

Rentenreform in der Ukraine

LIDIA TKACHENKO

Januar 2018

- Das System der Altersvorsorge in der Ukraine bleibt kompliziert und intransparent sowohl im Hinblick auf die rechtlichen Regelungen, als auch im Hinblick auf die Überblickbarkeit von Finanzströmen. Trotz einiger Maßnahmen, die auf die Differenzierung der Rentenprogramme nach Finanzierungsquellen abzielten, bleiben die budgetären Verhältnisse zwischen dem Rentenfonds und dem Staatshaushalt verwirrend und unklar.
- Im Januar 2017 lag die Rentenhöhe im Durchschnitt bei 1.828,- UAH und war nominal um das 26,5-fache höher im Vergleich mit 2000. Zieht man aber die Inflationsrate in Betracht, so ist sie in Wirklichkeit lediglich um das Dreifache gestiegen. Umgerechnet nach dem offiziellen Wechselkurs der Nationalbank der Ukraine betrug im Januar 2017 die durchschnittliche monatliche Rentenhöhe 63 Euro.
- Infolge des drastischen Rückgangs der Geburtsrate in den 1990er bis Anfang der 2000er ist die zahlenmäßige Stärke der Generation von Kindern viel geringer im Vergleich mit Generationen des mittleren und erwachsenen Alters, selbst der 60-jährigen. Wenn sie das erwerbsfähige Alter erreichen, stehen ihnen zahlenmäßig die viel größere Generation jener Menschen gegenüber, die 1960 bis 1980 geboren wurden. Deswegen wird die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abnehmen und der im Rentenalter wachsen.

Inhalt

1. Das System der Altersvorsorge bis Oktober 2017	5
1.1. Wichtigste Änderungen im Rentensystem nach der Unabhängigkeit ..	5
1.2. Finanzierungsquellen und Zahlungsströme	8
1.3. Maßgebliche Indikatoren	14
2. Die aktuelle Rentenpolitik.....	18
2.1. Die größten Herausforderungen und Risiken.....	18
2.2. Gesetzgebungsverfahren	27
2.3. Verpflichtungen aus dem EU-Assoziierungsabkommen.....	32
2.4. Empfehlungen ausländischer Partner.....	37
3. Feststellungen und Vorschläge	40

ESB - einheitlicher sozialer Beitrag

NAW - Nationale Akademie der Wissenschaften

UAH - nationale ukrainische Währung Hrywna

BIP - Bruttoinlandsprodukt

ILO - Internatinal Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)

IWF - Internationaler Währungsfonds

EG - Europäische Gemeinschaften

EWG - Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

1. DAS SYSTEM DER ALTERSVORSORGE BIS OKTOBER 2017

1.1. Wichtigste Änderungen im System der Altersvorsorge nach der Unabhängigkeit

In der historischen Entwicklung des Systems der Altersvorsorge in der Ukraine lassen sich deutlich vier Phasen unterscheiden.

1) 1991 bis 2003: Übernahme der sowjetischen Praktiken und deren Ausweitung. Im Unterschied zu den meisten postsozialistischen Ländern, die sich einer ziemlich tiefgehenden Rentenreform im Rahmen der marktwirtschaftlichen Umgestaltungen unterzogen haben, blieben in der Ukraine die aus der sowjetischen Gesetzgebung übernommenen Vorschriften bis 2004 fortbestehen. Die Rentenpolitik lief letztlich auf die Ausweitung der bereits bestehenden und sogar die Einführung neuer Präferenzen und Vergünstigungen hinaus, nämlich:

- Erweiterung des Katalogs von Berufen oder Arten der Erwerbstätigkeit, die den Anspruch auf vorzeitige Altersrente begründen;
- Gewährung neuer Präferenzen zur Herabsetzung von Rentenversicherungsbeiträgen für Einzelunternehmer, Landwirte u.a., Abschreibung der Schulden, die aus der Nichtbezahlung von Rentenbeiträgen entstanden sind;
- Einführung der sogenannten „Sonderrenten“ mit viel günstigeren Konditionen für Bedienstete in Behörden und kommunalen Selbstverwaltungsorganen, Parlamentsab-

geordnete und deren Assistenten, Wissenschaftler und Lehrbeauftragte, Journalisten, Richter, Staatsanwälte usw.

Infolgedessen ist nicht nur die Zahl der Rentner und die Kosten für Rentenleistungen gewachsen, sondern auch die Ungleichheit zwischen Rentnern gestiegen. Das Problem des Defizits wurde durch Festsetzung der Rentenobergrenze gelöst: Der Großteil der Rentner erhielt einen ungefähr gleichen Betrag, dessen Höhe je nach verfügbaren Mitteln im Rentenfond bestimmt wurde. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre, als der Rentenfond dem Staatshaushalt zugeordnet wurde, ist es zu einem Zahlungsrückstand gekommen, der 1999 seinen Höhepunkt (mehr als 2 Mrd. UAH bei einer durchschnittlichen Rentenhöhe von 60,7 UAH¹) erreicht hat, wobei Renten in einigen Regionen im Laufe eines halben Jahres nicht ausbezahlt worden sind. Mit der Wiederbelebung der Wirtschaft konnten diese Rentenzahlungsrückstände zwar beglichen werden, aber die Rentenhöhe blieb äußerst gering.

2) 2004 bis September 2011: Versuch, ein System der Altersvorsorge mit drei Ebenen auf Versicherungsgrundlage aufzubauen. Im Rahmen der Reform von 2004 wurde folgendes Modell vorgesehen: erste Ebene – Reformierung des bestehenden Solidarsystems (PAYG) durch eine stärkere Orientierung auf das Versicherungsprinzip; zweite Ebene – staatliche kapitalbildende Pflichtversicherung; dritte Ebene – freiwillige nichtstaatliche Rentenversicherung. Die zweite angedachte Ebene blieb jedoch nur ein Projekt, denn ihr sollte ein Teil der Beiträge

1. Arbeit in der Ukraine 2005: Statistisches Sammelbuch / Staatliches Statistisches Amt der Ukraine. – K., 2006. – S. 272.

aus dem Solidarsystem zugeführt werden, wo ohnehin eine riesige Lücke entstanden war (in einigen Jahren bis zu 3% des BIP).² In dieser Phase wurden im Solidarsystem wichtige Schritte unternommen, um die finanzielle Stabilität zu stärken:

- es wurden eine persönliche Erfassung und Kontrolle der tatsächlichen Entrichtung von Beiträgen bei der Berechnung der Versicherungszeit (nicht weniger als die festgesetzte monatliche Mindesthöhe für Rentenbeiträge) eingeführt;
- es wurde eine neue Formel der Rentenberechnung festgelegt, in der neben der Zahl der Arbeits-/Dienstjahre auch das Einkommen jedes Anspruchsberechtigten während der gesamten Erwerbstätigkeit berücksichtigt wird, das monatlich - bezogen auf das Durchschnittsverdienst im Land - ermittelt und um die Lohn- und Gehaltssumme bei der Lohnberechnung korrigiert wird;
- es wurde eine präzisere Unterscheidung von Rentenprogrammen nach Finanzierungsquellen vollzogen; demnach wird zwischen eigenen Versicherungsprogrammen, die aus eigenen Einnahmen des Rentenfonds stammen, und nicht eigenen Versicherungsprogrammen, die aus Haushaltsmitteln finanziert werden, unterschieden.

Dies hat aber nicht zum erwünschten Ergebnis geführt, da die Rentenpolitik in hohem Maß für Wahlkampfzwecke populistisch instrumentalisiert wurde. Fast jedes Jahr fanden Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen statt, und jedes Mal wurden Gesetze

verabschiedet und Verordnungen erlassen, mit denen Rentenansprüche ausgebaut wurden. Schließlich wurde ein Rentenanspruch in Höhe der Lebenshaltungskosten für erwerbsunfähige Personen (anhand derer die Höhe der Mindestaltersrente berechnet wird) allen Anspruchsberechtigten zuerkannt, unabhängig vom Vorhandensein und der Dauer der Versicherungszeit. Damit konnten einerseits Menschen im hohen Alter vor drohender Not gerettet werden, andererseits wurde aber die Motivation zur Teilnahme an der Rentenversicherung entzogen. Der Indexierung der festgesetzten Renten um die Inflationsrate wurde die Steigerung der Lebenshaltungskosten zugrunde gelegt, wodurch Unterschiede in der Höhe der Rentenleistungen mit jeder neuen Festsetzung der Rentenhöhe schnell verloren gingen.

3) Von Oktober 2011 bis 2014 kam es zu wesentlichen Änderungen im Solidarsystem, die auf die Motivierung der Bevölkerung zu einer längeren Erwerbstätigkeit abzielten:

- es wurde mit der schrittweisen Anhebung des Rentenalters für Frauen nach dem Prinzip „ein halbes Jahr zusätzliche Arbeitszeit für jedes Jahr nach der Überschreitung des Rentenalters“ begonnen.
- Die Anforderungen an die Rentenversicherungszeit sind gestiegen: die erforderliche Mindestversicherungszeit für die Berechnung der Altersrenten wurde von 5 auf 15 Jahre angehoben; und bei Altersrenten, die höher als die Mindestrenten sind, wurde die Mindestversicherungszeit für Frauen von 20 auf 30 Jahre und für Männer von 25 auf 35 Jahre angehoben.

2. Laut Angaben des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik sowie des Rentenfonds der Ukraine; Näheres dazu: Pt. 1.3.

- Es wurde ein flexibleres System der Anrechnung von Altersvorsorgezulagen bei späterem Eintritt in den Ruhestand und wesentliche Beschränkungen der Rentenindexierung für erwerbstätige Rentner eingeführt.

Im Jahre 2017 lag die Obergrenze des Rentenalters für Frauen bereits bei 58 Jahren, und im Jahre 2021 wird sie die derzeit für Männer gültige Obergrenze von 60 Jahren erreichen. Die Anhebung des Rentenalters, die nicht nur für Frauen gilt, wurde unter Berücksichtigung der demographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten (die Lebenserwartung der Frauen übersteigt die der Männer angesichts einer hohen Sterbequote der Männer, insbesondere im erwerbsfähigen Alter, um 10 Jahre) – aber auch zum Abbau der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und zur Minderung von Armutsrisiken für Frauen im hohen Alter beschlossen. Durch Maßnahmen im Rahmen der Reform im Jahre 2011 konnte die Zahl der neuen Altersrentner und der Rentner überhaupt reduziert werden, jedoch ist es nicht gelungen, den Umfang der Rentenleistungen und das Defizit des Rentenfonds abzubauen, und zwar wegen andauernder wahlbedingter Eingriffe in die Rentenpolitik.

4) Von 2014 bis September 2017 wurden gravierende Restriktionen eingeführt, und die Einfrierung der Rentenindexierung ausgesetzt. Die tiefe Wirtschaftskrise, die durch die angespannte militärpolitische Lage infolge des Krieges in der Ost-Ukraine beschleunigt wurde, führte zu einer Austeritätspolitik und zur Konsolidierung sozialer Ausgaben. Im Rahmen des Systems der Altersvorsorge wurden zahlreiche Maßnahmen umgesetzt,

die darauf gerichtet waren, die Möglichkeit des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand einzuschränken:

- Vorzeitige Renten für die bei den staatlichen Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen wurden aufgehoben, falls vom Zeitpunkt ihrer Kündigung bis zum Eintritt in das Rentenalter nicht mehr als 1,5 Jahre verblieben sind.

- Die Anzahl von Tätigkeiten, Berufen und Ämtern, die den Anspruch auf eine Altersrente zu günstigen Bedingungen haben, wurde wesentlich gekürzt;

- Es wurde mit der schrittweisen Anhebung des Rentenalters und/oder der für den vorzeitigen Eintritt in den Altersruhestand erforderlichen Gesamtversicherungszeit um 5 Jahre begonnen;

- Die Mindestaltersgrenze wurde eingeschränkt; und es wurde mit einer schrittweisen Anhebung der für den Eintritt in die Treuerente erforderlichen beruflichen Versicherungszeit um 5 Jahre begonnen.

Doch die größten Einsparungseffekte konnten dadurch erreicht werden, dass die Rentenindexierung und die Mindestgarantien, u. a. das Existenzminimum und viele Rentenzulagen auf dem Stand von Dezember 2013 eingefroren wurden. Die erneute Anhebung des Existenzminimums wurde erst ab September 2015 (wiederum mit Blick auf bevorstehende Wahlen) beschlossen. Durch die weitere Entwicklung des Existenzminimums konnte die laufende Abwertung zwar teilweise kompensiert werden; sie reichte aber nicht aus, um die realen Wertverluste durch steigende

Verbraucherpreise in Höhe von 70 % im Zeitraum 2014 bis 2015 wettzumachen.³

Die Entscheidung, die Höhe des einheitlichen Sozialbeitrags (ESB) in der staatlichen Rentenpflichtversicherung drastisch zu senken, hat in dieser Reformphase das größte Aufsehen erregt und viel Streit ausgelöst. Bis Ende 2015 belief sich die Höhe des ESB für Arbeitgeber je nach der Stufe des beruflichen Produktionsrisikos (es wurden 67 Risikostufen je nach der vorherrschenden Art der wirtschaftlichen Produktionstätigkeit des jeweiligen Unternehmens festgelegt) auf 36,76% bis 49,7%, für Selbständige 34,7% und für Arbeitnehmer 3,6%. Ab Anfang 2016 wird der ESB nur noch von Arbeitnehmern und von Selbständigen zu einem einheitlichen Satz in Höhe von 22% bezahlt. Dabei wurde der Verteilungsschlüssel des ESB so geändert, dass die Einnahmen aus dem ESB für die Leistungen der drei Teile der Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung und die Versicherung bei zeitweiliger Erwerbsunfähigkeit) ausreichen; das gesamte Defizit der Sozialversicherung wird dem Rentensystem auferlegt. Insgesamt ist der Anteil des Rentenbeitrags am ESB fast auf die Hälfte gesunken. Die demonstrative Senkung der Höhe des ESB wurde mit dem Ziel durchgeführt, die Privatwirtschaft aus dem Schatten zu holen und die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln; tatsächlich aber hat sie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Rentenaltersvorsorge insgesamt infrage gestellt: Die Einnahmen aus dem ESB machten im Jahr 2016 und im laufenden

Jahr 2017 weniger als die Hälfte der gesamten Einnahmen des Rentenfonds aus.

Die historische Erfahrung zeigt, dass die Rentenpolitik in der Ukraine eher von konjunkturellen Erwägungen geprägt ist und nicht in Form einer langfristigen Strategie betrieben wird. Infolgedessen werden Reformmaßnahmen unsystematisch umgesetzt; sie bringen keine angemessenen Effekte sowohl im Hinblick auf die Finanzkraft des Rentensystems, als auch im Hinblick auf dessen Gerechtigkeit.

1.2. Finanzierungsquellen und Zahlungsströme

Das System der Altersvorsorge in der Ukraine bleibt kompliziert und intransparent sowohl im Hinblick auf die rechtlichen Regelungen, als auch im Hinblick auf die Überblickbarkeit von Finanzströmen. Trotz einiger Maßnahmen, die auf die Differenzierung der Rentenprogramme nach Finanzierungsquellen abzielten, bleiben die budgetären Verhältnisse zwischen dem Rentenfonds und dem Staatshaushalt verwirrend und unklar.

