

Oksana Chorna, Heiko Pleines

Das Elend lindern

Sozialpolitik in Kriegszeiten

Der ukrainische Staat konnte nach der Unabhängigkeit des Landes die Funktionen eines modernen Wohlfahrtsstaats nicht erfüllen. Erst ab den 2000er Jahren verbesserte sich die Situation. Bereits der erste Überfall Russlands 2014 hat die Lage verschärft, der Großangriff 2022 hat katastrophale soziale Folgen. Verwundete und traumatisierte Soldaten und Zivilisten müssen versorgt werden, Millionen Binnenflüchtlinge benötigen Unterstützung. Zugleich fließen immer größere Anteile des Haushalts in die Verteidigung. Ein Drittel der Bevölkerung lebt in Armut.

Die Ukraine erbt von der Sowjetunion ein dem Anspruch nach umfassendes Wohlfahrtssystem, verbunden mit der verbreiteten Vorstellung, dass der Staat eine starke Rolle in der sozialen Sicherung spielen sollte. Tatsächlich hatte die soziale Absicherung der Bürger aber bereits den Sowjetstaat überfordert. In den dreieinhalb Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit der Ukraine schaffte es keine Regierung, das Sozialsystem auf eine stabile Grundlage zu stellen. Zentrale Felder der staatlichen Sozialpolitik sind die Arbeitsbekämpfung in Form einer Grundsicherung, die Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die erst nach dem Ende der Planwirtschaft eingeführt wurde, sowie die Gesundheitsversorgung.

In den Jahren nach der Unabhängigkeit hatte die Ukraine nicht nur mit dem ökonomischen Systemwechsel zu kämpfen, sondern auch mit politischen Krisen, knappen Ressourcen und einer ungünstigen demographischen Entwicklung. All dies belastete auch die Sozialpolitik.¹ Anspruch und Wirklichkeit klappten weit auseinander: Die Leistungen für Arbeitslose waren so gering, dass viele Menschen sich nicht als „arbeitslos“ registrieren ließen. Die Gesundheitsversorgung war formal kostenlos, reale Leistungen jedoch meist nur nach Zahlung von „Schmiergeld“ zu erhalten. Die Renten lagen unter dem Existenzminimum. Viele alte Menschen waren auf den Eigenanbau von Lebensmitteln und die Unterstützung

Oksana Chorna (1997), Doktorandin, SFB 1342 „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“ und Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Heiko Pleines (1970), Prof. Dr., Politikwissenschaftler, SFB 1342 „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“ und Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Der vorliegende Beitrag ist entstanden im Rahmen des SFB 1342 „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“. Der SFB wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert. (Projekt-Nr. 374666841)

¹ Vgl. Oksana Chorna, Andreas Heinrich, Gulnaz Isabekova-Landau, Heiko Pleines: Sozialsystem und Arbeitsmarkt, in: Susann Worschech (Hg.): Freiheitsschauplatz – Ein Gesellschaftsportrait der Ukraine. Baden-Baden 2025, S. 117–138. – Oksana Chorna: Sozialpolitik im Wandel: Einflüsse politischer Regimewechsel auf das ukrainische Wohlfahrtssystem, in: Michael Dobbins (Hg.): Das politische System der Ukraine. Ukraine erklären. Wiesbaden 2025, S. 293–318.

von Verwandten angewiesen. Viele arbeiteten schwarz und genossen daher keine arbeits- und sozialrechtliche Sicherheit, zahlten aber auch nicht in die Sozialkassen ein.

