

Grävingholt, Jörn et al.

**Research Report**

## Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss

IDOS Policy Brief, No. 2/2023

**Provided in Cooperation with:**

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Grävingholt, Jörn et al. (2023) : Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss, IDOS Policy Brief, No. 2/2023, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, <https://doi.org/10.23661/ipb2.2023>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271155>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



## Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss

Jörn Grävingsholt, Jörg Faust, Alexander Libman, Solveig Richter, Gwendolyn Sasse & Susan Stewart

### Zusammenfassung

Der Wiederaufbau der Ukraine beginnt *jetzt* – auch wenn das Umfeld, in dem er stattfindet, von Krieg, Gewalt und Zerstörung geprägt ist und Russland seinen Angriffskrieg fortsetzt. Mit der Aufnahme der Ukraine als Beitrittskandidat hat die Europäische Union (EU) den Wiederaufbau auch zu ihrer Aufgabe gemacht. Damit er gelingen kann, sind spezifische Rahmenbedingungen zu beachten, aber auch Erfahrungen aus anderen Wiederaufbauprozessen, etwa auf dem Westbalkan oder im Irak:

- **Funktionale Staatlichkeit:** Im Vergleich zu vielen anderen Fällen liegen in der Ukraine bessere interne Voraussetzungen vor, insbesondere eine **funktionale und breit akzeptierte Staatlichkeit** in weiten Teilen des Landes. Wiederaufbauhilfe kann eine zukunftsorientierte, ökologisch nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft anstoßen. Zugleich besteht die Gefahr, dass massive externe Mittelzuflüsse alte **Korruptions- und Patronagenetzwerke** alimantieren und neue entstehen lassen. Um dem entgegenzuwirken, sind klare Rechenschaftslegung und Sanktionen im Falle von Missbrauch erforderlich.
- **Agile Planung statt linearem Phasenmodell:** Wiederaufbau findet in einem Kontext großer Ungewissheit statt. Die Planungen müssen daher für **unterschiedliche Kriegsverläufe** anpassungsfähig sein. Eine lineare Abfolge von Wiederaufbauphasen wird dem nicht gerecht. Dies zeigt sich bereits jetzt bei der **Sicherung der kritischen Infrastruktur**. Ihr Funktionieren ist essenziell für das tägliche Leben der Bevölkerung und für jede Art des Wiederaufbaus; zugleich kann sie jederzeit wieder Ziel von Angriffen werden.
- **Ukraine als selbstbewusster Partner:** Die ukrainische Regierung tritt in Folge des Kriegsverlaufs **selbstbewusst gegenüber internationalen Gebern** auf. Dies ist grundsätzlich positiv, kann aber auch zu Reformresistenz führen. Die **Aussicht auf einen EU-Beitritt** schafft hier einen gemeinsamen Zielhorizont und kann kohärente Kriterien auch für den Wiederaufbauprozess begründen – jedoch nur so lange, wie die Beitrittsperspektive tatsächlich glaubwürdig bleibt.
- **Steuerung der Wiederaufbauhilfe:** Als Koordinationsinstrument haben sich Wiederaufbaufonds bewährt. Ob es einen oder mehrere komplementäre Fonds geben wird, ist eine offene Frage. Ein zentraler Ukrainefonds sollte geberseitig von der **Europäischen Kommission** (ko-)geleitet werden, da sie mit dem EU-Beitritt über den stärksten Reformanreiz verfügt. Dazu müsste die EU indes sicherstellen, dass Kommission und Mitgliedsstaaten gemeinsam auch den größten Anteil der Mittel einbringen.
- **Vielfalt und Inklusivität:** Die Governance-Strukturen des Wiederaufbaus sollten darüber hinaus so ausgestaltet werden, dass sie pluralistischen **politischen Institutionen** und **zivilgesellschaftlichen Stimmen** in der Ukraine Teilhabe und Mitsprache eröffnen sowie Geschlechtergerechtigkeit stärken. Um einem „Brain-drain“ entgegenzuwirken, müssen sich zudem **jüngere und mobile Bevölkerungsschichten** (inklusive Geflüchteter im Ausland) beteiligt fühlen können.
- **Sozialer Ausgleich:** Wesentlich wird auch die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Wiederaufbau sein. Angesichts der alarmierenden Verarmung der Bevölkerung infolge des Krieges werden **vulnerable Gruppen** besondere Unterstützung benötigen.
- **Investitionsanreize:** Wesentliche Wiederaufbauleistungen müssen von der **Privatwirtschaft** erbracht werden. Dafür müssen klare Anreize geschaffen werden, u. a. durch Investitions Garantien.
- **Sensibilität für Traumatisierung:** Der Wiederaufbau findet in einem Kontext von Gewalt und Traumatisierung statt. Das erfordert eine **besondere Sensibilisierung aller Beteiligten** für den Umgang mit Opfern von Gewalt und einer traumatisierten Gesellschaft.

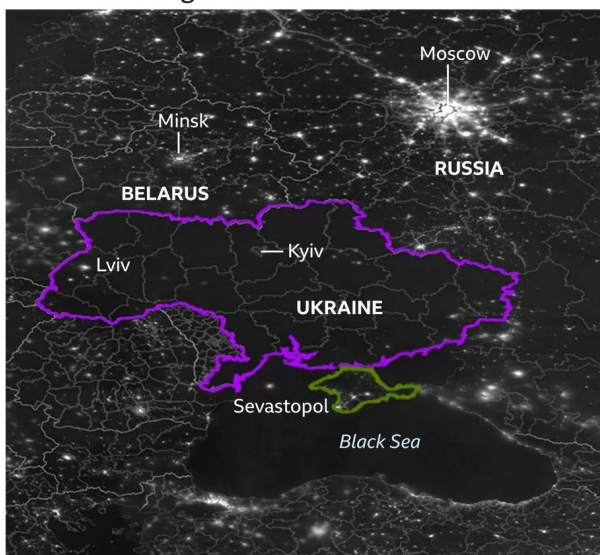
## Hintergrund

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat seit dem 24. Februar 2022 Zehntausende Menschen das Leben gekostet, etwa ein Drittel der Bevölkerung im Landesinnern oder über die Landesgrenzen hinweg in die Flucht getrieben, schwere Schäden an Infrastruktur und Kulturgütern verursacht sowie die Wirtschaft stark geschwächt.

Schätzungen zufolge sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Ukraine im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um ca. ein Drittel, und sogar die optimistischeren Prognosen sehen für 2023 nur eine schleppende Wiederherstellung der Wirtschaftsleistung voraus. Grafik 1 illustriert das Ausmaß, in dem die Energieversorgung getroffen wurde.

