

Poluschkin, Garry et al.

Article

Wiederaufbauplan: Wie gelingt der Neuanfang in der Ukraine?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Poluschkin, Garry et al. (2023) : Wiederaufbauplan: Wie gelingt der Neuanfang in der Ukraine?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 76, Iss. 04, pp. 03-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/272106>

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.

Wiederaufbauplan: Wie gelingt der Neuanfang in der Ukraine?

Obwohl der Krieg in der Ukraine noch andauert und ein Ende nicht absehbar ist, gibt es bereits Pläne für den Wiederaufbau nach dem Krieg. Schätzungen gehen von einem Bedarf von Hunderten von Milliarden US-Dollar aus. Allein wird die Ukraine den Wiederaufbau nicht stemmen können. Deutschland, die EU und die USA haben anhaltende finanzielle Unterstützung zugesagt. Und verschiedene Expertenteams entwickeln Vorschläge zur wirtschaftlichen und politischen Zukunft des Landes. Welche Voraussetzungen hat ein Neuanfang in der Ukraine, und wie kann er gelingen?

Garry Poluschkin und Robert Kirchner

Voraussetzungen und Bedingungen für einen Wiederaufbau der Ukraine

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat neben seinen schrecklichen humanitären Folgen auch schwerwiegende Implikationen für die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine. Die Angebotsseite der Wirtschaft erlitt einen gewaltigen Schock, weil mehr als 5 Mio. Menschen im Inland und weitere 8 Mio. Menschen ins Ausland vertrieben wurden. Des Weiteren wurde der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock durch direkte Schäden in Höhe von 144 Mrd. US-Dollar bis Februar 2023 stark beschädigt (Kyiv School of Economics 2022). Weitläufig vermint Landstriche sind hier noch nicht enthalten. Auf der Nachfrageseite hat die Flüchtlingswelle starke Implikationen auf den privaten Konsum. Zusätzlich ging der Güterexport 2022 um 35% zurück, vor allem aufgrund der russischen Besetzung und Blockade der ukrainischen Seehäfen. Insgesamt fiel das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2022 laut Schnellschätzung der ukrainischen Statistikbehörde real um 29% zum Vorjahr – ein dramatischer Einbruch. Allerdings zeigt diese Entwicklung gleichzeitig, dass die ukrainische Wirtschaft eine stärkere Resilienz bewies, als noch im Frühjahr 2022 erwartet wurde, beispielsweise von der Weltbank (damalige Prognose: –45,1%). Auch die seit Oktober 2022 anhaltenden russischen Raketenangriffe auf das Energiesystem haben die Wirtschaftsaktivitäten nicht nachhaltig schädigen können. Da Russlands Angriffskrieg weiter andauert, werden die meisten kriegsbedingten Faktoren auch 2023 die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Wir prognostizieren ein Wirtschaftswachstum von 1,8% zum Vorjahr (Betliy et al. 2022), das somit keine umfassende wirtschaftliche Erho-

lung impliziert. Die Prognose unterliegt jedoch großen Unsicherheiten über den weiteren Kriegsverlauf.

VORAUSSETZUNG FÜR DEN WIEDERAUFBAU DER UKRAINE IST DAS WIRTSCHAFTLICHE ÜBERLEBEN DES KRIEGES

Die Nationalbank der Ukraine (NBU) hat makroökonomisch schnell auf den Kriegsbeginn reagiert und ist dabei vom vorherrschenden »Inflation Targeting« abgerückt. So wurde der vorher flexible Wechselkurs auf dem Vorkriegsniveau fixiert und als zentraler Anker genutzt. Gleichzeitig wurden strikte Kapitalkontrollen eingeführt, um die externe Stabilität zu sichern. Blockierte und besetzte ukrainische Seehäfen als zentrale Exportrouten und die zeitweilige Befreiung von Zöllen und Abgaben auf Importe (z. B. um zerstörte kritische Güter schnell einführen zu können) führten allerdings zu einem Außenhandelsungleichgewicht, das wiederum Druck auf den Wechselkurs ausübte. Der offizielle Wechselkurs musste von 29,25 Hrywnja/US-Dollar (dem Vorkriegskurs) auf 36,57 Hrywnja/US-Dollar im



Garry Poluschkin

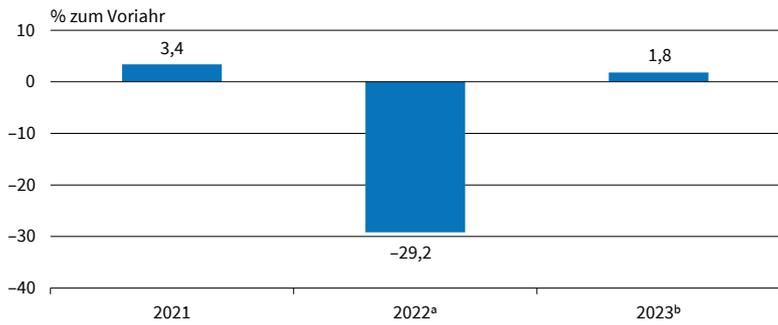
ist Berater und Länderkoordinator des German Economic Team für die Ukraine.



Robert Kirchner

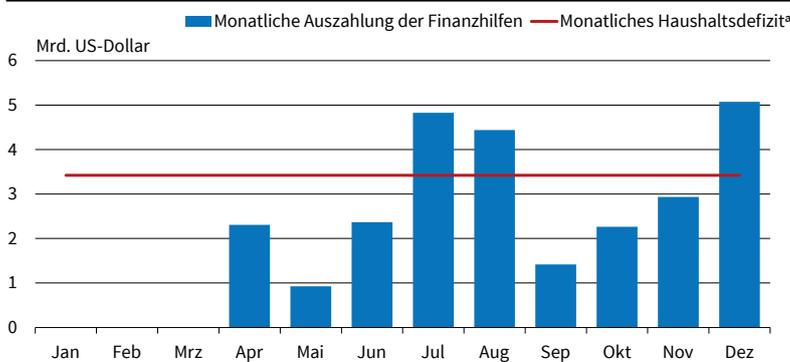
ist stellvertretender Leiter des German Economic Team.

Abb. 1
Veränderungen des realen BIP



^a Schnellschätzung.
^b Prognose (Betliy et al. 2022).
Quelle: Ukrainische Statistikbehörde. © ifo Institut

Abb. 2
Auszahlungen der internationalen Finanzhilfen versus Haushaltsdefizit 2022



^a Monatliches Haushaltsdefizit ohne Einbezug von Zuschüssen, Euro/US-Dollar-Monatsdurchschnittskurs.
Quelle: Finanzministerium der Ukraine; Kiel Institut für Weltwirtschaft. © ifo Institut

Juli 2022 abgewertet werden. Unter anderem haben das Getreideabkommen, die wieder eingeführten Importabgaben sowie die steigenden westlichen Finanzhilfen den Druck auf den Wechselkurs reduziert. Auch die Erhöhung des Leitzinses im Juni 2022 auf 25% p.a. stabilisierte Wechselkurerwartungen. Der Wechselkurs auf dem »Cash-Market« befindet sich im März 2023 nun auf ähnlichem Niveau bei etwa 38–39 Hrywnja/US-Dollar. Ebenso wurde der Bankensektor durch die NBU umfassend mit Liquidität versorgt. Bank-Runs wurden so vermieden (Kirchner et al. 2022). Weitere Gründe für die anhaltende Funktionsfähigkeit des Sektors waren – neben der umsichtigen Reaktion der NBU – auch vergangene Reformen und die fortgeschrittene Digitalisierung (Kirchner et al. 2022).

Es verwundert in dieser schwierigen Lage nicht, dass die Inflation stark anstieg, von 10,0% im Dezember 2021 auf 26,6% im Dezember 2022. Zum einen waren zerstörte und blockierte nationale und internationale Lieferketten für den Preisanstieg verantwortlich. Zum anderen war die NBU gezwungen, die Fiskalpolitik mit direkter monetärer Haushaltsfinanzierung zu unterstützen, was vor dem Krieg gesetzlich ausgeschlossen war. Die gesunkenen Steuereinnahmen (2022: –8% zum Vorjahr), verbunden mit gestiegenen Ausgaben (+65%) und einem fehlenden Zugang zum internationalen Kapitalmarkt ließen hier kurzfristig keine andere Lösung

zu. Russlands Angriff führte zu einer dramatischen Erhöhung der Verteidigungsausgaben, die im letzten Jahr 23% des BIP ausmachten. Insgesamt entstand ein Haushaltsdefizit von 41 Mrd. US-Dollar (= 27% des BIP, exkl. Finanzhilfen in Form von Zuschüssen).

Auch 2023 wird die Finanzierung der Verteidigungsausgaben, die in Höhe von 14% des BIP geplant sind, entscheidend für den weiteren Kriegsverlauf sein. Dabei ist im Haushalt ein Defizit von 38 Mrd. US-Dollar vorgesehen. Die erste Priorität ist es somit, diese Lücke zu schließen. Da zur Sicherung der makrofinanziellen Stabilität und der Unabhängigkeit der Zentralbank die weitere monetäre Haushaltsfinanzierung begrenzt werden muss, ist die Ukraine unbedingt auf die Finanzhilfen ihrer Partnerländer und -institutionen angewiesen. Die EU sagten 18 Mrd. Euro, die USA 14 Mrd. US-Dollar zu, und ein mehrjähriges IWF-Programm über die Gesamthöhe von 15,6 Mrd. US-Dollar mit einer sofortigen Auszahlung von 2,7 Mrd. US-Dollar wurde Ende März beschlossen. Zweitens ist von Bedeutung, dass die zugesagten Hilfen regelmäßig und koordiniert ausgezahlt werden. Im vergangenen Jahr führten verzögerte und unkoordinierte Auszahlungen zu Planungsschwierigkeiten und Ausgabekürzungen im Mai und Juni.

In dieser Hinsicht war die Aufsetzung einer internationalen Koordinierungsinstitution im ersten Quartal 2023 (»Multi-Agency Donor Coordination Platform«, sog. »Financial Ramstein«) ein wichtiger Schritt. Alles in allem sind die Sicherung der makrofinanziellen Stabilität und die Finanzierung aller notwendigen Staatsausgaben die oberste Priorität für die Ukraine, um den Krieg zu gewinnen.

DIE ENTWICKLUNG EINES KOORDINIERTEN PLANS IST BEDINGUNG FÜR DEN ERFOLG DES WIEDERAUFBAUS

Solange Russland seine Invasion fortsetzt, muss der Fokus auf dem Überleben der Ukraine liegen. Allerdings müssen Mittel zur Reparatur von Schäden schnell und flexibel vorrätig sein, um die kritische Infrastruktur weiter betreiben zu können. Gleichzeitig ist jetzt auch die Zeit, Vorschläge für den Wiederaufbau zu diskutieren, um einen mit allen Stakeholdern abgestimmten Wiederaufbauplan zu entwickeln. Auch die Entwicklung des Marshall-Plans für Europa fing noch während des Zweiten Weltkrieges an. So existieren jetzt bereits mehrere Studien, die institutionelle Vorschläge für den Wiederaufbau der Ukraine erörtern. Schon sechs Wochen nach Beginn des russischen Angriffskrieges teilen Becker et al. (2022) Vorschläge für den Wiederaufbau sequenziell auf verschiedene Phasen während und nach dem Krieg auf. Eine ähnliche sequenzielle Struktur schlagen Ganster et al. (2022) vor, während das ukrainische Ministerkabinett (2022) in seinem Lugano Konferenzdokument und die Europäische Kommission (2022) eher die parallelen Herausforderungen des Wiederaufbaus betonen. Alle

Studien stimmen überein, die Ukraine nach dem Prinzip »Build Back Better« nachhaltig wiederaufzubauen.

Dabei ist die Situation in der Ukraine gerade die Folgende. Während etwa 18% des ukrainischen Territoriums momentan von Russland besetzt sind, betragen die Schäden an Wohngebäuden bis Februar 2023 54 Mrd. US-Dollar (Kyiv School of Economics 2022). Dazu kommen häufige Ausfälle der Strom- und Wasserversorgung durch Russlands gezielte Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur. Um Städte bewohnbar zu halten und die Rückkehr von Geflüchteten zu ermöglichen, ist die sofortige Reparatur kritischer Infrastruktur parallel zu den Kriegsherausforderungen unabdingbar. Diese Perspektive kann teilweise zum Trade-off mit der Konzeption eines nachhaltigen grünen Wiederaufbaus führen, der zeitaufwändige Planungen erfordert. Dennoch muss schnell gehandelt werden, um den regionalen und demografischen Herausforderungen entgegenzuwirken. Eine Lösung für diesen Trade-off können beispielsweise dezentrale Energiesysteme auf mikroökonomischer Ebene sein, die mit erneuerbaren Energien verbunden werden können (Saparova et al. 2023).

Ein weiterer Punkt, der in den meisten Studien betont wird, ist die »Ownership« des Wiederaufbaus durch die Ukraine. In diesem Kontext empfehlen insbesondere Becker et al. (2022) die Schaffung einer unabhängigen Wiederaufbauinstitution in der Ukraine und ihre Zusammenarbeit mit lokalen Verwaltungsebenen. Hierbei erzielte die Ukraine durch die Gründung der staatlichen Agentur für Wiederaufbau im Januar 2023 erste Fortschritte. Ihre wichtigste Aufgabe liegt in der Implementierung von Wiederaufbauprojekten, während die Projektinitiativen von zentraler oder lokalen Verwaltungsebenen ausgehen sollen. Auch der Austausch zwischen der Agentur und NGOs wird von Bedeutung sein, um der starken Zivilgesellschaft der Ukraine gerecht zu werden. Es bleiben allerdings einige Herausforderungen offen, die vorab gelöst werden müssen:

Erstens ist die Finanzierungsform relevant. Zuschüsse sind gegenüber Krediten zu bevorzugen, denn sie reduzieren Herausforderungen in der Schuldentragfähigkeit. Außerdem sind lokale Verwaltungsebenen zu einem großen Teil nicht in der Lage, Projekte mit Krediten zu finanzieren. Zweitens ist die Transparenz des Ausschreibungsverfahrens essenziell. Hierzu kann auf den positiven Erfahrungen des digitalen Beschaffungswesens von ProZorro zurückgegriffen werden. Drittens ist von Bedeutung, dass die Ukraine und ihre Partnerländer juristische Schritte einleiten, um eingefrorene russische Zentralbankreserven (geschätzt 312 Mrd. US-Dollar, basierend auf Angaben der russischen Zentralbank vom Juni 21) bzw. weitere russische Vermögen für den Wiederaufbau zu nutzen. Viertens kann und darf der Wiederaufbau nicht ausschließlich durch staatliche Finanzmittel dominiert werden. Alle vier Studien betonen, dass privaten Investitionen für den Wiederaufbau eine Schlüsselrolle

zukommen, weil sie Produktivitätsgewinne bringen und Crowding-Out-Effekte vermeiden. Der Privatsektor war 2020 für 79% der Bruttowertschöpfung und 76% der Beschäftigung in der Ukraine verantwortlich. Allerdings wird auch nach der Beendigung des Krieges die schwierige Sicherheitslage private Investitionen negativ beeinflussen. Daher sind Versicherungslösungen für private Investitionen z. B. gegen Kriegs-, Terrorismus- und Minenschäden von Bedeutung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz bietet auch weiterhin für deutsche Unternehmen Investitionsversicherungen gegen Kriegsschäden an. In Zukunft wird es wichtig sein, solche Versicherungsleistungen international zu koordinieren, um private Investitionen, ob inländische oder ausländische, in der Ukraine versichern zu können (Janus et al. 2023). Schließlich ist fünftens die internationale Koordination auch nach Kriegsende über die gesamte Dauer des Wiederaufbaus essenziell.

DER WIEDERAUFBAU UND DIE EU-INTEGRATION SIND EIN GEMEINSAMER PROZESS

Darüber hinaus unterstreichen alle genannten Konzepte, dass der Wiederaufbau mit der EU-Mitgliedschaft der Ukraine verknüpft werden muss. Dies ist umso mehr von Bedeutung, nachdem der Ukraine im Juni 2022 der EU-Kandidatenstatus zugesprochen wurde. Dieser Schritt zur Mitgliedschaft ist jedoch kein Automatismus. Sieben Reformschritte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Justizwesen sind dabei voraussetzend, um die Beitrittsverhandlungen zu beginnen. Laut dem Reform-Index-Projekt von VoxUkraine (Alekanina 2023) wurde ein Teil davon trotz des andauernden Krieges bereits umgesetzt. Für die zukünftige EU-Mitgliedschaft wird darüber hinaus die gesetzliche und politische Implementierung aller Kapitel der EU-Acquis von Bedeutung sein. Allerdings hat die Ukraine im Zuge des Assoziierungsabkommens mit der EU einen signifikanten Teil bereits vorbereitet oder schon umgesetzt. Dazu gehören beispielsweise die Abschaffung der meisten Zölle (EU-Kommission 2023a) im Rahmen des nach der Maidan-Revolution 2014 mit der EU unterzeichneten vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) sowie vorbereitete Maßnahmen zur Unterzeichnung eines Abkommens über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen für Industrieprodukte mit der EU (»ACAA«). Die EU bescheinigt der Ukraine insgesamt ein gutes Niveau an Vorbereitung (Europäische Kommission 2023b).