Als zu Beginn der 2000er Jahre ein Wirtschaftsaufschwung einsetzte, verbesserte sich allmählich die soziale Lage – weniger aufgrund staatlicher Reformen als durch steigende Einkommen der Bevölkerung. Hatten 1997 noch knapp über 50 Prozent der Befragten erklärt, dass ihr Haushaltseinkommen nicht einmal für eine ausreichende Ernährung reiche, sank dieser Anteil im Jahr 2007 auf zehn Prozent.²

Der Staat konnte jedoch weiterhin kaum eine soziale Grundsicherung gewährleisten. Zum einen fehlte das Geld. Obwohl die Durchschnittsrente nur knapp über dem Existenzminimum lag, belief sich das Gesamtvolumen der Rentenzahlungen etwa im Jahr 2016 auf 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.³ Zum anderen war die zuständige Verwaltung überfordert und häufig auch korrupt. Die Weltbank stellte Mitte der 2000er Jahre fest, dass nur gut 40 Prozent der Ausgaben für Armutsbekämpfung in der Ukraine tatsächlich an die betroffenen Menschen gingen. Da die staatlichen Programme nur einen Teil der von Armut Betroffenen erfassten, erhielten schätzungsweise nur etwa zehn Prozent der tatsächlich bedürftigen Personen staatliche Leistungen. Da erstaunt es kaum, dass die Bevölkerung mit der staatlichen Sozialpolitik unzufrieden war. In den 2010er Jahren erklärte regelmäßig ein Drittel bis die Hälfte der Bevölkerung, dass sie sich an sozialen Protesten gegen die herrschenden Missstände beteiligen würden.⁴

Dennoch waren Sozialleistungen für viele ukrainische Familien immer eine wichtige Einkommensquelle. Eine repräsentative Studie des Staatlichen Statistikkomitees ergab, dass im Jahr 2005 städtische Haushalte etwa 27 Prozent und ländliche Haushalte 39 Prozent ihres Einkommens aus staatlichen Transferzahlungen bezogen.⁵ 2024 gaben insgesamt 42 Prozent der Befragten an, Sozialleistungen zu beziehen; für ein Drittel waren diese Leistungen praktisch die einzige Einkommensquelle.⁶

Russlands Angriffskrieg als soziale Katastrophe

Russlands Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und die kurz danach einsetzende militärische Infiltration und Intervention in der Ostukraine schufen zwei neue Gruppen, die auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind: Binnenflüchtlinge und Kriegsveteranen.⁷ In kurzer Zeit verließen mehr als zwei Millionen Menschen ihre Heimat im Osten der

² Kyiv International Institute of Sociology (KIIS): Self-Assessed Household Financial Situation in Ukraine (1994–2024). Data from nationwide public opinion surveys conducted by the Kyiv International Institute of Sociology, v. 1.0, 2025. Discuss Data, <https://doi.org/10.48320/B78F21CE-C156-4169-A1C8-53B185391A_FE>.

³ In Deutschland beträgt der entsprechende Anteil ca. zehn Prozent.

⁴ Kyiv International Institute of Sociology: Readiness of Ukrainians to Participate in Social Protest Actions (2009–2021) 2023 – Data from National Public Opinion Polls Conducted by Kyiv International Institute of Sociology, v. 1.0, Discuss Data, <<https://doi.org/10.48320/55C39890-3789-4C19-A4C7-BD7BA01EC836>>.

⁵ Sebastian Klüsener: Sozial- und Generationenpolitik in einer alternenden Gesellschaft, in: *Ukraine-Analysen* 10/2006, S. 2–5.

⁶ Ministry of Social Policy of Ukraine, Unicef and KSE: National Survey on the Perception and Awareness of Social Policy in Ukraine. Analytical report, 3/2024, S. 4, <www.unicef.org/ukraine/media/48851/file/KSE_MoSP_UNICEF_report_Sociology_Eng.pdf.pdf>.

⁷ Julia Friedrich: Der lange Schatten des Donbas: Veteran:innen reintegrieren und sozialen Frieden fördern, in: *Ukraine-Analysen*, 257/2021, S. 10–15.