**Grafik 1: Beleuchtung der ukrainischen Städte, 24. November 2022**

Ukraine at night



■ Russia annexed Crimea in 2014

Source: Nasa, 24 November

BBC

Quelle: BBC, unter Verwendung eines Satellitenbilds der NASA. Abdruck mit freundlicher Genehmigung.

Zwar kann ein baldiges Kriegsende nicht vorhergesagt werden. Doch überall dort, wo es Zerstörungen gegeben hat und keine unmittelbaren Kampfhandlungen (mehr) stattfinden, müssen so schnell wie möglich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass wirtschaftliches und soziales Leben wieder stattfinden kann, Geflüchtete in ihre Wohnorte zurückkehren und die Menschen

sich neue und nachhaltige Lebensperspektiven aufbauen können. **Der Wiederaufbau der Ukraine**, so hat es auch die von der deutschen G7-Präsidentschaft und der EU einberufene Expert\*innenkonferenz im Oktober 2022 unterstrichen, **beginnt jetzt** – auch wenn das Umfeld, in dem er stattfindet, von Russlands andauerndem Angriffskrieg geprägt bleibt.

Als „Wiederaufbau“ sind alle Maßnahmen zu betrachten, die darauf abzielen, kriegsbedingte Schäden an der physischen Infrastruktur, aber auch an politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen zu beseitigen. Dabei ist eine bloße Wiederherstellung des vorherigen Zustands weder möglich noch sinnvoll. Insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten EU-Mitgliedschaft muss Wiederaufbau als Teil einer zukunftsorientierten Transformation verstanden werden. Zugleich gehören dazu akute Maßnahmen, die es den Menschen ermöglichen, unmittelbar während des Krieges zu überleben und als Staat und Gesellschaft weiter zu funktionieren. Dies schafft die notwendigen physischen und psychischen Bedingungen für einen umfassenden und transformativen Wiederaufbau.

Die Ukraine bei diesem Wiederaufbau nach besten Kräften zu unterstützen gehört zu den wichtigsten Aufgaben Deutschlands und Europas in den nächsten Jahren. **Mit ihrer Aufnahme in den Kreis der Beitrittskandidaten hat die Europäische Union (EU) den Wiederaufbau auch zu ihrer eigenen Aufgabe gemacht.** Dies bringt eine große Verantwortung mit sich, der sich die EU zusammen mit internationalen Partnern wie den USA und Großbritannien sowie in enger Abstimmung mit der ukrainischen Regierung stellen muss.

Wie kann der Wiederaufbau der Ukraine gelingen? Was sollte externe Hilfe unbedingt beachten? Dieses Policy Brief fasst wesentliche Erkenntnisse zusammen, die sich aus der aktuellen Forschung zur Ukraine sowie aus Erfahrungen in anderen Wiederaufbaukontexten ableiten lassen. Das Ziel ist nicht, detailliert auf Sektorstrategien einzugehen. Im Vordergrund stehen Hinweise auf wichtige Grundsätze und zu erwartende Herausforderungen für

westliche Wiederaufbauhilfe. Ausgeklammert bleiben Fragen der Finanzierung des Wiederaufbaus, z. B. durch konfiszierte russische Vermögenswerte. Auch durchaus relevante geopolitische Aspekte, etwa die zukünftige Rolle Chinas, können hier nicht behandelt werden.

## Grundvoraussetzungen: Staatlichkeit und Frieden

Erfahrungen aus Südosteuropa, dem Nahen und Mittleren Osten oder Lateinamerika lehren, dass der Wiederaufbau in Nachkriegsgesellschaften an Voraussetzungen gebunden ist, ohne die auch massive internationale Unterstützung schnell scheitern kann. **Zwei Grundvoraussetzungen** sind langfristig von besonderer Bedeutung:

**Erstens** erfordert ein erfolgreicher Wiederaufbau eine legitime staatliche Herrschaft, d. h. **ein von Gesellschaft und Politik geteiltes Verständnis von Staatlichkeit sowie staatliche Strukturen**, die auf die Interessen der Gesamtbevölkerung und nicht nur auf kleine, aber einflussreiche Sonderinteressen ausgerichtet sind. Im Vergleich zu Ländern wie Bosnien und Herzegowina in der europäischen Nachbarschaft liegen in der Ukraine dafür relativ gute Voraussetzungen vor: Der Staat ist intern nicht grundlegend umstritten (siehe Kasten 1).

**Zweitens** ist neben funktionaler Staatlichkeit mittel- und langfristig für einen nachhaltigen Wiederaufbau der Ukraine ein **Ende der russischen Aggression** notwendig – in der gegenwärtigen offenen militärischen Form ebenso wie in anderen Formen hybrider oder verdeckter Kriegsführung. Wer den Wiederaufbau der Ukraine unterstützen will, muss mitbedenken, welche Mittel geeignet sind, den russischen Angriff zu beenden, auch wenn diese Frage sich dem Instrumentarium des Wiederaufbaus entzieht.

Zugleich darf der Wiederaufbau nicht von der Einstellung aller Kampfhandlungen abhängig gemacht werden. Schon jetzt benötigt die Ukraine von Monat zu Monat massive finanzielle Unterstützung. Zunächst einmal wird der Wiederaufbau ohne Waffenstillstand oder Frieden beginnen, was Risiken birgt, aber unerlässlich ist.

### Kasten 1: Staatlichkeit in der Ukraine

Bereits vor dem Krieg genoss der Staat in der Ukraine grundsätzlich eine weitgehende **Legitimität** in der Bevölkerung. Wenn auch aufeinanderfolgende Regierungen seit der Unabhängigkeit immer wieder scharfe Kritik von politischen Gegnern auf sich zogen, hat sich doch das Verständnis von der Ukraine als einem souveränen Staat in seinen Grenzen von 1991 in diesen Auseinandersetzungen zunehmend konsolidiert, erst recht seit der Krim-Annexion durch Russland 2014. Die russische Invasion seit 2022, das Ausmaß an militärischem und zivilem Widerstand sowie das hohe Maß an gesellschaftlicher Selbstorganisation haben die Loyalität der ukrainischen Bevölkerung zu ihrem Staat weiter gestärkt. Eine wichtige Rolle spielen dabei zudem eine seit langem lebendige und ausdifferenzierte Zivilgesellschaft sowie eine gemeinsame Werteorientierung, die durch wiederholte politische Massenproteste seit der Orangen Revolution 2004 gestärkt wurde und sich im Beitrittsbestreben der Ukraine zur EU ausdrückt. Beides trägt dazu bei, die Orientierung des Staates an den Interessen seiner Bevölkerung aufrechtzuerhalten.