Es gibt ca. zwei Dutzend Gesetze und Regelungen, in denen geltende Rentenvorschriften enthalten und verschiedene Finanzierungsquellen vorgesehen sind:

- Gesetz der Ukraine «Über die staatliche Rentenpflichtversicherung» (2003)
- Gesetz der Ukraine «Über die Altersvorsorge» (1991) – bezüglich des Teils, der sich

3. Berechnungen sind der offiziellen Webseite des Statistikamts der Ukraine entnommen http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html

auf Alters- und Treuerenten sowie auf die früher festgelegten Sozialrenten bezieht;

- Gesetz der Ukraine «Über die Rechtsstellung und die Sozialfürsorge von Tschernobyl-Geschädigten» (1991);
- Gesetz der Ukraine «Über die Altersvorsorge von Militärangehörigen außer Dienst und einigen sonstigen Personen» (1992);
- 12 Gesetze und eine Verordnung der Werchowna Rada der Ukraine über die sogenannten Sonderrenten für Beamte, öffentlich Bedienstete der kommunalen Selbstverwaltungsorgane, Volksabgeordnete und deren Assistenten, Wissenschaftler und Lehrbeauftragte, Journalisten, Richter, Staatsanwälte usw.;
- 9 Gesetze, mit denen zusätzliche staatliche Rentenzuschläge/Rentenerhöhungen für Kriegsveteranen und Kriegskinder, Bergarbeiter, Blutspender, Bewohner der Gebirgsregionen und für besondere Verdienste usw. festgelegt sind;
- Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 265 vom 26. März 2008 «Über einige Fragen der Altersvorsorge von Bürgern».

Das Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Rentenpflichtversicherung“, in dem das Gesamtmodell des Systems der Altersvorsorge konzipiert ist, und die Konditionen der Rentenfestsetzung sowie Instrumente der Rentenindexierung und der Neuberechnung von Renten im Rahmen des Solidarsystems (Alters-, Invaliditäts-, Hinterbliebenenrenten) geregelt wurden, gilt als das wichtigste Gesetz im Rentenbereich. In diesem Gesetz werden die Einnahmen

aus dem einheitlichen Sozialbeitrag sowie gesetzlich vorgesehene Haushaltsmittel als hauptsächliche Quellen der Finanzierung dieser Renten bestimmt. In Artikel 113 des Gesetzes sind eindeutig nur zwei Fälle aufgeführt, in denen ungedeckte Ausgaben des Rentenfonds aus Haushaltsmitteln zu finanzieren sind, nämlich, wenn der Fehlbetrag im Solidarsystem entweder durch die Sicherstellung der Rentenleistungen in Höhe der Mindestrente verursacht wurden, oder wenn der Fehlbetrag durch die Abführung eines Teils der Versicherungsbeiträge an die zweite Ebene der Rentenversicherung verursacht wurden. Da die zweite Ebene jedoch nie eingeführt wurde, entfällt diese Norm.

In Wirklichkeit werden Haushaltsmittel zur Deckung des Defizits des Rentenfonds bereitgestellt, ohne auf die Ursachen ihrer Entstehung zu achten. Das ist auch nachvollziehbar, denn der Rentenfonds trägt an diesem Defizit kaum Schuld: Er hat praktisch keinen Einfluss weder auf die Festsetzung des einheitlichen Sozialbeitrags (diesbezügliche Entscheidungen sind dem Parlament und der Regierung vorbehalten), noch auf die Abführung von ESB-Einnahmen (die Erhebung des ESB wird vom Staatlichen Fiskaldienst verwaltet), noch auf die Höhe der Rentenleistungen (hier haben vor allem das Parlament und die Regierung das Sagen).

Der Ausgleich des Defizits im Rentenfond erfolgt allerdings nicht automatisch und die dafür vorgesehenen Mittel reichen oft nicht aus. Seit 2007 werden zinslose öffentliche Darlehen aus der Staatskasse zur Deckung von vorübergehenden Kasseneinbrüchen gewährt. In den Jahren 2009 bis 2015 belief sich die jährliche Höhe dieser Darlehen

auf 37 bis 45 Mrd. UAH, was ca. 20% der Jahresausgaben für Rentenleistungen ausmacht. Bei diesen Darlehen ist deren Tilgung innerhalb des Haushaltsjahres vorgesehen, jedoch wurde der Großteil der geliehenen Mittel in den Jahren 2009, 2011 und 2012 nicht zurückerstattet. Zum 1. Januar 2017 betrug der Gesamtbetrag der nicht zurückgezahlten Darlehen 48 Mrd. UAH; der Rentenfond ist der größte Schuldner der Staatskasse.⁴ Darlehen aus der Staatskasse zur Deckung der „vorübergehenden“ Kassendefizite sind in Wirklichkeit zu einem Tarnmittel des Defizits des Rentenfonds geworden und zur Verschleierung seiner zusätzlichen Bezuschussung nicht nur durch unmittelbare Zuwendungen aus dem Staatshaushalt, sondern auch aus kommunalen Haushalten, denen die Staatskasse die Mittel zur Gewährung von Darlehen dieser Art entzieht. Derzeit liegt keine Lösung vor, die dem Problem der Nichtrückzahlung von Darlehen abhelfen könnte. Das Staatliche Schatzamt schlägt die Restrukturierung innerhalb einiger Jahre mit der Festlegung realer Deckungsmittel vor. Mehrmals wurde auch ein teilweiser oder vollständiger Schuldenerlass vorgeschlagen. Jedoch finden diese Vorschläge nicht die Unterstützung der Regierung. Nicht ausgeschlossen bleibt die Option, bei der die entstandenen Zahlungsrückstände gegebenenfalls zur zwangsläufigen Einziehung der Eigenmittel des Rentenfonds führen können. Zu einem vergleichbaren Fall ist es Ende 2016 gekommen, als der Rentenfonds gezwungen war, 2,4 Mrd. UAH an den Staatshaushalt zurückzuzahlen, wobei in jenem Jahr zum ersten Mal in den vorherigen 10 Jahren überhaupt keine Darlehen beantragt wurden.

Im Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Rentenpflichtversicherung“ werden auch Quellen und Verfahren der Finanzierung von Frührenten beim vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand (vor dem festgesetzten Rentenalter) festgelegt. Diese Bedingungen unterscheiden sich wesentlich in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Rente. Vorgezogene Altersrenten für Bergarbeiter im Tage- und Untertagebau, kinderreiche Mütter/Väter, Kombattanten und einige weitere Gruppen werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Für Beschäftigte, die unter schweren oder gesundheitsschädlichen Bedingungen arbeiten (Liste 1 und 2) sind Entschädigungen vorgesehen: der Rentenfonds setzt in diesen Fällen vorgezogene Altersrenten fest und zahlt sie, indem die realen Kosten der Auszahlung dieser Renten den Arbeitgebern in Rechnung gestellt werden. Das größte Problem des Entschädigungsmodells besteht darin, dass zahlreiche Unternehmen ohne Rechtsnachfolger aufgelöst werden, oder Arbeitgeber nicht in der Lage sind, die Finanzierung der vorgezogenen Altersrenten für ihre Mitarbeiter zu tragen. Bis zu den im Oktober 2017 erfolgten Änderungen wurde die Finanzierung der Frührenten bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers stillschweigend aus Eigenmitteln des Solidarsystems bestritten. Zum Jahresbeginn 2017 beliefen sich die Zahlungsrückstände der Unternehmen aus der Erstattung von Vorzugsrenten auf 9,7 Mrd. UAH.⁵ Mehrheitlich handelt es sich dabei um Forderungen, die früher oder später abgeschrieben werden müssen.

4. Bericht des Staatlichen Schatzamtes der Ukraine für 2016 pik (pdf) <http://www.treasury.gov.ua/main/file/link/352362/file/Zvit2016.pdf>

5. Finanz- und Statistikdaten des Rentenfonds 2016 / Bericht des Rentenfonds der Ukraine über die Erfüllung des Haushalts 2016 <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277122>

Die Finanzierung der Sonderrenten (sowie Militärrenten) beruht auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sieht eine parallele Rentenberechnung nach zwei Gesetzen - dem „allgemeinen“ und dem „speziellen“ - vor. Der Teil, der die übliche Höhe der gemäß dem Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Rentenpflichtversicherung“ berechneten Rente nicht übersteigt, wird aus Eigenmitteln des Rentenfonds bezahlt. Geht die Höhe der Rente aus dem Spezialgesetz über den „allgemeinen“ Teil hinaus, wird die höhere Rente aus Staatshaushaltsmitteln finanziert. Im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 wurde eine Reihe von einschränkenden Maßnahmen eingeführt, um die Ungleichheit zwischen Rentnern zu verringern:

- Der Substitutionskoeffizient wurde von 80- 90% auf 60% des Lohns gesenkt.
- Der Lohnberechnungszeitraum wurde von 2 auf 5 Jahre erhöht.
- Besondere Indexierungsregeln für die Ausübenden bestimmter Funktionen wurden aufgehoben; anstatt der Indexierung von 100 % der Lohn- und Gehaltssteigerungen in der jeweiligen Funktion wurde die Indexierung an die allgemein üblichen Konditionen angepasst.
- Die Auszahlung von Sonderrenten an erwerbstätige Rentner wurde eingeschränkt.
- Seit Mai 2015 wurde die Festsetzung neuer Sonderrenten entsprechend den meisten bisher geltenden Gesetzen abgeschafft.

In diesem Zusammenhang wurde die Differenz zwischen Sonderrenten und „normalen“ Renten zum Teil verringert. Eine

Ausnahme stellen die Rentenbezüge der Richter dar, denn alle Beschränkungen für die Altersvorsorge der Richter wurden vom Verfassungsgericht der Ukraine aufgehoben.

Außer dem Teil der Sonderrenten, der die festgelegte Grenze für normale Renten übersteigt, werden auch Rentenzuschläge und Rentenerhöhungen für Kriegsveteranen, Kriegskinder, Bergarbeiter, Blutspender, Bewohner der Gebirgsregionen usw. vom Staatshaushalt getragen. Diese staatlichen Altersvorsorgezulagen werden nach formalen Merkmalen und der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe unabhängig von der bisher geltenden gesetzlichen Höhe festgesetzt und fließen in die Gesamthöhe der Rente ein – neben allen sonstigen Anrechnungen. Im Jahre 2014 wurden im Rahmen der harten Sparmaßnahmen einige Zulagen auf dem Stand Dezember 2013 festgeschrieben; sie sind angesichts des aktuellen Preisniveaus eher von symbolischer Bedeutung. So beträgt beispielsweise die Rentenzulage für Tschernobyl-Betroffene der 4. Gruppe 56,94 UAH, für Kriegskinder – 66,43 UAH.⁶ Der individuelle Effekt derartiger Zulagen ist geringfügig, doch wegen der Vielzahl von Anspruchsberechtigten (per 01.01.2017 belief sich die Gesamtzahl der Tschernobyl-Geschädigten der 4. Gruppe auf 0,4 Mio. Menschen, der Kriegskinder auf 2,9 Mio. Menschen),⁷ gehen die Ausgaben für diese Belange in die Milliarden. Die vagen rechtlichen Regelungen zur Einführung von einschränkenden Maßnahmen in die geltenden Gesetze über Sonderrenten und staatliche

6. Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 112 vom 25. März 2014 «Über Änderungen in einigen Verordnungen des Ministerkabinetts der Ukraine im Bereich der Altersvorsorge» <http://zakon.rada.gov.ua/go/112-2014-%D0%BF>

7. Sozialfürsorge der Bevölkerung in der Ukraine: Statistisches Sammelbuch. – Kiew, Держстат України, 2017. – S. 27–29

Rentenzulagen und Rentenerhöhungen schaffen die Voraussetzungen für ständige Klagebegehren, die in der Regel nicht zugunsten des Staats ausfallen. Es hat sich mittlerweile eine juristische Infrastruktur entwickelt, die sich auf Klagen dieser Art, einschließlich Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, spezialisiert hat und davon profitiert.

Die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 265 vom 26. März 2008 „Über einige Fragen der Altersvorsorge von Bürgern“ setzt monatliche staatliche und zielgruppengebundene Beihilfen fest, die aus Haushaltsmitteln bezahlt werden und mit denen staatliche Mindestleistungsgarantien begründet werden. Das Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Pflichtrentenversicherung“ (Artikel 28) legt die Höhe der Mindestaltersrente fest; diese entspricht der Höhe des Existenzminimums für erwerbsunfähige Personen. Garantiert wird die Mindestaltersrente nur bei einer Versicherungszeit von 30 Jahren für Frauen und 35 Jahren für Männer (20 bzw. 25 Jahre für jene, die vor Oktober 2011 in den Ruhestand getreten sind). Mit der Verordnung Nr. 265 wurden diese Garantien auf alle Arten von Renten ausgedehnt unabhängig von der Versicherungszeit, ja sogar auch auf die staatliche Sozialbeihilfe für Personen ohne Anspruch auf eine Versicherungsrente. Der Unterschied besteht darin, dass bei der Festsetzung der Höhe der monatlichen staatlichen zielgruppengebundenen Beihilfe sämtliche Zulagen und Erhöhungen, abgesehen von Renten für besondere Verdienste, berücksichtigt werden, während Artikel 28 des Gesetzes der Ukraine „Über die staatliche Pflichtrentenversicherung“ die Berechnung dieser Beihilfen nicht über

die garantierte Mindesthöhe vorschreibt. 2014 wurde die Höhe der garantierten Mindestleistungen aus der Verordnung Nr. 265 auf dem von Dezember 2013 (949,- UAH) eingefroren, das garantierte Existenzminimum blieb nur Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit vorbehalten. Ungeachtet dessen, dass monatliche staatliche zielgruppengebundene Beihilfen über Durchführungsbestimmungen bereitgestellt werden, stellen sie die größte Kostenposition in den staatlichen Programmen der Altersvorsorge sowohl im Hinblick auf die Zahl der Anspruchsberechtigten, als auch auf den Gesamtumfang der Ausgaben dar.

Ein weiteres Programm der Altersvorsorge, das aus Haushaltsmitteln finanziert wird, beinhaltet die Entrichtung der Versicherungsbeiträge für gewisse Gruppen der Versicherten. Diese Gruppen sind im Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Pflichtrentenversicherung“ (Artikel 20) festgelegt. Dazu gehören Wehrdienstleistende im Pflichtdienst, Betreuende von Kindern im Alter bis zu 3 Jahren, Kindern mit Invalidität oder Personen im Rentenalter, die laut einem ärztlichen Befund auf ständige Außenfürsorge angewiesen sind. Beiträge werden in Mindesthöhe entrichtet und der Versicherungszeit als der Zeitraum angerechnet, innerhalb dessen die oder der Versicherte Einkommen in Höhe des Mindestarbeitslohns bezogen hat. Die Besonderheit dieses Staatsprogramms besteht darin, dass seine Mittel in Haushaltseinnahmen des Rentenfonds als allgemeine Transfers aus dem Staathaushalt neben der Finanzierung des Defizits und der staatlichen Zuschläge und Erhöhungen eingestuft werden. Da es sich aber um Bezahlung von Beiträgen handelt, werden sie auf der Ausgabenseite als

Kosten eingestellt, die aus Eigenmitteln des Rentenfonds bestritten werden.

Das Gesamtmodell der Bildung und Verteilung von Finanzströmen im Haushalt des Rentenfonds wird in der Tabelle 1 am Beispiel der Jahre 2015 und 2016 verdeutlicht. Die drastische Senkung des ESB hat eine radikale Umverteilung der Finanzierungsquellen für Rentenleistungen bewirkt. Wurden 2015 noch 62% des Haushalts des Rentenfonds durch Einnahmen aus dem ESB abgedeckt, so lag diese Zahl 2016 bei nur 42%. Das Defizit an Eigenmitteln ist von 31,8 auf 84,9 Mrd. UAH und somit auf ein Drittel der Gesamtsumme

sämtlicher Rentenleistungen gestiegen. Die Haushaltsmittel sind zur wichtigsten Quelle der budgetären Einnahmen des Rentenfonds geworden; durch sie werden 56% sämtlicher Ausgaben gedeckt, während die Leistungen aus rein staatlichen Programmen der Altersvorsorge nur 20% der Gesamtsumme von Ausgaben ausmachen.