Ukraine.⁸ Nach Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) gehörte die Ukraine im Jahr 2016 zu den zehn Ländern mit den meisten Binnenflüchtlingen weltweit. Bei einer Umfrage im Jahr 2016 gaben zwei Drittel der ukrainischen Binnenflüchtlinge an, staatliche Unterstützung zu erhalten. Das Einkommen der Binnenflüchtlinge lag im Durchschnitt knapp über der Armutsgrenze.⁹

Mit Russlands Großangriff im Februar 2022 verschärfte sich die soziale Lage in der Ukraine dramatisch. Bereits drei Wochen nach dem Überfall befanden sich 9,7 Millionen Menschen auf der Flucht, von denen viele als Binnenflüchtlinge im Land blieben. Ukrainische Freiwillige und internationale Hilfsorganisationen leisten einen großen Teil der sozialen Unterstützung in der Ukraine. Sechs Monate später schätzte das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) die Zahl der Binnenflüchtlinge auf fast sieben Millionen. Das entsprach 15 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Zu diesem Zeitpunkt hatten russländische Angriffe bereits über 500 medizinische Einrichtungen getroffen; über drei Millionen Menschen waren obdachlos geworden. Die Weltbank prognostizierte 2022, dass der Anteil der ukrainischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze bis zum Jahresende von zwei Prozent auf über 20 Prozent ansteigen werde. Bis 2024 war der Anteil tatsächlich auf ein Drittel gestiegen.

Der ukrainische Staat ist mit diesen Problemen überfordert. Im Jahr 2021 entfiel ein Viertel des Staatshaushalts auf Sozialausgaben.¹⁰ Seitdem sind die Verteidigungsausgaben explodiert, auf sie entfielen 2025 über die Hälfte des Budgets. Für Sozialleistungen wurden nur noch elf Prozent des Budgets veranschlagt, für Gesundheit weitere sechs Prozent. Allerdings ist das Volumen des Staatshaushalts stark gestiegen, von umgerechnet knapp 50 Milliarden US-Dollar im Jahr 2021 auf 95 Milliarden US-Dollar im Haushaltsjahr 2025.¹¹ Der reale Wert der staatlichen Sozialausgaben ist somit nur leicht zurückgegangen. Doch da der Bedarf so stark gewachsen ist, reichen diese Mittel nicht. Wie beschränkt die Möglichkeiten der ukrainischen Sozialpolitik sind, zeigt sich auch im internationalen Vergleich. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP lag in der Ukraine in den letzten fünf Jahren bei durchschnittlich 16 Prozent, in Deutschland bei 29 Prozent. In absoluten Zahlen betragen die monatlichen staatlichen Sozialausgaben pro Person im EU-Durchschnitt 800 Euro, in der Ukraine knapp 70 Euro.¹²

Armut

Über das Ausmaß von Armut in der Ukraine gibt es verschiedene Angaben. Dies liegt an unterschiedlicher Definitionen und Erhebungsmethoden.¹³ Das Statistikamt der Ukraine bestimmt die Armutsgrenze anhand eines Warenkorb. Im Jahr 2003 lebten nach dieser Methode über zwei Drittel der Bevölkerung in Armut, da ihr Einkommen nicht

⁸ Olga Gulina: Nie wieder Krieg. Flüchtlinge aus der Ostukraine, in: OSTEUROPA, 4/2015, S. 131–145.

⁹ Gwendolyn Sasse: The displaced Ukrainians. Who are they and what do they think? ZOIS Report 1/2017.

¹⁰ Eigene Berechnungen auf der Basis von <<https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>> sowie <<https://mof.gov.ua/storage/files/Ukraine%20State%20Budget%202025.pdf>>.

¹¹ Anhand der in US-Dollar umgerechneten Zahlen lässt sich die Entwicklung ohne Verzerrung durch die starke Inflation in der Ukraine betrachten.

¹² Alle Zahlen gerundet nach: Oleksandr Manuilov, Oleksij Blinov: Krajna pil'g, in: Forbes Ukraine, 4/2025, S. 12–13.

¹³ Chorna, Sozialsystem und Arbeitsmarkt [Fn. 1], hier S. 118–120.

für die Deckung dieser Basisbedürfnisse reichte. Der Wirtschaftsaufschwung führte dazu, dass die Armutsquote bis zum Jahr 2008 auf unter zehn Prozent der Bevölkerung zurückging. 2018 galt nur noch ein Prozent der ukrainischen Bevölkerung als arm.