Da die Reparatur der kritischen Infrastruktur bereits während des Krieges zu erfolgen hat, ist das Befolgen von EU-Standards bereits jetzt vor der vollständigen Mitgliedschaft relevant. Aber insbesondere für die Zeit des umfassenden langfristigen Wiederaufbaus nach Kriegsende ist die Annäherung der gesetzlichen Rahmenbedingungen von großer Bedeutung. Sie fördern Rechtsstaatlichkeit, ein verbessertes Unternehmensklima für private Investitionen und die grüne

Transformation. Auf diesen Säulen wird der Wiederaufbau beruhen. Aus diesem Grund sollte das Ziel aller Stakeholder sein, den Wiederaufbau und die EU-Integration als einen einheitlichen Prozess zu verfolgen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der russische Angriff auf die Ukraine hat neben seinen furchtbaren Folgen für die Menschen in der Ukraine auch verheerende wirtschaftliche Implikationen. So ist die Wirtschaft im vergangenen Jahr um knapp 30% geschrumpft, und die reinen Infrastrukturschäden liegen aktuell bei geschätzten 144 Mrd. US-Dollar und steigen weiter. Die gesamten Kosten des Wiederaufbaus unter Berücksichtigung von »Build Back Better« liegen laut einer aktuellen Schätzung der Weltbank et al. (2023) vom Februar 2023 bei 411 Mrd. US-Dollar. Es werden aber auch höhere Zahlen genannt, weil u.a. Schäden, die durch den Krieg in der Ostukraine vor dem 24. Februar 2022 entstanden sind, nicht in diese Schätzung einfließen. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass der Wiederaufbau dieses vom Krieg schwer gezeichneten Landes eine langfristige multilaterale Herausforderung sein wird. Insbesondere wird die EU hier eine hervorgehobene Rolle einnehmen, nachdem sie der Ukraine im vergangenen Jahr eine konkrete Beitrittsperspektive eröffnet hat. Positiv zu vermerken ist, dass bereits jetzt Pläne und Konzepte für diesen Prozess intensiv diskutiert werden, um dann bei einer Verbesserung der Sicherheitslage schnell aktiv werden zu können. Dies umfasst neben öffentlichen Akteuren auch den Privatsektor, ohne den ein nachhaltiger Wiederaufbau nur schwer vorstellbar ist. Gleichzeitig darf die Diskussion der Wiederaufbaukonzepte nicht den Blick darauf verstellen, dass jetzt während des andauernden Krieges das Gebot der Stunde die umfassende Unterstützung der Ukraine in humanitärer, finanzieller und militärischer Hinsicht ist.

REFERENZEN

Alekankina, K. (2023), »On a Way to the EU. An Overview of the Reforms in the Fourth Quarter of 2022«, *VoxUkraine*, 9. Februar, verfügbar unter: <https://voxukraine.org/en/on-a-way-to-the-eu-an-overview-of-the-reforms-in-the-fourth-quarter-of-2022/>.

Becker, T., B. Eichengreen und Y. Gorodnichenko (2022), »A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine: Introduction«, in: S. Guriev, S. Johnson,

T. Mylovanov, K. Rogoff und B. Weder di Mauro (Hrsg.), *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, CEPR Press, London.

Betliy, O., V. Kravchuk, G. Poluschkin und R. Kirchner (2022), *Economic Forecast for 2023: War Causes Huge Uncertainty*, German Economic Team, Forecast Series 02/2022, verfügbar unter: https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2023/01/GET_UKR_FS_02_2022.pdf.

Europäische Kommission (2022), *Communicating from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Ukraine Relief and Reconstruction*, European Commission, Brüssel.

Europäische Kommission (2023a), »Vertiefte und umfassende Freihandelszone EU-Ukraine«, Europäische Kommission, Brüssel, verfügbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/de/content/vertiefte-und-umfassende-freihandelszone-eu-ukraine>.

Europäische Kommission (2023b), *Commission Analytical Report on Ukraine's Alignment with the EU Acquis*, Europäische Kommission, Brüssel.

Ganster, R., J. Kirkegaard, T. Kleine-Brockhoff und B. Stokes (2022), »Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Fund«, German Marshall Fund, 7. September, verfügbar unter: <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.

Janus, H., G. Poluschkin und R. Kirchner (2023), *Guarantee Schemes for Private Investment in the Events of Terrorism and War: International Experience and Implications for Ukraine*, German Economic Team, Technical Note 01, verfügbar unter: https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2023/02/GET_UKR_TN_01_2023-1.pdf.

Kirchner, R., G. Poluschkin, M. Repko und M. Samoliuk (2022), *The Banking Sector in Times of War: Current Situation and Challenges*, German Economic Team, Policy Paper 04, verfügbar unter: https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/06/GET_UKR_PP_04_2022.pdf.

Kyiv School of Economics (2022), »During the Year of the Full-Scale War, the Total Amount of Damages Caused Russia to Ukraine's Infrastructure Has Reached Almost \$143.8 Billion«, 22. März, verfügbar unter: <https://kse.ua/about-the-school/news/during-the-year-of-the-full-scale-war-the-total-amount-of-damages-caused-russia-to-ukraine-s-infrastructure-has-reached-almost-143-8-billion/>.

Saparova, D., R. Stubbe und P. Bilek (2023), »Keeping the Lights on in Times of Grid Outages. Solar PV Panels, Battery Storage Systems and Diesel Generators«, *Low Carbon Ukraine*, Policy Briefing 01, verfügbar unter: <https://www.lowcarbonukraine.com/en/keeping-the-lights-on-in-times-of-grid-outages-solar-pv-panels-battery-storage-systems-and-diesel-generators>.

Ukrainisches Ministerkabinett (2022), »Ukraine's National Recovery Plan«, Ukraine Recovery Conference Lugano, verfügbar unter: <https://www.urc-international.com/>.

Ukrainische Statistikbehörde (2023), »The Operative Estimate of the GDP for Q IV, 2022 Was Made«, verfügbar unter: https://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2023/zmist/news/vvp_04_2022_e.htm.

Weltbank (2022), *Global Economic Prospects June 2022*, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington.

Weltbank, Regierung der Ukraine, Europäische Union, Vereinte Nationen (2023), *Ukraine – Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022–2023*, Washington, D.C. rouf, verfügbar unter: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>.

Zentralbank der Russischen Föderation (2022), »Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report«, No.1 (61).



Julian Bergmann

Die Europäische Union und der Wiederaufbau der Ukraine – bereit für die Herkulesaufgabe?

PD Dr. habil Julian Bergmann

ist Senior Researcher am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

Vertreter*innen der EU, wie Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Präsident des

Europäischen Rates Charles Michel haben sich frühzeitig dafür ausgesprochen, dass die EU einen gewichtigen finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau des Landes

leisten sollte (Europäische Kommission 2022a; Europäischer Rat 2022). Durch den Beschluss des Europäischen Rates vom 23. Juni 2022, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zu gewähren, ist die EU-Mitgliedschaft der Ukraine zum wichtigen Zielhorizont für den Prozess des Wiederaufbaus geworden. Doch ist die EU bereit für diese »Generationenaufgabe«, wie Bundeskanzler Scholz den Wiederaufbau der Ukraine bezeichnete? (Bundesregierung 2022). Und welchen spezifischen Beitrag kann die EU zum Wiederaufbau leisten?

UMFANGREICHE EU-UNTERSTÜTZUNG SEIT BEGINN DER RUSSISCHEN INVASION

Die EU hat schnell, umfassend und entschlossen auf die russische Invasion in der Ukraine reagiert. Neben bisher zehn Sanktionspaketen gegen Russland und umfangreicher Militärhilfe, finanziert durch die von den Mitgliedstaaten getragene Europäische Friedensfazilität (EPF), hat die EU auch Makrofinanzhilfen und Unterstützung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe bereitgestellt (vgl. Tab. 1). Insbesondere die in Form von Krediten bereitgestellten Makrofinanzhilfen in Höhe von 7,2 Mrd. Euro 2022 und 18 Mrd. Euro 2023 leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes und der Gewährleistung der Liquidität des ukrainischen Staates. Gleichzeitig tragen Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe bereits jetzt nicht nur zur Linderung unmittelbaren Leids der Bevölkerung, sondern auch zur Reparatur der von russischen Luftangriffen zerstörten oder beschädigten zivilen Infrastruktur wie Schulen, Krankenhäusern, Wohnungen, Stromnetzen oder Kraftwerken bei.

FOKUS AUF SOFORTHILFEN

Zwar hatte die politische Debatte in Brüssel über den Wiederaufbau der Ukraine bereits im Frühjahr 2022 begonnen. Jedoch hat spätestens seit dem Sommer 2022 die kurzfristige Unterstützung des Landes, gerade auch im militärischen Bereich, die langfristigen Planungen zum Wiederaufbau wieder etwas in den Hintergrund gedrängt.

Bereits auf der Tagung des Europäischen Rates am 24. und 25. März 2022 forderten die Staats- und Regierungschef*innen der EU die langfristige Unterstützung für den demokratischen Wiederaufbau der Ukraine, unter anderem durch die Einrichtung eines Solidaritäts-Treuhandfonds. Am 18. Mai 2022 schlug die Europäische Kommission in einer Mitteilung ihrerseits die Einrichtung einer Geber-Koordinierungsplattform unter ukrainischem und EU-Kovorsitz vor sowie die Schaffung einer Ukraine-Wiederaufbaufazilität (»Rebuild Ukraine Facility«) als zentrales Finanzierungsinstrument auf EU-Seite (Europäische Kommission 2022b). Letzteres solle durch eine Kombination aus Zuschüssen und Darlehen der Ukraine

Tab. 1

Unterstützung durch die EU

Art der Hilfe	Höhe (in Mrd. Euro)
Militärhilfe über die Europäische Friedensfazilität	4,6
Makrofinanzhilfe	25,2
Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe	4,8
... bereitgestellt von der Europäischen Kommission	2,5
... bereitgestellt von der Europäischen Investitionsbank	2,3
EU-Unterstützung insgesamt (Stand: März 2023)	34,6

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Grundlage von Zahlen der Europäischen Kommission (2023), Stand: 17. April 2023.

finanzielle Unterstützung gewähren. Der Vorschlag sieht vor, die Unterstützung der Ukraine zum einen durch zusätzliche Beiträge von EU-Mitgliedstaaten und Drittländern sowie durch bestehende EU-Instrumente zu finanzieren – gegebenenfalls im Rahmen einer gezielten Überarbeitung des bestehenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027. Zum anderen werden im Vorschlag die Optionen genannt, Kredite auf den Kapitalmärkten im Namen der EU aufzunehmen (Bergmann und Romanyshyn 2022, S. 5).

Obwohl die Kommission mit ihrer Mitteilung frühzeitig konkrete Optionen für die Finanzierung und Governance-Fragen der EU-Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine auf den Tisch gelegt hatte, sind diese seitdem kaum weiter konkretisiert worden. Die von der Kommission vorgeschlagene Koordinierungsplattform ist inzwischen eingerichtet, allerdings im Rahmen der G-7-Staaten und mit einem trilateralen Vorsitz der Ukraine, der USA und der EU, wobei letztere das Sekretariat der Plattform in Brüssel stellt. Auf Seiten der Kommission scheint der Gegenwind, den man in Bezug auf den Vorschlag einer Führungsrolle der EU bei der Koordinierung des Wiederaufbaus von anderen Gebern erhalten hatte, dazu geführt zu haben, dass man mit EU-eigenen Vorschlägen zur Wiederaufbauplanung zunächst etwas zurückhaltender umgeht (Brzozowski und Allenbach-Ammann 2023).

Auf Seiten der Mitgliedstaaten scheinen der ungewisse Ausgang des Krieges und die kaum vorhersehbare Höhe der Kosten des Wiederaufbaus dazu zu führen, dass man sich zunächst auf die Soforthilfe konzentriert. So konnten sich die Mitgliedstaaten zwar nach längeren Verhandlungen und der Überwindung der Blockade der ungarischen Regierung auf die 18 Mrd. Euro Budgethilfe an die ukrainische Regierung für 2023 einigen. Jedoch gibt es bisher keine Vereinbarung über weitere Unterstützung über diesen Zeitraum hinaus.

VON DER SOFORTHILFE ZUR LANGFRISTIGEN EU-UNTERSTÜTZUNG DES WIEDERAUFBAUS

Um die Planungen für den langfristigen EU-Beitrag zum Wiederaufbau der Ukraine voranzutreiben, sollten

die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten möglichst schnell folgende drei Herausforderungen angehen: die Klärung der Finanzierung des EU-Beitrags zum Wiederaufbau, die Reform des EU-Beitrittsprozesses, und eine transparente und proaktive Kommunikation der Aufgabe des Wiederaufbaus an die europäische Öffentlichkeit.

KLÄRUNG DER FINANZIERUNG DES EU-BEITRAGS ZUM WIEDERAUFBAU

Auch wenn die Höhe der für den Wiederaufbau insgesamt notwendigen Mittel nicht in naher Zukunft feststehen wird, hat der Wiederaufbau bereits begonnen und wird schon in den nächsten Monaten umfassendere Geberunterstützung notwendig machen. Daher sollte die EU bereits jetzt ihre Pläne für das »Wie« der langfristigen Finanzierung ihres Beitrags zum Wiederaufbau konkretisieren. Die bevorstehende Zwischenevaluierung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (»mid-term review«) bietet hierzu eine gute Gelegenheit. Im Dezember 2022 hatte das Europäische Parlament bereits in einer Resolution den dringenden Überarbeitungsbedarf des MFR 2021–2027 angemahnt, der bereits nach den ersten zwei Jahren an seine Grenzen gekommen sei (Europäisches Parlament 2022). Das Europäische Parlament verlangte zudem, zusätzliche Mittel für neue politische Prioritäten, die in den MFR-Verhandlungen 2020 noch nicht absehbar waren – wie der Wiederaufbau der Ukraine – vorzusehen. In ihrem für das zweite Quartal 2023 angekündigten Vorschlag zur Überarbeitung des MFR sollte die Kommission einen klaren Plan aufzeigen, wie die EU über 2023 hinaus Wiederaufbaumaßnahmen und Reformprozesse in der Ukraine finanziell unterstützen möchte und welche Rolle dabei EU-Haushaltsmittel spielen sollen. Dies sollte auch zum Anlass dienen, über die Form der finanziellen Unterstützung für die Ukraine nachzudenken. Denn bei den bisher geleisteten Makrofinanzhilfen handelt es sich um reine Darlehen, die die Ukraine ab 2033 und über einen Zeitraum von 35 Jahren zurückzahlen muss. Trotz dieser für die Ukraine äußerst günstigen Bedingungen besteht ein gewisses Risiko, dass die Kredite nicht zurückgezahlt werden könnten, wie auch jüngst der Europäische Rechnungshof anmerkte (Europäischer Rechnungshof 2022). Bereits bei den Verhandlungen über die Makrofinanzhilfen im Jahr 2022 hatten einige Mitgliedstaaten darauf gedrängt, die Unterstützung der Ukraine in Form von Zuschüssen statt Darlehen zu gestalten. Der aktuelle MFR bietet hierfür keinen Spielraum, aber seine anstehende Überarbeitung böte die Chance, durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten die für die Ukraine verfügbaren Mittel zu erhöhen. Dies bedeutet nicht, dass nicht auch zukünftig ein Teil der EU-Unterstützung für den Wiederaufbau in Form von Darlehen geleistet werden könnte, für die die Kommission Kredite im Namen der EU auf den Kapitalmärkten aufnähme. Gleichwohl wären zusätzliche

Beiträge der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt für den Wiederaufbau der Ukraine ein starkes Zeichen der langfristigen und nachhaltigen Solidarität mit dem Land und ein wichtiges politisches Signal an andere Geber, insbesondere die USA, dass die EU zur Übernahme einer Führungsrolle in den Wiederaufbaubemühungen bereit ist.

WEITERE FINANZIERUNGSQUELLEN NUTZEN

Darüber hinaus ist bereits klar, dass öffentliche Entwicklungshilfe allein nicht die Bedarfe für den Wiederaufbau der Ukraine decken können wird. Daher sollte die EU prüfen, wie sie zusätzliche Anreize für private Investitionen mit Hilfe von Risikogarantien setzen kann.

Schließlich muss mehr Bewegung in die Frage der Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine kommen. Der Vorschlag von Kommissionspräsidentin von der Leyen vom 30. November 2022, auf ein internationales Abkommen hinzuwirken, das dies ermöglicht, ist ein wichtiger erster Schritt (Europäische Kommission 2022c). Die EU-Mitgliedstaaten sollten diese Initiative unterstützen und gemeinsam mit der Kommission darauf hinarbeiten, möglichst schon während der schwedischen Ratspräsidentschaft die rechtlichen Aspekte zu klären und eine Entscheidung für die EU in dieser Frage zu treffen.