Der Großteil von Programmen der Altersvorsorge wird in Wirklichkeit gemischt finanziert. Die „Autonomie“ in der Struktur von Einnahmen und Ausgaben bleibt nur bei Programmen der Altersvorsorge erhalten, in denen höhere Sonderrenten und

Tabelle 1. Wichtigste Ströme von Einnahmen und Ausgaben im Etat des Rentenfonds 2015 und 2016. (in Mrd. UAH)

Einnahmen – insgesamt	264,8	255,8
EIGENE EINNAHMEN – INSGESAMT	169,9	111,7
ESB der Arbeitgeber und Einzelunternehmer	165,4	107,1
Mittel der Unternehmen für vorgezogene Altersvorsorge	4,1	4,2
Mittel des Staatshaushalts – insgesamt	94,8	142,6
ESB für bestimmte Gruppen der Versicherten	7,4	6,4
für staatliche Programme der Altersvorsorge	55,6	51,3
für Deckung der Fehlbeträge im Solidarsystem	31,8	84,9
Darlehen aus der Staatskasse zur Deckung von vorübergehenden Kassendefiziten	38,5	0
Getilgt bis zum Ende des Jahres	38,5	2,3
Ausgaben - insgesamt	265,7	253,4
RENTENLEISTUNGEN GEMÄSS DEM GESETZ DER UKRAINE „ÜBER DIE STAATLICHE PFLICHTRENTENVERSICHERUNG“	199,3	190,6
Auszahlung des Teils der Sonderrenten gemäß dem Gesetz der Ukraine „Über die staatliche Pflichtrentenversicherung“	8,7	8,6
Leistungen aus den staatlichen Programmen der Altersvorsorge	54,8	51,3
Verwaltungskosten des Rentenfonds	2,4	2,4

Quelle: Berichte des Rentenfonds der Ukraine über die Erfüllung des Haushalts mit Bezug auf die offizielle Webseite des Rentenfonds der Ukraine:

2015 http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=257716&cat_id=94750

2016 http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=277159&cat_id=94750

zusätzliche staatliche Rentenzuschläge und Rentenerhöhungen vorgesehen werden. Jedoch ist auch in diesem Fall alles nicht so einfach. Gesetzlich ist es zwar vorgeschrieben, dass sie aus Mitteln des Staatshaushalts zu finanzieren sind, allerdings gibt es einen rechtlichen Ansatzpunkt, der die Übertragung eines Teils dieser Last auf das Versicherungssystem ermöglicht. Der bereits erwähnte Artikel 113 des Gesetzes der Ukraine „Über die staatliche Pflichtrentenversicherung“ sieht vor, dass Renten für entsprechende Bürgergruppen in vollem Umfang aus eigenen Einnahmen des Rentenfonds zu zahlen sind, falls die bereitgestellten staatlichen Haushaltsmittel für die staatlichen Programme der Altersvorsorge nicht ausreichen.

Die gemischte Finanzierung der Rentenkosten ist durchaus zulässig, schließlich gehören sowohl Versicherungsmittel als auch Mittel des Staatshaushalts zum Bereich der öffentlichen Finanzen. Wenn aber behördliche oder amtliche Interessen überwiegen und um Einsparung der „eigenen“ Mittel gekämpft wird, fallen Rentner diesem rechtlichen und finanziellen Gemenge zum Opfer.

1.3. Wichtigste Indikatoren

Rentner machen ca. 30% der ukrainischen Bevölkerung aus und die Rentenhöhe bestimmt weitgehend den allgemeinen Lebensstandard. Die Nominalhöhe der Renten steigt ständig, jedoch wird der Großteil dieser Steigerungen von der Inflation aufgefressen (Tabelle 2). Im Januar 2017 lag die Rentenhöhe im Durchschnitt bei 1.828,- UAH und war nominal um das 26,5-fache

höher im Vergleich mit 2000. Zieht man aber die Inflationsrate in Betracht, so ist sie in Wirklichkeit lediglich um das Dreifache gestiegen. Umgerechnet nach dem offiziellen Wechselkurs der Nationalbank der Ukraine betrug im Januar 2017 die durchschnittliche monatliche Rentenhöhe 63 Euro.

Das Verhältnis zwischen der Durchschnittsrente und dem Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit ist ein maßgeblicher Indikator der Gewährleistung von staatlichen Garantien, denn seit 2005 richtet sich die Höhe der Mindestaltersrente nach diesem Existenzminimum. Nachdem die Garantie der Mindestleistungen 2008 auf alle Arten der Renten ausgedehnt und die Berechnungsformel um den Multiplikator 1,35% für jedes Jahr der Versicherungszeit ergänzt wurde, übersteigt die durchschnittliche Rentenhöhe das Existenzminimum stabil um das 1,5 bis 1,7-fache. Nach der Einfrierung des Existenzminimums im Zeitraum von 2014 bis 2015 kann dieses Verhältnis nicht mehr als objektiver Indikator gelten, denn das Existenzminimum hat selbst seine Aussagekraft verloren. Im Januar 2017 betrug das gesetzlich festgesetzte Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit 1.247,- UAH, jedoch war sein Wert unter Berücksichtigung des faktischen Preisniveaus fast doppelt so groß und belief sich auf 2.318,- UAH.⁸ Richtet man sich nach diesem realen Wert, so macht die Höhe der Durchschnittsrente nur 79% des Existenzminimums aus. Zurzeit hat sich das gesetzlich festgesetzte Existenzminimum

8. Information über die wirkliche Höhe des Existenzminimums für Januar 2017 / Offizielle Webseite des Ministeriums für Sozialpolitik der Ukraine <http://www.msp.gov.ua/news/12539.html>

Tabelle 2. Rentnerzahlen, durchschnittliche Monatsrenten im Verhältnis zum Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit und Durchschnittslohn (Stand: Januar)

	Rentnerzahl, in Tausend	Durchschnittliche Rentenhöhe:			in absoluten Zahlen		
		UAH pro Monat	in % zum Existenz- minimum	in % zum Durch- schnittslohn	Existenz- minimum in UAH	Durch- schnittslohn in UAH	Inflation- rate, in % zum Januar des Vorjahres
2000	14 529,8	69	32	38	217	181	22,9
2001	14 446,6	84	34	33	249	253	22,1
2002	14 423,1	123	46	38	268	321	5,6
2003	14 375,9	137	51	34	268	401	-0,1
2004	14 347,6	182	64	36	285	500	8,1
2005	14 065,1	316	95	49	332	641	12,6
2006	14 050,0	407	116	47	350	865	9,8
2007	13 936,8	478	126	43	380	1 112	10,9
2008	13 819,0	776	165	51	470	1 521	19,4
2009	13 749,8	934	188	56	498	1 665	22,3
2010	13 721,1	1 033	149	54	695	1 916	11,1
2011	13 738,0	1 152	154	50	750	2 297	8,2
2012	13 820,5	1 253	152	46	822	2 722	3,7
2013	13 639,7	1 471	165	49	894	3 000	-0,2
2014	13 533,3	1 526	161	48	949	3 167	0,5
2015	12 147,2	1 582	167	46	949	3 455	28,5
2016	12 296,5	1 700	158	39	1 074	4 362	40,3
2017	11 956,2	1 828	147	30	1 247	6 008	12,6

Quelle: Zusammengestellt und berechnet laut Angaben der offiziellen Webseite des Staatlichen Statistischen Amtes der Ukraine <http://www.ukrstat.gov.ua>

Anmerkung: hier und nachfolgend werden Daten für 2015 bis 2017, abgesehen vom Gebiet der zeitweilig besetzten Autonomen Republik Krim, der Stadt Sewastopol und der Teile des Gebiets der Antiterror-Operation (ATO), angeführt

in eine formale und fiktive Zahl verwandelt, die eher dazu verwendet wird, um die Rentenindexierung zu bremsen statt sie zu sichern.

Das Verhältnis zwischen der Durchschnittsrente und dem Durchschnittslohn (der sogenannte

Substitutionskoeffizient) zeigt den Unterschied zwischen dem Renteneinkommen und dem aktuellen Bruttoeinkommen der erwerbstätigen Bevölkerung. Im Zeitraum 2005 bis 2014 lag der Substitutionskoeffizient bei ca. 50%. Doch eine ziemlich geringfügige Rentenindexierung hat von 2014 bis 2016 zur Rekordsenkung dieses maßgeblichen

Verhältnisses geführt. Im Januar 2017 lag es bei nur 30%, und das ist selbst vor dem Hintergrund der Kennzahlen des Jahres 2017 zu wenig.

Die Rentenabwertung hat sich negativ auf ihren Stellenwert im Einkommen der Haushalte ausgewirkt. Traditionsgemäß nahmen Renten die zweitwichtigste Position

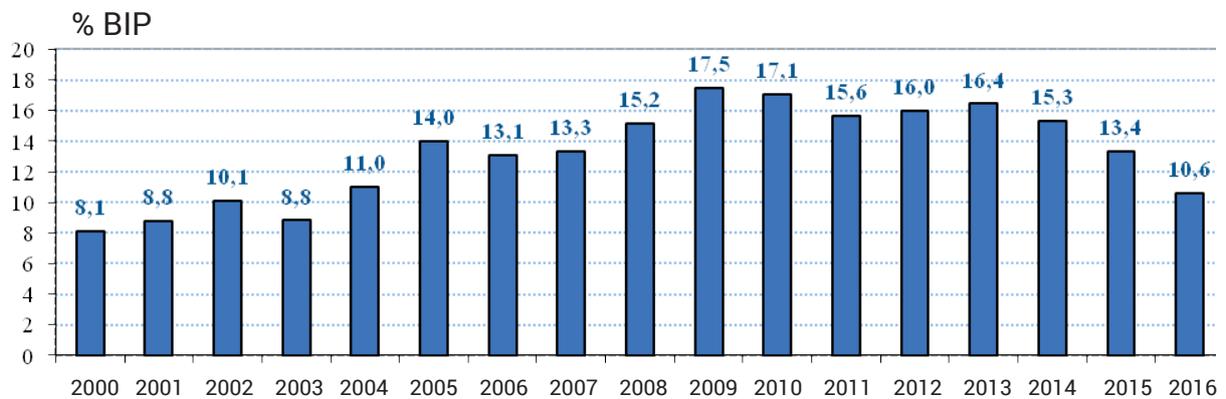
(nach Löhnen und Gehältern) in der Struktur der Einkommen ukrainischer Haushalte ein. 2009 bis 2013 sank ihr Anteil auf 23-24% des Gesamteinkommens der Haushalte und ging in den letzten Jahren auf weniger als 20% zurück (Tabelle 3). Der Stellenwert der Renten wie auch der Löhnen und Gehältern ist wegen der breit um sich greifenden bargeldlosen Zuschüsse für kommunale Dienstleistungen,

Tabelle 3. Struktur des Bruttoeinkommens ukrainischer Haushalte, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bruttoeinkommen – insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Löhne und Gehälter	49,2	50,9	52,3	52,2	49,9	48,2	47,7
Unternehmereinkommen	6,3	4,8	4,2	4,2	5,3	5,6	5,2
Renten	23,4	23,0	24,1	24,1	23,4	21,8	19,9
Hilfen, Beihilfen, Zuschüsse in bar	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4	3,3
Vermögenseinkommen	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	1,5
Geldbeihilfen aus anderen Haushalten	4,8	5,1	4,4	4,4	4,6	5,6	5,3
Einkommen aus dem Verkauf von Produkten der Einzelbauernwirtschaften	3,5	3,3	2,9	2,9	3,3	3,5	3,1
Gesamtwert der konsumierten Produkte der Einzelbauernwirtschaften	4,9	4,7	3,7	4,1	4,7	5,2	5,0
Bargeldlose Beihilfen und Zuschüsse für Bezahlung von kommunalen Dienstleistungen, Energie- und Brennstoffkosten	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	1,3	4,8
Sonstige Einkommen	3,9	4,3	4,2	3,5	4,0	4,3	4,2

Quelle: Angaben der statistischen Sammelhefte «Ausgaben und Ressourcen der ukrainischen Haushalte» für jeweilige Jahre, offizielle Webseite des Staatlichen Statistischen Amtes der Ukraine http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/zb/07/zb_vrdu2016xl.zip

Grafik 1. Ausgaben des Rentenfonds der Ukraine in % zu BIP



Quelle: Zusammengestellt und berechnet laut Angaben der Jahresberichte des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik der Ukraine und des Rentenfonds der Ukraine «Allgemeine staatliche Pflichtsozialversicherung und Altersvorsorge in Zahlen und Fakten» und der Berichte des Rentenfonds der Ukraine für jeweilige Jahre.

Energie- und Brennstoffkosten gesunken. Der Anteil dieser Zuschüsse in der Struktur der Bruttoeinkommen ist 2016 um 4,8% (2010 bis 2014 waren es ca. 0,5%) gewachsen, was u.a. auf die vierfache Steigerung der Preise für diese Leistungen zurückzuführen ist. Zurzeit werden über 40% der ukrainischen Haushalte bei der Bezahlung von kommunalen Dienstleistungen, Energie- und Brennstoffkosten in bargeldloser Form bezuschusst, mindestens die Hälfte davon machen die Rentnerhaushalte aus.⁹

Die Verlangsamung der Rentenindexierung hatte einen schnellen Rückgang des Anteils der Ausgaben für Rentenleistungen am BIP zur Folge. Lagen die Ausgaben des Rentenfonds 2008 bis 2013 noch bei 16-17% des BIP, so gingen sie 2015 auf 13,4% und 2016 gar auf 10,6% des BIP zurück

(Grafik 1). Änderungen in den für Verteilung und Umverteilung von Einkommen entscheidenden Verhältnissen liefern den Nachweis dafür, dass die Krisenlast zumeist den Rentnern auferlegt wurde. Wenn man dabei bedenkt, dass das reale BIP 2014- 2015 um 15% und die Reallöhne um 25% gefallen sind, sieht die Senkung der Realeinkommen der Rentner desaströs aus. Die tatsächliche Höhe der Renten ist stets gesunken (selbst im Jahr 2016, als sämtliche makroökonomische Kennzahlen wieder zu wachsen begannen) und ist in drei Jahren insgesamt um mehr als 40% zurückgegangen.¹⁰

Insgesamt sieht die Lage so aus, als sei das System der Altersvorsorge in der Ukraine zum Stand von Anfang 2000 zurückgekehrt, d.h. zum Beginn der Einführung zahlreicher Reformen und dessen grundlegenden Kennzahlen. Das macht das Vertrauen in das System der Altersvorsorge zunichte und behindert die Durchführung weiterer Reformen, denn es wird immer schwieriger, die Bevölkerung von ihrer Glaubwürdigkeit und Notwendigkeit zu überzeugen.