Die Weltbank misst Armut am pro Kopf und Tag verfügbaren kaufkraftgewichteten Geldeinkommen. Sie diagnostizierte einen ähnlichen Trend: Die Armutsquote ging von knapp über 50 Prozent im Jahr 2003 auf sieben Prozent im Jahr 2007 zurück. 2019 galten weniger als drei Prozent der Bevölkerung als arm. In der Selbstwahrnehmung stellt sich die Lage schlechter dar: In repräsentativen Umfragen Ende der 2010er Jahre erklärten regelmäßig gut zehn Prozent der Bevölkerung, dass in ihrem Haushalt das Geld nicht für eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln reiche, und fast die Hälfte gab an, sich nicht ausreichend Kleidung leisten zu können.¹⁴

Russlands Angriffskrieg führte im Jahr 2022 zu einem dramatischen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um knapp 30 Prozent¹⁵ und einem explosionsartigen Anstieg der Armut geführt. Nach neuen Berechnungen der Weltbank lebte 2024 über ein Drittel der Menschen in der Ukraine in Armut. 2025 waren es 37 Prozent. In etwa einem Viertel aller Haushalte war mindestens eine Person ein Binnenflüchtling, Kriegsveteran oder Kriegsversehrter.

Auch die soziale Ungleichheit in der ukrainischen Gesellschaft ist stark gestiegen. Ein statistisches Maß, um die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu messen, ist der Gini-Koeffizient. Auf einer Skala, bei der 0 vollständige Gleichverteilung und 100 der Konzentration aller Einkommen bei einer Person entspricht, lag der Koeffizient für die Ukraine im Jahr 2020 bei 26 gelegen. Damit war die soziale Ungleichheit geringer als in Deutschland, wo der Wert bei 31 lag. Nach Schätzung der Weltbank ist der Koeffizient im Jahr 2025 auf etwa 50 gestiegen. Das wäre einer der höchsten Werte weltweit, deutlich über dem Wert der USA von gut 40.¹⁶

Es verwundert daher nicht, dass die ukrainische Bevölkerung nicht nur mit breiter Mehrheit höhere Sozialausgaben¹⁷ befürwortet, sondern auch einen Wechsel vom einheitlichen Einkommenssteuersatz von 18 Prozent zu einer progressiven Besteuerung höherer Einkommen.¹⁸ Die Regierung plant indessen trotz des erheblichen Finanzbedarfs keine entsprechende Steuerreform, bemüht sich aber, auch in Zeiten des Krieges Sozialleistungen aufrechtzuerhalten und auf die wachsende Armut zu reagieren.¹⁹ 2025 erhielten knapp zwei Drittel aller Haushalte staatliche Sozialleistungen oder Rentenzahlungen.²⁰

¹⁴ Kyiv International Institute of Sociology (KIIS): Self-Assessed Household Financial Situation in Ukraine (1994–2024). Data from nationwide public opinion surveys conducted by the Kyiv International Institute of Sociology, v. 1.0, 2025. Discuss Data, <<https://doi.org/10.48320/B78F21CE-C156-4169-A1C8-53B185391AFE>>.

¹⁵ Zur makroökonomischen Entwicklung siehe den Beitrag von Garry Poluschkin: Die Entwicklung der ukrainischen Wirtschaft seit 2014: Reorientierung, Reformen, Resilienz, in diesem Band, S. 143–162.

¹⁶ The World Bank: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>>. – The World Bank: Monitoring Living Conditions in Ukraine, <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7a038d8198d79e7979898da40195c73b-0080012025/original/Listening-to-Ukraine-Update-Fall-2025.pdf>>.

¹⁷ The World Bank, Monitoring Living Conditions [Fn. 16].

¹⁸ Viktoriia Muliavka, Jakob Frizell: Fairness Under Fire: Origins and Implications of Ukrainians' Demand for Tax Progressivity, in: Ukrainian Analytical Digest, 13/2025, S. 6–11.

¹⁹ Oleksandra Betliy: Die hohen Kosten des Krieges: Wie Russlands Krieg gegen die Ukraine die Armut verschärft, in: Ukraine-Analysen 283/2023, S. 6–17.