Zudem verfügt der ukrainische Staat über deutlich bessere **personell-administrative Kapazitäten** als die allermeisten außereuropäischen Konfliktländer.

Schließlich wird das **staatliche Gewaltmonopol** von keiner einflussreichen innenpolitischen Gruppierung herausgefordert (über den zukünftigen Status der durch Russland annektierten Gebiete kann hier nicht spekuliert werden). Mit der Ausnahme des russischen Aggressors und seiner wenigen aktiven Unterstützer (wie Belarus) wird der ukrainische Staat auch international grundsätzlich uneingeschränkt anerkannt, auch wenn zahlreiche Staaten in Asien, Lateinamerika und Afrika zögern, aktiv gegen Russland Partei zu ergreifen.

## Wiederaufbau als Chance und Risiko

Die internationale Wiederaufbauunterstützung wird in den kommenden Jahren **erhebliche Finanzmittel** in die Ukraine lenken. Langfristige Bedarfsschätzungen beliefen sich schon im Sommer 2022 auf 350 bis 750 Mrd. US-Dollar. Darin waren die immensen Schäden, die seitdem allein russische Angriffe auf die kritische Infrastruktur ange richtet haben, noch nicht einberechnet. Die EU hat



für 2023 eine Makrofinanzhilfe in der Größenordnung von 18 Mrd. Euro aufgelegt. Ähnliche Summen werden von den USA und den internationalen Finanzinstitutionen erwartet. Bilaterale humanitäre Hilfe und Wiederaufbauunterstützung in erheblichem Ausmaß werden hinzukommen.

Bei aller Tragik bietet die zu erwartende internationale Wiederaufbauhilfe der Ukraine die Chance, **eine zukunftsorientierte, ökologisch nachhaltige Transformation** von Wirtschaft und Gesellschaft anzustoßen, die der Wettbewerbsfähigkeit des Landes langfristig zugutekäme.

Allerdings war der ukrainische Staat seit seiner Unabhängigkeit 1991 über lange Zeit erheblich von systemischer **Korruption und State Capture** durch sogenannte „Oligarchen“ gekennzeichnet. Auch Russland hat sich diesen Sachverhalt zunutze gemacht. Seit Jahren sind Bemühungen im Gange, den Einfluss dieser Strukturen zu verringern. Vor dem Krieg wurden wichtige Staatsreformen auf den Weg gebracht – allerdings noch ohne Chance zur Konsolidierung. Mittlerweile hat der Krieg Besitz und Einfluss der Oligarchen empfindlich getroffen, so dass ihre zukünftige Rolle nicht vorhergesehen werden kann. Erfahrungen aus den Wiederaufbauprozessen des westlichen Balkans, gerade im Kontext des EU-Erweiterungsprozesses, lehren jedoch, dass massive externe Mittelzuflüsse die Gefahr bergen, alte Korruptionsnetzwerke wiederzubeleben und neue entstehen zu lassen. Dies wäre nicht nur ein Effizienzproblem für den Einsatz der bereitgestellten Mittel. Es würde vielmehr den ukrainischen Staat erheblich in seiner Substanz schwächen und ihn in den Augen der Bürger delegitimieren. Es liegt im Interesse der Ukraine und ihrer internationalen Unterstützer, **die finanzielle Hilfe im** Wiederaufbauprozess einem transparenten Monitoring mit klaren Rechenschaftspflichten und Sanktionen zu unterwerfen. Hier sind auch Lehren aus den bisherigen wirtschaftlichen Beziehungen der EU mit der Ukraine zu ziehen, von denen oligarchische Netzwerke stärker profitiert haben als etwa kleinere Betriebe.

## Wiederaufbau im Schatten des Krieges

Die internationalen Planungen für den Wiederaufbau der Ukraine beginnen zu einem Zeitpunkt, da die weitere Kriegsdynamik, gar ein **Ende des Krieges nicht absehbar** ist. Für einen Wiederaufbau im Schatten eines fortdauernden zwischenstaatlichen Krieges gibt es kaum geeignete Vorbilder. Wiederaufbaumaßnahmen haben aber auch in anderen Ländern im Kontext von Konflikten stattgefunden, etwa in Kolumbien. Zentral wird sein, **Planungen und Strukturen** für eine Vielzahl von möglichen Verläufen **anpassungsfähig** zu halten.

Der Wiederaufbau findet in einem Kontext von **Gewalt** und erheblicher gesellschaftlicher **Traumatisierung** statt. Damit einher gehen eine prekäre territoriale Kontrolle durch den ukrainischen Staat in den umkämpften Gebieten, extrem unterschiedliche sozioökonomische Bedingungen sowie eine weiterhin große Zahl an Binnenflüchtlingen und Geflüchteten im Ausland. Hinzu kommen mögliche Spannungen in den temporär oder mittel- bis längerfristig von Russland besetzten Gebieten zwischen Personen, die als Kollaborateure wahrgenommen werden, und anderen ukrainischen Bürger\*innen. Diesen Herausforderungen muss die Wiederaufbauplanung gerecht werden, indem sie fortlaufend flexibel auf akute Bedarfe in der Bevölkerung reagiert, gesellschaftliche Konflikte nicht ignoriert und **nicht über die Köpfe der betroffenen Menschen hinweg** vorgenommen wird.

Es ist davon auszugehen, dass mit oder ohne Waffenstillstand oder Friedensschluss eine starke Bedrohung durch hybride Kriegsführung seitens Russlands fortbestehen wird, die gerade zivile Infrastruktur und Wiederaufbaumaßnahmen zum Ziel hat. Eine Analyse offizieller russischer Rhetorik und Handlungen legt nahe, dass **Russland** weiterhin versuchen wird, Teile der Ukraine zu zerstören und sich für militärische Rückschläge zu rächen. Die **Funktionsfähigkeit der kritischen Infrastruktur** (Strom, Wasser, Kommunikationsnetze) ist jedoch von entscheidender Bedeutung für jegliche Art des Wiederaufbaus. Daher muss die Ukraine bei den Bemühungen unterstützt werden, kriti-

sche Infrastruktur im Betrieb zu halten und die dafür erforderliche **Resilienz** (viel mehr als unter normalen Bedingungen) sicherzustellen. So könnten etwa viele kleine Projekte in der Frühphase weniger gefährdet sein als große, sichtbare Vorhaben. Auch die richtige Balance zwischen funktionaler Schwerpunktsetzung und geografischer Risikostreuung zu finden dürfte eine laufend neu zu justierende Aufgabe bleiben.