9. Schätzungen aus der Express-Ausgabe des Staatlichen Statistischen Amtes der Ukraine Nr. 361/0/05ВН-17 vom 20.09.2017 «Über die Gewährung von Zuschüssen an Bevölkerung im August 2017», offizielle Webseite des Staatlichen Statistischen Amtes der Ukraine <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/09/174pdf.zip>

10. Berechnet nach: Sozialfürsorge der Bevölkerung der Ukraine: Statistisches Sammelheft. – Kiew, Держстат України, 2017. – S. 54

2. DIE AKTUELLE RENTENPOLITIK

2.1. Die größten Herausforderungen und Risiken

Mitte April 2016 ist es in der Ukraine erneut zum Regierungswechsel gekommen und bereits wenige Monate danach wurden erste Änderungen in der Rentenpolitik angekündigt.¹¹ Der Schwerpunkt wurde dabei auf die Umrechnung der Renten unter Berücksichtigung der aktuellen Kennzahlen in der Lohn- und Gehaltssumme (die sogenannte Renten Anpassung) und verstärkte Anforderungen an die Dauer der Versicherungszeit gelegt. Die Anpassung der Renten sollte Verluste der Rentner wegen dauerhafter Einfrierung der Rentenindexierung wettmachen und die Kluft zwischen den neuen und früher festgesetzten Renten überbrücken. Verstärkte Anforderungen an die Dauer der Versicherungszeit sollten die Höhe der Renten an den Umfang der Versicherungsbeiträge binden und Beschäftigungsverhältnisse sowie Einkommen aus dem Schatten holen. Diese zwei Aufgaben wurden dem Regierungsentwurf der Rentenreform zugrunde gelegt.

Die beiden angekündigten Schwerpunktaufgaben sind im Sinne der Lösung der bestehenden Probleme zweifellos zeitgerecht und objektiv notwendig. Jedoch legte die weitere Konkretisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen und der Instrumente ihrer Umsetzung eine Reihe von Lücken offen,

die sich negativ auf ihre Ergebnisse auswirken könnten. Zu den größten Mängeln und Risiken der neuen Phase der Rentenreform gehören u.a.:

Eine unausgewogene Öffentlichkeitskampagne: Die Renten Anpassung wurde als die wichtigste Reformmaßnahme in den Mittelpunkt gerückt. Dies sollte aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger die Reform in den Augen der Bevölkerung besonders attraktiv machen und zur deren erfolgreichen Abstimmung im Parlament beitragen. Die Übertreibung der Rolle der Renten Anpassung ging so weit, dass der reformorientierte Gesetzesentwurf und das später verabschiedete Gesetz mit dem Namen "Über Änderungen in einigen Gesetzesakten der Ukraine über die Steigerung der Renten" versehen wurden, obwohl mit den meisten dort beinhalteten Maßnahmen eigentlich das Gegenteil bezweckt wird. Die Informationskampagne ließ eher den Eindruck einer politischen Werbung bzw. einer politischen PR entstehen, wobei der Informations- und Aufklärungsgrad zu kurz geraten sind. Die einseitige Informationsvermittlung löste ungerechtfertigte Erwartungen aus, die letztlich in die abermalige Enttäuschung und ein noch stärkeres Misstrauen umschlagen können.

Enge Interpretation der Gründe ungerechter Rentendifferenzierung. Als wichtigste Ursache der unbegründeten Kluft in der Rentenhöhe wurde die Differenz zwischen Kennzahlen in der Lohnbasis genannt, die der Rentenberechnung in vergangenen Jahren zugrunde gelegt wurden. Im Jahr 2017 wurden Renten ausgehend von der Lohnbasis in Höhe von 3.764,40 UAH berechnet. Dies ist der nationale Durchschnittslohn, aus dem

11. Dieser Paragraph wurde unter Nutzung der Informationen auf den offiziellen Webseiten des Ministeriums für Sozialpolitik der Ukraine <http://www.msp.gov.ua/timeline/?t=10&from=&till=&g=146#tagpanel> und des Regierungsportals <http://pensii2017.info/> http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246521703&cat_id=244274121 vorbereitet.

in den vorherigen drei Jahren 2014, 2015, 2016 Beiträge in den Rentenfonds abgeführt wurden. Bei der überwiegenden Mehrheit der Rentner (von deren Gesamtzahl) betrug 2012 die Lohnbasis 1.197,91 UAH. 2012 wurde die letzte Rentenanpassung durchgeführt, während die Renten derjenigen, die vor 2008 in den Ruhestand getreten sind, auf der Grundlage des damals geltenden Durchschnittslohns umgerechnet wurden, aus dem Versicherungsbeiträge 2007 abgeführt wurden. Wesentlich höhere Renten der neuen Rentner erklären sich aus dem dreifachen Unterschied in der Berechnungsgrundlage bei gleicher Beschäftigungsdauer und gleicher Lohnhöhe. Dies wurde zum größten Ungerechtigkeitsfaktor des bestehenden Systems erklärt. Zur Beseitigung dieses Mangels wurde vorgeschlagen, alle Renten ausgehend von der Lohnbasis in Höhe 3.764,40 UAH umzurechnen, sie in Zukunft jährlich der Inflationsrate und dem Lohnzuwachs anzupassen und diese aktualisierte Lohnbasis sowohl der Anpassung der festgesetzten Renten als auch der Berechnung der neuen Renten zugrunde zu legen. Dann würde die Rentenhöhe der Menschen, die zur unterschiedlichen Zeit aber mit gleicher Beschäftigungsdauer und Lohnhöhe in den Ruhestand getreten sind, immer gleichbleiben.

Die buchstäbliche Interpretation der gleichen Bedingungen hat wenig mit einer gerechten Differenzierung zu tun. Dieser geradlinige Ansatz kann eher alle gleich arm machen. Es liegen mindestens zwei Argumente vor, die dafürsprechen, dass die neuen Renten unter Berücksichtigung der aktuellen Gehälter und Löhne objektiv höher als die früher festgesetzten Renten sein sollten.

Zum einen sollte die Ausgleichsfunktion der Renten zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand möglichst verstärkt werden, um der drastischen Senkung des bisherigen Lebensstandards vorzubeugen. Zum zweiten ändert sich mit fortschreitendem Alter auch die Struktur des Konsums: je älter der Mensch, desto mehr ist er auf Gesundheits- und Sozialleistungen angewiesen, die mit dem Rentengeld nicht zu bestreiten sind. Bei „alten“ Rentnern ist die infrastrukturelle Unterstützung des Staats bzw. der Gesellschaft geboten, während bei „neuen“ Rentnern allein die angemessene Rentenhöhe ausreicht.

Außerdem ist unter ukrainischen Gegebenheiten die Rolle der Lohnbasis bei der Rentenfestsetzung ohnehin nicht so groß. Sie ist ein Bestandteil der Rentenberechnungsformel und bestimmt nur die monetäre Bewertung der Grundhöhe der Renten. Aber ihr Einfluss auf die Gesamthöhe der Renten wird wesentlich dadurch abgeschwächt, dass die Mindesthöhe der Rentenleistungen nicht unter dem Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbstätigkeit liegen darf und unterschiedliche Rentenzuschläge und Rentenerhöhungen vorgesehen sind, die auf Mindestrenten angerechnet werden. Den „alten“ Rentnern stehen solche Zuschläge und Zulagen aus historischen Gründen in viel höherem Maß zu. Am 1. Januar 2017 betrug die durchschnittliche Gesamthöhe der Renten bei Männern 2.174,- UAH und bei Männern, deren Renten 2016 festgesetzt wurden, 2.193,- UAH; bei Frauen – 1.624,- UAH (2017) und 1.722,- UAH (2016).¹² Insofern

12. Sozialfürsorge der Bevölkerung der Ukraine: Statistisches Sammelheft. – Kiew, Держстат України, 2017. – S. 26

ist daraus kein wesentlicher Vorsprung der neuen Renten ersichtlich: ihre Höhe lag über der durchschnittlichen Gesamthöhe bei Männern nur um 19,- UAH (weniger als 1%), bei Frauen um 98,- UAH (6%).

Das Phänomen des Rückstands „alter“ Renten liegt immer vor, sein Härtegrad hängt jedoch davon ab, inwieweit die Anpassung der festgesetzten Renten angemessen erfolgt. In den letzten Jahren wurde die Rentenanpassung auf Eis gelegt und die Ursache der Rentenabwertung und deren Angleichung an die Höhe des Existenzminimums ist vor allem darin zu suchen. Die Versuche die Staffelung durch Unterbewertung der neuen Renten zu regulieren, werden zur zunehmenden Gleichmacherei führen, indem eine angemessene Rentenanpassung der früher festgesetzten Renten bei weitem nicht gesichert ist.

Außenwirkung statt Effektivität. Um die Rentenanpassung möglich effektiv zu machen, hat die Regierung lange vor der Einreichung des Gesetzesentwurfs bereits im Oktober 2017 verkündet, dass im Oktober 2017 die Umrechnung sämtlicher festgesetzter Renten stattfindet, der die Lohnbasis des laufenden Jahres in von 3.764,40 UAH zugrunde gelegt wird. Um den Rahmen des knappen Budgets nicht zu sprengen, hat man zeitgleich mit der Erneuerung der Lohnbasis in der Berechnungsformel die Bewertung eines Jahres der Versicherungszeit von 1,35% auf 1% reduziert. Dies entspricht einer Anpassung unter Beibehaltung des alten Bewertungskoeffizients von 1,35% auf der Grundlage der Lohnbasis von 2014 (2.700,98 UAH). Somit bleibt das Umrechnungsergebnis der neu

festgesetzten Renten in etwa dem alten gleich, und bei zukünftigen Renten würde es gelingen, die Reduzierung ihrer Grundhöhe um 26% ($1/1,35=74\%$) zu vermeiden. Insofern wird die gegenwärtige politische PR um die Umrechnung der Renten auf der Grundlage der „aufgefrischten“ Lohnbasis in die Kürzung der Rentenleistungen umschlagen.

Die Steigerung der Renten könnte früher (seit der ersten Hälfte 2016 oder Anfang 2017) eingeleitet und nicht so vehement, sondern schrittweise sowie unter kleineren Risiken umgesetzt werden. Die Erfahrung der großangelegten Umrechnungen von 2008 zeigt, dass die einmalige Bereitstellung großer Geldsummen für die Auszahlung von Renten die Steigerung der Konsumpreise verursacht und eine längere Pause in der weiteren Indexierung nach sich zieht, was zu einer schnellen Abwertung des realen Werts dieser Mittel führt.

Die Steigerung des Rentenalters ist ein Tabu. Noch vor der Festlegung der Schwerpunktbereiche der Reform hat die Führung des Staats eiligst versichert, dass es zu einer Erhöhung des Rentenalters nicht kommen wird. Diese Parole wurde zu einer der wichtigsten Botschaften der gesamten Informationskampagne und wurde als die wichtigste Errungenschaft dieser Reformphase angepriesen. Nach dem Dafürhalten der politischen Entscheidungsträger sollte das auf die Bevölkerung beruhigend wirken, doch in Wirklichkeit trieben sie sich damit selbst in eine Sackgasse, denn dadurch wird die Öffentlichkeit in der Meinung gestärkt, die Anhebung des Rentenalters sei das Schlimmste, was es geben kann. Erstens, bringen Parolen dieser Art die Reformen des

letzten Jahrzehnts in Verruf: nach 2011 wird das Rentenalter für Frauen angehoben und nach 2015 die Möglichkeiten des vorgezogenen Eintritts in den Ruhestand beschränkt. Diese Maßnahmen spielen derzeit eine wichtige Rolle, um die Balance zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Rentner aufrechtzuerhalten, wobei deren Zweckmäßigkeit und Effizienz nur von völlig befangenen Politikern bestritten werden kann. Zweitens, wird die Ukraine in absehbarer Zeit gezwungen sein, weitere Erhöhungen des Rentenalters vorzunehmen. 2021 wird das gleiche Renteneintrittsalter von 60 Jahren für Frauen und Männer eingeführt, was angesichts der demographischen Perspektiven der Ukraine (mehr dazu unten) und der vergleichbaren Werte in europäischen Ländern kaum akzeptiert werden kann. In allen EU-Ländern wird das Rentenalter mindestens auf 63 bis 65 Jahre angehoben. In den letzten 10 Jahren wurden nur in Luxemburg und Schweden keine Entscheidungen des Gesetzgebers über die weitere Erhöhung des Rentenalters getroffen; Polen hat diese Entscheidung aufgehoben.¹³ Das letzte Beispiel liefert nur den Beweis dafür, dass der Verzicht auf die Anhebung des Rentenalters einen deutlich spekulativen politischen Hintergrund hat. Die aktuelle desolante Lage des Systems der Altersvorsorge in der Ukraine ist ein überzeugender Beweis dafür, dass die extensive Ausdehnung der Rentenansprüche auf viele Menschen, die noch relativ jung sind, direkt zur Senkung des Lebensstandards der Menschen führt, die wirklich ein hohes Alter erreicht haben.

Neuerfindung des Rads. Die Tabuisierung der Rentenalterserhöhung hat Politiker gezwungen, neue Instrumente zu erfinden, um den Zuwachs an neuen Rentnern in den Griff zu bekommen. Dabei setzte man auf härtere Anforderungen an die Versicherungszeit, die die Mindestrente begründet, und auf das Alter, in dem der Rentenanspruch entsteht. Zum 1. Januar 2018 wird die Mindestrente proportional zum Existenzminimum für neue Rentner mit einer nicht vollen Versicherungszeit (weniger als 30 Jahre für Frauen, 35 Jahre für Männer) nur mit dem Erreichen des 65. Lebensjahres gewährt. Bis zu diesem Alter wird die Höhe ihrer Rente der Basisrente ohne jegliche Beihilfen gleich sein.

Die Bindung des Rentenalters an die Dauer der Versicherungszeit (der sogenannte Zeitkorridor des Rentenalters) sieht die Festlegung einiger Altersgrenzen in Abhängigkeit von der Dauer der Versicherungszeit vor. Nach langen Diskussionen hat man sich auf die Option 60/63/65 Jahre mit der schrittweisen Steigerung der Versicherungszeit um 10 Jahre nach folgendem Modell geeinigt.

Um von nun an die Altersrente zu beanspruchen, muss man das Rentenalter (für Frauen laut dem Zeitplan der Erhöhung der Altersgrenze, für Männer 60 Jahre) erreicht haben und die Versicherungszeit von mindestens 15 Jahren vorweisen können. So wird 2018 der Rentenanspruch für Frauen im Alter von 58,5 Jahren und für Männer im Alter von 60 Jahren nur bei einer Versicherungszeit entstehen, die mindestens 25 Jahre beträgt. Kann nur eine Versicherungszeit von 15 bis 24 Jahren vorgewiesen werden, wird der Rentenanspruch nur nach dem Erreichen des 63. Lebensjahres

13. Employment and Social Developments in Europe 2017 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate A. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. – P. 124

Tabelle №4. Graphik über den Anstieg der - zum Rentenerhalt nötigen - Kriterien

Kalenderjahr	Erforderliche Versicherungszeit für Rentenfestsetzung nach dem Erreichen des angeführten Alters		
	nach 60 Jahren	nach 63 Jahren	nach 65 Jahren
2018	mindestens 25 Jahre	von 15 bis 25 Jahren	x
2019	mindestens 26 Jahre	von 16 bis 26 Jahren	von 15 bis 16 Jahren
2020	mindestens 27 Jahre	von 17 bis 27 Jahren	von 15 bis 17 Jahren
2021	mindestens 28 Jahre	von 18 bis 28 Jahren	von 15 bis 18 Jahren
2022	mindestens 29 Jahre	von 19 bis 29 Jahren	von 15 bis 19 Jahren
2023	mindestens 30 Jahre	von 20 bis 30 Jahren	von 15 bis 20 Jahren
2024	mindestens 31 Jahre	von 21 bis 31 Jahren	von 15 bis 21 Jahren
2025	mindestens 32 Jahre	von 22 bis 32 Jahren	von 15 bis 22 Jahren
2026	mindestens 33 Jahre	von 23 bis 33 Jahren	von 15 bis 23 Jahren
2027	mindestens 34 Jahre	von 24 bis 34 Jahren	von 15 bis 24 Jahren
2028 und weitere	mindestens 35 Jahre	von 25 bis 35 Jahren	von 15 bis 25 Jahren

oder mit 25 Jahren der Versicherungszeit begründet (je nachdem, was früher der Fall ist). Nach 2028 wird der Anspruch auf die Altersvorsorge im Alter von 60 Jahren nur Personen mit einer Versicherungszeit von mindestens 35 Jahren, im Alter von 63 Jahren bei einer Versicherungszeit von 25 bis 34 Jahren und im Alter von 65 Jahren bei einer Versicherungszeit von 15 bis 24 Jahren einschließlich zustehen.

