert; 1956 eine allgemeine und umfassende Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte eingerichtet; 1957 erstmals eine Art Sozialhilfe für Invaliden und Personen im Rentenalter ohne Rente geschaffen. Ausgeweitet wurde auch die medizinische Versorgung, die zum großen Teil aus dem Staatshaushalt finanziert wurde und für die Bevölkerung kostenfrei war. Insgesamt stiegen die gesamten Aufwendungen der Sowjetunion für Gesundheitswesen und soziale Sicherung zwischen 1955 und 1975 um das Sechsfache.

Trotz aller Fortschritte in der sozialen Sicherung der Bevölkerung hatte das sozialistische Sozialsystem auch gravierende Nachteile. Seine stark produktivistische Ausrichtung schloss nicht Arbeitende weitgehend von der sozialen Versorgung aus. Das System der sozialen Sicherung war paternalistisch und größtenteils ineffizient. Dies führte insbesondere in der Zeit der späten Sowjetunion zu einem – im Vergleich mit westlichen Standards – unzureichenden Gesundheitswesen, einer mangelhaften Versorgung mit Wohnraum und insgesamt zu einer Sozialpolitik, in der die Quantität die Qualität überwog.

Die Probleme der Sozialpolitik aus der Sowjetzeit verschärften sich nach der Unabhängigkeit der Ukraine und der Auflösung der Sowjetunion 1991 enorm. Denn die Wirtschaftsleistung des Landes brach zwischen 1990 und 1998 um mehr als 50 Prozent ein, die Löhne fielen von 1990 bis 2000 um 70 Prozent. Die sozialen Sicherungssysteme boten wenig Schutz, da sie inkompatibel waren zur neuen Marktwirtschaft. Laut Verfassung von 1996 ist die Ukraine ein sozialer Rechtsstaat mit weitreichenden sozialen Rechten. Die Reform des sowjetischen Systems der sozialen Sicherung stieß jedoch auf vielfachen Widerstand, so dass ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nur schrittweise ein neues obligatorisches Sozialversicherungssystem eingeführt werden konnte.

Inzwischen werden die meisten Lebensrisiken formal durch Sozialversicherungen abgedeckt. Das ukrainische Rentensystem besteht seit der Rentenreform von 2003 aus drei Säulen: einer umlagefinanzierten, solidarischen Rentenversicherung, einer verpflichtenden Einzahlung in kapitalgedeckte Rentenfonds und einer freiwilligen privaten Zusatzversicherung. Allerdings wurden die kapitalgedeckten Rentenfonds bis heute nicht eingeführt. Arbeitslosengeld wird nach einem Gesetz von 2001 für die Dauer von 12 Monaten gezahlt. Die Höhe ist abhängig von der Dauer der Versicherungszeit und der Länge der Arbeitslosigkeit. Eine Arbeitsunfallversicherung zahlt Arbeitnehmern im Falle einer vorübergehenden oder dauerhaften Arbeitsunfähigkeit oder im Todesfall eine Kompensation in Abhängigkeit vom Einkommen. Die Bestimmungen für Krankengeld, Mutterschaftsgeld und Sterbegeld wurden ebenfalls 2001 neu geregelt. Je nach Dauer der Versicherungszeit beträgt die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zwischen 60 und 100 Prozent. Unabhängig vom Sozialversicherungssystem besteht ein Anspruch auf staatliche Sozialhilfe für Familien mit einem Einkommen unter dem absoluten Existenzminimum, Familien mit Kindern sowie seit der Kindheit behinderte Personen. Noch aus der Sowjetzeit stammt der Mindestlohn, der jährlich vom Parlament festgelegt wird. Eine gesetzliche Krankenversicherung besteht dagegen bis heute nicht. Stattdessen wird der per Verfassung garantierte universelle Anspruch der Bevölkerung auf Gesundheitsleistungen aus Steuermitteln finanziert.

Allerdings befinden sich das System der Sozialversicherungen, das Gesundheitssystem und die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung gegenwärtig in einer tiefen Krise. Hohe Beitragssätze bei vergleichsweise geringen Leistungen führen zu einer niedrigen Akzeptanz der Sozialversicherungen; formal kostenfreie Leistungen im Gesundheitswesen müssen in der Praxis von den Patienten selbst bezahlt werden. Und die Sozialhilfe erreicht die Bedürftigsten der Gesellschaft oft nicht.