²⁰ The World Bank: Monitoring Living Conditions in Ukraine [Fn. 16].

Nach den letzten verfügbaren Angaben machten Rentenzahlungen im Jahr 2023 70 Prozent der staatlichen Sozialausgaben aus. Fünf Prozent gingen als Kindergeld an Familien, weitere fünf Prozent als Zuschüsse zu Wohnkosten. Leistungen für Menschen mit Behinderungen machten knapp drei Prozent der Zahlungen aus.²¹ Trotz des hohen Anteils der Rentenzahlungen weist die Weltbank darauf hin, dass die Renten nicht hoch genug seien, um die soziale Ungleichheit zu senken.²²

Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit

Der ukrainische Arbeitsmarkt war bereits vor 2022 mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. Ein zentrales Problem ist die demographische Entwicklung. Die Bevölkerung der Ukraine schrumpft seit 30 Jahren.²³ Damit geht ein massiver Rückgang der Erwerbstätigen einher. Die Vereinten Nationen gingen im Jahr 2022 davon aus, dass die Ukraine zu den fünf Ländern gehört, in denen die Bevölkerung bis 2050 am stärksten schrumpft. Ein Bevölkerungsrückgang von über 20 Prozent wurde daneben nur vier weiteren osteuropäischen Ländern prognostiziert: Bulgarien, Lettland, Litauen Serbien.²⁴ Russlands Großangriff hat die Lage nochmals erheblich verschärft. Von den 44 Millionen Menschen, die 2021 in der Ukraine lebten, hielten sich nach aktuellen Schätzungen im Jahr 2025 noch zwischen 29 und 31 Millionen Menschen dauerhaft auf dem von der Ukraine kontrollierten Staatsgebiet auf.²⁵ Etwa sechs Millionen Menschen sind ins westliche Ausland geflohen, weitere fünf Millionen Menschen leben unter russländischer Besatzung – zum Teil bereits seit 2014.²⁶ Die Mobilisierung von arbeitsfähigen Männern und Frauen für die Armee sowie die Verluste durch Tod, Verletzung und Traumatisierung von Armeemitgliedern verschärfen den Arbeitskräftemangel.

Gleichzeitig gibt es seit Jahren eine starke Arbeitsemigration. 2019 schätzte das Sozialministerium die Zahl der dauerhaft im Ausland arbeitenden Ukrainerinnen und Ukrainer auf drei Millionen.²⁷ Seit 2022 erhalten ukrainischen Staatsbürger in allen EU-Staaten eine Arbeitserlaubnis. Ende Oktober 2025 lebten nach Angaben von Eurostat 4,3 Millionen Flüchtlinge aus der Ukraine in der EU.

Auf dem ukrainischen Arbeitsmarkt besteht ein gravierender Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, insbesondere in technischen Berufen. Besonders schwierig ist es, die vielen Binnenflüchtlinge an ihrem neuen Wohnort entsprechend ihrer Qualifikation adäquat in den lokalen Arbeitsmarkt zu integrieren. Probleme bereitet es auch, für Kriegsveteranen eine passende Beschäftigung zu finden.

²¹ Oleksandr Manuilov, Oleksij Blinov: *Krajna pil'g*, in: *Forbes Ukraine*, 4/2025, S. 12–13.

²² The World Bank: *Monitoring Living Conditions in Ukraine* [Fn. 16].

²³ Siehe dazu den Beitrag von Ella Libanova in diesem Band, S. 189–200. – Roman Tesliuk: *Am Rande der demografischen Katastrophe*, in: *Religion und Gesellschaft in Ost und West*, 12/2025, S. 6–10. – Zum Vergleich: Ella Libanova: *Qualität statt Quantität. Chancen der demographischen Entwicklung*, in: *Schichtwechsel. Politische Metamorphosen in der Ukraine*. Berlin 2010 [= *OSTEUROPA*, 2–4/2010], S. 413–426.

²⁴ UN DESA *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, <<https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2022-summary-results>>.