Dabei besteht die Regierung darauf, dass das Rentenalter unverändert (für Frauen laut dem Zeitplan der Steigerung der Altersgrenze, für Männer 60 Jahre) bleibt und jeder frei entscheiden kann, in welchem Alter er in den Ruhestand tritt. Die Möglichkeit frei zu

entscheiden ist in diesem Fall ziemlich zweifelhaft. Menschen im höheren Alter können ihre Berufslaufbahn kaum wesentlich ändern. Junge Menschen werden es angesichts der wachsenden Studiendauer nicht schaffen, 35 Jahre der Versicherungszeit bis zum Erreichen des 60. Lebensjahres zu sammeln.

Die Effizienz dieser neuen Maßnahmen kann kaum hoch sein. Die Beschränkung des Anspruchs auf die Mindestrente proportional zum Existenzminimum wird nicht zur Aufschiebung des Eintritts in den Ruhestand motivieren, denn es besteht die Möglichkeit, die Rente mit Lohn oder Gehalt zu ergänzen, weil durch die Regierung vorgeschlagene Reform alle Beschränkungen für

Renten der erwerbstätigen Rentner aufgehoben werden. Darüber hinaus können alle Anspruchsberechtigte, deren Rentenhöhe unter dem Existenzminimum liegt, oder denen die Rentenfestsetzung verweigert wurde (einschließlich jene, die im Zeitkorridor der Altersrenten steckengeblieben sind), Beihilfe für einkommensschwache Bürger bei den Ämtern für Sozialfürsorge beantragen. Ist das Fehlen oder die mangelnde Höhe des Einkommens belegt, so muss die Höhe dieser Beihilfen für Personen im Rentenalter dem Existenzminimum der Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit entsprechen. Da das Rentenalter von 60 Jahren offiziell beibehalten wird, kann jedermann nach dem Erreichen dieses Lebensalters die Beihilfe für einkommensschwache Bürger in der Höhe beanspruchen, die der Mindestaltersrente entspricht. Angesichts des mangelhaften Verfahrens der Prüfung von Einkommen, das eher formal gehandhabt wird, ist die Begründung des Anspruchs auf Beihilfe keine besonders schwierige Aufgabe. Zugleich laufen die am meisten auf Sozialbeihilfen angewiesenen Bürgergruppen Gefahr, diese Beihilfen wegen Informationsmangel, Misstrauen oder aus anderen Gründen nicht in Anspruch nehmen zu können. Im Endergebnis könnten die Beschränkungen der Mindestgarantien und der «Zeitkorridor für das Rentenalter» zwar zur Verringerung der Rentnerzahl und/oder der Ausgaben für Versicherungsrenten führen; dies würde aber im Gegenzug den Anstieg der Zahl von Empfängern der staatlichen Beihilfen für einkommensschwache und der Ausgaben für diese Beihilfen und andere Staatsprogramme der Sozialfürsorge vor dem Hintergrund der immer stärker werdender Armutrisiken für Menschen im Rentenalter zur Folge haben.

Konzeptionelle Vagheit der Schwerpunktbereiche der Reformierung des Solidarsystems. Einerseits wird ständig der Kurs auf die Stärkung des Versicherungsprinzips verkündet, andererseits werden durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Rentenleistungen verringert und die Rolle des Staatshaushalts in der Rentenfinanzierung weiter ausgebaut. Politische Entscheidungsträger besinnen sich auf den Versicherungsansatz nur dann, wenn stärkere Anforderungen an die Versicherungszeit, u.a. die Bindung des Rentenalters an die Dauer der Versicherungszeit, begründet werden müssen. Aus ihrer Sicht kann es die Bevölkerung dazu motivieren, auf Schwarzarbeit zu verzichten und zur legalen Beschäftigung überzugehen, so dass die Einnahmen aus dem ESB steigen und das Defizit des Rentenfonds gesenkt wird. Das Ausmaß der illegalen Arbeitsverhältnisse in der Ukraine ist beeindruckend. Laut einer Studie standen im ersten Halbjahr 2017 von 16,2 Mio. Beschäftigten ca. 4 Mio. (22,7%) in einem illegalen Arbeitsverhältnis. Bei der Jugend im Alter von 15 bis 24 Jahren reicht illegale Beschäftigung bis 34,7%, im Alter von 25 bis 29 Jahren 23,8%, bei der Bevölkerung im Alter von 30 bis 59 Jahren beinahe 21%.¹⁴ Die illegale Beschäftigung ist jedoch bei weitem nicht immer freiwillig; oft hängt sie damit zusammen, dass es überhaupt keine andere Option gibt oder Arbeitsplätze insbesondere in Kleinstädten und in ländlichen Regionen von niedriger Qualität sind. Die Verantwortung für die Verbreitung der illegalen Beschäftigungsverhältnisse trägt weitgehend der Staat, der sich von der Kontrolle der Einhaltung des Arbeitsrechts zurückgezogen hat.

14. Bericht «Arbeitsmarkt im ersten Halbjahr 2017», offizielle Webseite des Staatlichen Statistischen Amtes der Ukraine http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/dop/10/Dop_rp_lpv17_w.zip

Zeitgleich mit der Verkündung eines versicherungsorientierten Ansatzes als Mittel, das die Beschäftigungsverhältnisse und Einkommen aus dem Schatten holen könnte, haben die Autoren der Reform eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die eindeutig auf Einschnitte in den Rentenleistungen abzielen. In der Anfangsphase wurde sogar vorgeschlagen, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten aus der Versicherungsdeckung herauszunehmen und auf den Staatshaushalt zu übertragen. Die Regierung hat lange Zeit darauf bestanden, die „eingefrorene Lohnbasis“ (in der Höhe der indexierten 3.764,40 UAH) zur Berechnung neuer Renten anzuwenden. Im Reformentwurf sind daraus schließlich zwei Vorschriften erhalten geblieben:

- der Bewertungskoeffizient in Höhe von 1,35% pro Jahr Versicherungszeit, der als Multiplikator bei der Berechnung der individuellen Werte der Versicherungszeit und des Einkommens angewendet wurde und durch den sichergestellt wurde, dass die Grundrente über der Höhe des Existenzminimums lag, wurde aus der Rentenformel gestrichen;
- die Finanzierung der Annäherung der Basisrente an die gesetzlich festgelegten Lebenshaltungskosten für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit wurde auf den Staatshaushalt übertragen.

Dabei wird für Personen, die das 65. Lebensjahr überschritten haben und die eine volle Versicherungszeit aufweisen können (30 Jahre für Frauen und 35 Jahre für Männer) eine zusätzliche Garantie gewährt – ihre Mindestaltersrente wird 40% vom Mindestarbeitslohn betragen, darf aber das Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit nicht übersteigen. Diese

Zusatzgarantie wird aus eigenen Mitteln des Solidarsystems aber nur in dem Teil, der über dem Existenzminimum liegt, bestritten. Jedoch ist es nicht möglich, die zukünftige Relation zwischen 40% des Mindestarbeitslohns und dem Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit vor auszusehen, denn unter ukrainischen Gegebenheiten handelt es sich eher um politische als wirtschaftliche Größen. Selbst wenn das in Aussicht gestellte System der jährlichen automatischen Rentenindexierung durch Erhöhung der Lohnbasis um 50% der Inflation und um 50% des Zuwachses der Arbeitslöhne in Gang gebracht wird, wird die Steigerung der Grundrentenhöhe hinter dem Lohnzuwachs zurückbleiben. Das heißt, alle festgesetzten Renten werden letztlich auf die minimale Höhe abrutschen. Wenn man die Streichung aus der Rentenformel des Multiplikators 1,35% bedenkt, kann dies sogar schneller als heute geschehen. Werden keine außerplanmäßigen zusätzlichen Anpassungen durchgeführt, wird die Rolle des Staatshaushalts bei der Sicherung der Mindesthöhe und der allgemeinen Höhe der Renten immer mehr wachsen.

Die politisch Verantwortlichen bezeichnen die Verringerung der Versicherungsleistungen als einen gezwungenermaßen erfolgten Schritt, der durch die drastische Senkung des ESB-Satzes 2016 bewirkt wurde. Es sei aber darauf hingewiesen, dass die Senkung des ESB-Satzes von der Regierung (wenn auch in einer anderen Zusammensetzung) angeregt wurde, und sich auf die Arbeitgeber bezog, während der Beitrag der Arbeitnehmer der Einkommenssteuer natürlicher Personen zugeordnet wurde. Insofern haben Arbeitgeber Reingewinne aus der Senkung des ESB gezogen, während den Arbeitnehmern ein

Teil ihres laufenden aber auch zukünftigen Einkommens verlorenging, – von nun an werden sie gezwungen sein, länger für eine geringere Vergütung zu arbeiten.

Die Erfahrung der Reform 2011 zeigt, dass man sich von den stärkeren Anforderungen an die Versicherungszeit oder anderen Maßnahmen der Rentenreform nicht zu viel versprechen darf und dass dadurch kaum Anreize geschaffen werden, um die Produktion aus dem Schatten zu holen und die Beschäftigung zu steigern. Im Gegenteil: ständig stärkere Beschränkungen, gepaart mit unerreichbaren Voraussetzungen und den Einschnitten in zukünftige Leistungen, können die Ablehnung der Reformen durch die Bevölkerung bewirken. Zudem wurden im Zuge der Informationskampagne auf der höchsten Regierungsebene einige aufsehenerregende Aussagen vom Typ „der Rentenfonds ist pleitegegangen“, „das Solidarsystem ist nicht in der Lage, menschenwürdige Renten zu sichern“ und „das System der Altersvorsorge steht vor seinem Untergang“ gemacht. Die Politik ging davon aus, dass der Bevölkerung damit der dringende Reformierungsbedarf nahegelegt werden kann, in der Tat haben aber diese diskreditierenden Aussagen noch mehr Zweifel darüber aufkommen lassen, ob es sich überhaupt lohnt, an einem System teilzunehmen, das demnächst zugrunde gehen kann.

Unterschätzung des Einflusses des demografischen Wandels. Laut UNO-Prognose gehört die Ukraine zu den 10 Ländern der Welt mit dem höchsten Tempo des Bevölkerungsrückgangs (mehr als 15% bis 2050).¹⁵ Die Entvölkerung ist nicht nur durch niedrige Geburts- und hohe Sterberaten bedingt, sondern auch auf erhebliche Brüche in

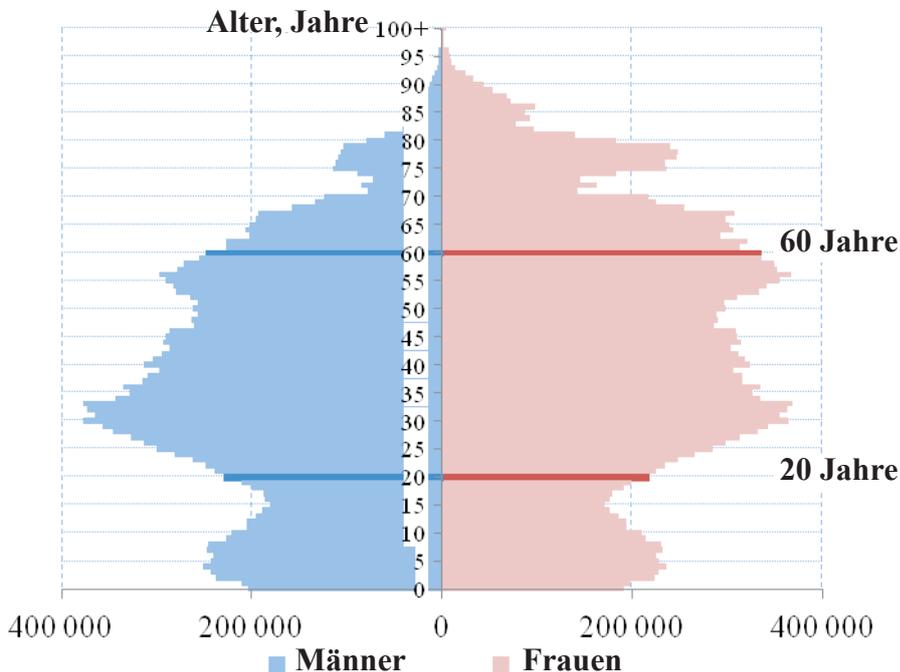
der Altersstruktur der Bevölkerung zurückzuführen (Grafik 2).

Infolge des drastischen Rückgangs der Geburtsrate in den 90er bis Anfang der 2000er ist die zahlenmäßige Stärke der Generation von Kindern viel geringer im Vergleich mit Generationen des mittleren und erwachsenen Alters, selbst der 60-jährigen. Werden sie das erwerbsfähige Alter erreichen, stehen ihnen zahlenmäßig die viel größere Generation jener Menschen gegenüber, die 1960 bis 1980 geboren wurden. Deswegen wird die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abnehmen und der im Rentenalter wachsen (Grafik 3). Bis 2050 wird der Anteil der Menschen im Alter über 60 Jahre und älter an der Gesamtzahl der Bevölkerung von den heutigen 22% auf 33% steigen. Das Verhältnis zwiden Altersgruppen 20 bis 59 Jahre (faktische Grenzen des erwerbsfähigen Alters) und Rentnern (60 Jahre und mehr) wird Anfang der 2030-er von dem heutigen Wert 2,6 auf 2 und Anfang der 2050-er auf 1,5 zurückgehen.

Eine neue Alterungsspirale ist in der Altersstruktur der Bevölkerung vorprogrammiert; sie ist vom Rückgang der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter geprägt. Unter diesen Umständen wird die Überalterung voraussehbar und unumgänglich und stellt das System der Altersvorsorge vor noch viel härteren und traditionsgemäß zusammenhängenden Herausforderungen. 2021 läuft der Termin der Steigerung des Rentenalters für Frauen ab, und der Jahreszustrom von neuen Anspruchsberechtigten auf Altersrente wird um 1,5-fache zunehmen. Zur gleichen

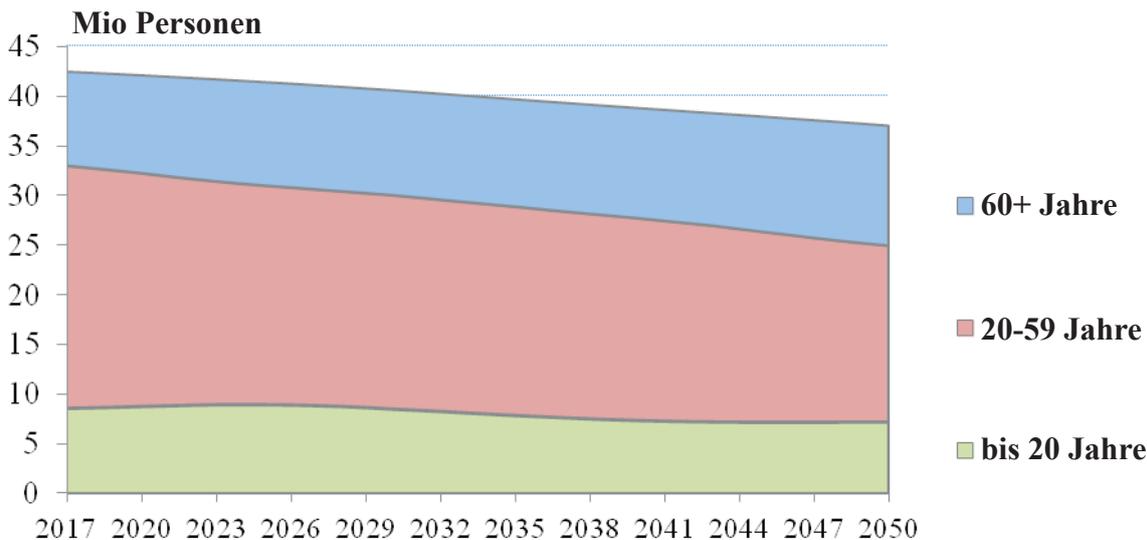
15. World Population Prospects : The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables / United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. – New York, 2017. – 46 p.