FLEXIBILISIERUNG DES EU-BEITRITTSPROZESSES VORANTREIBEN

Die Entscheidung, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zu gewähren, formuliert einen gemeinsamen Zielhorizont für die Wiederaufbaubemühungen. Die Beitrittsperspektive kann einen starken Reformanreiz für die politischen Eliten und die Gesellschaft der Ukraine bieten, aber auch als zentraler Hebel der EU fungieren, um auf einen transformativen und auch ökologisch und sozial nachhaltigen Wiederaufbau hinzuwirken (Grävingsholt et al. 2023). Dieser Hebel kann jedoch nur funktionieren, wenn die Beitrittsperspektive für die Ukraine glaubwürdig und in einer zeitlichen Perspektive realistisch ist. Der EU-Ukraine-Gipfel in Kiew im Februar 2023 hat deutlich gemacht, dass es auf beiden Seiten teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber gibt, wann ein EU-Beitritt des Landes möglich wäre. Gleichzeitig herrscht nach wie vor Unklarheit darüber, wie geschlossen die Mitgliedstaaten bei einer finalen Entscheidung über den EU-Beitritt der Ukraine handeln würden und ob eine Blockade einzelner Mitgliedstaaten drohen könnte, die den Beitrittsprozess zusätzlich verschleppen würde. Daher sollte parallel zu den Gesprächen zur Ausgestaltung des EU-Beitrags zum Wiederaufbau auch über eine Flexibilisierung der Beitrittmethodologie hin zu einer Vereinfachung der Entscheidungsmechanismen und einem »EU-Beitritt in Stufen« verhandelt werden. Konkret könnte zum

Beispiel der Rat der EU auch ohne Änderungen der EU-Verträge beschließen, dass für die Öffnung und das Schließen von Kapiteln zu einzelnen Verhandlungsgegenständen im Beitrittsprozess nur eine qualifizierte Mehrheit notwendig ist, was das Risiko einer »Verschleppung« der Verhandlungen reduzieren würde (Emerson und Blockmans 2023). Auch der stufenweise Zugang zu politischen Institutionen und ökonomischen Strukturen auf EU-Ebene wären denkbar. Bemühungen der Kommission, die ukrainische Wirtschaft bereits vor dem formalen EU-Beitritt mit dem Binnenmarkt zu verzahnen – wie beispielsweise durch die jüngst erfolgte Aufnahme der Ukraine in das Single Market Programme (SMP), könnten weiter intensiviert werden.

TRANSPARENT UND PROAKTIV AN DIE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT KOMMUNIZIEREN

Angesichts der Komplexität der Aufgabe und den umfangreichen finanziellen Mitteln, die für den Wiederaufbau der Ukraine notwendig sein werden, ist eine breite öffentliche Unterstützung in den EU-Mitgliedstaaten für dieses Vorhaben zentral. Gerade auch deshalb, da zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure in der EU einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau leisten können. Die im Juli 2022 gegründete Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine ist nur ein Beispiel. Gleichzeitig wird es dafür aber notwendig sein, die Aufgabe des Wiederaufbaus transparent und mit einem realistischen Blick auf seine Herausforderungen an die europäische Öffentlichkeit zu kommunizieren und proaktiv für einen starken EU-Beitrag zu werben. Dabei sollten Entscheidungsträger*innen die EU-Unterstützung für den Wiederaufbau der Ukraine nicht nur als moralische Verpflichtung darstellen, sondern als zentrales strategisches Interesse zur Gewährleistung einer stabilen europäischen Sicherheitsordnung in der Zukunft.

FAZIT

Der Wiederaufbau der Ukraine wird enorme Kraftanstrengungen erfordern – in erster Linie von den Ukrainer*innen selbst, aber auch von der sie unterstützenden internationalen Gemeinschaft. Die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU können eine entscheidende Rolle beim umfassenden Wiederaufbau und der Modernisierung des Landes spielen. Dafür ist es aber notwendig, möglichst schnell die Voraussetzun-

gen auf EU-Seite zu schaffen – von der Frage der Finanzierung des EU-Beitrags hin zur Flexibilisierung des EU-Beitrittsprozesses. Je früher sich die EU für die langfristige Unterstützung der Ukraine aufstellt, desto schneller wird die Vision einer freien und souveränen Ukraine innerhalb der Europäischen Union Wirklichkeit werden.

REFERENZEN

Bergmann, J. und I. Romanyshyn (2022), »Wiederaufbau in der Ukraine. Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte«, *Policy Brief* 08, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, verfügbar unter: <https://doi.org/10.23661/ipb8.2022>.

Brzozowski, A. und J. Allenbach-Ammann (2023), »Ukraine Reconstruction: Progress in Coordination and Use of Russian Assets«, *Euractiv*, 4. Februar, verfügbar unter: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/ukraine-reconstruction-progress-in-coordination-and-use-of-russian-assets/>.

Bundesregierung (2022), »Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich des 5. Deutsch-Ukrainischen Wirtschaftsforums am 24. Oktober 2022 in Berlin«, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-5-deutsch-ukrainischen-wirtschaftsforums-am-24-oktober-2022-in-berlin-2137530>.

Emerson, M. und S. Blockmans (2023), »The Impressive EU-Ukraine Summits – Alongside the Inadequate Enlargement Methodology«, Guest Commentary No. 9, Stockholm Centre for Eastern European Studies and Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel, verfügbar unter: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impressive-eu-ukraine-summits/>.

Europäische Kommission (2022a), »Speech by President von der Leyen at the EP Plenary on the Social and Economic Consequences for the EU of the Russian War in Ukraine – Reinforcing the EU's Capacity to Act«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2785

Europäische Kommission (2022b), »Mitteilung: Entlastung und Wiederaufbau der Ukraine«, COM(2022) 233 final, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0233&from=EN>.

Europäische Kommission (2022c), »Statement by President von der Leyen on Russian Accountability and the Use of Russian Frozen Assets«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7307.

Europäische Kommission (2023), »EU Assistance to Ukraine«, verfügbar unter: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en.

Europäischer Rat (2022), »Address by President Michel to the 2nd Crimea Platform Summit«, 23. August, verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/08/23/address-by-president-michel-to-the-2nd-crimea-platform-summit-23-august-2022/>.

Europäischer Rechnungshof (2022), *Information Note. EU Auditors Issue Opinion on a Package of Proposals Including a New Borrowing Strategy Linked to Financial Aid to Ukraine*, verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS2211_22/INOP_Funding_strategy_EN.pdf.

Europäisches Parlament (2022), »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2022 zu der Verstärkung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027: ein für neue Herausforderungen geeigneter, resilienter EU-Haushaltsplan, (2022/2046(INI))«, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0450_DE.html.

Grävingholt, J., J. Faust, A. Libman, S. Richter, G. Sasse und S. Stewart (2023), »Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss«, *Policy Brief* 2, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, verfügbar unter: <https://doi.org/10.23661/ipb2.2023>.

Werner Hoyer

Der Wiederaufbau der Ukraine muss jetzt beginnen!

In Europa greift ein großes Missverständnis um sich: Erst muss der Krieg in der Ukraine enden, dann organisieren EU und G 7 einen Marshall-Plan zum Wiederaufbau des Landes. Diese Grundhaltung verkennt jedoch, wie wichtig es für die Ukraine gerade im Krieg ist, die Wirtschaft, soweit es irgend möglich ist, funktionsfähig zu halten. Eine funktionsfähige Infrastruktur ist Voraussetzung hierfür, und der Wiederaufbau muss daher jetzt beginnen.

DIE EIB HAT FÜR NEUE PROJEKTE EINEN UKRAINE-HILFSFONDS EINGERICHTET

Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat deshalb im ersten Kriegsjahr 2022 ein Nothilfepaket von 2,3 Mrd. Euro bereitgestellt und damit Investitionen ermöglicht, die vorrangig in die schnelle Reparatur der Stromversorgung, des Schienennetzes, von Straßen und Brücken sowie Krankenhäusern und Schulen flossen. 540 Mio. Euro aus diesem Paket stehen uns 2023 noch zur Verfügung. Völlig unklar ist allerdings, wie es danach weitergehen kann: Für neue Projekte hat die EIB gerade einen dezidierten Ukraine-Hilfsfonds eingerichtet. Noch aber fehlen hierfür Garantien der EU-Kommission oder der EU-Mitgliedstaaten, um diesen zum Leben zu erwecken und weitere günstige Finanzierungen für die Ukraine auflegen zu können. Mit einer vergleichsweise geringen Summe von 1 Mrd. Euro könnten wir bereits viel erreichen.

Angesichts dieser im Vergleich zu militärischer Unterstützung und Budgethilfen geringen Summe hoffen wir, die EU-Mitgliedstaaten vom Nutzen einer solchen Garantie überzeugen zu können: Die EIB könnte auf deren Basis unter Einsatz von Krediten und anderen Finanzinstrumenten, die privates Kapital einbinden, ein Vielfaches für Wiederaufbau-Investitionen der ukrainischen Wirtschaft mobilisieren.

Wie wichtig der Wiederaufbau jetzt ist, zeigt das Beispiel einer Stadt, die während der ersten russischen Offensive ihre Brücke über den Fluss selbst zerstört hat, um den russischen Vormarsch aufzuhalten. Inzwischen ist die Front 500 Kilometer weit weg. Die ganze Region aber braucht diese Brücke, um

die Wirtschaft in der Region am Laufen zu halten.

Der Bürgermeister dieser Stadt hat uns überzeugt, die Brücke wiederherzustellen. Natürlich hören wir den Vorwurf, dass wir dort ein Infrastrukturprojekt finanzieren, das die Russen vielleicht in einem Jahr wieder zerschließen. Niemand kann das ausschließen.

Derartige Risiken können aber über ein gutes Risikomanagement und Risikoteilung abgedeckt werden. Denn die Brücke wird nicht erst in fünf Jahren gebraucht, sondern jetzt.

Der kontinuierliche Wiederaufbau liegt zudem im Eigeninteresse aller Europäer. Wir müssen uns klar machen: Wenn der Wiederaufbau erst nach dem Krieg beginnt – wobei niemand weiß, wann das sein wird – dann wird er sehr viel teurer: Mehr Flüchtlinge wären in den Nachbarstaaten zu versorgen. Und das Land wäre am Ende des Krieges noch sehr viel stärker zerstört, wenn immer mehr zivile ukrainische Unternehmen aufgeben müssten und das tägliche Leben in den westukrainischen Städten weit entfernt von der Front unmöglich würde. Und: Wenn die Wirtschaft tatsächlich vollständig zum Erliegen käme, wäre das Land auch nicht mehr in der Lage, den Verteidigungskrieg gegen die russischen Invasoren weiterzuführen.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Alle Unterstützungsleistungen der Europäischen Union, der EU-Mitgliedstaaten, der USA und weiterer Verbündeter sind wichtig und notwendig. Es geht hier nicht um ein »Entweder – Oder«, sondern um ein beherztes »Und« für Wiederaufbaugarantien. Sie sind mit Blick auf die nahe Zukunft der noch fehlende Baustein in Europas Unterstützungsstrategie für die Ukraine.

Seit Kriegsbeginn haben die EU, ihre Mitgliedstaaten und Finanzinstitutionen, insgesamt 19,7 Mrd. Euro an die Ukraine ausgezahlt, plus 3,1 Mrd. Euro für die koordinierte Lieferung militärischen Geräts über die European Peace Facility.

Für 2023 hat die EU-Kommission weitere 18 Mrd. Euro an Budgethilfen für die ukrainische Regierung bereitgestellt – knapp die Hälfte des von der Ukrainischen Nationalbank und dem IWF kalkulierten externen Finanzbedarfs bis Ende 2023. Kürzlich hat die EU zudem ein Paket zur schnelleren Beschaffung von Munition geschnürt.

Die EIB wiederum koordiniert ihre Mittel mit denen anderer multilateraler Entwicklungsbanken wie Weltbank und EBRD.

VOR DEM KRIEG WAR DIE WIRTSCHAFT AUF SOLIDEM WACHSTUMSKURS

Unser Ziel bei der EIB ist es dabei, zusätzlich zu den direkt kriegsrelevanten Zuschüssen der internationalen Gemeinschaft auch zivile Investitionen in der Ukraine durch den Krieg hindurch aufrechtzuerhalten. Gerade im Bereich der Projektfinanzierung dürften Kredite die staatliche Schuldentragfähigkeit nicht zusätzlich belasten: Viele Projekte erzeugen ihren eigenen Cashflow. So zahlen Betriebe und Haushalte



Dr. Werner Hoyer

ist Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB).

für Strom und Wasser sowie die Nutzung von Bahnen und Bussen.

Seit 2005 ist die EIB in der Ukraine aktiv und erste Finanzierungsverträge wurden 2007 unterzeichnet, mit einem kumulierten Finanzierungsvolumen von 7,28 Mrd. Euro bis Ende 2021. Wir haben unsere Tätigkeit in der Ukraine 2014, nach der Annexion der Krim, verstärkt, während wir damals alle Projekte in Russland gestoppt haben. Der Betrag entspricht 65 % aller EIB-Investitionen in Osteuropa außerhalb der EU.

In der Zeit vor Kriegsbeginn war die ukrainische Wirtschaft auf solidem Wachstumskurs, mit kurzer Unterbrechung 2020 durch die Pandemie. Der IWF erwartete für die Jahre ab 2022 jährliche Wachstumsraten von 3,6 bis 4% – auch wenn Inflationsraten und Budgetdefizit im Vergleich zu EU-Staaten hoch und die Kreditvergabe der Banken niedrig waren.

Mit Beginn des Krieges ist die ukrainische Wirtschaftsleistung 2022 um ein Drittel eingebrochen. Das ist ein Desaster, aber es bedeutet trotz allem auch: Zwei Drittel der Wirtschaft, vor allem in den westlichen Teilen, weitab von der Front, funktionieren weiter. Dorthin sind viele Menschen geflüchtet, Städte wie Lwiw müssen Wohnungen, Schulen und vieles mehr für fast doppelt so viele Einwohner bereitstellen als vor dem Krieg.

Direkt nach Kriegsbeginn hat die EIB für die ukrainische Regierung ein Hilfspaket von 668 Mio. Euro geschnürt, die in den ersten Wochen ausbezahlt wurden. Dabei sind wir ausnahmsweise von unserem Prinzip strikt projektbezogener Kreditvergabe abgewichen.

Aus unserem zweiten Entlastungspaket über 1,6 Mio. Euro, beschlossen im Juli 2022, wurde bisher gut 1 Mrd. Euro genutzt, um die Basisinfrastruktur für Stromversorgung, Transport und in Kommunen aufrechterhalten zu können. Ein Großteil dieser Projektmittel ging entsprechend an die Ukrainische Bahngesellschaft und die Ukrainische Straßenbaugesellschaft sowie an das Ministerium für Kommunen, Regionen und Infrastruktur.

Die restlichen 540 Mio. Euro stehen bereitgestellt, um ausgesuchte Infrastrukturprojekte in den nächsten 18 Monaten weiterführen und ausbauen zu können.

Abb. 1

Das EIB-Engagement für die Ukraine

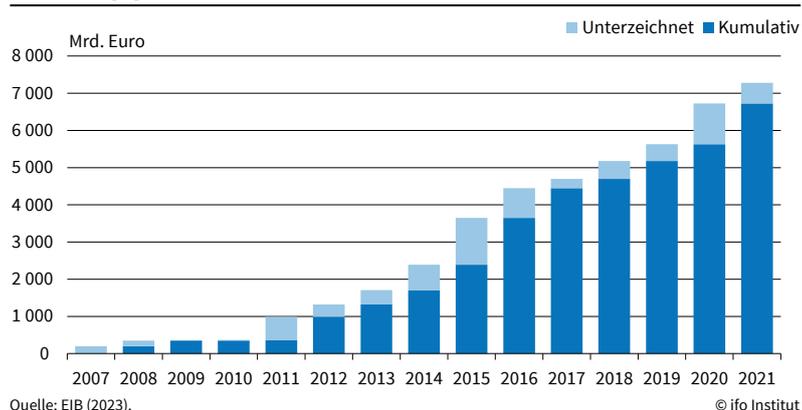
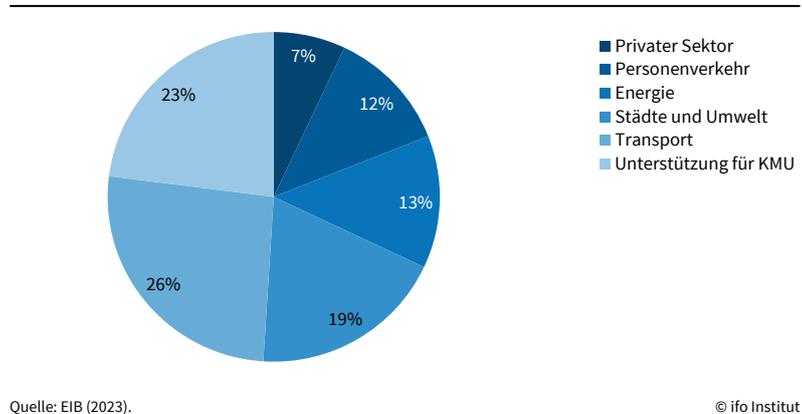


Abb. 2

Anteile an den EIB-Investitionen



Es geht dabei auch um vor dem Krieg angelaufene Nahverkehrsprojekte: den Ausbau der Metro in Kyiv, neue Busse für Ternopil, Straßenbahnen für Odessa, Kyiv und Lwiw aus ukrainischer Produktion, sowie neue Trolleybus-Linien für Lwiw.