Die Chancen für nachhaltigen Frieden sind in Nachkriegsgesellschaften umso höher, je breiter die internationale Unterstützung angelegt ist. Neben der zivilen und militärischen Dimension von Sicherheit und der Stärkung staatlicher Institutionen bei der Erfüllung ihres Auftrags gegenüber der Bevölkerung ist Unterstützung für zivilgesellschaftliche Aktivitäten beim Umgang mit den Kriegserfahrungen ein wesentlicher Baustein, der nicht vernachlässigt werden sollte. Hierzu zählen auch der **Umgang mit den Traumata von Gewalterfahrung und Flucht** sowie die besondere Sensibilisierung aller Beteiligten für den Umgang mit Opfern und einer traumatisierten Gesellschaft.

## Internationale Unterstützung und EU-Beitrittsperspektive

Die komplizierte Grundfrage jeder massiven externen Aufbauhilfe lautet: Wie kann die richtige **Balance zwischen Eigenverantwortung („Ownership“) der einheimischen Regierung und legitimen Erwartungen der internationalen Partner** gefunden und in den Governance-Strukturen des Wiederaufbaus abgebildet werden? Ein gemeinsamer Zielhorizont zwischen Regierung und externen Gebern ist daher von entscheidender Bedeutung. Die **Beitrittsperspektive zur Europäischen Union** schafft im Fall der Ukraine einen solchen (wenn auch noch vagen) Zielhorizont.

Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft kann dabei doppelt mit dem Wiederaufbau verschränkt werden: als starker Anreiz für Eliten und Gesellschaft in der Ukraine, Demokratie, Rechtsstaat und meritokratische Staatsstrukturen aufzubauen bzw. zu konsolidieren; und als Hebel, um innerhalb der internationalen Gemeinschaft darauf zu drängen,

bilaterale Einzelinteressen hinter einer gemeinsamen Gesamtvision zurückzustellen und entsprechende Koordination ernst zu nehmen.

Die EU-Orientierung der Ukraine schafft zudem **Anknüpfungspunkte für einen tatsächlich transformativen Wiederaufbau** in einer ganzen Reihe wichtiger Reformfelder. Dazu zählen etwa die Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor, die Stärkung einer unabhängigen Justiz, die Orientierung an den Nachhaltigkeitszielen des EU Green Deal in den Sektoren Verkehr, Bau und Landwirtschaft, die Stärkung und der Aufbau geeigneter staatlicher Regulierungsstrukturen oder die Einbindung in eine nachhaltige europäische Energieversorgung, unter anderem als Anbieter grünen Wasserstoffs. Auch in anderen wichtigen Sektoren ergeben sich aus der EU-Ausrichtung der Ukraine Chancen für eine Neuorientierung.

Zugleich muss die EU darauf achten, in Kommunikation und Auftreten nicht das Stereotyp einer neuen Fremdbestimmung zu nähren. Dafür kann die systematische Unterstützung und **Einbeziehung einheimischer Fachexpertise** einschließlich der wissenschaftlichen Institutionen in der Ukraine einen wichtigen Beitrag leisten.

## Planung und Sequenzierung

Angesichts der unsicheren Umstände wird ein lineares **Phasenmodell** des Wiederaufbaus **der Realität nicht gerecht** werden. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass keine Phase nach Plan verlief und somit der Übergang in die jeweils nächste Phase erschwert würde.

Zweifellos wird der Druck groß sein, zu Beginn den Schwerpunkt auf die Wiederherstellung der grundlegenden Infrastruktur zu setzen. Dies entspräche zwar den Notwendigkeiten. Doch daraus eine Phasenlogik abzuleiten, wäre riskant. Die Ausrufung einer ersten Phase, die sich rein auf Wiederherstellung konzentrierte und an die sich erst später Reformmaßnahmen und transformative Bemühungen anschließen, birgt das Risiko, die Ukraine auf einen rückwärtsgewandten Kurs zu setzen und dabei dauerhafte Pfadabhängigkeiten zu erzeugen. Die Chance struktureller Reformen könnte damit

vertan werden. Zudem ist gerade in so frühen Phasen die Gefahr der (Re-)Etablierung korrupter Elitennetzwerke besonders groß, wenn nicht mit adäquaten Reformen, etwa im Justizsektor, dagegen gesteuert wird – wie das Beispiel Kosovo sehr eindrücklich zeigt.

Doch auch der Versuch, Reformorientierung um jeden Preis zu erzwingen und von Beginn an jede Einzelmaßnahme an den höchsten Standards von Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit auszurichten, wäre fatal. Dies würde die Gefahr eines überbordenden Planungsaufwands bergen, dem Ziel rasch sichtbarer erster Ergebnisse entgegenstehen und Eigeninitiative aus der Bevölkerung ersticken.

Gefragt ist daher weniger ein umfassender Masterplan als ein **Verständnis vom Wiederaufbau**, das die **Teilhabe und Eigenverantwortung der Bevölkerung, der Städte und Gemeinden sowie der Privatwirtschaft** in den Vordergrund stellt, während auf nationaler Ebene eine politische Rahmensetzung erfolgt, die Anreize für zukunftsgerichtete Entscheidungen schafft und die für den EU-Beitritt notwendigen Reformen vorantreibt, v. a. im Justizsektor.

Aufgrund des äußerst dynamischen Kontextes sollten Wiederaufbaupläne als „living documents“ gestaltet werden, bei denen die Reihenfolge der Maßnahmen, die geografischen Schwerpunkte und die inhaltlichen Prioritäten ständig neu der sich entwickelnden Situation angepasst werden können. Ein hoher Grad an Flexibilität und eine Toleranz für zeitweilig chaotische Zustände werden notwendig sein, ohne dass damit die Zielsetzung struktureller Reformen aufgegeben würde.

## Anforderungen an die Ukraine

Eine **Bindung** langfristig angelegter Wiederaufbauhilfe **an Bedingungen, die das Land dem Ziel des EU-Beitritts näherbringen**, ist ein legitimes (und im Vergleich zu anderen Wiederaufbauprozessen das denkbar stärkste) Instrument, um die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel auch im Sinne der Geber sicherzustellen.