Grafik 2. Alters- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung der Ukraine, Stand 1. Januar 2017, in Personen



Quelle: Express-Ausgabe Nr. 151/0/10.2ВН-17 vom 21.06.2017 «Verteilung der Bevölkerung der Ukraine nach Alters- und Geschlechtsmerkmalen, Stand: 01.01.2017» / Webseite des Staatlichen Statistischen Dienstes der Ukraine <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/06/120pdf.zip>

Grafik 3. Prognose der Bevölkerungszahl der Ukraine bis 2050, Mio. Personen



Quelle: Komplexe demografische Prognose, revidiert 2014, aufgrund des Modells «durchschnittliche Geburtsrate, durchschnittliche Lebenswartung, Null-Migration» erstellt / Institut für Demografie und soziale Forschungen der NAW der Ukraine <http://www.idss.org.ua/monografii/popforecast2014.rar>

Zeit werden die Anfang 2000er Jahre geborenen Generationen auf den Arbeitsmarkt kommen. Ihre Zahl wird aber halb so groß im Vergleich mit den Generationen sein, die das 60. Lebensjahr erreichen werden.

Von vielen in dieser Phase vorgeschlagenen Maßnahmen sind nur zwei darauf ausgerichtet, die wachsende demografische Belastung in den Griff zu bekommen: Zeitkorridor für Rentenalter und Kürzung der Frührenten. Sie reichen allein jedoch nicht aus, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden. Werden keine weiteren Reformen umgesetzt, kann dem Problem nur mit der weiteren Senkung der Rentenversorgung abgeholfen werden.

2.2. Gesetzgebung

Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzesentwurfs wurden am 17. Mai 2017 in der Regierungssitzung und am 19. Mai in der Werchowna Rada der Ukraine im Rahmen der „Stunde der Regierung“ vorgestellt.¹⁶ Je nach Ausrichtung und Fristen der Umsetzung lassen sich die angekündigten Maßnahmen in drei Gruppen einteilen:

1) Maßnahmen, die ab dem 1. Oktober 2017 eingeführt worden und unmittelbar auf die Rentenerhöhung ausgerichtet sind:

- Renten Anpassung durch Umrechnung auf der Lohnbasis von 3.764,40 UAH (jedoch mit Senkung des Bewertungskoeffizienten pro

Jahr der Versicherungszeit von 1,35% auf 1%);

- Anwendung bei der Umrechnung der im Dezember geltenden Höhe des Existenzminimums für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit (1.373,- UAH, im Oktober – 1.312,- UAH; äquivalent zur Steigerung der Mindestrente um zwei Monate früher);

- Aufhebung der Beschränkungen in der Auszahlung von Renten für erwerbstätige Rentner;

- Aufhebung der «Abzüge» von der Rente der Frauen, die vor dem Erreichen des Rentenalters in den Ruhestand getreten sind.

2) Maßnahmen, die zum 1. Januar 2018 eingeführt und mit denen höhere Anforderungen an Betroffene beschlossen worden sind:

- Bindung des Rentenalters an die Dauer der Versicherungszeit (Zeitkorridor des Rentenalters);

- Garantie der Mindestrente proportional dem Existenzminimum für Rentner mit einer Versicherungszeit von mindestens 30/35 Jahren nach dem Erreichen des 65. Lebensjahres; für Rentner mit voller Versicherungszeit nach 65 Jahren – zusätzliche Garantie der Mindestrente in Höhe von 40% des Mindestlohns;

- Aufhebung der Treuerenten für haushaltsfinanzierte Bereiche (Lehrer, Ärzte, Künstler usw.);

- Ersetzung des Modells der Entschädigung bei vorgezogenen Renten durch Entrichtung

16. Nachrichten vom Regierungsportal http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249987472&cat_id=250388954
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249995726&cat_id=250388954

von zusätzlichen Beiträgen durch Arbeitgeber für Arbeitnehmer aus den Listen 1 und 2;

- Kürzung der Höchstrenten vom 10-fachen auf das 8-fache Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit;
- Anhebung der höchst zulässigen Berechnungsbasis des ESB für Personen im erwerbsfähigen Alter vom 25-fachen Existenzminimum auf den 25-fachen Mindestarbeitslohn (das bedeutet um das Doppelte).

3) Maßnahmen, deren Umsetzung auf 2019 aufgeschoben wurde:

- jährliche Indexierung der Lohnbasis – im Rahmen des Haushalts des Rentenfonds und auf Beschluss der Regierung – um 50% der Inflation für das Vorjahr und 50% des Lohnzuwachses, aus welchem Beiträge in den letzten drei Jahren (2019 bis 2020 – für das vergangene Jahr) eingezahlt wurden,
- Einführung von berufsbezogenen Sparrentenprogrammen zur Finanzierung des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand der Beschäftigten aus den Listen 1 und 2.

Im Zuge des weiteren Gangs durch die Bewilligungsinstanzen hat sich der Wortlaut des Gesetzesentwurfs wesentlich verändert. Der zeitliche Ablauf und die wichtigsten Änderungen sind unten geschildert.

16. Juni, Bewilligung durch den Nationalen Reformrat

Gestrichen:

- Kürzung der Höchstrenten vom 10-fachen auf das 8-fache Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit;

- Anhebung der höchst zulässigen Berechnungsbasis des ESB für Personen im erwerbsfähigen Alter vom 25-fachen Existenzminimum auf den 25-fachen Mindestarbeitslohn;
- Aufhebung der Treuerente für Künstler.

Ergänzt durch: vorübergehende staatliche Sozialbeihilfe für nicht beschäftigte Personen, die das allgemeine Rentenalter erreicht haben und mindestens 15 Jahre der Versicherungszeit, jedoch weniger als im Rahmen des Zeitkorridors für das Rentenalter vorgesehen ist, aufweisen können. Diese Beihilfen werden von Dienststellen für Sozialfürsorge der Bevölkerung vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 festgesetzt und beim Erreichen des Alters, der den Rentenanspruch begründet, ausbezahlt. Das Verfahren der Festsetzung und die Höhe werden vom Ministerkabinett der Ukraine beschlossen; die Auszahlung erfolgt aus Mitteln des Staatshaushalts.

21. Juni, Vorlage bei der Werchowna Rada der Ukraine

Der Entwurf des Gesetzes über Änderungen in einigen Gesetzesakten der Ukraine über Rentenerhöhung wurde registriert, Registrierungsnummer 6614 vom 22.06.2017.

Seite des Gesetzesentwurfs auf der Webseite der Werchowna Rada der Ukraine: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088

13. Juli, Abstimmung in der Werchowna Rada der Ukraine

Als Ganzes angenommen mit 282 „Ja“-Stimmen.

In der Verordnung der Werchowna Rada der Ukraine wurden u.a. folgende Vorschläge berücksichtigt:

- Prüfung der Möglichkeit, die Rentenformel zu ändern;
- Festsetzung der Höhe der vorübergehenden staatlichen Sozialbeihilfe, die nicht unter dem Existenzminimum der Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit liegen darf (für jene, die in den ersten 3 Jahren in den Zeitkorridor geraten werden);
- Durchführung der Wirtschaftsprüfung des Rentenfonds der Ukraine;
- Beibehaltung des geltenden Modells der Entschädigung realer Kosten für Auszahlung und Zustellung von Vorzugsrenten.

6. September, Sitzung des Ausschusses der Werchowna Rada der Ukraine für Sozialpolitik, Beschäftigung und Altersvorsorge

Es wurden 2.144 Änderungsvorschläge von 82 Abgeordneten geprüft.

Der Ausschuss empfiehlt die Annahme des Gesetzesentwurfs Nr. 6614 in der zweiten Lesung.

18. September, Bekanntgabe des Wortlauts des Gesetzesentwurfs für die 2. Lesung

Die wesentlichsten Änderungen im Vergleich zu dem Entwurf, der als Ganzes angenommen wurde:

- ab 1. Januar 2028 wird die Altersrente für Personen mit Versicherungszeit 40 Jahre

und mehr unabhängig vom Alter festgesetzt;

- eine umfangreiche Auflistung von Zeitspannen, in denen die für die Bestimmung des Rentenanspruchs für vergangene Jahre erforderliche Versicherungszeit ohne Einzahlung von Beiträgen angerechnet wird (erleichtert die Überbrückung des Zeitkorridors des Rentenalters);
- dem Ministerkabinett der Ukraine wird aufgetragen, nach dem 1. Januar 2018 Mittel für die Bezahlung des ESB (beitragsfreie Versicherungsjahre) für Direktstudenten, Postgraduierte und Doktoranden vorzusehen, deren Ausbildungskosten voll vom Staat übernommen werden;
- die Höhe der vorübergehenden staatlichen Sozialbeihilfe für jene, die in den ersten 3 Jahren in den Zeitkorridor geraten, darf nicht unter dem Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit liegen;
- Treuerenten für Künstler blieben nicht nur erhalten, sondern sämtliche frühere Einschränkungen dieser Renten wurden aufgehoben;
- es wurde vom Wechsel des Finanzierungsmodells von Frührenten für Beschäftigte aus den Listen 1 und 2 abgesehen; das Datum der Einführung der berufsspezifischen Rentenprogramme wurde nicht festgesetzt, dem Ministerkabinett der Ukraine wurde ein halbes Jahr eingeräumt, um einen separaten Gesetzesentwurf vorzulegen;
- am 1. Januar 2019 soll mit der Umrechnung der Beiträge in das System der obligatorischen Sparrente begonnen werden; dem

Ministerkabinett wird aufgetragen, bis zum 1. Juli 2018 die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

3. Oktober, Abstimmung in der Werchowna Rada der Ukraine

In der zweiten Lesung wurde der Gesetzentwurf mit 288 «Ja»-Stimmen angenommen.

Unmittelbar vor der Abstimmung wurden direkt im Sitzungssaal in den finalen Wortlaut des Gesetzes einige wesentliche Änderungen eingebracht.

11. Oktober, Inkrafttreten

Das Gesetz „Über Änderungen in einigen Gesetzesakten der Ukraine über Rentenerhöhung“ Nr. 2148-VIII vom 3. Oktober 2017, Link auf der Webseite der Werchowna Rada der Ukraine: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-19/page>

Die wichtigsten Unterschiede im Vergleich mit dem Wortlaut aus der zweiten Lesung:

- Regeln der Rentenindexierung sind deutlicher formuliert, sie sind von Regierungsbeschlüssen weniger abhängig geworden;
- aus der Auflistung der Zeitspannen, in denen die für die Bestimmung des Rentenanspruchs für vergangene Jahre erforderliche beitragsfreie Versicherungszeit angerechnet wird, wurden das staatlich bezahlte Direktstudium sowie Postgraduierten- und Doktorandenstudium ausgeschlossen; auch der Punkt über die Einzahlung des ESB für diese Personen aus Mitteln des Staatshaushalts wurde gestrichen;

- die vorübergehende staatliche Sozialbeihilfe (für Personen, die in den ersten drei Jahren in den Zeitkorridor geraten) wird unter Berücksichtigung der Vermögenslage und des durchschnittlichen Bruttoeinkommens festgesetzt;

- bei der Umrechnung im Oktober wird die im Dezember geltende und um 79,- UAH (1.373,- +79,- =1.452,0 UAH) vergrößerte Höhe des Existenzminimums für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit angewendet. Diese Höhe wird weiterhin angewandt, bis sie das gesetzlich festgelegte Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit übertrifft;

- es wird die Mindesthöhe für alle Rentenarten oder die sie ersetzenden staatlichen Sozialbeihilfen sichergestellt, die nicht unter dem Existenzminimum für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit liegen darf.

Aus dem Zeitablauf wird ersichtlich, dass die Spannung bis zum letzten Augenblick erhalten blieb und die wesentlichsten Änderungen in den Gesetzentwurf der Regierung in der letzten Phase eingebracht wurden. Insgesamt erinnert das Verfahren der Gesetzesverabschiedung an eine Blackbox, bei der man bei einem ganz klaren Input am Ende einen absolut unerwarteten Output bekommen kann. Beide dem Gesetzentwurf der Regierung zugrundeliegenden Ideen haben beim Gang durch das Parlament eine ziemlich merkwürdige Entwicklung erfahren. Man sah sich gezwungen, die Anpassung mit der außerplanmäßigen Erhöhung der Mindestgarantien zu verbinden, wodurch ihre Ergebnisse schnell nivelliert wurden: ein Teil der angepassten Basisrenten wurde gleich durch die Anhebung der

allgemeinen Garantie aufgeessen. Die Festlegung härterer Voraussetzungen für die Versicherungszeit kehrte sich in die Ersetzung der Versicherungsrente durch staatliche Sozialbeihilfe um und birgt die Gefahr weiterer Manipulationen im Zusammenhang mit der Erfassung der Versicherungszeit in sich.

Vergleicht man den endgültigen Wortlaut des Gesetzes mit dem Regierungsvorschlag, so kommt man zum folgenden Ergebnis:

1) Maßnahmen, die ab dem 1. Oktober 2017 eingeführt worden und unmittelbar auf die Rentenerhöhung ausgerichtet sind:

alle Vorschläge wurden akzeptiert und durch die Anhebung des Existenzminimums um 79,- UAH noch verbessert.

2) Maßnahmen, die zum 1. Januar 2018 eingeführt und mit denen härtere Anforderungen an Betroffene beschlossen wurden: nur drei der hier erstgenannten wurden beschlossen, aber ihre Auswirkung bleibt weitgehend nivelliert:

- der Effekt der Einführung des Zeitkorridors für das Rentenalter wurde durch Vergünstigungen in der Anrechnung der Versicherungszeit und Bereitstellung der vorübergehenden staatlichen Sozialbeihilfe abgeschwächt;
- der Aufschub der Mindestrente proportional zum Existenzminimum bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres wurde durch die Festsetzung der allgemeinen garantierten Höhe der Rente/Beihilfe nivelliert, die nicht unter dem Existenzminimum liegen darf;
- jegliche Treuerentenbeschränkungen für Künstler wurden aufgehoben

3) Maßnahmen, deren Umsetzung auf 2019 aufgeschoben wurde: alle Vorschläge wurden akzeptiert und durch die Einführung der obligatorischen Sparrenten verbessert.