Unterstützt wird auch der Wiederaufbau von Krankenhäusern, Schulen sowie die Strom- und Wasserversorgung für die Städte im Westen der Ukraine, die viele Binnenflüchtlinge versorgen. Der Privatsektor, mit dem wir aktuell zusammenarbeiten, ist derzeit zu 100% ukrainisch, weil sich ausländische Investoren zurückhalten.

Tab. 1

Ausgewählte Kennzahlen und Prognosen des Finanzministeriums der Ukraine

Indikator	2021	2022	2023
Nominales BIP, Mrd. UAH	5 459,6	4 680,2	6 300,0
Veränderung des BIP (in %)	103,4	66,8	104,6
Verbraucherpreise (durchschnittliche jährliche Veränderung in %)	109,4	121,2	130,6
Verbraucherpreise (Veränderung von Dezember gegenüber Dezember des Vorjahres in %)	110,0	130,1	130,0
Durchschnittliches Monatseinkommen, in UAH	14 014	14 025	18 508
Durchschnittlicher jährlicher Wechselkurs UAH/US-Dollar (Schätzung)	27,3	32,3	42,2
Wechselkurs UAH/US-Dollar am Periodenende (Schätzung)	27,3	36,6	50,0
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen (jährliche Veränderung in %)	134,3	70,2	109,1
Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen (jährliche Veränderung in %)	133,4	90,1	101,0

Quelle: Ukrainisches Finanzministerium.

FIT WERDEN FÜR DEN EU-BEITRITT

Dies muss sich, trotz des andauernden Krieges, dringend ändern. Der Wiederaufbau wird am Ende sicher hunderte Milliarden Euro kosten. Es ist offensichtlich, dass diese Summen niemals allein aus den europäischen Staatshaushalten kommen werden. Private Investitionen müssen zwingend hinzukommen. Dies ist auch notwendig, um den Wiederaufbau gerecht zu gestalten: Von den Investitionen werden Kapitalgeber und Unternehmen in der Zukunft profitieren.

Wenn wir strukturell ökonomische Verbesserungen für die Ukrainer erreichen wollen, braucht man jedenfalls auch in diesem Jahr Projektfinanzierungen. Ich bin beeindruckt davon, dass viele in der europäischen Wirtschaft Bereitschaft zeigen, sich auch in der Ukraine zu engagieren – unter der Voraussetzung, dass ein vernünftiger Rahmen gesetzt wird und die Firmen die entsprechenden Risikogarantien zur Verfügung haben.

Dies gilt umso mehr, seit die Ukraine EU-Beitrittskandidat ist. In ihrem Nationalen Wiederaufbauplan, vorgestellt im Juli 2022 in Lugano, hat sich die ukrainische Regierung zum Prinzip »build back better and greener« bekannt: Ihr geht es nicht darum, das Land in den Vorkriegszustand zurückzusetzen, sondern den Wiederaufbau zu nutzen, um konsequent europäische Standards zu erreichen, etwa im Klimaschutz, bei Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies sind Voraussetzungen dafür, dass der Beitritt gelingt.

Für dieses Aufholen werden westliche private Investoren dringend gesucht, und zwar jetzt. Für Unternehmen, besonders Bauunternehmen, bietet sich hier eine bisher übersehene Chance, sich zunächst in den westlichen Landesteilen dauerhaft als zuverlässige Geschäftspartner zu etablieren.

KAMPF GEGEN KORRUPTION

Europäische Standards erreichen, das heißt für die Regierung Selensky auch, Oligarchen-Strukturen und Korruption zu bekämpfen. Das Problem ist selbstverständlich nicht per Dekret über Nacht verschwunden. Bisher gelingt es EIB, Weltbank und EBRD aber zu verhindern, dass ihre Investitionsmittel unkontrolliert versickern.

Zwar haben unsere eigenen Leute die Ukraine nach Kriegsbeginn verlassen, für uns vor Ort arbeiten aber zuverlässige Mitarbeiter der UNDP. Und kürzlich hat der Leiter unserer internen Ermittlungsabteilung die Ukraine besucht, um sich selbst einen Eindruck zu verschaffen und die institutionelle Zusammenarbeit mit den ukrainischen Behörden zu stärken. In den wenigen Fällen, in denen wir Korruption entdeckt haben, gelang es uns bisher, alle Zahlungen sofort zu stoppen. Das gelingt uns auch deshalb, weil wir immer erst dann auszahlen, wenn die Ziegel gelegt sind.

Dass nicht wir allein das Problem Korruption sehr ernst nehmen, zeigt sich im Vorgehen aller westlicher

Organisationen in der Ukraine, die alles daran setzen, die Kontrolle über die Mittelvergabe zu behalten. Wenn Russland ein EU-Land überfallen hätte, dann hätten alle Unterstützlerländer einen gemeinsamen Hilfsfonds geschaffen und unter die Verwaltung der Regierung des überfallenen Landes gestellt. Dies geschieht in der Ukraine nicht. Dort bestimmt die Regierung lediglich, was prioritär gebaut werden sollte, und die Geberländer und -organisationen verwalten die einzelnen Projekte dann selbst.

STAATSGARANTIE SIND NOTWENDIG

Die EIB würde Unternehmen aus der EU zu Investitionen in der Ukraine sehr gerne ausdrücklich ermutigen. Das können wir allerdings nur, wenn der Teil des unternehmerischen Risikos, der im Krieg weit über jedes normale Geschäftsrisiko hinausreicht, staatlich abgesichert wird.

Die Finanzinstrumente, mit denen dies gelingen kann, sind aus anderen Krisen bekannt, wie der Finanz- und Eurokrise und der Corona-Pandemie, und sie funktionieren so: Die EU-Kommission oder/und mehrere Mitgliedstaaten stellen der EIB Garantien aus den öffentlichen Budgets zur Verfügung. Auf dieser Basis kann die EIB aus eigene Mitteln Kredite ausgeben, die für konkrete Projekte von privaten Investoren ergänzt werden.

Das Modell hat sich beim Juncker-Plan bewährt, um in der Europäischen Union nach der Eurokrise ab 2015 im großen Stil Investitionen anzureizen: Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) bot Erstverlustgarantien (»First-Loss-Pieces«), die der EIB-Gruppe wiederum Investitionen in risikoreichere Projekte ermöglichten. Die Projekte und Vereinbarungen, die im Rahmen des EFSI finanziert wurden, haben auf Basis von EU-Haushaltsgarantien von 26 Mrd. Euro Investitionen in Höhe von 524,3 Mrd. Euro nach sich gezogen. Die Mittel sind mehr als 1,4 Millionen kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) zugutegekommen.

Garantiefonds wie der EFSI dienen auch dem von EIB kürzlich ins Leben gerufenen Ukraine-Hilfsfonds für den Wiederaufbau in der Ukraine als Vorbild. Im Moment fehlen uns jedoch noch die entsprechenden Garantien. Mit 1, besser noch 2 Mrd. Euro an Garantien wären die Mittel dieses Mal wahrlich überschaubar, um zusätzliche Investitionen für die Ukraine auch 2023 mobilisieren zu können.

Als künftiges Mitgliedsland bietet die Ukraine Potenzial für die Europäische Union: Das große Land mit einer hoch gebildeten und digital-affinen Bevölkerung, das zudem über Rohstoffe verfügt, ist für langanhaltendes Wachstum prädestiniert – obwohl es natürlich großen wirtschaftlichen Nachholbedarf hat. So schrecklich dieser Krieg ist, sollte Europa die Chancen seiner Erweiterung um dieses Land nicht ignorieren. Die Zeit für den Wiederaufbau liegt nicht in ferner Zukunft. Sie ist jetzt.

Michael Harms

Wiederaufbau in der Ukraine – Anmerkungen aus Sicht der deutschen Wirtschaft

Mehr als ein Jahr nach dem Beginn des russischen Überfalls kämpft die Ukraine weiterhin im Osten und Süden des Landes beharrlich gegen das russische Militär. Bei aktuell weitgehend stabilen Frontverläufen sind insgesamt etwa 20% des ukrainischen Territoriums einschließlich der Krim russisch besetzt. Russland setzt seine Raketenangriffe auf die ukrainische Infrastruktur im ganzen Land weiter fort, erzielt aber eine abnehmende Wirkung. Die ukrainischen Energieunternehmen und ihre Beschäftigten haben in den vergangenen harten Wintermonaten eine geradezu übermenschliche Leistung vollbracht und die Versorgungssituation weitgehend stabilisiert. Auch Hilfe aus Deutschland hat zu diesem Erfolg beigetragen. Sie bleibt auf absehbare Zeit eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung der Ukraine.

Ein weiterer Substanzverlust der ukrainischen Wirtschaft muss verhindert werden. Nothilfe und Wiederaufbau sind daher zwei Dinge, die nicht voneinander zu trennen sind, sondern im Idealfall aufeinander abgestimmt werden müssen. Seit der ersten Konferenz in Lugano im Juli 2022, der eine Reihe weiterer Konferenzen unter anderem in Berlin folgte, läuft dazu eine internationale Debatte über die nötigen Bedingungen, Ziele, Strukturen und Abläufe des Wiederaufbaus. Wie sehen also die bisherigen Ergebnisse aus, und auf was muss sich die deutsche Wirtschaft einstellen?

DER WIEDERAUFBAU WIRD KOMMEN

Dass der Wiederaufbau der Ukraine kommen wird, ist sicher. Ein echtes Startdatum, zu dem so etwas ähnliches wie ein neuer Marshall-Plan implementiert wird, wird es aber kaum geben. Die Aussichten auf einen Friedensschluss sind zu ungewiss, eher dürfte der Schwebezustand noch Monate und Jahre anhalten. Entscheidend ist es daher, bereits heute alle Akteure zusammenzuführen, die ein Interesse daran haben, den Prozess des Wiederaufbaus in der Ukraine zu unterstützen und mit ersten Projekten zu beginnen! Dabei müssen die legitimen Interessen der Ukraine nach »ownership« und die legitimen Interessen der westlichen Partner nach Transparenz gleichwertig und auf Augenhöhe berücksichtigt werden. Ohne klar festgelegte Spielregeln wird es nicht gehen. Dies ist umso wichtiger, weil neben öffentlichen Mitteln auch signifikante private Investitionen notwendig sein werden. Dazu braucht es gute Rahmenbedingungen, verlässliche Strukturen, transparente Prozesse und funktionierende Mechanismen, die von allen Akteuren weithin akzeptiert werden. Hier gibt es schon gute Lösungen

wie z. B. im Bereich der Energienothilfe, an die sehr gut angeknüpft werden kann.

ES WIRD BEREITS VIEL GETAN

Die Debatte um einen Marshall-Plan verstellt etwas die Sicht auf das bereits Erreichte: Das ukrainische Bankensystem ist stabil, und die Verwaltung funktioniert. In großen Teilen des Landes gibt es weiterhin keine oder nur punktuelle Kriegsschäden. Das sollten wir nicht vergessen. Nach einer kurzen Pause im Frühjahr 2022 wurden viele Projekte weitergeführt. Deutsche Unternehmen blieben der Ukraine treu und setzen ihre Aktivitäten im Land fort. Selbst einige neue Investitionen etwa im Bereich der Produktion sehen wir im Frühjahr 2023 wieder, die zum Teil durch Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung abgesichert werden. Dazu finanzieren viele internationale Finanzinstitutionen weiter in der Ukraine oder sind gerade dabei, Fazilitäten zu strukturieren. Auch mangelt es nicht an Ausschreibungen, an denen sich Unternehmen beteiligen können. Erst im März 2023 ist ein neuer Windpark des ukrainischen Unternehmens DTEK ans Netz gegangen, die Dezentralisierung der Energie- und Wärmeversorgung wird strategisch vorangetrieben. In Kyjiw wurde eine große Straßenbrücke wiederhergestellt. Der »Wiederaufbau« startet also nicht bei null, sondern läuft schon an.

DIE EU-ANNÄHERUNG IST VON ENTSCHEIDENDER BEDEUTUNG

Die politische Entscheidung der Ukraine, sich der Europäischen Union anzunähern, hat zu einer neuen Dynamik geführt. Seit Juni 2022 ist die Ukraine offiziell EU-Beitrittskandidat. Diese Entwicklung ist nicht nur für die ukrainische Bevölkerung wichtig, sondern auch für Investoren von zentraler Bedeutung. Die Implementierung des *acquis communautaire* im Rahmen des Beitrittsprozesses ist dabei für die Wirtschaft in der Ukraine und der EU der entscheidende Faktor. Harmonisierte Normen und Standards fördern den wirtschaftlichen Austausch und unterfüttern so alle Bemühungen um den Wiederaufbau.

ANTIKORRUPTIONSMECHANISMEN SIND EXTREM WICHTIG

Die Ukraine hat in den vergangenen Jahren einige signifikante



Michael Harms

ist Geschäftsführer des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft.

Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung gemacht. Es gilt, diese Fortschritte zu sichern und weiterzuentwickeln. Neben transparenten bürokratischen Abläufen ist ein stabiler und vertrauensvoller Rahmen die Grundvoraussetzung, um das Vertrauen von Lieferanten, Partnern und potenziellen Investoren zu erhalten oder neu zu gewinnen.

STARKE INSTITUTIONEN FÜR EFFIZIENTE KOORDINIERUNG

Der Umfang der Kriegsschäden wird von der Weltbank aktuell auf 411 Mrd. US-Dollar geschätzt. Die Summe wird sich, solange die Kämpfe anhalten, weiter verändern. Gleichzeitig sehen wir eine große Zahl an Unterstützern. An der ersten Ukraine Recovery Conference in Lugano vergangenen Sommer haben über 1 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus über 40 Ländern und zahlreichen internationalen Organisationen über Hilfe und Konzepte gesprochen. Die Notwendigkeit, dieses Akteursgeflecht gut zu strukturieren, liegt auf der Hand.

Auf internationaler Ebene hat sich im Dezember im Rahmen der G-7-Länder und einiger befreundeter Nationen und Entwicklungsbanken die *Multi-Agency Donor Coordination Platform* gegründet. Diese stellt gerade ihre Arbeitsfähigkeit über ein Sekretariat in Brüssel und eine Repräsentanz in Kyjiw her und wird Wiederaufbauschwerpunkte definieren, Koordinierung organisieren und soll die öffentlichen Gelder effizient einsetzen.

In der Ukraine fungiert dazu seit Jahresbeginn die *State Agency for Restoration and Infrastructure Development* als zentraler Ansprechpartner. Leiter der Agentur ist der bekannte Anti-Korruptionsaktivist Mustafa Nayyem.

In Deutschland lud das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gerade am 27. März zu einer Auftaktveranstaltung für eine Plattform »Wiederaufbau Ukraine« ein. Insbesondere für den wirtschaftlichen Teil kommt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz eine zentrale Rolle zu. Der Ost-Ausschuss ist an diesen Gesprächen beteiligt und bringt die Vorschläge der deutschen Wirtschaft ein. Diese wiederum können sich im Ost-Ausschuss an den Service Desk Ukraine wenden, den wir im Sommer 2022 gegründet haben, um deutsche, europäische und ukrainische Unternehmen zu vernetzen, Nothilfe zu koordinieren und fortlaufend über Wiederaufbauaktivitäten zu informieren.

PRIORITÄTEN AUS SICHT DER WIRTSCHAFT

Der institutionelle Rahmen mit Zuständigkeiten und Ansprechpartnern kristallisiert sich inzwischen heraus. Aus Sicht der Wirtschaft sollten für einen möglichst effizienten Wiederaufbauprozess nun folgende Prioritäten verfolgt werden:

Optimierung administrativer Abläufe

In den vergangenen Monaten ist viel Hilfe und Unterstützung von Seiten der Politik, der Wirtschaft und der weiteren Zivilgesellschaft direkt in die Ukraine oder die Flüchtlingshilfe hierzulande geflossen. Dabei haben sich nahezu alle Akteure flexibel und sehr lösungsorientiert gezeigt. Es gilt, diesen Geist zu bewahren und weiterzuführen. Trotz aller Bemühungen um Flexibilität hakt es dennoch immer wieder bei administrativen Abläufen und werden Prozesse unnötig verlangsamt. Nothilfe heißt Nothilfe, da sie in einer Situation großer Not vor allem rasch fließen muss. Hier können, ja müssen wir, in der Hilfe schneller, effizienter und flexibler werden.

Verlässliche und effiziente Rahmenbedingungen

Die Einrichtung des erwähnten Gremiums der G-7-Länder sowie der ukrainischen Staatsagentur sind wichtige, erste Schritte. Dabei muss in den Prozessen zur Verwendung der Wiederaufbaumittel, die jetzt entwickelt werden, eine Balance zwischen dem notwendigen Steuerungs- und Kontrollbedarf und der ebenfalls nötigen Schnelligkeit und Flexibilität gefunden werden. Ziel ist es, vorhandene öffentliche Mittel effizient und transparent einzusetzen.