Ein EU-Beitritt ist an die Erfüllung der sehr breit formulierten Kopenhagener Kriterien und die Übernahme des *acquis communautaire* gekoppelt. In ähnlichen Kontexten, etwa in den Ländern des westlichen Balkans, konnten Deutschland und die EU mit dem Instrument der Beitrittskonditionalität einen Anreizmechanismus nutzen, um gegenüber den Regierungen auf die Umsetzung weitreichender sozioökonomischer und rechtsstaatlicher Reformen sowie die Einhaltung von Menschenrechten zu drängen. So wurde unter anderem versucht, kurzfristige Nothilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen in langfristige Demokratisierungsprozesse einzubetten sowie umfassende Finanzausschüsse an staatliche Stellen einem engmaschigen Überwachungsmechanismus zu unterwerfen. Doch die **Erfahrungen in diesen Ländern zeigen auch, dass das Instrument der Beitrittskonditionalität Grenzen hat** und sich strukturelle Reformwiderstände als hartnäckig erweisen können.

Trotzdem ist das selbsterklärte Ziel der Ukraine, EU-Mitglied zu werden, ein starker Hebel, um das notwendige **Ownership für langfristig wirkende Maßnahmen** auf der ukrainischen Seite zu generieren und die Akzeptanz für Bedingungen externer Unterstützung zu erhöhen. Außerdem bieten die EU-Kriterien zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit, auf Defizite hinzuweisen und so die Verbindung zwischen Wiederaufbau und Reformen zu festigen.

Auf der anderen Seite ist damit zu rechnen, dass die internationalen Geber es in Folge des Kriegsverlaufs mit einer sehr **selbstbewussten ukrainischen Regierung** zu tun haben werden. Dies birgt die Chance einer wirksamen Reformpolitik, wo dies im Interesse der regierenden Elite ist. Es birgt aber auch das Risiko einer größeren Reformresistenz. Die ukrainischen Eliten könnten versucht sein, mit dem Verweis auf den Krieg und das Leid der Bevölkerung für sie unbequeme Forderungen von außen abzuwälzen und lediglich neue Wirtschaftshilfen zu fordern. Der EU wird es daher nicht unbedingt leichtfallen, auf Transparenz, konsequentem Monitoring und vollständiger Erfüllung der Beitrittskriterien zu beharren. Die ukrainische

Elite zeigt ein starkes Bekenntnis zur europäischen Perspektive des Landes, aber das bedeutet nicht, dass die konkreten Vorstellungen beider Seiten immer übereinstimmen werden. In Konfliktfällen kann es hilfreich sein, eine Liste von konkreten Anforderungen vorzulegen, deren Erfüllung mit einem kurzfristigen positiven Anreiz für die Ukraine verknüpft ist.

## Anforderungen an die internationale Gemeinschaft

Die konditionierende Wirkung der **EU-Beitrittsperspektive** wird auf Dauer wesentlich davon abhängen, als **wie glaubwürdig** sich die Aussicht auf Mitgliedschaft erweist. Angesichts ungeklärter EU-interner Governance-Fragen für eine erweiterte Union ist das Mitgliedschaftsversprechen, das als solches nur an von den Beitrittskandidaten zu erfüllende Bedingungen geknüpft ist, vorerst ein ungedeckter Scheck. Auf dem Westbalkan hat sich gezeigt, dass eine Verknüpfung des Beitrittsprozesses mit geopolitischen oder bilateralen Interessen einzelner Mitgliedsstaaten die Glaubwürdigkeit der EU massiv untergraben kann – eine Situation, die etwa Russland gegebenenfalls nach Kräften schüren dürfte. Denkbar ist daher, den Beitrittsprozess zu flexibilisieren und der vollen Mitgliedschaft stufenweise Integrationsschritte voranzustellen, um aus einem starken Anreizinstrument keine Quelle zunehmender Frustration in der Ukraine wie in der EU werden zu lassen.

Aus dem westlichen Balkan und anderen Konfliktkontexten ist zudem bekannt, dass gerade in Zeiten bewaffneter Konflikte informelle Entscheidungsstrukturen und Klientel-Netzwerke gedeihen, die über die Konfliktphase hinaus einen Nährboden für Korruption und State Capture bilden sowie demokratische Entscheidungsverfahren aushebeln können. Im Westbalkan haben die umfassenden Vorgaben des EU-Beitrittsprozesses, gekoppelt mit umfangreichen Finanzierungshilfen, zu einer Stärkung der Exekutive auf Kosten der Legislative geführt. Entscheidungsprozesse wurden in informelle Strukturen und Netzwerke verlagert. Eine positive Wirkung von EU-Erweiterungsinstrumenten setzt daher auch eine Stärkung wichtiger

Watchdog-Akteure im Land voraus (z. B. Rechnungshöfe, Ombudsleute) sowie eine klarere Orientierung an der Umsetzung – statt nur der formalen Erfüllung – von Kriterien.

Die internationalen Unterstützer\*innen der Ukraine stehen insgesamt vor der herausfordernden Aufgabe, die notwendige Konditionalität *im Wesentlichen* konsequent umzusetzen, ohne zugleich zu versuchen, das Land innerhalb kürzester Zeit zu einem EU-Musterland zu machen. Die reichhaltigen Erfahrungen der europäischen *Support Group for Ukraine* (angesiedelt bei DG NEAR), die jahrelang ein engmaschiges Monitoring der wichtigsten Reformbereiche durchgeführt hat, können dabei helfen, die richtige Balance zu finden.

## Steuerung und Koordination

Zur Finanzierung und Steuerung großer Wiederaufbaubemühungen haben sich **internationale Wiederaufbaufonds** als zielführendes Instrument erwiesen. Sie ermöglichen es unter anderem,

- einen zentralen strategischen Dialog mit der Partnerregierung über den Mitteleinsatz zu etablieren, zu dem auch koordinierte Konditionalität gehören kann;
- durch ein von Regierung und Gebern gemeinsam geleitetes Steuerungsgremium die Wiederaufbauaktivitäten an den Prioritäten der einheimischen Regierung auszurichten und dafür die Aktivitäten der unterschiedlichsten Geber zu koordinieren;
- die Belastung der Partnerregierung durch Verhandlungen mit zahllosen Einzelgebern zu vermeiden;
- durch die Bündelung der Mittel Probleme beim Empfänger mit der Diversität der Haushaltsbestimmungen vieler Geber zu überwinden.

Im Fall der Ukraine sollte das **Steuerungsgremium** eines solchen Fonds (oder einer Fonds-Plattform) auf Seiten der Geber von der Europäischen Kommission als dem Akteur mit dem größten Anreizinstrument (EU-Beitritt) in der Hand geleitet oder ko-geleitet werden. Dazu müsste die EU allerdings sicherstellen, dass Kommission und



Mitgliedsstaaten auch den größten Anteil der verwalteten Mittel einbringen.