Der Wortlaut des Gesetzes „Über Änderungen in einigen Gesetzesakten der Ukraine über Erhöhung der Renten“ entspricht im Vergleich mit der ursprünglichen Version des Gesetzesentwurfs der Regierung mehr dem eigenen Titel aber weniger den Aufgaben der Reform. Nach Angaben des Ministeriums für Sozialpolitik der Ukraine wurden nach der Umrechnung im Oktober 10,5 Mio. von insgesamt 11,7 Mio. Renten angehoben (90%). Dank der Umrechnung ist die durchschnittliche Höhe der Renten fast um 30% gewachsen, und die zusätzlichen Ausgaben für diese Belange werden auf 6,4 Mrd. UAH geschätzt.¹⁷ Während der Präsentation des Gesetzesentwurfs der Regierung wurden viel bescheidenere Zahlen genannt: durch die Anpassung sollten Renten nur von 5,6 Mio. Rentnern steigen, aber durch die Berücksichtigung der vorgezogenen Anwendung der Höhe des Existenzminimums im Dezember stieg diese Zahl nach Schätzungen der Regierung auf ca. 9 Mio. Rentner: der zusätzliche Bedarf an Mitteln wurde auf 3,9 Mrd. UAH geschätzt.¹⁸ Deshalb werden die realen Ausgaben für die Erhöhung der Renten um 2/3 mehr kosten, als dies im Gesetzesentwurf vorgesehen war.

Es liegen bisher keine offiziellen Schätzungen der Einsparungseffekte der Maßnahmen vor, deren Einführung nach dem 1. Januar 2018 erfolgte. Angesichts der erheblichen

17. Nachrichten auf der offiziellen Webseite des Ministeriums für Sozialpolitik der Ukraine <http://www.msp.gov.ua/news/14170.html>

18. Regierungsentwurf der Änderungen in den Gesetzen der Ukraine über die Erhöhung der Renten, Präsentation auf dem Regierungsportal http://www.kmu.gov.ua/document/249987419/Pension_Reform.pdf

Nivellierung dieser Vorschriften in der Endfassung des Gesetzes ist davon auszugehen, dass die Herabsetzung des Werts eines Jahres Versicherungszeit in der Rentenformel von 1,35% auf 1% zum wichtigsten Instrument der Einsparung wird.

Insgesamt ist festzustellen, dass Maßnahmen, die eine extensive Versorgung mit Mindestgarantien und zusätzliche Steigerung dieser Garantien beinhalten, weitgehend überwiegen. Einerseits steht das mit dem angekündigten Kurs auf einen versicherungsorientierten Ansatz im System der Altersvorsorge in Widerspruch, andererseits ist die Sicherung der Rentner vor Armut und Not ein dringendes Anliegen. Die Sicherstellung des Anspruchs auf Rentenleistungen, die nicht unter dem Existenzminimum der Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit liegen, ist aus Sicht der Autorin ein richtiger Schritt. Aber selbst das zusätzlich angehobene Minimum von 1.452,- UAH bleibt stark von dessen geschätzter Höhe im Verhältnis zu dem aktuellen Preisniveau zurück. Nach Angaben des Monitorings des Ministeriums für Sozialpolitik beträgt die reale Höhe der Lebenshaltungskosten für Personen mit Verlust der Erwerbsfähigkeit 2.515,- UAH im Verhältnis zu den Preisen im September 2017.¹⁹ Bei der Steigerung der Gesamtmasse von Rentenleistungen um 30% ist die Höhe der Renten einer überwiegenden Mehrheit von Rentnern verschwindend gering geblieben: 57% bekommen Renten unter 2.000,- UAH, weitere 22% von 2.001,- bis 3.000,- UAH.²⁰ Im Vergleich mit der Durchschnittshöhe der Löhne der fest angestellten Beschäftigten

in Unternehmen (7.351,- UAH) macht die durchschnittliche Rentenhöhe nach allen Steigerungen nur 33% von diesem Wert aus.

Der zunehmende Widerspruch zwischen steigenden Anforderungen und Einschnitten in den Ansprüchen der Teilnehmer des staatlichen Systems der Altersvorsorge macht die Suche nach neuen Reformierungsansätzen zum Gebot der Stunde.

2.3. Verpflichtungen gemäß dem EU-Assoziierungsabkommen

Das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union wurde mit dem Gesetz der Ukraine Nr. №1678-VII vom 16. September 2014 ratifiziert²¹ und enthält keine direkten Verpflichtungen der Ukraine im Hinblick auf die Bereiche und Instrumente zur Durchführung der Rentenreform. Dieses Abkommen legt allerdings die gesamte Entwicklungsstrategie des Landes, allgemein verbindliche Regeln des Verhaltens und den instrumentalen Rahmen fest, die für alle Politikbereiche bindend sind.

Vor allem wird in der Präambel des Abkommens betont, dass die Ukraine politische, sozialwirtschaftliche, rechtliche und institutionelle Reformen durchführen sollte. In den allgemeinen Grundsätzen (Kapitel I, Artikel 2–3) wird darauf hingewiesen, dass politische und gesellschaftliche

19. Angaben zur realen Höhe der Lebenshaltungskosten für September 2017, offizielle Webseite des Ministeriums für Sozialpolitik der Ukraine <http://www.msp.gov.ua/news/14168.html>

20. Angaben sind der offiziellen Webseite des Rentenfonds der Ukraine entnommen <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=300044>

21. Gesetz der Ukraine «Über die Ratifizierung des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine einerseits und Europäischer Union, Europäischer Atomgemeinschaft und deren Mitgliedsstaaten andererseits», offizielle Webseite der Werchowna Rada der Ukraine <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>

Verhältnisse auf der Grundlage der Achtung der demokratischen Grundsätze, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit gestaltet werden sollten. Von entscheidender Bedeutung für den weiteren Ausbau der Beziehungen zwischen beiden Seiten seien das Bekenntnis zur freien Marktwirtschaft, verantwortungsvollen Staatsführung, Korruptionsbekämpfung sowie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der Vielfalt.

Im Titel V „Wirtschaftliche und sektorale Zusammenarbeit“ wird die Ukraine im Bereich der makroökonomischen Kooperation aufgerufen, eine funktionierende Marktwirtschaft zu errichten und ihre Politik im Einklang mit den Leitprinzipien der makroökonomischen Stabilität, solider öffentlicher Finanzen und einer dauerhaft finanzierbaren Zahlungsbilanz schrittweise an die Politik der EU anzunähern (Artikel 343). Die Zusammenarbeit zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Steuersystems und der Steuerverwaltung der Ukraine sieht u.a. den Ausbau der Einziehungs- und Kontrollkapazitäten, Gewährleistung einer effizienten Steuereinzahlung und die Verstärkung der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung (Artikel 351) vor.

Die Zusammenarbeit im Bereich Beschäftigung, Sozialpolitik und Chancengleichheit sieht die Verstärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Seiten auf den Gebieten Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit, Beschäftigungspolitik, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, sozialer Dialog, Sozialschutz, soziale Inklusion, Gleichstellung der Geschlechter und Diskriminierungsverbot (Artikel 419) vor.

Die Zusammenarbeit ist auf folgende Ziele gerichtet (Artikel 420):

- a) Verbesserung der Lebensqualität der Menschen;
- b) Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie der Globalisierung und des demografischen Wandels;
- c) mehr und bessere Arbeitsplätze mit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen;
- d) Förderung der sozialen Fairness und Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Reform der Arbeitsmärkte;
- e) Förderung von Bedingungen auf den Arbeitsmärkten, die Flexibilität mit Sicherheit verbinden;
- f) Förderung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und Steigerung der Effizienz der Arbeitsvermittlungsdienste, um die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu decken;
- g) Förderung inklusiverer Arbeitsmärkte, die benachteiligte Menschen einbeziehen;
- h) Verringerung der informellen Wirtschaft durch Umwandlung von Schwarzarbeit;
- i) Anhebung des Niveaus von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, unter anderem durch Bildung und Ausbildung in Fragen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit, Förderung vorbeugender Maßnahmen, Verhütung von Großunfällen, Bewirtschaftung giftiger Chemikalien sowie Austausch bewährter Methoden und Forschung auf diesem Gebiet;

j) Anhebung des Niveaus des Sozialschutzes und Modernisierung der Sozialschutzsysteme hinsichtlich Qualität, Zugänglichkeit und finanzieller Tragfähigkeit;

k) Verringerung der Armut und Stärkung des sozialen Zusammenhalts;

l) Gleichstellung der Geschlechter und Sicherstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Beschäftigung, Bildung, Ausbildung, Wirtschaft und Gesellschaft sowie bei der Entscheidungsfindung;

m) Bekämpfung jeder Art von Diskriminierung;

n) Ausbau der Kapazitäten der Sozialpartner und Förderung des sozialen Dialogs.

Die Zusammenarbeit soll auf der Einbeziehung aller relevanten Interessenträger, insbesondere der Sozialpartner, sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen beruhen (Artikel 421). Zur schrittweisen Annäherung an das Recht, die Standards und Praktiken der EU im Bereich Beschäftigung, Sozialpolitik und Chancengleichheit verpflichtet sich die Ukraine, EU-Richtlinien in folgenden Bereichen und zu folgenden Fragen in das nationale Recht zu implementieren:

Anhang XL zu Titel V, Kapitel 21 des Assoziierungsabkommens

Arbeitsrecht

Arbeitsrecht:

- Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Ar-

beitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen;

- Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge;

- Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit;

- Richtlinie des Rates 91/383/EWG vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis;

- Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der

- Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen;

- Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen;

- Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft;

- Richtlinie 2003/88/EG vom 4. November 2003 über einige Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

Diskriminierungsbekämpfung und Gleichstellung der Geschlechter:

- Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft;
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf;
- Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen;
- Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub;
- Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz;
- Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit;

- Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen

Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz:

- 27 Richtlinien zum Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz für verschiedene Berufe/Sektoren/Gefährdungsfaktoren

Ausgehend von allgemeinen Grundsätzen und Verpflichtungen der Ukraine aus dem Assoziierungsabkommen könnte der Rahmen der Rentenpolitik wie folgt abgesteckt werden:

- die Rentenreform ist ein unverzichtbarer Bestandteil des Reformkomplexes zum Ausbau der Marktwirtschaft und Sicherstellung der makroökonomischen Stabilität unter den Bedingungen des demografischen Wandels;
- die Lösung der Probleme im System der Altersvorsorge kann nur durch aktive Beschäftigungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten, bessere Bedingungen am Arbeitsplatz, Stärkung des Arbeitsrechts und einen möglichst breiten sozialen Dialog erzielt werden;
- höhere Vielfalt und Verbreitung von bisher nicht üblichen Arten der Beschäftigung setzen eine höhere Flexibilität des Systems der Altersvorsorge voraus;
- Nichtzulassung der Diskriminierung und die Gleichbehandlung sind in der Rentenpolitik wie auch auf dem Arbeitsmarkt gleich wichtig.

Vor diesem Hintergrund ist in der gegenwärtigen Phase der Rentenreform auf folgende Lücken hinzuweisen:

Maßnahmen im Rahmen der Rentenreform sind nicht in angemessener Weise mit anderen sektoralen Reformen, u.a. dem Strukturwandel der Wirtschaft, der Verbesserung der Steuer- und Beschäftigungspolitik, untermauert;

- die vereinfachte Behandlung der sozialen Fairness und Gerechtigkeit im System der Altersvorsorge; gleiche Instrumente und harte Anforderungen tragen nicht zur Effizienz dieses Systems bei; es bleibt kompliziert, nicht flexibel und wenig attraktiv;
- Gesetze wurden ohne angemessene Anhörung der Sozialpartner und der Öffentlichkeit verabschiedet; es ist letztlich zu einigen nicht regulären Gesprächen gekommen, die eher als einseitige Informierung und nicht als Kooperation zwischen Partnern gestaltet wurden;
- es besteht die Gefahr einer rein formalen Implementierung des EU-Rechts.

Formalistische und enge Auslegung sowie unzureichende Berücksichtigung des EU-Rechts lässt sich u.a. in einigen Fragen der Gleichstellung von Geschlechtern beobachten. Das Ministerium für Sozialpolitik und das Justizministerium der Ukraine sind zu der voreiligen Feststellung gekommen, dass in den Regelungen der nationalen Gesetze den Anforderungen der Richtlinie 79/7/EG des Rates zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit in vollem Maß

Rechnung getragen wird; daher kann ihre Implementierung als erfüllt angesehen werden.²² Wenn man jedoch die Bestimmungen der früher beschlossenen Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (mit Änderungen) in Betracht zieht,²³ so stellt sich heraus, dass eine Vielzahl von Bestimmungen der nationalen Gesetze im Bereich der Altersvorsorge als Beispiele der Diskriminierung einzustufen sind, die in Artikel 9 der o.g. Richtlinie aufgeführt sind. So stehen Bestimmungen, mit denen unterschiedliche Regeln für das Beitrittsalter zum System oder für die Mindestdauer der Beschäftigung oder Zugehörigkeit zum System, die den Leistungsanspruch begründen, dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Paragraph c), Artikel 9 der Richtlinie 2006/54/EG) entgegen. Im geltenden nationalen Rentenrecht gehören weiter zu derartigen Bestimmungen Vorschriften, mit denen verschiedene Voraussetzungen für die Versicherungszeit bei Frauen und Männern festgelegt werden. Um den Anspruch auf eine volle Mindestaltersrente sowie auf die Rentenerhöhung für die Versicherungszeit, die über der festgelegten Norm liegt, müssen Männer fünf Jahre länger als Frauen arbeiten. Außerdem gelten für Männer höhere Anforderungen an die allgemeine und berufliche Arbeitszeit bei der Festsetzung von

22. Bericht über die Erfüllung des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der Europäischen Union 2016 / Regierungsbüro für Fragen der europäischen und euroatlantischen Integration, Link auf dem Regierungsportal <http://www.kmu.gov.ua/document/249781789/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82.pdf>

23. Akten der *acquis communautaire* in ukrainischer Übersetzung, Abschnitt «Sozialpolitik» (offizielle Übersetzung) / Justizministerium der Ukraine https://minjust.gov.ua/m/str_45891

Frührenten, obwohl es gerade Männer sind, die die schwierigsten und gesundheitsgefährdenden Arbeiten leisten. Insofern sind Männer direkt von der Diskriminierung betroffen, die Reform von 2017 konnte dies nicht ändern.

2.4. Empfehlungen der ausländischen Partner

Standpunkt des Internationalen Währungsfonds. Der IWF nimmt eine führende Stelle unter den externen „Antriebskräften“ der Rentenreform in der Ukraine ein. Die Punkte zur Durchführung der Rentenreform sind längst in die Kreditgeschichte der Beziehungen zwischen der Ukraine und dem IWF eingegangen. Von Jahr zu Jahr setzte die höchste Führung des Landes unter diesen Punkten, die traditionsgemäß auch die Erhöhung des Rentenalters umfassten, ihre Unterschrift, jedoch ließ man sich jedes Mal mit der Umsetzung der abgegebenen Versprechen Zeit. Dem IWF platzte die Geduld, nachdem der ESB-Satz drastisch beschnitten wurde und staatliche Haushaltsmittel zur wichtigsten Einkommensquelle des Rentenfonds geworden sind. Die Rentenreform wurde vom IWF zu einer der entscheidenden Reformen erklärt, von deren Umsetzung (den sogenannten „structural benchmarks“) Beschlüsse über die nächsten anstehenden Kreditzusagen abhängig gemacht wurden.