Ausweitung der Risikoabsicherung

Um mehr private Investoren in Kriegszeiten für die Ukraine zu aktivieren, müssen Risiken von staatlicher Seite großflächig abgesichert werden. Die deutschen Instrumente des Bundes für Warenkreditversicherungen (»EulerHermes«) sowie der Ausreichung von Investitions Garantien über den Mandatar PwC ermöglichten ohne Unterbrechung auch im Jahr 2022 weiterhin Deckungen in der Ukraine. Angesichts des großen Bedarfs sollten diese Instrumente auf die europäische und internationale Ebene ausgeweitet und an einigen Stellen noch flexibler gemacht werden. Mit Blick auf die Absicherung von bestehenden Investitionen – insbesondere bei mittelständischen Unternehmen – sollte zudem über eine Rückversicherung oder einen Garantiefonds nachgedacht werden, mit dem das bestehende Risiko im Ukraine-Engagement zumindest teilweise abgedeckt werden könnte. Mittelständische Unternehmen würden so in die Lage versetzt, im Austausch mit den Hausbanken ihr Engagement fortzuführen.

Business Advisory Council

In den Jahren des Wiederaufbaus wird es insbesondere auf eine enge und effiziente Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren ankommen. Ohne signifikante Investitionen aus dem privaten Sektor wird der Wiederaufbau nicht gelingen. Daher sollte die Wirtschaft in die Arbeit der entstehenden Gremien un-

mittelbar einbezogen werden. Der Ost-Ausschuss hat dazu bereits im September 2022 die Einrichtung eines »Business Advisory Councils« bestehend aus europäischen Wirtschaftsverbänden vorgeschlagen, die laufend die Erfahrungen der Unternehmen sammeln, Verbesserungsvorschläge erarbeiten und mit der Politik nach Lösungen suchen. Im Dossier »Rebuild Ukraine«, das der Ost-Ausschuss gemeinsam mit Vertretern deutscher Unternehmen und Wirtschaftsverbänden erstellt hat, wird dieser Vorschlag ebenso ausgeführt, wie viele weitere Ideen und für die Wirtschaft wichtige Aspekte im Kontext des Wiederaufbaus.

Gerit Schulze

Kann die Ukraine Europas neues Powerhouse werden?

Die Zahlen sind Schwindel erregend und sorgen bei westlichen Geldgebern zuweilen für Erstaunen: Eine dreistellige Milliardensumme soll der Wiederaufbau der Ukraine verschlingen. Bei der Lugano-Konferenz im Juli 2022 taxierte die Regierung den Finanzbedarf auf 750 Mrd. US-Dollar (Ukraine Recovery Conference 2022). Die Weltbank veröffentlichte Ende März 2023 eine neue Schätzung und kommt auf 411 Mrd. US-Dollar.¹

Egal, welche Summe der Kassensturz am Ende erbringt – die notwendigen Investitionen werden das heutige Bruttoinlandsprodukt der Ukraine um ein Vielfaches übertreffen.

Denn es geht der Ukraine nicht nur um eine Reparatur und Ausbesserung der Kriegsschäden. Sie will nicht einfach das Vorkriegsniveau wiederherstellen. Zwischen Karpaten und Donbas soll Europas neues Powerhouse entstehen, so Kyjiws Idealvorstellung. Ein Land, auferstanden aus den Ruinen einer barbarischen Invasion, global wettbewerbsfähig, orientiert an den internationalen Standards, energieeffizient und ressourcenschonend und fest eingebunden in die Lieferketten der Europäischen Union.

Das Land will sich befreien aus der immer noch sowjetisch geprägten Industriestruktur und ein modernes, nachhaltiges und hocheffizientes Wirtschaftsmodell auf den Weg bringen. »Build back better«, heißt das Motto. Der bisher starke Fokus auf Schwerindustrie, auf Kohle, Stahl und riesige Kraftwerksanlagen soll einem Ansatz weichen, der mehr das Entrepreneurship kleiner und mittelständisch geprägter

¹ Vgl. World Bank (2023b). Bei der in Lugano genannten Summe von 750 Mrd. US-Dollar sind auch Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit enthalten (50 Mrd. US-Dollar) sowie 80 Mrd. US-Dollar Makrofinanzhilfen der Geberländer, die teilweise schon ausgezahlt worden sind. Außerdem sieht der National Recovery Plan deutlich höhere Ausgaben für die Gebäudesanierung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur vor als die Weltbank-Berechnungen.

REFERENZEN

Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (2023), *Recovery Ukraine*, verfügbar unter: https://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/2023-01/Dossier%20Ukraine_Dossier%20Recovery%20Ukraine.pdf.

Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (2023), *Service Desk Ukraine*, verfügbar unter: *Service Desk Ukraine* | Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft.

Unternehmen fördert und damit Innovationen und Wachstum antreibt.

Bis dahin ist es aber ein weiter Weg. Noch sind die meisten Industriebetriebe längst nicht wettbewerbsfähig. Russlands Krieg hat die Kosten für die Beschaffung von Vorprodukten und Energie in die Höhe getrieben, die Transport- und Lagerlogistik erschwert, er hat wertvolle Arbeitskräfte ins Ausland oder an die Front getrieben, die Kaufkraft auf dem Binnenmarkt pulverisiert und Forschungsaktivitäten auf ein Minimum schrumpfen lassen. Das sind keine guten Voraussetzungen für schnelles und nachhaltiges Wachstum.

Doch der Optimismus und Aufbruchswillen der Ukrainerinnen und Ukrainer machen Hoffnung, dass der Weg zu einer prosperierenden Volkswirtschaft zwar lang, aber machbar ist. Unabhängig vom weiteren Kriegsverlauf muss Kyjiw hohe Hürden überwinden. Einige Meilensteine sollen hier kurz dargestellt werden.

BEENDIGUNG DER SEEBLOCKADE

Einer der erfolgreichsten Hebel Russlands zur Lähmung der ukrainischen Wirtschaft ist die Seeblockade. Vor dem Krieg erreichte der Hafenumschlag laut Verwaltung der Seehäfen AMPU 153 Mio. Tonnen. Im Jahr 2022 schrumpfte der Wert um fast zwei Drittel auf 59 Mio. Tonnen. Zum Vergleich: Die ukrainische Eisenbahn beförderte 2022 rund 151 Mio. Tonnen Güter.

Dass überhaupt noch Fracht über ukrainische Seehäfen verla-



Gerit Schulze

ist Analyst und Berichterstatter für den ukrainischen Markt bei Germany Trade & Invest (GTAI). Die Außenwirtschaftsagentur der Bundesrepublik Deutschland unterstützt deutsche Unternehmen mit Informationen zu Exportmärkten und begleitet ausländische Unternehmen bei einer Ansiedlung in Deutschland.

Foto: © GTAI Illing Vossbeck Fotografie

den wird, liegt am Getreideabkommen. Dieser »Grain Deal« wurde im Juli 2022 zwischen Russland und der Ukraine vereinbart, unter Vermittlung der Vereinten Nationen und der Türkei. Bis Ende März 2023 konnten über die drei Häfen Odessa, Tschornomorsk und Piwdenny (Juschne) über 26 Mio. Tonnen ukrainische Agrargüter exportiert werden, vor allem Mais, Weizen und Sonnenblumenöl (The Humanitarian Data Exchange 2023).

Der neben dem Agrarsektor zweitwichtigste Wirtschaftszweig, die Metallurgiebranche, profitiert von dem Abkommen allerdings nicht. Vor dem Krieg sorgte der Sektor für ein Zehntel der Wirtschaftsleistung und ein Drittel der Exporterlöse (GMK Center 2022). Die Zerstörung wichtiger Stahlwerke in Mariupol und der Wegfall des Exportkanals Seeweg haben die Branche in eine tiefe Krise gestürzt. Schließlich waren zuvor 97% der Roheisenexporte, 76% des Fertigstahls und 60% der Eisenerzexporte über die Häfen am Schwarzen und am Asowschen Meer zu den Kunden gelangt.

Krieg und Seeblockade sorgten dafür, dass der Ausstoß bei Roheisen und Stahl 2022 um rund 70% sank (Ukrmetprom 2023). Im globalen Ranking der größten Stahlerzeuger rutschte das Land von Platz 14 auf Rang 25 ab. Nach Untersuchungen des Beratungsunternehmens GMK Center verliert die ukrainische Metallurgiebranche durch die Seeblockade jeden Monat rund 420 Mio. US-Dollar.

Zwar versucht das Land, über den Landweg Richtung Polen, Rumänien und Slowakei weiter Metallprodukte zu exportieren. Aber das Ausweichen auf die Schiene oder die Donauhäfen ist nur eine teure Notlösung und kann niemals die über das Schwarze Meer abgewickelten Volumina ersetzen. Die maximale Frachtkapazität der Bahn für Exportgeschäfte liegt bei 3 Mio. Tonnen pro Monat.

Ohne die Aufhebung der Seeblockade wird die Ukraine ihre alte Stärke nicht erreichen, weil ihr wichtige Einnahmen aus den Exportgeschäften entgehen. Zugleich muss die Infrastruktur insgesamt neu ausgerichtet werden – weg von den klassischen Nord-Süd-Verbindungen Richtung Russland, hin zu einem leistungsfähigen Straßen- und Schienennetz Richtung Westen. Schließlich ist die EU inzwischen der wichtigste Handelspartner und Absatzmarkt.

RÜCKKEHR DER ARBEITSKRÄFTE

Der Krieg hat eine Flüchtlingswelle ausgelöst, wie sie Europa seit dem Zweiten Weltkrieg nicht erlebt hat. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt die Zahl der geflüchteten Ukrainer, die im Ausland vorübergehenden Schutzstatus erhielten, derzeit auf 4,95 Millionen.² Weitere 5,4 Mio. Menschen haben innerhalb des Landes ihr Zuhause und ihre Arbeit verloren und mussten an einen anderen

Ort umsiedeln (IOM 2023). Damit ist ein Viertel der ursprünglichen Bevölkerung auf der Flucht. Das hat enorme Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, auf das Angebot an Personal und auf die Kaufkraft.

Ohne eine Rückführung dieses Arbeitskräftepotenzials kann die Ukraine kein attraktiver Investitionsstandort werden. Unter den Geflüchteten sind viele gut ausgebildete und motivierte Menschen. Sie brauchen eine Rückkehrperspektive, modernen Wohnraum, attraktive Jobangebote und natürlich die Gewissheit, in Sicherheit leben zu können.

Die ukrainische Nationalbank NBU geht davon aus, dass auch Ende 2024 immer noch etwa 5 Mio. Ukrainer im Ausland leben werden. Die Währungshüter verweisen auf die entsprechenden Risiken für die Konjunkturerholung nach Ende des Krieges (NBU 2022). Erst wenn sich die Sicherheitslage in der Ukraine verbessert, wird es einen stärkeren Migrationsstrom zurück ins Land geben. Auch die nachlassende Solidarität in den Gastländern, etwa die Kürzung von Sozialleistungen, könnte dazu beitragen.

Beeinträchtigt bleibt der Rückkehrwunsch durch das starke Lohngefälle zwischen den EU-Staaten und der Ukraine. Der durchschnittliche Bruttolohn in der Ukraine war 2022 real um ein Fünftel gesunken und lag in Euro gerechnet nur noch bei 440 Euro (Schulze 2023a). In den benachbarten EU-Ländern Polen, Slowakei, Ungarn und Rumänien sind die durchschnittlich gezahlten Löhne etwa dreimal so hoch (GTAI 2023). Deshalb darf sich die Ukraine nicht als reiner Billiglohnstandort für die europäische Industrie positionieren, sondern sollte sich frühzeitig als Innovationspartner für die EU empfehlen.

INTENSIVIERUNG DER FORSCHUNGSAKTIVITÄTEN

Um nicht als verlängerte Werkbank der EU und Beschaffungsmarkt für einfache Vorprodukte zu enden, muss die Ukraine ihre Forschungsaktivitäten ausweiten. Das kommt bislang in den Wiederaufbauplänen viel zu kurz. Selbst im National Recovery Plan von 2022 spielt das Thema nur eine Nebenrolle.

Während die EU-Staaten durchschnittlich 2,3% ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung stecken, liegt dieser Wert in der Ukraine lediglich bei 0,4%.³

Der Rückstand bei der Wirtschaftsleistung kann in absehbarer Zeit nur verringert werden, wenn es Kyjiw gelingt, die Wertschöpfung im Land zu erhöhen, die Weiterverarbeitung von Rohstoffen zu stimulieren und die Entwicklung innovativer Produkte zu fördern.

Derzeit beträgt das nominale Bruttoinlandsprodukt in der EU pro Kopf über 38 000 US-Dollar (2021). Die Ukraine kam vor dem Krieg auf einen Wert von 4 800 US-Dollar (World Bank 2023a). Selbst in Kaufkraftparitäten gerechnet ist der Abstand enorm: Hier kommt die Ukraine auf 13 000 US-Dollar, während der

² Geflüchtete aus der Ukraine, die für vorübergehenden Schutz oder Schutz nach einer ähnlichen Regelung registriert sind, Stand: 20. März 2023 (UNHCR 2023).

³ Angaben der Weltbank für 2020 (World Bank 2022).

EU-Durchschnitt bei 44 000 US-Dollar liegt. Soll diese Diskrepanz nicht auf Dauer zementiert werden, muss das Land auf innovativere Güter setzen.

Das wird in einem Nebensatz immerhin auch im National Recovery Plan eingeräumt. Dort heißt es, dass der volle Zugang zu den G-7- und EU-Märkten nur für Produkte mit hohem Mehrwert möglich sein wird. Die einheimischen Hersteller sollen daher bei ihren Innovationsaktivitäten unterstützt werden, mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen kooperieren. Angedacht sind Steuergutschriften auf Forschungsausgaben und die Teilnahme an EU-Forschungsprojekten.

Seit Juni 2022 ist die Ukraine bereits mit dem Forschungs- und Innovationsprogramm der EU, »Horizon Europe«, assoziiert. Ukrainische Forscher können seitdem an EU-Programmen teilnehmen.

Mit speziellen Hilfsangeboten wie ERA4Ukraine, Horizon4Ukraine, ERC4Ukraine und MSCA4Ukraine unterstützt die EU vor dem Krieg geflüchtete Wissenschaftler. Noch 2023 soll in Kyjiw ein Büro von Horizon Europe eröffnet werden. Es soll Kontakte zwischen ukrainischen und EU-Forschungseinrichtungen vermitteln.

Im Land selbst sind marktorientierte Fort- und Weiterbildungsprogramme nötig, um Millionen Arbeitnehmer aus nicht mehr wettbewerbsfähigen oder zerstörten Industriebetrieben umzuschulen. Deutschland verfügt über leistungsstarke Institutionen in diesem Bereich und könnte dafür ein wichtiger Partner sein, der seine Erfahrungen aus der Transformationszeit der neuen Bundesländer einbringt.

FÖRDERUNG VON START-UPS UND IT

Einen wichtigen Beitrag zum innovationsgetriebenen Umbau der ukrainischen Wirtschaft können Start-ups und der IT-Sektor spielen. Informationstechnologien waren schon 2022 die einzige Branche in der Ukraine, die ihre Exporterlöse steigern konnte. Die Monatseinkommen der IT-Experten liegen mit 2 400 US-Dollar um ein Vielfaches über dem Durchschnittswert des Landes.

Dank räumlicher Flexibilität sind ukrainische Softwareentwickler auch in Zeiten von Fliegeralarm und zerstörtem Büroraum in der Lage, die Aufträge ihrer Auslandskunden abzuwickeln. Wie der Verband IT Ukraine Association mitteilte, steigerte die Branche ihre Exporte 2022 um 6% auf 7,34 Mrd. US-Dollar – ein Rekordwert in der Geschichte des Landes.

Auf den IT-Sektor entfallen die meisten der rund 1 500 Start-ups im Land. Ihr Marktwert hat sich seit 2017 verneunfacht auf mehr als 23 Mrd. Euro (dealroom.co et al. 2022). Trotz des russischen Angriffs wurden zwischen Januar und November 2022 fast 250 Mio. Euro Venture Capital in ukrainische Start-ups investiert. Regionale Schwerpunkte der Szene sind Kyjiw, Lwiw, Odessa, Charkiw und zuletzt auch immer häufiger die westlichste Region Transkarpatien.

In den vergangenen Jahren hat das Land einige Unicorns hervorgebracht, Start-ups, deren Bewertung bei über 1 Mrd. US-Dollar liegt. Dazu gehören die Plattform Grammarly, bei der künstliche Intelligenz (KI) dabei hilft, auf Englisch zu kommunizieren; Readdle, das populäre Smartphone-Apps zur Dokumentenerstellung programmiert oder [People.ai](https://people.ai), das ebenfalls mit KI Erlöse von Unternehmen verwaltet.⁴

Allerdings ist die Gefahr des Talenteverlusts auch im Start-up-Sektor groß. Gemäß der Studie »IT Research Resilience«⁵ arbeiteten 2021 noch 285 000 IT-Spezialisten im Land. Im ersten Kriegsjahr haben über 50 000 von ihnen ihre Heimat verlassen.

Bei Start-ups gibt es schon viele Kooperationen zwischen Deutschland und der Ukraine. Nur drei Beispiele: Die Leipziger SpinLab HHL Accelerator baut einen Hub in Kyjiw auf, um ukrainische Start-ups beim Wiederaufbau der Wirtschaft zu unterstützen. In Nordrhein-Westfalen sammelt das digihub-Netzwerk Lösungen und Entwicklungsressourcen regionaler Start-ups, um die Ukraine widerstandsfähiger zu machen. Und in Berlin organisiert die Plattform Phineo ein sechsmonatiges Inkubator-Programm für vorrangig ukrainische Start-ups. Auch einige deutsche Maschinenbauer nutzen bereits Entwicklungsideen ukrainischer Startups.