Von großer Bedeutung ist, dass der Fond eine ausreichende **Koordination der einzelnen Geberaktivitäten** gewährleisten kann, wozu er ein **starkes inhaltliches Mandat** benötigt. Gleichzeitig sollte sich ein solcher Fonds nicht zu einem zentralistischen Finanzierungs- und Verwaltungsapparat entwickeln, der keine angemessenen bilateralen Initiativen unter seiner koordinierenden Dachstruktur erlaubt. **Bilaterale Programme** des Wiederaufbaus und der Budget- bzw. Reformfinanzierung und -beratung sollten sich vielmehr **einpassen** lassen. Auch Deutschland wird hier erprobte Instrumente und Organisationen der bilateralen finanziellen und technischen Zusammenarbeit einbringen wollen. Den beteiligten Bundesressorts wird es dabei obliegen, besser als in vergangenen Wiederaufbauprozessen eine **gemeinsame Strategie der Bundesregierung** zu entwickeln und umzusetzen, die sowohl interministerielle Kohärenz sicherstellt als auch arbeitsteilig und stringent zur Dachstrategie des Fonds beiträgt.

## **Funktionsfähige, transparente und rechtsstaatliche öffentliche Verwaltung**

**Korruptionsbekämpfung und Justizreform:** Erfahrungen aus Wiederaufbau- und Transformationsprozessen lehren, dass (formale wie informelle) „alte“ Staatsstrukturen eine große Resilienz aufweisen und sich Reformen in Richtung Transparenz und Rechenschaftspflicht hartnäckig zu widersetzen wissen. Gelingt es nicht, **externe Wiederaufbauhilfe frühzeitig so aufzusetzen, dass korrupte Strukturen nicht mehr ihrer eingeübten Rentenabschöpfung nachgehen können**, so steigt das Risiko, innergesellschaftliche Spannungen zu vertiefen statt ihnen durch den Wiederaufbau zu begegnen, wie Erfahrungen etwa aus Afghanistan, dem Irak oder Jemen zeigen.

Die Ukraine war nach 1991 ein Beispiel für das Phänomen der sogenannten *dezentralisierten Korruption*: Indem sich eine Vielzahl von Akteuren im permanenten Wettstreit um Geldströme befand,

entstanden gravierende Probleme für produktive wirtschaftliche Aktivitäten und insbesondere für langfristige Investitionen. Der Krieg hat hier eine neue Lage geschaffen. Die politische Macht im Land ist nunmehr so zentralisiert wie wohl nie seit der Unabhängigkeit, und die bis vor Kurzem mächtigen Oligarchen sind erheblich geschwächt. Grundsätzlich besteht damit – unabhängig von konkreten Personen – das Risiko, dass die dezentralisierte Korruption der Vergangenheit durch eine zentralisierte politische Korruption auf der höchsten Ebene ersetzt wird.

Eine klare Korruptionsbekämpfungsstrategie ist also notwendig. Sie wird aber mit Augenmaß entwickelt werden müssen. Eine zu kompromisslose Präventionsstrategie etwa kann zu einer exzessiven Bürokratisierung der Abläufe und zu entsprechender Inflexibilität führen, was angesichts der akuten Wiederaufbaubedarfe kontraproduktiv wäre. Es ist daher wichtig, die richtige **Balance zwischen Korruptionsbekämpfung und bürokratischem Überschießen** zu finden. Die Stärkung unabhängiger einheimischer Kontrollinstanzen (z. B. freier Medien und einer aktiven Zivilgesellschaft) kann dabei eine wichtige Rolle spielen.

Ein wesentlicher Faktor der dezentralen Korruption und des Einflusses zahlreicher Oligarchen auf regionaler und lokaler Ebene war in den vergangenen Jahrzehnten eine käufliche Justiz. Deren fehlende Reform hat Fortschritte in zahlreichen anderen Bereichen von Staat und Wirtschaft be- und verhindert. Deswegen wird es erforderlich sein, eine grundlegende **Justizreform als notwendigen und prioritären Teil des Wiederaufbauprozesses** zu verankern. Eine allein der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Justiz würde erheblich zur Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns in der Bevölkerung beitragen, das Vertrauen in staatliche Institutionen erhöhen und für Rechts- und Investitionssicherheit in der Privatwirtschaft sorgen.

**Dezentralisierung:** Seit der Unabhängigkeit der Ukraine steht eine nachhaltige und funktionsfähige Neuordnung der Beziehungen zwischen der lokalen, der regionalen und der nationalen Ebene des Staates auf der Tagesordnung. Entsprechende Bemühungen blieben lange ohne befriedigende

Ergebnisse. In den letzten Jahren hatte aber eine umfassende Dezentralisierung weitreichende Befugnisse auf der lokalen Ebene verankert. Dieser Prozess setzte wichtige Impulse, blieb aber unvollendet und muss nun als Teil einer Demokratisierung „von unten“ wiederbelebt und angepasst werden. **Dezentralisierung** muss ein **wichtiger Bestandteil des transformativen Wiederaufbaus** sein. Die prominente Rolle und Verantwortung von lokalen Akteuren (z. B. Bürgermeister\*innen) im Krieg und neue horizontale Verbindungen bieten Anknüpfungspunkte für eine partizipative Transformation. Erfahrungen mit von Russland eingesetzten Parallelverwaltungen in besetzten Gebieten werden allerdings auch die Kohäsion der Gesellschaft auf lokaler Ebene auf die Probe stellen.

**Regulierung:** Nahezu alle substanziellen Reformfelder, etwa im Transport- und Gesundheitswesen, der Telekommunikation, im Umweltschutz oder in der Wettbewerbspolitik, bedürfen einer **Modernisierung ihrer jeweiligen Regulierungsstrukturen**, um die Transformation hin zu einem ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Entwicklungsmodell zu bewältigen. Entsprechend wird die Ukraine der Reformberatung durch externe Akteure bedürfen. Deutschland verfügt etwa mit der GIZ über eine international angesehene Organisation auf diesem Gebiet. Doch auch eine Vielzahl multilateraler Organisationen haben in den einzelnen Reformfeldern erhebliche Expertise. Beim Agenda-Setting zu Reformen und bei der Unterstützung von Reformimplementierung werden Multilaterale von den Partnerländern oft als effektiver und nützlicher eingeschätzt. Wie die Vergangenheit in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern gezeigt hat, ist eine Vielzahl von unabgestimmten Reformberatungsinitiativen ineffizient und bürdet der zu beratenden Administration hohe Transaktionskosten auf. Die unterschiedlichen externen Initiativen der Reformberatung und Unterstützung bei der Regulierungsmodernisierung müssen daher in ihrer Zahl begrenzt und vor allem koordiniert werden, so dass den Präferenzen der Ukraine wie auch den Erfordernissen eines EU-Beitritts bestmöglich Rechnung getragen werden kann.