²⁵ Oleksandr Manuilov: *Nas 52, 37, 30 mil'jona*, in: *Forbes Ukraine*, 5/2025, S. 12–13.

²⁶ *Zum Leben unter Besatzung: Andreas Heinemann-Grüder, Sergej Savčenko, Dmitrij Durnev: Zwangskonversion und Terror. Russlands Besatzungsregime in der Ukraine*, in: *OSTEUROPA*, 4/2025, S. 5–31.

²⁷ *Minsocpolityky: ponad 3 mln ukrajinciv pracuje za kordonom na postijnij osnovi*. Radio Svoboda, 1.8.2019, <www.radiosvoboda.org/a/news-trudovi-mihranty-z-ukrainy/30087119.htm>.

Krieg und Besatzung, anhaltende Angriffe und Zerstörungen haben zur Schließung vieler Betriebe und der Entlassung der Belegschaft geführt. 2022 stellte etwa ein Drittel der Unternehmen den Betrieb weitgehend ein. Weniger als jedes 5. Unternehmen konnte seine Produktion auf Vorkriegsniveau halten.²⁸ Gleichzeitig verlegten viele Unternehmen ihren Standort aus frontnahen Gebieten in Regionen, die weniger vom Krieg betroffen sind. Der Staat vergibt günstige Kredite an Unternehmen, die Kriegsschäden erlitten haben und fördert die Standortverlegung. Zusätzlich hat die Regierung ein Programm aufgelegt, das Existenzgründern kleine Zuschüsse gewährt und Umschulungen sowie Weiterbildung fördert. Es richtet sich vor allem an Binnenflüchtlinge. Alle diese Programme sind massiv unterfinanziert und erreichen nur einen Bruchteil der Zielgruppen.

2022 stieg die Arbeitslosenquote von zehn auf 35 Prozent. Gleichzeitig gingen die Real-löhne um knapp 30 Prozent zurück.²⁹ Seitdem dürfte sich die Arbeitslosenquote bei knapp unter 20 Prozent stabilisiert haben. Nach einer Studie der Weltbank fehlen insbesondere der Rüstungsindustrie und der IT-Branche hochqualifizierte Arbeitskräfte. Gleichzeitig gibt es zu wenige Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte. Und für etliche Gruppen der Bevölkerung haben sich die Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt erhöht. Das gilt in besonderem Maße für Frauen, die häufig zuhause oder in der Verwandtschaft Kriegsversehrte pflegen oder sich um ihre Kinder kümmern, die wegen des häufigen Luftalarms zuhause online unterrichtet werden.³⁰

Zwar wurde das Verfahren, das zum Bezug von staatlicher Unterstützung bei Arbeitslosigkeit führt, bereits im Jahr 2022 vereinfacht. Doch de facto hat der Staat für Arbeitslose kaum Geld. Nach den letzten verfügbaren Zahlen von 2023 dienten nur 0,5 Prozent der Sozialausgaben der Unterstützung von Arbeitslosen.³¹

Gesundheitsversorgung

Nach der Majdan-Revolution von 2014 wurde das ukrainische Gesundheitswesen dank einiger Reformen weniger anfällig für Korruption. Für eine nachhaltige Finanzierung und eine bessere Gesundheitsversorgung konnte der Staat allerdings nicht sorgen.³² Die Corona-Pandemie 2020/2021 brachte zusätzliche Anforderungen.³³

Der Krieg bedeutet eine außerordentliche Belastung für das Gesundheitssystem. Zahlreiche Verletzte und Traumatisierte, Soldaten wie Zivilisten, müssen versorgt werden. Das UN-Menschenrechtsbüro erfasste von Februar 2022 bis Oktober 2025 14 500 getötete und 38 500 verwundete Zivilisten.³⁴ Die Zahl der Kriegsveteranen lag im Frühjahr 2025

²⁸ The labour market in Ukraine: Rebuild better, <<https://voxukraine.org/en/the-labour-market-in-ukraine-rebuild-better/>>.