Außerdem hat die EU Anfang 2023 das Projekt Digital Transformation for Ukraine (DT4UA) gestartet. Brüssel stellt 17,4 Mio. Euro bereit, um digitale Dienstleistungen im Land weiter voranzutreiben. Die Ukraine sei einer der dynamischsten Standorte für die digitale Transformation, sagte der Leiter der EU-Delegation in Kyjiw, Matti Maasikas.

STABILE UND DEZENTRALE ENERGIEVERSORGUNG

Die gezielten russischen Angriffe auf die Energieinfrastruktur erschüttern seit dem Herbst 2022 die Wirtschaft der Ukraine zusätzlich. Fast alle Kohle- und Wasserkraftwerke sowie die meisten Knoten-Umspannstationen wurden bis Ende November 2022 beschädigt. Das erklärte Wolodymyr Kudryzky, der Chef des Energieversorgers Ukrenergo. Die Bevölkerung wurde sogar aufgerufen, das Land zu verlassen, weil die Wärme- und Stromverteilung nicht gesichert war. Es kam immer wieder zu ungeplanten Abschaltungen, Unternehmen mussten Kapazitäten drosseln.

Russland wusste um die Verwundbarkeit des ukrainischen Energiesystems. Die größten Kraftwerke befinden sich ausgerechnet in Frontnähe oder inzwischen unter russischer Kontrolle: Das Atomkraftwerk (AKW) Saporischschja mit 6 Gigawatt (GW) Leistung, die Kohlekraftwerke Wuhledar mit 3,6 GW, Enerhodar mit 2,9 GW und Selenodolsk mit 2,8 GW. Auch die

⁴ Weitere Beispiele erfolgreicher ukrainischer Start-ups siehe auf der Website <https://saveuastartups.com/en.html>.

⁵ Abrufbar beim IT-Cluster Lwiw, <https://itcluster.lviv.ua/en/projects/it-research/>.

großen Wasserkraftwerke am Dnipro befinden sich in Zielweite russischer Artillerie.

Die riesigen Anlagen und Kapazitäten gehen noch auf die Sowjetzeit zurück. Damals versorgte die ukrainische Energiewirtschaft den militärisch-industriellen Komplex der Supermacht. Als das Riesenreich zusammenbrach, blieben die Kapazitäten. Doch die Nachfrage halbierte sich. Daher hoffte die Ukraine darauf, überschüssige Elektrizität nach Europa verkaufen zu können, was im Sommer 2022 auch in größerem Umfang gelang (Schulze 2022).

Doch die Großanlagen machen das Land verletzlich. Deswegen muss und will die Ukraine in Zukunft auf eine dezentralere Energieversorgung setzen. 200 Windräder mit jeweils 5 Megawatt Leistung sind schwerer zu zerstören als ein 1 000-Megawatt-Kohlekraftwerk. In den Ausbau des Netzes zu Smart Grids sollen im nächsten Jahrzehnt 10 Mrd. US-Dollar fließen. Außerdem plant die Ukraine laut National Recovery Plan den Aufbau von 10 GW Kapazitäten aus Wind- und Solarkraft. Weitere 30 GW erneuerbare Energiequellen sollen für die Erzeugung von grünem Wasserstoff geschaffen werden.

RECHTSSICHERHEIT UND SCHNELLE ANWENDUNG DER EU-STANDARDS

Trotz milliardenschwerer Hilfspakete der Geberländer wird der Wiederaufbau der Ukraine nur mit einem starken Engagement der Privatwirtschaft gelingen. Die Regierung hofft auf mindestens 250 Mrd. US-Dollar von Unternehmen, entweder als Direktinvestition, als Kofinanzierung großer Infrastrukturprojekte oder im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP).

Bevor die Privatwirtschaft in dieses Risiko geht, erwartet sie Rechtssicherheit und stabile Rahmenbedingungen, starke Institutionen, eine glaubwürdige und nachhaltige Eindämmung der Korruption sowie ein unabhängiges Gerichtswesen.

Dabei hilft der Beitrittsprozess auf dem Weg in die Europäische Union. Als das Land im Juni 2022 den Kandidatenstatus erhielt, stellte Brüssel sieben Vorbedingungen:

- Reform des Verfassungsgerichts (Minimierung des politischen Einflusses),
- Justizreform, unabhängige Besetzung der Gremien High Council of Justice (HCJ) und High Qualification Commission of Judges (HQCJ),
- Bekämpfung der Korruption mit Hilfe des Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP) und des National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU),
- Kampf gegen Geldwäsche,
- Entmachtung der Oligarchen, Schaffung eines Oligarchenregisters,
- Änderung der Mediengesetzgebung,
- neue Gesetzgebung zum Minderheitenschutz.

Einige dieser Reformen hat Kiew bereits umgesetzt, darunter ein neues Mediengesetz und die Verabschiedung einer Antikorruptionsstrategie. Die EU drängt aber weiterhin darauf, dass Verfassungsrichter politisch unabhängig sind und nach Qualifikation ausgewählt werden (Schulze 2023b).

KONJUNKTURPROGRAMM FÜR GANZ EUROPA

Der Wiederaufbau der Ukraine ist eine Aufgabe für ganz Europa – aber auch ein Konjunkturprogramm für den ganzen Kontinent. Ob der Investitionsbedarf nun 400 Mrd. oder sogar 750 Mrd. US-Dollar beträgt – er sollte finanzierbar sein angesichts der vielen Schultern, auf die sich die Last verteilt. Eine freie, prosperierende Ukraine wäre für den Aggressor die größte Niederlage.

REFERENZEN

dealroom.co, Google für Startups, atomico und Credo (2022), *Central and Eastern European Startups*, verfügbar unter: <https://dealroom.co/uploaded/2022/11/Dealroom-GoogleAtomicoCredo-CEE-2022.pdf>.

GMK Center (2022), »Ukrainian Steel Sector Needs the Unblocking of Black Sea«, 2. Dezember, verfügbar unter: <https://gmk.center/en/posts/ukrainian-steel-sector-needs-the-unblocking-of-black-sea-ports/>.

GTAI – Germany Trade & Invest (2023), »Lohn- und Lohnnebenkosten«, verfügbar unter: <https://www.gtai.de/de/trade/broschueren/lohn-lohnnebenkosten>.

IMO – International Organization for Migration (2023), »DTM Ukraine – Internal Displacement Report – General Population Survey Round 12 (16–23 January 2023)«, 2. Februar, verfügbar unter: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-12-16-23-january-2023>.

NBU – National Bank Ukraine (2022), »Inflationsbericht«, Oktober, verfügbar unter: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2022-roku>.

Schulze, G. (2022), »Ukraine will mehr Strom in Europa verkaufen«, GTAI – Germany Trade & Invest, 6. Mai, verfügbar unter: <https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/branchen/ukraine-will-mehr-strom-in-europa-verkaufen-836990>.

Schulze, G. (2023a), »In der Ukraine wächst die Zahl der offenen Stellen«, GTAI – Germany Trade & Invest, 16. März, verfügbar unter: <https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/wirtschaftsumfeld/in-der-ukraine-waechst-die-zahl-der-offenen-stellen-975330>.

Schulze, G. (2023b), »In Siebenmeilentiefeln nach Europa«, GTAI – Germany Trade & Invest, 8. Februar, verfügbar unter: <https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/wirtschaftsumfeld/in-siebenmeilentiefeln-nach-europa-957070>.

The Humanitarian Data Exchange (2023), »Black Sea Grain Initiative Vessel Movements«, verfügbar unter: <https://data.humdata.org/dataset/black-sea-grain-initiative-vessel-movements>.

Ukraine Recovery Conference (2022), *Recovery Plan*, verfügbar unter: <https://www.urc-international.com/urc2022-recovery-plan>.

Ukrmetprom (2023), »Ukraine in the World Ferrous Production in Jan-Dec 2022«, 31. Januar, verfügbar unter: <https://www.ukrmetprom.org/ukraine-in-the-world-ferrous-production-in-jan-dec-2022>

UNHCR (2023), »Ukraine Refugee Situation«, verfügbar unter: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

World Bank (2022), »Research and Development Expenditure (1% of GDP)«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>.

World Bank (2023a), »GDP per Capita (Current US-Dollar)«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

World Bank (2023b), *Ukraine - Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022–2023*, verfügbar unter: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>.

Stephan von Cramon-Taubadel und Oleg Nivievskiy

Wiederaufbau der Ukraine – die landwirtschaftliche Perspektive

Die Landwirtschaft ist ein Schlüsselsektor der ukrainischen Wirtschaft. Im Jahr 2020 entfielen auf den Agrarsektor rund 10% des ukrainischen BIP. Bezieht man die vorgelagerten (z. B. Landmaschinen) und nachgelagerten (z. B. Lebensmittelverarbeitung) Industrien mit ein, beläuft sich der Anteil des Agrar- und Ernährungssektors am ukrainischen BIP auf rund 20%. Ferner machte die Landwirtschaft im Jahr 2020 45% der ukrainischen Exporteinnahmen aus (Gagaljuk et al. 2022).

DIE RUSSISCHE INVASION HAT DAS LANDWIRTSCHAFTLICHE WACHSTUM IN DER UKRAINE GESTOPPT UND BEDROHT DIE WELTWEITE ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

Die ukrainische Landwirtschaft ist auch weltweit von Bedeutung. Nach einem schwierigen ersten Jahrzehnt der Transformation von Plan- zu Marktwirtschaft hat sich die ukrainische Landwirtschaft seit 2000 zu einem immer wichtigeren Exporteur von Grundnahrungsmitteln entwickelt. Im Durchschnitt der Jahre 2018–2020 entfielen auf die Ukraine 10% der weltweiten Weizenexporte, 16% der weltweiten Maisexporte und 50% der weltweiten Sonnenblumenölexporte (Glauber und Laborde 2022). Die Ukraine verfügt über etwa ein Drittel der weltweit fruchtbarsten Schwarzerdeböden und hat Zugang zu ganzjährig eisfreien Häfen in Nähe zu wichtigen Importmärkten in Afrika und im Nahen Osten. Die Hektarerträge von Getreide und Ölsaaten in der Ukraine sind in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich gestiegen, bleiben aber immer noch hinter ihrem Potenzial zurück. Daher kommt der Ukraine eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Herausforderung zu, eine wachsende Weltbevölkerung nachhaltig zu ernähren (von Cramon-Taubadel 2022).

Russlands Krieg hat diese positiven Trends ein Ende gesetzt, indem er der ukrainischen Landwirtschaft massive Schäden zugefügt hat. Es wird Ressourcen und eine sorgfältige Planung erfordern, um verlorenen Boden zurückzugewinnen, sowohl im übertragenen als auch im wörtlichen Sinne, und die ukrainische Landwirtschaft wieder auf den Weg zu nachhaltigem Produktivitätswachstum zu bringen.

DIE KRIEGSSCHÄDEN UND -VERLUSTE SIND IMMENS UND NEHMEN TÄGLICH ZU

Der durch Russlands Aggression verursachte menschlicher Leid ist immens. Darüber hinaus belaufen sich die jüngsten Schätzungen der ge-

samten wirtschaftlichen Kriegsschäden in der Ukraine vom September 2022 auf 136 Mrd. US-Dollar oder fast 64% des BIP des Landes von 2021 (KSE 2022). In dieser Schätzung nicht enthalten sind die durch verstärkte Raketenangriffe auf kritische Infrastrukturen seit Oktober 2022 verursachten Schäden. Die gesamten Kriegsschäden und Verluste für die ukrainische Landwirtschaft wurden im September 2022 auf 40,9 Mrd. US-Dollar geschätzt (Nivievskiy et al. 2023). Darin sind Schäden in Höhe von 6,6 Mrd. US-Dollar und Verluste in Höhe von 34,3 Mrd. US-Dollar enthalten.

Es überrascht nicht, dass sich die Schäden auf die ukrainischen Oblaste im Osten und Süden konzentrieren, in denen die schwersten Kämpfe stattgefunden haben. Die beiden größten Schadenskategorien sind landwirtschaftliche Maschinen (84 200 Maschineneinheiten im Wert von 2,9 Mrd. US-Dollar) und gelagerte Produkte (1,9 Mrd. US-Dollar, darunter 4,0 Mio. Tonnen Getreide und Ölsaaten). Zu den übrigen Kategorien gehören Schäden an Lagereinrichtungen (1,1 Mrd. US-Dollar), ein Rückgang des Viehbestands (362 Mio. US-Dollar), 14 300 Hektar beschädigte Dauerkulturen wie Obstplantagen (346 Mio. US-Dollar) und zerstörte oder gestohlene Betriebsmittel (95 Mio. US-Dollar).

Die kriegsbedingten Verluste in Höhe von 34,3 Mrd. US-Dollar bis September entsprechen etwa 75% der landwirtschaftlichen Bruttoerzeugung des Vorjahres. Etwas mehr als die Hälfte dieser Verluste ist auf die Unterbrechung der Exporte und den daraus resultierenden Rückgang der Inlandspreise zurückzuführen. Die Zerstörung der Transportinfrastruktur und die Blockade der Seehäfen führten zu einem großen Rückstau an exportfähigem Getreide und Ölsaaten. Exporteure waren gezwungen, auf alternative, aber teurere Landwege (zum Beispiel über Polen und Rumänien) auszuweichen. Hohe Exportkosten vergrößern



Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel

ist Professor für Agrarpolitik, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, an der Universität Göttingen.



Prof. Dr. Oleg Nivievskiy

ist Assistant Professor an der Kyiv School of Economics und Gastwissenschaftler am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung an der Universität Göttingen.

die Differenz zwischen den Weltmarktpreisen und den ukrainischen Inlandspreisen. Während die Weltmarktpreise für Weizen 2022 meistens über 300 US-Dollar pro Tonne lagen, erhielten die Landwirte in der Ukraine im Allgemeinen bestenfalls 150 US-Dollar pro Tonne. Seit August 2022 hat die von den Vereinten Nationen und der türkischen Regierung ausgehandelte Schwarzmeer-Getreide-Initiative die Exportströme erheblich gesteigert, doch die Handelskosten bleiben hoch und die ukrainischen Inlandspreise entsprechend niedrig. Die Verluste in der Landwirtschaft sind auch auf geringere Erträge zurückzuführen, da die Landwirte nicht in der Lage waren, ihre Bestände angemessen zu pflegen (z. B. zu Düngen) und in einigen Fällen zu ernten und sachgerecht zu lagern.

ABSCHÄTZUNG DES WIEDERAUFBAUBEDARFS DER NACHKRIEGSZEIT

Es gibt derzeit keine Anzeichen dafür, dass Russland seinen Krieg bald beenden und sich vom ukrainischen Hoheitsgebiet zurückziehen wird. Aufgrund der anhaltenden Kampfhandlungen und der mangelnden Liquidität der ukrainischen Betriebe wird die Getreideernte der Ukraine im Jahr 2023 wahrscheinlich deutlich geringer ausfallen als im Jahr 2022 (das wiederum um etwa ein Drittel kleiner war als Mitte Februar 2022 vor dem russischen Angriff prognostiziert wurde). Infolgedessen ist davon auszugehen, dass sich auch die Schäden und Verluste in der ukrainischen Landwirtschaft weiter anhäufen werden. Daher stellt die nachstehende Bedarfsschätzung, die auf den bisherigen Schäden und Verluste beruht, eine Untergrenze dar, die den tatsächlichen Bedarf mit jedem weiteren Tag der Zerstörung durch Russland zunehmend unterschätzen wird.

Der Nachkriegsbedarf lässt sich in drei Hauptkategorien unterteilen:

1. Wiederaufbau – Ersatz und Reparatur des zerstörten und beschädigten Kapitalstocks.
2. Wiederherstellung – Bereitstellung von Ressourcen, einschließlich öffentlicher Dienstleistungen, die den Landwirten die Wiederaufnahme der Produktion ermöglichen.
3. Modernisierung – Die Notwendigkeit eines Wiederaufbaus nutzen, um die wirtschaftliche und ökologische Effizienz des Sektors zu steigern (*build back better*).

KSE Agrocenter (2023) schätzt, dass die ukrainische Landwirtschaft 23,5 Mrd. US-Dollar benötigen würde, davon 7 Mrd. US-Dollar für den Wiederaufbau des Kapitalstocks und weitere 16,5 Mrd. US-Dollar für die Ankurbelung der Produktion. Diese Schätzungen beinhalten jedoch keine Kosten für die Entminung oder Rekultivierung landwirtschaftlicher Flächen, die durch den militärischen Konflikt beeinträchtigt wurden (d. h. Beseitigung von nicht explodierten Kampfmitteln

sowie von zerstörtem militärischem Gerät, Kratern, Gräben und anderen Befestigungen). Schätzungen zufolge sind bis zu 5 Mio. Parzellen (13,5 Mio. Hektar oder ca. 31 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Ukraine) betroffen; 1,3 Mio. Parzellen müssen aufwändig technisch überprüft werden, bevor sie sicher genutzt werden können (Nizalov et al. 2022).