## Herausforderungen des politischen Systems

Der Krieg hat die politische Landschaft in der Ukraine bereits nachhaltig verändert. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Entsprechend muss für den Wiederaufbau **mit verschiedensten innenpolitischen Szenarien kalkuliert** werden. Je nach Kriegsdynamik wird Präsident Selenskyj mehr oder weniger Autorität und Gestaltungsspielraum haben. Momentan ist seine Popularität hoch, aber dies mag sich je nach Kriegsverlauf oder verhandeltem Kriegsende ändern. Auch politische Machtkämpfe sind denkbar.

Vor dem Krieg war die „Oppositionsplattform – Für das Leben“ – ein Konglomerat aus regionalen und persönlichen wirtschaftlichen Interessen, das opportunistisch Fragen von Sprache und Identitäten zur Mobilisierung seiner Anhängerschaft nutzte – die größte Opposition im Parlament. Im Krieg war sie eine der Parteien, die verboten wurden. **Unklar ist, auf welcher Grundlage sich eine neue wählbare Oppositionspartei formieren kann.** Jeglicher Anschein einer Orientierung nach Russland ist diskreditiert. Präsident Selenskyjs Vorgänger Petro Poroschenko und andere altbekannte Politiker\*innen, darunter Julija Tymoschenko, werden kaum Raum haben, ihre Kampagnen neu zu beleben. Neue politische Akteure werden sich formieren, unter anderem aus dem Kriegskontext heraus (führende Militärs, Veteranen usw.).

Die **gegenwärtig starke Konzentration der Macht in der Exekutive** und speziell beim Präsidenten sowie die Fokussierung auf den Wiederaufbau könnten dauerhaft den Raum für politische Opposition (auch im Parlament) einschränken. Technokratische Expertise könnte an die Stelle der Entscheidung durch politische Institutionen (inkl. Parteien) treten und diese damit auf Dauer schwächen. Die **Governance-Strukturen des Wiederaufbaus sollten** so ausgestaltet werden, dass sie diesem Risiko entgegenwirken und **pluralistischen politischen Institutionen sowie zivilgesellschaftlichen Stimmen Teilhabe und Mitsprache eröffnen**. Wichtig wäre es auch, hierbei die **Geschlechtergerechtigkeit** zu stärken.

## Einbindung der Zivilgesellschaft

Eine **gezielte Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure und Initiativen** bietet in Nachkriegsgesellschaften die Chance, angesichts traumatischer Kriegs- und Gewalterfahrungen kurzfristig Gestaltungsmöglichkeiten für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen zu schaffen und langfristig demokratische Strukturen von unten aufzubauen. Besonders wichtig ist es dabei, **jüngere und mobile Bevölkerungsschichten** in den Blick zu nehmen, um einerseits einem drohenden Braindrain präventiv entgegenzuwirken und andererseits die **hohe Anzahl** (auch jüngerer) **Geflüchteter im Ausland** in den Wiederaufbauprozess einzubinden (ohne sie damit auf eine Rückkehr festzulegen). Auch dabei bestehen Möglichkeiten, Geschlechtergerechtigkeit und Nicht-Diskriminierung im Prozess von Wiederaufbau und gesellschaftlichen Veränderungen zu verankern.

Jüngere Generationen engagieren sich weitaus weniger in etablierten und formalisierten Strukturen wie NGOs, sondern stärker in sozialen Bewegungen, lose verbundenen, eher thematisch orientierten Netzwerken oder transnationalen Gruppen. Um diese Zielgruppe zu erreichen und zu stärken, sind **Formen von thematischer Förderung** wichtig, die **flexibel, unbürokratisch und länderübergreifend** orientiert sind (z. B. zu Themen wie Umwelt- oder Klimaschutz). Dabei sollte früh auf Förderstrukturen gesetzt werden, die von der ukrainischen Seite betrieben werden, um von dieser nach und nach auch finanziell (ggf. noch extern kofinanziert) übernommen werden zu können.

Der Kriegskontext hat zu einer spürbaren **Ausweitung gesellschaftlichen Engagements** geführt, auch in Form nicht oder schwach institutionalisierter Freiwilligentätigkeit. Dieses Momentum und Potenzial muss für den Wiederaufbau bzw. die Transformation genutzt werden. Es wird nicht ausreichen, dazu etablierte Organisationen in die Planung und Umsetzung einzubeziehen. Besonders auf lokaler Ebene werden **Räume** und Projekte gebraucht, **in denen das vorhandene gesellschaftliche Engagement fortgeführt werden kann** und der Wiederaufbau so von unten legitimiert wird.

## Einbeziehung und Förderung der Privatwirtschaft

Angesichts fortdauernder militärischer Unsicherheit sind die Risiken für privatwirtschaftliche Großinvestitionen gewaltig. Auch im Fall einer relativen Stabilisierung des Krieges besteht die Gefahr neuer russischer Angriffe fort. Die internationale Wiederaufbauhilfe sollte daher **Ausfallgarantien für Direktinvestitionen** vorsehen und damit private Großinvestoren gewinnen. Zur Finanzierung großer Investitions- und Infrastrukturprojekte wird es zudem der **Hebelung privaten Kapitals** mittels staatlicher Hilfen bedürfen. Auch wird es umfassende **Förderprogramme** brauchen, damit sowohl ukrainische als auch europäische **Unternehmen kleiner und mittlerer Größe** einen (zeitlich begrenzten) zusätzlichen Anreiz bekommen, in der Ukraine zu investieren. Wichtig ist, dass solche Subventionen möglichst wenige Mitnahmeeffekte generieren und zudem Anreize für ökologische Nachhaltigkeit setzen. Allerdings sind die bisherigen Befunde zu Hebelwirkungen und Effekten durch Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft uneindeutig. Daher ist ein gutes **Monitoring** nötig, inwiefern öffentliche Mittel tatsächlich privatwirtschaftliches Engagement mobilisieren.