²⁹ Nacionalny bank Ukrajin, 2022: Ocinka infljaciji, lypen 2022 roku. <<https://bank.gov.ua/ua/news/all/otsinka-inflyatsiyi-lipen-2022-roku>>. Diese Schätzung dürfte aber zu hoch liegen, da sie auch Flüchtlinge im Ausland einbezog, die ihren Wohnsitz in der Ukraine nicht abgemeldet hatten. Oleksandra Betliy: Die hohen Kosten des Krieges: Wie Russlands Krieg gegen die Ukraine die Armut verschärft, in: Ukraine-Analysen 283/2023, S. 6–17, hier S. 8.

³⁰ The World Bank: Monitoring Living Conditions in Ukraine [Fn. 16].

³¹ Manuilov, *Krajna pil'g* [Fn. 11], S. 12–13.

³² Chorna, *Sozialpolitik im Wandel* [Fn. 1], S. 307–314.

³³ Juri Durkot: Im Krisenmodus. Pandemiebekämpfung in der Ukraine, in: *OSTEUROPA*, 3–4/2020, S. 111–122.

³⁴ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: Ukraine: Protection of Civilians in Armed conflict. October 2025 update, S. 3.

bereits bei über 900 000.³⁵ Das Leben unter Kriegsbedingungen, etwa die regelmäßigen nächtlichen Luftalarme, schwächen die Gesundheit der Bevölkerung. Negativ wirkt sich auch aus, dass der Zugang zu medizinischer Versorgung in vielen Regionen des Landes erschwert ist. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) berichtete bereits am Ende des ersten Kriegsjahrs von einer Zunahme der Herz-Kreislaufkrankungen um 50 Prozent und der psychischen Erkrankungen um 47 Prozent.³⁶

Immer wieder greift Russlands Armee mit Raketen und Drohnen medizinische Einrichtungen an. Vom 24. Februar 2022 bis zum 10. Dezember 2025 wurden 2078 Angriffe auf Einrichtungen des ukrainischen Gesundheitssystems dokumentiert. 1111 Krankenhäuser wurden beschädigt oder zerstört, 297 Angehörige des medizinischen Personals kamen ums Leben.³⁷ Es handelt sich um Kriegsverbrechen.

Binnenflüchtlinge

Binnenflüchtlinge erhalten zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten eine monatliche Unterstützung.³⁸ Anspruchsberechtigt ist, wer aus besetzten Gebieten oder frontnahen Gegenden kommt, in denen Kämpfe stattfanden. Als diese Leistung 2014 eingeführt wurde, war sie zunächst auf sechs Monate befristet, konnte aber verlängert werden. Die Beihilfe pro Haushalt war auf umgerechnet etwa 150 Euro begrenzt, ein Betrag, der in der Regel nicht ausreichte, um die Lebenshaltungskosten zu decken.³⁹

Die Regierung versuchte, die Hilfsempfänger rasch zur Aufnahme einer neuen Arbeit zu bringen. Die ausgezahlte Summe wurde für Binnenflüchtlinge im Erwerbsalter bereits nach zwei Monaten um die Hälfte gekürzt, nach vier Monaten entfiel der Anspruch. Nur Personen, die nachweisen konnten, dass sie Kinder unter drei Jahren, kranke Kinder oder ältere Verwandte betreuen, behielten den Leistungsanspruch.

Russlands Invasion im Februar 2022 löste eine zweite, größere Fluchtwelle aus. Binnen kurzem stieg die Zahl der Binnenflüchtlinge auf fast sieben Millionen. Viele Menschen mussten ein zweites Mal fliehen. Der Staat vereinfachte nun die Antragsstellung, der Nachweis, dass man aus besetztem oder umkämpftem Gebiet geflohen ist – oder seine Wohnung bei einem Luftangriff verloren hat –, kann online eingereicht werden. Bei der Auszahlungen der Leistungen kam es jedoch zu Verzögerungen.

³⁵ International Organization for Migration: Veteran Profiles and Reintegration Challenges in Ukraine, 2025, <<https://dtm.iom.int/dtm-insights/may-2025-edition/data-update-health-ukraine>>.