Statistiken und Organisationen

Die sozialen Sicherungssysteme in der Ukraine werden durch Sozialbeiträge sowie aus dem Staatshaushalt finanziert. Insgesamt beliefen sich die Sozialaufwendungen inklusive Bildungsausgaben 2009 auf knapp 365 Milliarden UAH (etwa 45 Milliarden USD, fast 40 Prozent des BIP). Es gibt vier eigenständige Sozialversicherungen (Rente, Arbeitslosigkeit, Krankengeld, Arbeitsunfall), deren Beiträge sich 2009 auf mindestens 39,86 Prozent des Arbeitgeberbruttolohns beliefen. Je nach Risikoklasse in der Arbeitsunfallversicherung können aber auch Beiträge von bis zu 53,3 Prozent fällig werden, z.B. im Bergbau. Der weitaus größte Anteil an den Sozialversicherungsbeiträgen fließt in die Rentenversicherung (35,2 Prozent). Für das Gros der Sozialversicherungsbeiträge kommt in der Ukraine der Arbeitgeber auf, während der Arbeitnehmeranteil 2009 zwischen 3,1 und 3,6 Prozent lag.

Im Jahr 2009 standen 13,7 Millionen Rentenbezieher 15,2 Millionen Beitragszahlern gegenüber. Die durchschnittliche Rente betrug in diesem Jahr 898 UAH (114 USD); die Mindestrente 498 UAH (63 USD). Zum Vergleich: Der monatliche Durchschnittslohn lag Anfang 2009 bei 1.806 UAH (204 USD). Wirtschaftlich ist die Rentenkasse seit Jahren in einer Schieflage. Ihre Ausgaben machten 2010 17,5 Prozent des BIP der Ukraine aus; das Defizit der Rentenkasse betrug im selben Jahr 34,4 Milliarden UAH (4,3 Milliarden USD).

Im Jahr 2010 gab es 1,79 Millionen Arbeitslose, was einer Arbeitslosenquote von 8,1 Prozent entspricht (ILO-Methode). Allerdings lag die Zahl der offiziell in der Arbeitslosenversicherung registrierten Arbeitslosen unter zwei Prozent. Im Durchschnitt erhalten registrierte Arbeitslose eine Unterstützung von 780 UAH (97 USD) monatlich. Der staatlich festgesetzte Mindestlohn betrug Ende 2010 922 UAH (114 USD); das Existenzminimum lag Ende 2010 bei 875 UAH (108 USD).

Noch immer zählt die Ukraine zu den armen Ländern Europas, auch wenn die Zahl der Menschen, deren Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegt, von 74,2 Prozent im Jahr 2000 auf 14,7 Prozent 2009 fiel. Allerdings lag die relative Armut (Haushaltseinkommen pro Kopf von unter 75 Prozent des Medianeinkommens) über die letzten zehn Jahre stabil bei 26 bis 28 Prozent (UNDP 2010). Zwar zahlte der ukrainische Staat 2009 insgesamt 15 Milliarden UAH (1,85 Milliarden USD) an Sozialhilfe für Kinder und Familien mit niedrigem Einkommen, doch 96 Prozent der sehr armen Menschen (Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) erhielten trotzdem keine staatlichen Zuwendungen.

Die Kosten für das Gesundheitswesen in der Ukraine beliefen sich 2008 auf 6,6 Prozent des BIP, was verglichen mit Westeuropa ein recht niedriger Wert ist. Gut 57 Prozent der Gesundheitsausgaben werden aus dem staatlichen Budget getätigt; 40 Prozent sind private Zahlungen der Patienten. Versicherungen spielen hingegen kaum eine Rolle.

Aktuelle Politik im sozialen Bereich

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verschärfen sich die sozialen Probleme in der Ukraine. Die Wirtschaft brach um etwa 14 Prozent ein, der Kurs der UAH gegenüber dem Dollar fiel stark und die Reallöhne sanken massiv. Darauf reagierte die ukrainische Regierung, indem sie den Mindestlohn und das Existenzminimum stark anhob, die staatliche Sozialhilfe erhöhte und den Arbeitnehmerschutz verbesserte, gleichzeitig aber auch den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung restriktiver gestaltete. Eine antizyklische Politik ist jedoch nicht möglich, da

die Ukraine von Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) abhängig ist, was einen starken Druck zur Eindämmung des Haushaltsdefizits zur Folge hat.