**Eine neue Quelle wirtschaftlicher Kooperation** und damit möglicher Investitionen stellt auch **die durch den Krieg stark angewachsene ukrainische Diaspora** dar. Aus der Notlage der Flucht heraus sind zahllose Verbindungen in die europäische Privatwirtschaft entstanden, die im Wiederaufbau genutzt werden können. **Eine zentrale Bedingung dafür ist die** mit der EU-Richtlinie über den temporären Schutz verbundene **Bewegungsfreiheit**. Wer als ukrainische Geflüchtete nicht fürchten muss, nach einer Reise in die Ukraine ihren Status in der EU zu verlieren, wird eher bereit sein, sich in den Wiederaufbau auch dann einzubringen, wenn die Rückkehrabsicht angesichts unklarer Aussichten noch nicht definitiv ist.

Insgesamt stellen die Mobilisierung internationaler migrantischer Netzwerke und die sich formierenden, oftmals **transnationalen Netzwerke der Geflüchteten**, die eng mit der Ukraine verbunden

bleiben, eine vielversprechende Ressource für den transformativen Wiederaufbau der Ukraine dar.

## (Re-)Integration Geflüchteter

Eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe im Wiederaufbau wird die (Re-)Integration Geflüchteter sein. Sowohl die Zahl der Binnenflüchtlinge wie die der ins Ausland Geflohenen geht in die Millionen. Etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung ist derzeit in Bewegung. Nicht alle werden in ihre Heimatorte zurückkehren können oder wollen, zumal viele Ukrainer\*innen seit 2014 mehrmals fliehen mussten. Aber noch hoffen die meisten auf eine baldige **Rückkehr**. Diese **wird indes oft nicht spannungsfrei erfolgen**. Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen werden Unterstützung benötigen: einerseits dabei, den Zurückkehrenden wie den einst Zurückgelassenen bei der Bewältigung ihrer psychischen und sozioökonomischen Ausnahmesituationen zu helfen; und andererseits, um Ressentiments zwischen Geflüchteten und Zurückgebliebenen entgegenzuwirken.

## Soziale Sicherung und „Just Transition“

Die Verarmung der ukrainischen Bevölkerung schreitet rasant voran: Nach Schätzungen der Weltbank ist die Armutsquote von einem einstelligen Wert vor dem Krieg auf 25 % im Herbst 2022 angestiegen und droht sich 2023 auf über 50 % zu erhöhen; andere Einschätzungen beurteilen die Lage als noch prekärer. Zerstörung, Reintegration, Wiederaufbau und Transformation stellen die Menschen vor gewaltige soziale, ökonomische und auch kulturelle Herausforderungen, die nicht alle ohne staatliche Unterstützung bzw. soziale Sicherung werden bewältigen können. Will der ukraini-

sche Staat seine Legitimität in der Bevölkerung bewahren, so muss er den „Wiederaufbau bei gleichzeitiger Transformation“ nicht nur sozial verträglich gestalten, sondern auf mittlere Sicht die **soziale Notlage substanziell verringern** und dabei auch Ziele wie **Geschlechtergerechtigkeit, weniger sozioökonomische Exklusion und mehr gesellschaftlichen Zusammenhalt** priorisieren.

Auch für diese enormen Aufgaben wird die Ukraine Unterstützung benötigen. Instrumente der sozialen Sicherung können kurz- bis mittelfristig durch Geber bereitgestellt werden. Wo immer möglich, sollten sie aber **mittels der bestehenden ukrainischen Transfersysteme** umgesetzt werden. Auch bei Reformen des bestehenden Sozialsystems muss externe finanzielle und technische Unterstützung so ausgestaltet sein, dass **kein Zweifel an der Eigenverantwortung und Zuständigkeit des ukrainischen Staates** aufkommen kann. Treten stattdessen externe Organisationen in „Ersatzvornahme“, droht ein Legitimitätsverlust für den ukrainischen Staat, dem illegitime Einflussnahme von außen vorgeworfen würde.

## Schluss

Der Ausgang des Krieges, den Russland gegen die Ukraine führt, ist weiter ungewiss. Zum Wiederaufbau gehören bereits jetzt finanzielle Hilfen und die Reparatur von Infrastruktur; mittelfristig geht es um eine Transformation, die alle gesellschaftlichen und staatlichen Bereiche umfasst. Die Ukraine bringt dafür vergleichsweise gute Voraussetzungen mit, doch auch die Risiken sind nicht gering. Nur ein inklusiver, anpassungsfähiger sowie von Ukrainer\*innen und internationalen Partnern gemeinsam getragener Wiederaufbauprozess hat Aussicht auf nachhaltigen Erfolg.

## Literatur

Bergmann, J., & Romanyshyn, I. (2022). *Wiederaufbau in der Ukraine: Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte* (IDOS Policy Brief 8/2022). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb8.2022>

Hartmann, C. et al. (2022). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Sasse, G. (2022). *Der Krieg gegen die Ukraine*. München: Beck.



**Dr. Jörn Grävingholt** ist Senior Researcher im Forschungsprogramm „Transformation politischer (Un-)Ordnung“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: joern.graevingholt@idos-research.de

**Prof. Dr. Jörg Faust** ist Direktor des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

E-Mail: joerg.faust@deval.org

**Prof. Dr. Alexander Libman** leitet die Abteilung Politik am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin.

E-Mail: alexander.libman@fu-berlin.de

**Prof. Dr. Solveig Richter** hat die Heisenberg Professur für Internationale Beziehungen und transnationale Politik an der Universität Leipzig inne.

E-Mail: solveig.richter@uni-leipzig.de

**Prof. Dr. Gwendolyn Sasse** ist wissenschaftliche Direktorin des Zentrums für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) sowie Einstein-Professorin für Vergleichende Demokratie- und Autoritarismusforschung, Humboldt Universität zu Berlin.

E-Mail: gwendolyn.sasse@zois-berlin.de

**Dr. Susan Stewart** ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe „Osteuropa und Eurasien“ bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

E-Mail: susan.stewart@swp-berlin.org

*Diesem IDOS Policy Brief liegt ein Impulspapier der Autor\*innen für Bundesentwicklungsministerin Svenja Schulze zugrunde, das im Vorfeld der Berliner Wiederaufbaukonferenz für die Ukraine im Oktober 2022 entstand. Teile daraus sind in einen Beitrag eingeflossen, der am 29. Oktober 2022 auf Zeit Online erschienen ist (<https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-10/ukraine-wiederaufbau-konferenz-berlin>).*

*Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW).*

Zitationsvorschlag:

Grävingholt, J., Faust, J., Libman, A., Richter, S., Sasse, G., & Stewart, S. (2023). *Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss* (IDOS Policy Brief 2/2023). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb2.2023>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor\*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor\*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb2.2023>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: [publications@idos-research.de](mailto:publications@idos-research.de)

<https://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