³⁶ World Health Organisation: Impact of the conflict on the costs of primary health care and investments in Ukraine. Survey of war effects. Copenhagen 2024, S. 26, <www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2024-8342-48114-71361>.

³⁷ <www.attacksonhealthukraine.org/>. – Grim milestone on World Humanitarian Day: WHO records 1940 attacks on health care in Ukraine since start of full-scale war, 19.8.2024, <www.who.int/europe/news/item/19-08-2024-grim-milestone-on-world-humanitarian-day--who-records-1940-attacks-on-health-care-in-ukraine-since-start-of-full-scale-war>.

³⁸ Der folgende Abschnitt basiert auf: Oksana Chorna: Welfare attitudes in times of war and displacement: Reactions of Ukrainian internally displaced persons to cuts in a program benefiting them, in: Ukrainian Analytical Digest, 13/2025, S. 12–17.

³⁹ Tania Bulakh: Entangled in social safety nets: Administrative responses to and lived experiences of internally displaced persons in Ukraine, in: Europe-Asia Studies, 3/2020, S. 455–480. Das Existenzminimum lag im Dezember 2014 bei etwa 75 Euro pro Person. Die durchschnittliche Haushaltsgröße lag in der Ukraine bei 2,5 Personen, so dass das Existenzminimum pro Durchschnittshaushalt bei knapp 190 Euro lag.

Im Jahr 2023 wurde der Bezugszeitraum noch einmal gekürzt. Nun entfiel der Anspruch bereits nach drei Monaten, sofern ein Leistungsempfänger sich nicht um die Aufnahme einer Arbeit bemüht hatte. Auch Personen mit Ersparnisse oder Wohnraum in unbesetzten Gebieten, sowie solche, die sich länger als 30 Tage im Ausland aufgehalten haben, erhalten keine Leistungen mehr. Seit Frühjahr 2024 werden Beihilfen für Binnenflüchtlinge nur noch dann automatisch verlängert, wenn diese arbeitsunfähig oder schwerkrank sind, auch für minderjährige Waisen gilt diese Ausnahme. Alle anderen Empfänger müssen halbjährlich eine Verlängerung beantragen, die nur gewährt wird, wenn das Einkommen das Vierfache des Existenzminimums für Erwerbsunfähige nicht übersteigt und sie entweder erwerbstätig sind, eine Beschäftigung suchen, studieren oder Angehörige betreuen.

Die Neuregelung führte zu einem starken Rückgang der Leistungsempfänger – von 2,6 Millionen im Januar 2024 auf 1,1 Millionen im März 2025 – bei geschätzt 3,7 Millionen Binnenflüchtlingen im Dezember 2024.⁴⁰ Demnach erhielt 2025 weniger der Betroffenen staatliche Hilfe. Bei einer repräsentativen Umfrage unter Binnenflüchtlingen erklärten Ende 2024 gleichwohl gut 70 Prozent der Befragten, sie würden angesichts der begrenzten Möglichkeiten des ukrainischen Staates den restriktiveren Zugang zu den Leistungen befürworten.⁴¹ Zusätzlich zu diesen Leistungen können Binnenvertriebene auch einen Mietzuschuss erhalten. Doch auch mit diesem bleiben Binnenflüchtlinge meistens weiter unter der Armutsgrenze. Mehr als die Hälfte von ihnen hatte im Jahr 2024 nicht genug Geld für Essen und Kleidung, darunter auch viele Menschen, die staatliche Leistungen erhalten. Die Unterstützung durch eine der mehr als 550 internationalen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, ist daher unerlässlich.⁴²

Schlagwörter:

Ukraine, Sozialpolitik, Arbeitslosigkeit, Gesundheitssystem, Binnenflüchtlinge

⁴⁰ Zahlen laut International Organization for Migration der Vereinten Nationen.

⁴¹ Chorna, Welfare attitudes [Fn. 40].

⁴² Between Promises and Reality: What Does the State Provide for IDPs?

<<https://voxukraine.org/en/between-promises-and-reality-what-does-the-state-provide-for-idps>>.