Dies hat aber wenig zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten über sinnvolle Ansätze bei der Durchführung der Reform beigetragen. Im Wortlaut des letzten Memorandums über Wirtschafts- und Finanzpolitik, das am 4. April 2017 bekannt

gegeben wurde,²⁴ sind Verpflichtungen der Ukraine zur Rentenreform flexibel und hart zugleich ausformuliert:

(i) neue Voraussetzungen des Eintritts in den Ruhestand mit einer breiteren Staffelung des Rentenalters als bisher und mit Möglichkeiten der Wahl und von Anreizen für längere Arbeitszeit und späteren Eintritt in den Ruhestand;

(ii) langfristige Einsparungen in Höhe von mindestens 3% des BIP, einschließlich der Erhöhung des Rentenalters;

(iii) Aufklärung der ukrainischen Bürger darüber, dass sie Renten beanspruchen können, die ihren Beiträgen und realen Umständen Rechnung tragen.

Gleichzeitig mit dem Memorandum wurde ein Papier mit der besonderen Meinung der hauptamtlichen Analytiker des IWF, einschließlich ihrer Vision der Rentenreform, veröffentlicht.²⁵ Sie haben u.a. auf hohe Ausgaben, geringe allgemeine Höhe der normalen Renten neben übermäßig hohen Sonderrenten, sehr niedriges Rentenalter, einen breiten Katalog von Berufen, die den Anspruch auf Frührenten begründen, ein sehr hohes Strukturdefizit des Rentenfonds, einen schwachen Zusammenhang zwischen der Beitragshöhe und den Rentenleistungen (einschließlich der Garantie auf Auszahlung

24. Ukraine : 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement, Requests for a Waiver of Non-Observance of a Performance Criterion, Waiver of Applicability, Rephrasing of Access and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / IMF Country Report No. 17/83 <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>

25. Ukraine : Selected Issues / IMF Country Report No. 17/84 <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-Selected-Issues-44799>

in der Höhe des Existenzminimums), den niedrigen ESB-Satz und eine Vielzahl von staatlichen Präferenzen, die ohne Prüfung des Einkommens gewährt werden, als wichtigste Probleme hingewiesen. Angesichts des wachsenden Drucks des demografischen Wandels und einer insgesamt sehr niedrigen Rentenhöhe rief der IWF dazu auf, sich bei der Reform auf Maßnahmen zu konzentrieren, die die Verringerung der Rentenausgaben durch Beschränkung des Zustroms von neuen Rentnern ermöglichen werden, ohne dabei den Substitutionskoeffizienten weiter zu senken. Folgende Maßnahmen wurde im Einzelnen vorgeschlagen: schrittweise Anhebung des Rentenalters und seine Annäherung an internationale Standards, weitere Kürzung von Frührenten, Anreize für einen späteren Eintritt in den Ruhestand, Einführung des Verfahrens der Einkommensprüfung als Voraussetzung für Rentenpräferenzen, Erweiterung der Berechnungsbasis des ESB, u.a. Reduzierung von Steuervergünstigungen. Diese Vorschläge wurden in der gegenwärtigen Phase der Rentenreform nicht berücksichtigt, abgesehen von der Abschaffung der Treuerenten.

Der IWF machte wesentliche Zugeständnisse, indem er letztendlich den Gesetzesentwurf der Regierung unterstützte, war jedoch von Änderungen enttäuscht, die bei der Verabschiedung im Parlament eingebracht wurden. Nach der Auffassung der IWF-Experten werden mit der Garantie der allgemeinen Mindesthöhe der Rentenleistungen, die dem Existenzminimum entspricht, ohne Prüfung von Einkommen Anreize zur Teilnahme am Rentenversicherungssystem vernichtet, und die Gewährung der vorübergehenden staatlichen Sozialbeihilfen ist

der Wirksamkeit des Zeitkorridors für das Rentenalter abträglich.

Position der Weltbank. Die Weltbank misst traditionell der Rentenpolitik eine hohe Bedeutung bei. Bereits seit den 1990er Jahren leistet diese Institution eine wichtige Hilfe bei der Konzipierung der Rentenreform in der Ukraine. In der gegenwärtigen Phase stimmte die Haltung der Weltbank zu den wichtigsten Problemen des Rentensystems in der Ukraine voll mit der des IWF überein, jedoch schlug die Weltbank ein umfassenderes Instrumentarium zu deren Lösung vor.^{26 27} U.a. wurde versucht, der Ukraine die Idee nahezu legen, eine Strukturreform des Solidarsystems durch Konsolidierung und Einordnung der heute existierenden bunten Vielfalt von Rentenarten in drei Gruppen durchzuführen:

- (i) Basiseinkommen: allgemeine Leistungen in gleicher Höhe für sämtliche Rentner, die aus dem Staatshaushalt finanziert werden;
- (ii) Versicherungskomponente: die Höhe der Versicherungsrente wird proportional zur Senkung des ESB verringert und aus ESB-Einnahmen finanziert, was für einen klaren und nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der Einzahlung von Beiträgen und der Rentenhöhe sorgen soll;
- (iii) Schutz vor Armut: Sicherung der Mindestgarantie für Menschen, bei denen

26. Ukraine Special Focus Note: Pension reform for fiscal stability and social adequacy, World Bank, April 1, 2016 <http://pubdocs.worldbank.org/en/306341459504748724/Ukraine-EU-Special-Focus-Note-April-2016-ENG.pdf>

27. Satu Kahkonen, World Bank Country Director for Belarus, Moldova, and Ukraine. What Makes Pension Reform So Important for Every Ukrainian Today? <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/04/20/what-makes-pension-reform-so-important-for-every-ukrainian-today>

die Summe beider oben genannter Elemente unter dem Existenzminimum liegt.

Bei einer derartigen Umstrukturierung der Rentenleistungen aus dem Solidarsystem wären Mindestgarantien gesichert und die Rentenstaffelung mit Berücksichtigung der Versicherungsperiode sowie die Einführung der flexibleren Regeln der Rentenindexierung möglich. Im Gesetzentwurf der Regierung wurde nur der zweite Teil dieses Vorschlags – Kürzung der Formel für die Berechnung der Versicherungsjahre (Streichung des Bewertungskoeffizienten von 1,35% für jedes Jahr der Versicherungszeit), ohne Beachtung beider anderer Elemente akzeptiert. Mit den vom Parlament in der Schlussphase der Verabschiedung des Gesetzes eingebrachten Änderungen hat man sich im Grunde genommen für das dritte Element – die allgemeine Garantie in Höhe des Existenzminimums – entschieden, so dass die Teilnahme am Versicherungssystem praktisch keine wichtige Rolle mehr spielt.

Bei der Entwicklung und Begleitung des Gesetzesentwurfs haben der IWF und die Weltbank eine gemeinsame Stellung bezogen. Sie haben u.a. klare und gesetzlich festgelegte Regeln der Indexierung durchgesetzt, um sie von den konjunkturbedingten Regierungsentscheidungen möglichst unabhängig zu machen.

Position der Internationalen Arbeitsorganisation. Im Rahmen der Umsetzung des ILO-Programms für menschenwürdige Arbeit 2016–2017 für die Ukraine (u.a. des Ziels 3.1 „Stärkung der nationalen Mindestnormen im Bereich der Sozialfürsorge auf der Basis der

internationalen Arbeitsstandards und des sozialen Dialogs“) war vom 3. bis 5. Juli 2017 eine technische Mission in der Ukraine im Einsatz mit dem Ziel, Konsultationen über die von der ukrainischen Regierung vorgeschlagene Rentenreform vor dem Hintergrund der Implementierung des ILO-Übereinkommens von 1952 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit (Nr. 102) durchzuführen. Im Rahmen der Mission wurde der Entwurf der Rentenreform beim trilateralen Runden Tisch am 4. Juli 2017 diskutiert. In seinem Referat wies der Senior Expert für Fragen der Sozialfürsorge, Kenichi Hirose (Gruppe der technischen Begleitung im Bereich menschenwürdige Arbeit und ILO-Büro für Mittel- und Osteuropa) auf zwei sehr große Risiken hin: 1) Kürzung des Bewertungskoeffizienten pro Versicherungsjahr in der Berechnungsformel der Renten von 1,35% auf 1% und 2) Abschwächung des Schutzes durch die Mindestrente, u.a. Aufschiebung dieser Garantie in Höhe des Existenzminimums auf das Alter von 65 Jahren. Hirose hat darauf hingewiesen, dass die Optimierung der Sozialprogramme unumgänglich sei und u.a. Aufhebung von Präferenzen, Erhöhung des Rentenalters und Regulierung der Indexierung beinhalten kann, wobei aber die Mindesthöhe der Rentenleistungen gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 geschützt werden muss. Er hob die Notwendigkeit der Stärkung der Steuerbasis durch breitere Erfassung und bessere Einhaltung der Gesetze (u.a. Bekämpfung der Schwarzarbeit) und der Suche nach konsensfähigen Entscheidungen mit maßgeblichen Stakeholders über Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung des Systems der Altersvorsorge hervor.

Die ILO leistet ihrerseits eine umfassende technische Hilfe für die Ukraine zur effizienten Gestaltung der Tätigkeit der Arbeitsinspektion. Die Ukraine hat bereits 2004 das ILO-Übereinkommen Nr. 81 „Über Arbeitsinspektion“ und Nr. 129 „Über Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft“ ratifiziert, aber ihre Implementierung schreitet nur mit großen Schwierigkeiten voran; das Ausmaß der Aktivitäten und die Zuständigkeiten der damit befassten Behörden werden den bestehenden Herausforderungen überhaupt nicht gerecht. 2014 wurde die Staatliche Arbeitsinspektion mit dem Staatlichen Dienst für Bergbauaufsicht und Industriesicherheit zum Staatlichen Dienst der Ukraine für Fragen der Arbeit fusioniert, wobei dieser neuen Dienststelle auch Aufgaben des Staatlichen sanitären und epidemiologischen Dienstes im Bereich der Arbeitshygiene und der dosimetrischen Überwachung übertragen wurden. Dies hat zu keinem spürbaren Effekt geführt, denn seit der 2. Jahreshälfte 2014 wurde von der damaligen Regierung das Moratorium auf Kontrollen jeder Art verhängt. 2016 wurden Prüfungen wiederaufgenommen, was vor allem dem Druck der ILO zu verdanken ist. Jedoch bleiben institutionelle Kapazitäten der staatlichen Arbeitsinspektion sehr schwach, es fehlt ein angemessenes Infrastrukturnetz, die Zahl der Inspektoren ist sehr gering, sie sind mit zusätzlichen Aufgaben überlastet und ihre Qualifikation und Entlohnung sind zu niedrig, um eine angemessene arbeitsrechtliche Aufsicht zu gewährleisten.²⁸

Insgesamt ist festzustellen, dass bei der Entwicklung und Begleitung des Gesetzentwurfs Beratungen und Zusammenwirken nicht nur mit nationalen, sondern auch mit ausländischen Partnern und Geldgebern zu kurz gekommen sind.

3. FESTSTELLUNGEN UND VORSCHLÄGE

Trotz vieler Risiken und Lücken hat die Rentenreform vom Oktober 2017 einige positive Zeichen für die ukrainische Gesellschaft und die internationale Gemeinschaft gesetzt:

- die Rentenpolitik hat zum ersten Mal in den letzten Jahren die Grenze reiner Konservierungsmaßnahmen überschritten; die Anpassung und die Anhebung der Mindestgarantien leisten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Rentner vor Not, und neue Indexierungsregeln sollen weitere regelmäßige Rentenanpassungen sicherstellen;
- ein hoher Stellenwert kommt den Maßnahmen zu, die auf Erhöhung des effektiven Rentenalters, Einführung des Zeitkorridors des Rentenalters und Aufhebung von Treuerenten gerichtet sind, und die Verhältnismäßigkeit zwischen der Zahl der Rentner und der Beitragszahler aufrechterhalten;
- im verabschiedeten Gesetz wird die Weiterführung der Reformen angekündigt, u.a. die Suche nach einer optimalen Formel der Berechnung der Versicherungszeit und die Einführung von obligatorischen Sparrenten

28. Conference Committee on the Application of Standards. Extracts from the Record of Proceedings / International Labour Conference, 106th Session. – International Labour Office, Geneva, 2017. – Pp. 152–158

(zweite Säule der Altersvorsorge und der berufsspezifischen Programme).

Ausgehend von den erworbenen in- und ausländischen Erfahrungen und internationalen Verpflichtungen der Ukraine und angesichts des zu erwartenden demografischen Wandels sollte die weitere Reformierung des Rentensystems folgende Maßnahmen beinhalten:

- eine gesetzliche Entscheidung über die schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre; der Beginn sollte möglichst auf die Zeit aufgeschoben werden, in der das Rentenalter der Frauen dem der Männer gleich wird (z.B. ab 2022), und in einem nicht so schnellen Tempo vorangetrieben werden (um drei bis vier Monate jährlich), aber die Entscheidung sollte umgehend getroffen werden, um einen Überraschungseffekt zu vermeiden;
- Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Gewährung des Zugangs zu Mindestgarantien und Rentenansprüchen durch Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Berechnung der Versicherungszeit für beide Geschlechter;
- verbesserte Erfassung des Rentenalters, Prüfung der Zweckmäßigkeit des Übergangs vom monatlichen zum vierteljährlichen Erfassungszeitraum und Bereinigung des Katalogs der beitragsfreien Perioden, die der Versicherungszeit ohne Entrichtung, oder mit teilweiser Entrichtung oder durch staatlich bezuschusste Entrichtung von Beiträgen angerechnet werden; u.a. ist diese Frage hinsichtlich der Arbeitslosenzeit (derzeit wird nur Zeit angerechnet, für die Arbeitslosengeld ausbezahlt wird) und der Fach- und Berufsausbildung zu klären (in vielen Ländern wer-

den Vergünstigungen bei Erwerb der ersten Berufsausbildung gewährt);

- verbesserte Formel zur Berechnung von Versicherungsrenten, optimale Verbindung der Kenngrößen Arbeitslohn und Versicherungszeit, deren Valorisierung und/oder differenzierte Bewertung;
- Strukturreform des Solidarsystems durch Ergänzung der Versicherungsrente um eine allgemeine Basiskomponente und/oder dessen Umwandlung in ein konditioniertes Sparrentensystem; einheitliche Grundversicherung, die Defizite des Versicherungssystems wegen eines zu geringen ESB-Satzes wettmachen soll; Übergang vom PAYG-System zu einem konditionierten Sparrentensystem ist vielversprechend angesichts der beabsichtigten Einführung der obligatorischen Sparrenten und bietet die Möglichkeit, alle Systemkomponenten miteinander in Einklang zu bringen;
- Einführung obligatorischer Sparrenten mit Entrichtung von zusätzlichen Beiträgen über den ESB hinaus und Kompensation der Steuerlast für die Beschäftigten (Übergang zur progressiven Steuer, Abschaffung der Kriegsabgabe u.a.); Aufbau einer zentralisierten öffentlichen Struktur zur Geringhaltung der Verwaltungskosten des Sparrentensystems.

Die Maßnahmen der Rentenreform müssen von einer breit angelegten Informations- und Aufklärungskampagne sowie von sektoralen Reformen flankiert werden, die auf den Strukturwandel in der Wirtschaft, die Stärkung der Beschäftigungspolitik, die Entwicklung der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur u.a. ausgerichtet sind.

Autorin:

Lidia Tkachenko ist leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Demografie und Sozialenforschungen namens Mykhailo Ptukha bei der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Regionalbüro Ukraine & Belarus
01004 Ukraine Kiew, Puschkinska 34

Kontakt:

+38 (044) 234 0038

+38 (044) 451 4031

mail@fes.kiev.ua

<http://fes.kiev.ua>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht Gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-617-7157-61-7