EINE STRATEGIE FÜR DEN WIEDERAUFBAU DER UKRAINISCHEN LANDWIRTSCHAFT

Der oben skizzierte Wiederaufbau- und Wiederherstellungsbedarf ist zwar nur eine geschätzte Untergrenze, aber dennoch beläuft sie sich auf beträchtliche Summen. Die ukrainische Landwirtschaft wird mit anderen wichtigen Sektoren wie Energie- und Wasserversorgung, dem Wohnungsbau und der Gesundheitsversorgung um die Finanzierung konkurrieren. Es ist daher davon auszugehen, dass die ukrainische Landwirtschaft letztlich mit weniger Mitteln auskommen muss als oben angesetzt. Umso wichtiger ist es, die verfügbaren Mittel so effizient wie möglich zu nutzen, indem man sich auf die Beseitigung von Engpässen konzentriert, die den Wiederaufbau und die Wiederherstellung gefährden.

Entminung und Rekultivierung landwirtschaftlicher Flächen

Wie bereits erwähnt, haben die Entminung und die Rekultivierung von landwirtschaftlichen Flächen eindeutig Priorität. Die Instandsetzung der Exportinfrastruktur und Investitionen in alternative Landwege werden die Exportströme sicherstellen und den Landwirten und anderen vom Handel abhängigen Sektoren zugutekommen. Obwohl der Transport von landwirtschaftlichen Massengütern auf dem Seeweg in der Regel deutlich günstiger ist, würden Investitionen in Landrouten gegen Unterbrechungen des Seeverkehrs absichern, was im Falle eines andauernden sog. »frozen conflict« mit Russland besonders wertvoll sein könnte. Verbesserte Straßen- und Schienenverbindungen nach Westen würden zudem die Anbindung der Ukraine an die EU fördern, erfordern aber eine sorgfältige Abwägung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Interessen.

Zugang zu Finanzmitteln

Eine weitere Priorität ist die Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln. Private Investitionen sind nicht nur für den Wiederaufbau, sondern auch für die langfristige Entwicklung eines Sektors unerlässlich (Wessel und Asdourian 2022). Oben wurde auf die ersten Liquiditätsengpässe hingewiesen, vor denen die Betriebe in der ukrainischen Landwirtschaft infolge des Krieges stehen. Dies gilt insbesondere für viele kleine Betriebe, die keine Kredithistorie haben und nur über eine vereinfachte oder unvollständige

Buchführung verfügen. Ein partielles Kreditgarantiesystem, das in der Ukraine entwickelt wird (World Bank 2022), könnte kommerzielle Kreditgeber ermutigen, sich trotz fehlender Sicherheiten in der Landwirtschaft zu engagieren, und gleichzeitig sicherstellen, dass Kreditentscheidungen weiterhin auf soliden Investitionskriterien beruhen. Ergänzende öffentliche Zuschüsse des Staates oder von Gebern könnten ebenfalls in ein solches System integriert werden.

Die oben genannten Maßnahmen kommen dem gesamten Agrarsektor zugute und nicht nur bestimmten Erzeugnissen, Wertschöpfungsketten oder Betriebsformen. Politische Entscheidungsträger sollten der Versuchung widerstehen, einzelne Produktionsrichtungen in der Landwirtschaft bevorzugt zu fördern; Investitionsentscheidungen und -risiken sollten von privaten Investoren getroffen bzw. getragen werden. In der Ukraine wird beispielsweise häufig gefordert, die Viehhaltung mit gezielter staatlicher Förderung auszuweiten und den Export von Milch- und Fleischprodukten anstelle von Getreide und Ölsaaten zu fördern, um die inländische Wertschöpfung zu erhöhen. Diese Strategie klingt plausibel, birgt jedoch Risiken. Wenn die Ukraine EU-Mitglied wird, unterliegt sie den EU-Vorschriften in den Bereichen Tiererschutz, Tiertransport, Schlachtung usw. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird die Produktionskosten in der Ukraine erhöhen und könnte einige der komparativen Vorteile der Ukraine verringern oder gar eliminieren. Außerdem ist die Viehhaltung anfällig für den Ausbruch von Krankheiten (z. B. Afrikanische Schweinepest), die eine gesamte Branche lahmlegen können. Schließlich kommen politökonomische Bedenken hinzu - Teile der Viehhaltung in der Ukraine (insb. die Geflügelwirtschaft) sind weitgehend in der Hand von wenigen Oligarchen. Der Staat sollte alte planwirtschaftliche Reflexe widerstehen und sich stattdessen auf die Bereitstellung von essentiellen öffentlichen Dienstleistungen (darunter Infrastruktur, Ausbildung, Forschung, und Inspektionsdienste) konzentrieren.

Der Wiederaufbau der ukrainischen Landwirtschaft wird unvermeidlich mit der EU-Beitrittsperspektive des Landes verbunden sein. Die Landwirtschaft ist einer der am stärksten integrierten Sektoren in der EU mit einer umfassenden Regulierung der Märkte und Standards in den Bereichen landwirtschaftliche Praktiken, Lebensmittelsicherheit, Umweltschutz und Tierwohl. Die EU wird eine wichtige Finanzquelle für den Wiederaufbau, und andere Geldgeber wie die Weltbank und die EBRD werden ihre Wiederaufbauprogramme voraussichtlich eng mit der

EU koordinieren. Daher wird Vereinbarkeit mit dem umfassenden *acquis communautaire* der EU ein wichtiger Gradmesser für den Wiederaufbau der ukrainischen Landwirtschaft sein. Eine wichtige Aufgabe wird die Schaffung der regionalen Verwaltungskapazitäten in der Ukraine sein, die für die Umsetzung des sog. Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) erforderlich sind. Das InVeKoS bildet die Grundlage für die praktische Umsetzung der EU-Agrarpolitik, in dem es kontrolliert, ob landwirtschaftliche Betriebe Kriterien wie z. B. eine ausreichende Diversifizierung der Fruchtfolge erfüllen, die Voraussetzung für den Erhalt von Subventionen sind. Die Einführung des »State Agrarian Registry« im August 2022 (das im Wesentlichen ein InVeKoS-Prototyp darstellt) (World Bank 2022) war ein guter erster Schritt in Richtung dieses Ziels. Die Aussicht auf den EU-Beitritt macht die ukrainische Landwirtschaft attraktiv für ausländische Investitionen, aber sie wird auch die agrarpolitischen Spielräume in der Ukraine auf diejenigen beschränken, die mit dem Beitritt vereinbar sind.

REFERENZEN

- Gagalyuk, T., I. Ostapchuk, V. Lapa und A. Balmann (2022), »Why Did Ukraine Become a Key Player on the World Agri-Food Markets? An Enterprise-Level Perspective«, *German Journal of Agricultural Economics* 71(3), 114–133.
- Glauber, J. und D. Laborde (2022), »Implications of the War in Ukraine for Global Food Security«, Presentation at the Virtual Conference »Agriculture Amid the War in Ukraine«, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies, 6. April.
- KSE – Kyiv School of Economics (2022), »Assessment of Total Damages as of November, 2022«, verfügbar unter: <https://kse.ua/about-the-school/news/as-of-november-2022-the-total-amount-of-losses-caused-to-the-infrastructure-of-ukraine-increased-to-almost-136-billion>.
- KSE Agrocenter (2023), »Agricultural War Needs Review Ukraine: Rapid Assessment«, im Erscheinen unter: <https://kse.ua/war-impacts-on-ukrainian-agriculture/>.
- Nivievskiy, O., P. Martyshev, R. Neyter, M. Bogonos und D. Dushko D. (2023), »Impacts of 2022 Russian Military Invasion on Food Supplies from Ukraine«, Paper bei der Session »War and Recovery in Ukraine« beim 2023 Applied Social Science (ASSA) Meetings, New Orleans, LA, 6. bis 8. Januar, verfügbar unter: <https://www.aeaweb.org/conference/2023/program/paper/5STQ2r3f>.
- Nizalov, D., M. Bogonos und M. Childress (2022), »The Next Day after We Win the War: Restitution of Property Rights in Ukraine«, verfügbar unter: <https://voxukraine.org/en/the-next-day-after-we-win-the-war-restitution-of-property-rights-in-ukraine/>.
- von Cramon-Taubadel, S. (2022), »Russia's Invasion of Ukraine – Implications for Grain Markets and Food Security«, *German Journal of Agricultural Economics* 71, 1–13.
- Wessel, D. und E. Asdourian (2022), *What Lessons Do Past International Efforts at Rebuilding War-Torn Countries Hold for Organizing the Reconstruction of Ukraine?*, The Brookings Institution, verfügbar unter: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/12/19/what-lessons-do-past-international-efforts-at-rebuilding-war-torn-countries-hold-for-organizing-the-reconstruction-of-ukraine/>.
- World Bank (2022), *Strengthening the Partial Credit Guarantee (PCG) Fund for Small Farmers in Ukraine (P180242)*, Project Information Document, November, verfügbar unter: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220012022236307/pdf/P1802420adf39a070b869025247e29d887.pdf>.

Heiko Pleines

Internationale Unterstützung für den Wiederaufbau in der Ukraine: Die Rolle von Korruption und »Good Governance«*



Prof. Dr. Heiko Pleines

ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und leitet die Abteilung »Politik + Wirtschaft« der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

Wenn es um den Wiederaufbau in der Ukraine geht, werden regelmäßig zwei Fragen gestellt: Ist das nicht zu früh? Und was ist mit der Korruption in der Ukraine? Für die Zeitplanung ist eine Aufteilung in zwei Phasen – Krisenhilfe und langfristiger Neuaufbau – hilfreich. Bei der Korruption zeigt schon das deutsche Beispiel, dass Krisenmaßnahmen, wie etwa die Maskenbeschaffung während der Corona-Pandemie,

immer anfällig sind. Gleichzeitig verdeutlichen etwa die Pannenserie beim Bau des neuen Flughafens Berlin oder der Modernisierungstau der Deutschen Bahn, dass Korruption nicht die einzige Herausforderung für große Infrastrukturprojekte ist. In einer breiteren Perspektive geht es um »Good Governance«.

Voraussetzung für jeden Wiederaufbau ist nicht nur, dass sich die Ukraine erfolgreich gegen den russischen Angriffskrieg verteidigen kann. Sie muss auch in der Lage sein, durch Sicherheitsgarantien und eine funktionierende Luftabwehr ihr Territorium glaubwürdig und langfristig gegen einen erneuten Überfall und vor allem auch gegen Raketenbeschuss so sichern zu können, dass ein Neuaufbau Perspektiven hat und sich auch private Investoren beteiligen. Ebenso ist zentral, dass die Ukraine bis dahin als Staat und Gesellschaft funktionsfähig bleibt. Neben dem Erhalt der kritischen Infrastruktur ist dabei auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates von großer Bedeutung.

KRISENHILFE

In der Ukraine muss vieles sofort wiederaufgebaut werden – alles, was für das Leben der Bevölkerung, die Verteidigung des Landes und das Funktionieren von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unmittelbar erforderlich ist. Derzeit gibt es vor allem von internationalen Organisationen direkt organisierte humanitäre Hilfe. Ebenso gibt es aus dem Ausland Sachlieferungen, vorrangig in den Bereichen Rüstung und Energieversorgung. Das scheint sehr gut zu funktionieren. Die dezentrale Organisation der ukrainischen staatlichen Verwaltung und die Effizienz der staatlichen Eisenbahn werden vielfach gelobt. Ebenfalls zentral ist die Minenräumung, um zivile Opfer zu verhindern und landwirtschaftliche Nutzung zu ermöglichen.

* Dieser Beitrag wurde erstellt im Rahmen des ITN MARKETS, das von der EU gefördert wird (MSCA-Horizon 2020, Fördernr. 861034).

Zusätzlich erhält die Ukraine aus dem Ausland auch direkte Finanzhilfen (Zuwendungen und Kredite), um das durch den Krieg verursachte Haushaltsdefizit auszugleichen. Davon gingen im Jahr 2022 nach Angaben der ukrainischen Regierung 36 Mrd. Euro direkt in den ukrainischen Staatshaushalt, den sie damit zu über einem Drittel finanzierten. Hier ist bisher kein Korruptionsfall bekannt geworden. Der ukrainische Staatshaushalt ist aber insbesondere unter den Bedingungen des Kriegszustandes anfälliger für Manipulationen als Sachlieferungen.

Im Januar 2023 enthüllten investigative Journalisten so einen Korruptionsskandal bei der Versorgung der ukrainischen Armee mit Lebensmitteln. Dabei waren bevorzugten Lieferanten systematisch überhöhte Preise gezahlt worden. Kurz nach Bekanntwerden des Skandals wurden einige verantwortliche Politiker, darunter auch der für Beschaffung zuständige stellvertretende Verteidigungsminister, entlassen. Der Verteidigungsausschuss des Parlaments verstärkte die – durch den Kriegszustand eingeschränkte – Kontrolle über den Verteidigungshaushalt.

KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Solche Korruptionsskandale können sowohl ein Zeichen für weitverbreitete Korruption sein, also die »Spitze des Eisbergs«, als auch ein Zeichen effizienter Korruptionsbekämpfung, die »das Übel bei der Wurzel packt«. In beiden Fällen steigt durch den Skandal die Wahrnehmung von Korruption. Oft lässt sich erst im Rückblick erkennen, ob Korruptionsbekämpfung funktioniert hat. Daher beschreibt der vielzitierte »Corruption Perception Index« von Transparency International eben nur die Wahrnehmung von Korruption und nicht zwingend das tatsächliche Ausmaß.

Im Fall der Ukraine lässt sich feststellen, dass das Land die Institutionen zur Korruptionsbekämpfung weitgehend geschaffen hat. Es gibt funktionsfähige spezialisierte Ermittlungsbehörden, ein spezialisiertes Gericht für alle größeren Korruptionsfälle und sehr transparente Verfahren etwa durch die Online-Plattform ProZorro für die Vergabe von Staatsaufträgen oder die verpflichtende Offenlegung von Einnahmen und Vermögen für Politiker und höhere Staatsbeamte (derzeit vorübergehend ausgesetzt). Druck sowohl von internationalen Organisationen, vor allem EU und IWF, als auch von der ukrainischen Zivilgesellschaft hat entscheidend dazu beigetragen, dass diese Reformen nachhaltig waren (Richter 2023).

Es gibt auch zunehmend ein Bewusstsein für die Wichtigkeit der Korruptionsbekämpfung, die oft als

»zweite Front im Krieg« bezeichnet wird. Das größte verbliebene Defizit im institutionellen Bereich ist die Justiz. Symptomatisch ist die Rolle des Verfassungsgerichts, das 2020 zentrale Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung teilweise in offensichtlichem Eigeninteresse für verfassungswidrig erklärt hat. Aufgedeckte Korruptionsfälle haben politische Konsequenzen, aber oft keine strafrechtlichen, da die Justizreform bisher von den amtierenden Richtern erfolgreich blockiert wurde. Die Mitglieder der Auswahl- und Kontrollgremien für die Neubesetzung von über 3 000 Richterpositionen werden gerade rekrutiert.

Bei der Alltagskorruption, deren Umfang sich über repräsentative Umfragen abschätzen lässt, haben die Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, insbesondere die Digitalisierung vieler staatlicher Dienstleistungen, anscheinend bereits zu einem deutlichen Rückgang geführt. Von den gut zwei Dritteln der ukrainischen Bevölkerung, die im Jahr 2022 Kontakt mit staatlichen Behörden und öffentlichen Institutionen hatten, erklärten über 80 %, dass es überhaupt keine Korruption gab (vgl. Tab. 1).

Ein direkter Rückschluss auf politische Korruption ist natürlich nicht möglich. Es gibt aber auch hier, nicht zuletzt dank der Online-Plattform für die Vergabe von Staatsaufträgen, viele Anzeichen für Fortschritte. Durch den Krieg kommt es aber auch zu zusätzlichen Belastungen. Die Online-Auktionen wurden so u.a. mit Verweis auf Probleme bei der Stromversorgung zwischenzeitlich ausgesetzt. Etliche prominente Mitglieder der auf Korruption spezialisierten Ermittlungsbehörden haben sich für den Wehrdienst gemeldet. Die Behörden haben im Bereich der ukrainischen Russland-Sanktionen auch neue Aufgaben bei der Ver-

mögensfassung bekommen. Der Anfang März 2023 in einem aufwändigen Auswahlverfahren bestimmte neue Leiter der Nationalen Anti-Korruptionsbehörde wird aufgrund seiner Vermögensdeklaration, die für sein reguläres Einkommen relativ großen Immobilienbesitz ausweist, von Medien und Zivilgesellschaft kritisch gesehen.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass es bei Korruption realistisch immer nur um eine Reduzierung, nicht um eine vollständige Verhinderung gehen kann und dass Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung immer gegen Rückfälle verteidigt werden müssen. Deshalb sind Transparenz und eine öffentliche Kultur der Korruptionsbekämpfung, von Informanten über investigative Journalisten bis zu sozialer Ächtung, wichtig. Zentral ist dabei auch ein funktionierender Rechtsstaat (ausführlich: Becker et al. 2022).