Bereits seit Jahren wird in der Ukraine über eine Reform des Rentensystems diskutiert. Das hat zum einen demografische Gründe, denn in der Ukraine muss ein Beitragszahler für fast einen Rentner aufkommen. Zum anderen ist die ökonomische Situation des umlagefinanzierten Rentensystems dramatisch. Da die Beitragszahlungen bei weitem nicht ausreichen, um die Rentenauszahlungen zu decken, muss das Defizit der Rentenkasse seit Jahren aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden. Um zahlungsfähig zu bleiben, ist die Ukraine seit der Finanz- und Wirtschaftskrise auf Kredite des IWF angewiesen. Für die Auszahlung der Tranchen machte der IWF 2011 jedoch zur Bedingung, dass das Rentensystem reformiert wird. Im Sommer 2011 beugte sich das ukrainische Parlament dem massiven Druck des IWF und verabschiedete ein neues Rentengesetz, mit dem das Renteneintrittsalter für Frauen von 55 auf 60 Jahre und für Männer im Staatsdienst von 60 auf 62 Jahre angehoben werden soll. Unklar bleibt aber weiterhin, ob ab 2014 tatsächlich wie geplant die verpflichtende kapitalgedeckte zweite Säule des Rentensystems eingeführt wird.

Ein weiterer Bereich mit erheblichem Reformbedarf ist das ineffektive und kostenintensive Gesundheitssystem, das im Wesentlichen noch immer wie zu Zeiten der Sowjetunion organisiert ist und aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht von einer niedrigen Qualität der Gesundheitsversorgung und großen regionalen Unterschieden beim Zugang zu den Dienstleistungen des Gesundheitssystems, die laut Verfassung eigentlich für alle Bürger kostenfrei sein sollten. Krankheit wird jedoch durch die weit verbreitete Korruption, hohe Kosten für Medikamente und das Fehlen von Krankenversicherungen zu einem enormen finanziellen Risiko. Die Folge ist eine durchschnittliche Lebenserwartung von nur 68 Jahren. Grundlegende Reformen wurden in den letzten 20 Jahren immer wieder diskutiert, jedoch nicht umgesetzt. Die gegenwärtigen Reformvorhaben zielen darauf ab, die Qualität der medizinischen Versorgung zu erhöhen, indem das Netz der Gesundheitseinrichtungen umstrukturiert wird, ein System der Qualitätskontrolle medizinischer Dienstleistungen zu implementieren und die Finanzierung des Gesundheitssystems zu verbessern. Allerdings rechnet das Gesundheitsministerium damit, dass frühestens 2015/2016 eine verpflichtende Krankenversicherung eingeführt werden kann.

Neben dem Finanzierungssystem des Gesundheitswesens und der Struktur der Gesundheitseinrichtungen bereitet vor allem die zunehmende Verbreitung von Tuberkulose und HIV/Aids dem ukrainischen Gesundheitssystem Sorge. An Tuberkulose leiden 1,4 Prozent der Gesamtbevölkerung; gut 10.000 Menschen sterben jährlich an der Krankheit. Etwa 1,6 Prozent der Bevölkerung sind HIV positiv, was die höchste Quote in Europa ist. Und die Zahl der Infizierten steigt so stark wie in kaum einem anderen Land der Welt.

LITERATUR

Betlij, Oleksandra; Handrich, Lars (2010): Vor dem Kollaps. Die Sozialsysteme der Ukraine. In: Osteuropa 2–4.

ILO (2010): Assessment of the social security system in Ukraine 2008–09: crisis response and future reforms, http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/socsec/socsec_system_ukr_eng.pdf.

Lekhan, Valery; Rudy, Volodymyr; Richardson, Erica (2010): Ukraine: Health system review. Health Systems in Transition, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/140599/e94973.pdf.

Manning, Nick (1992): Social Policy in the Soviet Union and its Successors. In: Deacon, Bob (Hrsg.): The New Eastern Europe. Social Policy Past, Present and Future, Sage Publications (London).

National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of Demography and Social Studies (2008): Poverty in Ukraine. Methodology, Practice, Analysis. In: Problems of Economic Transition, vol. 51, no. 6.

Stiller, Pavel (1983): Sozialpolitik in der UdSSR 1950–80. Eine Analyse der quantitativen und qualitativen Zusammenhänge. Nomos Verlagsgesellschaft (Baden-Baden).

Szurgacz, Herbert (2000): Bemerkungen zur Entstehungsgeschichte und weiteren Entwicklung der Sozialversicherung in Polen. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Bismarck, die Sozialversicherung und deren Zukunft (Berlin: Berlin Verl. A. Spitz).

UNDP (2010): Poverty and Social Impact Analysis of the Economic Crisis in Ukraine, http://www.undp.org.ua/files/en_69266Poverty_and_Social_Impact_Analysis_of_the_Economic_Crisis_in_Ukraine_Engl.pdf.