»GOOD GOVERNANCE«

Wenn es um die Organisation des Wiederaufbaus der Ukraine geht, dann ist Korruptionsbekämpfung aber nur eine Herausforderung von vielen. »Wiederaufbau« ist dabei nicht ganz korrekt, da die Ukraine, so Ministerpräsident Denys Shmyhal, den »Aufbau einer völlig neuen Wirtschaft plant« (Shmyhal 2022). Es geht also nicht nur um effiziente staatliche Organisation, sondern auch um strategische Planung für einen Neuaufbau. Für entsprechende staatliche Fähigkeiten wird oft der Begriff »Good Governance« verwendet.

Da der Begriff eigentlich alle staatlichen Aktivitäten im Bereich der Implementierung politischer Entscheidungen und der Erbringung von Dienstleistungen umfasst, ist es schwer, konkrete Dimensionen von Good Governance allgemeingültig zu definieren. Eine Vielzahl von Studien trägt so eine unüberschaubare Menge relevanter Details zusammen. Auch für die Ukraine gibt es bereits lange Aufgabenlisten (siehe z. B. Mylovanov und Roland 2022). Da aber in unterschiedlichen Kontexten immer wieder unerwartete Probleme auftreten können, wachsen konkrete Handlungsempfehlungen ins Unendliche oder werden beliebig.

Es erscheint deshalb sinnvoller, in einem »governance framework« grundlegende Fähigkeiten der Problemlösung zu stärken. Für den Bereich öffentlicher Großprojekte betonen Brunet und Aubry (2016) Effizienz, Legitimität und Rechenschaft. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind Kapazitätsstärkung, Evaluation, Harmonisierung und Selbstbestimmtheit der Förderempfänger zentrale Aspekte (z. B. Isabekova und Pleines 2022).

Grundsätzlich geht es in beiden Perspektiven darum, erstens, das Personal und die Ressourcen für kompetente Implementierung zu rekrutieren bzw. auszubilden. Häufig werden dabei auch die Vorteile dezentraler öffentlicher Verwaltungen betont. Zweitens ist es wichtig, Fortschritte regelmäßig kritisch zu überprüfen, und zwar nicht nur intern, sondern öffentlich. Das setzt Rechenschaftspflichten, Trans-

Tab 1.

Repräsentative Umfrage in der Ukraine

»Bei welchen staatlichen Organisationen oder Behörden sind Sie persönlich im letzten Jahr mit Korruption (Erpressung von Geld oder Geschenken für Dienstleistungen) konfrontiert worden?« (in % der Ja-Antworten)

Ich hatte keinen Kontakt mit diesen Staatsorganen	26
Es gab überhaupt keine Korruption	56
Öffentliche Ärztgehäuser/Polikliniken	6
Sozialämter	2
Polizei	2
Wehrdienstkommission des Verteidigungsministeriums	1
Rentenversicherung	1
Gerichte	1
Bürgerservice-Ämter	1
Öffentliche Schulen	1
Grenzschutz	0
Andere	3
Keine Antwort	6

Prozent der »Ja« -Antworten, Mehrfachantworten möglich.

Quelle: repräsentative Umfrage von Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation und Razumkov Center unter der Bevölkerung im von der Ukraine kontrollierten Territorium im Dezember 2022, Frage X28, verfügbar unter: <https://doi.org/10.48320/BDEFAPD3-5E46-4BE0-B5D5-9E6108893820>.

parenz sowie kompetente und integre interne und zivilgesellschaftliche Kontrollinstanzen voraus. Diese regelmäßige Evaluation sollte dann bei Bedarf auch zu Korrekturen laufender Projekte und Verfahren führen. Auf diese Weise sollte drittens die gesellschaftliche Akzeptanz der staatlichen Projekte steigen, was je nach Perspektive durch die Begriffe Legitimität oder Selbstbestimmtheit beschrieben wird. Dazu gehört auch eine öffentliche Debatte über Ziele und Prioritäten. Bei Projekten, die viele internationale Geldgeber und privatwirtschaftliche Akteure zusammenbringen, ist viertens Harmonisierung ein wichtiges Thema.

GOVERNANCE DER GEBER

Good Governance beim Neubau der Ukraine ist dementsprechend nicht nur eine Herausforderung für den ukrainischen Staat, sondern auch für die Geber. Die umfangreiche Forschung zu Entwicklungszusammenarbeit zeigt, dass die Unterstützung durch eine Vielzahl von Gebern erheblichen organisatorischen Aufwand und Reibungsverluste produzieren kann, wenn sich nicht alle Beteiligten auf gemeinsame für das Empfängerland praktikable Standards bei Umsetzung und Überprüfung einigen oder, besser noch, ihre Ressourcen direkt zusammenführen.

Es reicht also nicht, wie aktuell realisiert, über Geberplattformen Hilfsangebote an die Ukraine zu koordinieren. Spätestens für komplexe Projekte des Neuaufbaus müssen Umsetzung und Evaluation vereinheitlicht werden. Mylovanov und Roland (2022) oder auch Grävingsholt et al. (2023) schlagen dafür eine von der EU organisierte, aber partnerschaftlich mit der Ukraine arbeitende Agentur für Wiederaufbau vor. Die Ukraine hat ihrerseits bereits eine *State Agency for Restoration and Infrastructure Development* geschaffen, die Mechanismen für die Zusammenarbeit mit internationalen Gebern entwickeln soll.

Hinzu kommt, dass sich internationale Geber auch an ihre eigenen Standards halten müssen. Die Erfahrung mit jüngeren Wiederaufbauprojekten nach Kriegszerstörung zeigt, dass oft kurzfristige Erfolge in Form geschaffener Infrastruktur höher geschätzt werden als die Befolgung der Verfahrensregeln.

AKUTER HANDLUNGSBEDARF

Die strategische Planung der Ukraine wird durch den Krieg einerseits und die EU-Beitrittsverhandlungen andererseits stark auf Good Governance fokussiert. Die Ukraine besitzt in vielen Bereichen bereits eine effiziente und dezentral agierende öffentliche Ver-

waltung. Für den Neuaufbau wird die Ukraine aber zusätzliches Personal mit zusätzlichen Kompetenzen benötigen. Hier ist es wichtig, den Kontakt zu ukrainischen Expertinnen im Ausland zu halten und möglichst frühzeitig mit gezielter Rekrutierung und Fortbildung zu beginnen.

Es gibt in der Ukraine bereits etablierte Verfahren zur Evaluation öffentlicher Verwaltungen und Projekte. Zivilgesellschaftliche Organisationen und investigative Medien haben in vielen Politikfeldern beachtliche Expertise. Es gibt aber auch für den Neuaufbau wichtige Bereiche mit großem Nachholbedarf, wie etwa Sozialpolitik oder Wohnungsbau. Entscheidend für die Wirksamkeit von Kontrollen ist letztendlich rechtliche Verantwortung. Hierzu muss die Justizreform konsequent umgesetzt werden.

Wichtig ist auch eine öffentliche Debatte über die Prioritäten beim Neuaufbau. Bevor Projekte effizient umgesetzt werden, sollte ein möglichst breiter Konsens geschaffen werden, welche Projekte am dringendsten benötigt werden und auch zukunftsweisend sind.

Internationale Geber, die diese Projekte fördern, müssen dabei aufpassen, dass sie der ukrainischen Verwaltung durch jeweils individuelle Vorgaben und Kontrollen nicht mehr zusätzliche Arbeit machen als nötig. Ideal wäre eine zentrale Agentur, die nicht nur die internationalen Hilfsangebote koordiniert, sondern auch die Evaluation einheitlich regelt und die Ukraine zusätzlich bei der Aus- und Fortbildung von Personal unterstützt.

REFERENZEN

- Becker, T., J. Lehne, T. Mylovanov, G. Spagnolo und N. Shapoval (2022), »Anti-corruption Policies in the Reconstruction of Ukraine«, in: Y. Gorodnichenko, I. Sologoub und B. Weder di Mauro (Hrsg.), *Rebuilding Ukraine. Principles and Policies*, CEPR, Paris, 71–96.
- Brunet, M. und M. Aubry (2016), »The Three Dimensions of a Governance Framework for Major Public Projects«, *International Journal of Project Management* 34(8), 1596–1607.
- Grävingsholt, J., J. Faust, A. Libman, S. Richter, G. Sasse und S. Stewart (2023), »Wiederaufbau in der Ukraine. Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss«, *IDOS Policy Brief 2*, verfügbar unter: https://www.idos-research.de/uploads/media/PB_2.2023.pdf.
- Isabekova, G. und H. Pleines (2021), »Integrating Development Aid into Social Policy: Lessons on Cooperation and its Challenges Learned from the Example of Health Care in Kyrgyzstan«, *Social Policy & Administration* 55(6), 1082–1097.
- Mylovanov, T. und R. Gerard (2022), »Ukraine's Post-War Reconstruction and Governance Reforms«, in: Y. Gorodnichenko, I. Sologoub und B. Weder di Mauro (Hrsg.), *Rebuilding Ukraine. Principles and Policies*, CEPR, Paris, 39–70.
- Richter, M. M. (2023), »Diversity of Actors in Reform Backsliding and its Containment in the Ukrainian Hybrid Regime«, *Politics and Governance* 11(1), 5–15.
- Shmyhal, D. (2022), »Reconstruction Planning Must Start Now«, *The Economist*, 30. April.

Susan Stewart

Akteure und Bedingungen des Wiederaufbaus in der Ukraine: Nicht nur top down

Der Wiederaufbau der Ukraine hat bereits begonnen, wenn man z. B. die vielen Reparaturen der Infrastruktur miteinschließt, die im Laufe der russischen Aggression notwendig geworden sind. Das Ausmaß der Zerstörung ist nach mehr als einem Jahr des Krieges enorm. Der Prozess der Instandsetzung wird in manchen Fällen Jahre dauern. Der Wiederaufbau beinhaltet aber viel mehr als nur Reparaturen. Zusammen mit dem EU-Beitritt der Ukraine bedeutet er nichts anderes als eine umfangreiche Transformation des Landes in zahlreichen Bereichen (Grävnholt et al. 2023). Der genaue Ablauf dieser Umwandlung wird vom Verlauf des sich fortsetzenden Krieges sowie von dessen Ergebnis abhängen. Dennoch zeichnen sich bereits jetzt einige Akteure ab, die für den Wiederaufbau essenziell sein werden. Auch die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen der Wiederaufbau stattfindet, können skizziert werden, selbst wenn diese dynamisch bleiben.

Die Ukraine und die westliche Staatengemeinschaft haben sich auf eine internationale Plattform für die Koordinierung des Wiederaufbaus geeinigt, die die Breite der involvierten Akteure deutlich macht. Sie verfügt über drei Ko-Vorsitzenden aus der Ukraine, der EU und den USA und wird voraussichtlich aus drei Ebenen bestehen, bei denen Kyjiw, aber auch Brüssel eine herausragende Rolle spielen werden. So soll es möglich sein, Synergien zwischen dem EU-Beitritt der Ukraine und dem Prozess des Wiederaufbaus zu erzielen. Auch das G-7-Format sowie internationale Finanzinstitutionen werden eingebunden (Ministry of Finance 2023).

DIE UKRAINISCHE ELITE UND DER WIEDERAUFBAU

Sichtbar auf ukrainischer Seite sind vor allem Mitglieder der Exekutive. Bei der Eröffnung der Plattform hat vor allem der Finanzminister Serhij Martschenko als Ko-Vorsitzender die Ukraine vertreten. Parallel zur Schaffung der Plattform fand (und findet) eine Reihe von hochrangigen Konferenzen in verschiedenen europäischen Städten statt, bei denen sowohl der Premierminister Denys Schmyhal als auch der Präsident Wolodymyr Selenskij und Mitarbeiter*innen seines Büros präsent waren, entweder persönlich oder virtuell. Für die erste Wiederaufbaukonferenz in Lugano im Juli 2022 hat die ukrainische Seite einen National Recovery Plan präsentiert, der von einem finanziellen Bedarf von 750 Mrd. US-Dollar ausging (Recovery Plan 2022). Bei der Expertentagung in Berlin im Oktober 2022 hat Selenskij in einer Online-Rede den Wiederaufbau sowohl mit dem EU-Beitritt der Ukraine als

auch mit dem Sicherheitsbedarf des Landes eng verknüpft (President of Ukraine 2022). Ein Teil der ukrainischen Strategie scheint es zu sein, das Interesse an dem Thema bei den westlichen Partnern durch sichtbare hochrangige Veranstaltungen aufrechtzuerhalten, wie z. B. die nächste Wiederaufbaukonferenz, die im Juni 2023 in London stattfinden wird. Die Diskussion über den Wiederaufbau in der Ukraine ist stark von Zahlen geprägt, die die erwarteten Kosten und die Höhe der ausländischen Unterstützung darlegen. Es ist davon auszugehen, dass die Ernennung von Oleksandr Kubrakow als Vize-Premierminister für den Wiederaufbau im Dezember 2022 einen systematischeren Umgang mit dem Themenkomplex fördern wird (Ministry of Infrastructure 2022).

Wie in Kriegssituationen üblich, ist es auch in der Ukraine insbesondere im letzten Jahr zu einer starken Zentralisierung der Macht in der Exekutive gekommen. Dies steht im Gegensatz zu der dezentralisierten Entwicklung auf der kommunalen und gesellschaftlichen Ebene (siehe unten). Zentralisierte Strukturen können wichtig sein, um Entscheidungswege zu beschleunigen und effektiv auf bestimmte Situationen zu reagieren. Außerdem kann eine Zentralmacht die Richtung weisen und einen übergreifenden Rahmen für nationale Projekte sowie internationale Zusammenarbeit schaffen. Eine Herausforderung des Wiederaufbauprozesses wird sein, diese Zentralisierung dort, wo es sinnvoll ist, zu durchbrechen und Raum für die zahlreichen Beiträge anderer Akteure zu schaffen. Hinzu kommt, dass eine starke Zentralisierung Gefahren für die bisher erreichte Demokratisierung der Ukraine birgt (Härtel 2023).

Über die Zentralisierung der Exekutive hinaus bleibt es derzeit unklar, welches Governance-Modell sich in der Zeit nach dem Krieg (bzw. in einer anderen Phase des Krieges) durchsetzen wird. Bereits vor der vollständigen russischen Aggression wurden einige Schritte unternommen, um das Land von den herrschenden oligarchischen Strukturen zu befreien, ohne dass dies erfolgreich gewesen wäre. Ein Ergebnis des Krieges ist der Einkommens- und Einflussverlust der allermeisten ukrainischen Oligarchen, der mit dem weitgehenden Kollaps der ukrainischen Wirtschaft, aber auch mit dem fast kompletten Bruch mit Russland zusammenhängt (Goriunov et al. 2023). Diese Entwicklung schafft gute Bedingungen für eine Transformation zu einem anderen Governance-Modell, das sowohl für die Demokratie



Dr. Susan Stewart

ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe »Osteuropa und Eurasien« bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

als auch für die Bekämpfung der Korruption wesentlich günstiger wäre. Eine solche Transformation wird allerdings nicht einfach sein, da das oligarchenbasierte Modell in der Ukraine tiefe Wurzeln hat und die Interessen zahlreicher politischer und wirtschaftlicher Kreise bedient. Der Wiederaufbau, zusammen mit dem EU-Beitrittsprozess, wird die Aufgabe haben sicherzustellen, dass die Ukraine auf eine andere Form des Regierens hinarbeitet.

Man muss also davon ausgehen, dass sich die politische und wirtschaftliche Landschaft der Ukraine im Laufe der kommenden Jahre ändern wird. Etliche Politiker*innen, die vor dem Krieg eine wichtige Rolle gespielt haben, werden entweder altersbedingt oder aus anderen Gründen ausscheiden. Die Aggression aus Moskau führt zudem zu einem ideologischen Wandel, bei dem russophile Tendenzen weitgehend ausgemerzt werden. Es ist auch anzunehmen, dass Vertreter*innen der ukrainischen Streitkräfte in die Politik einsteigen werden. Auf jeden Fall ist durch den Krieg eine andere politische Dynamik entstanden, mit neuen Komponenten und inhaltlichen Akzenten. Die Agenden der neuen Akteure werden die ukrainischen Prioritäten für den Wiederaufbau mitprägen.

DIE ROLLE DER KOMMUNALEN EBENE UND DER (ZIVIL-)GESELLSCHAFT BEIM WIEDERAUFBAU

Steuerungsinstrumente wie die oben beschriebene Koordinierungsplattform werden für den Verlauf des Wiederaufbaus außerordentlich wichtig sein. Sie legen den Schwerpunkt allerdings zwangsläufig auf Akteure der Elitenzebene. Es ist deswegen wichtig, den Top-down-Ansatz, den die Struktur der Plattform impliziert, durch eine Bottom-up-Perspektive zu ergänzen. Dies erscheint im Fall der Ukraine umso dringlicher, da sich die ukrainische Gesellschaft und die kommunale Ebene während der russischen Aggression als äußerst widerstandsfähige Akteure hervorgetan haben, die einen bedeutenden Beitrag zum bisherigen ukrainischen Erfolg geleistet haben. Es ist notwendig, ihre Kapazitäten zu würdigen und sie für den Wiederaufbau zu mobilisieren.

Seit dem Beginn der russischen Aggression im Februar 2022 wurde die westliche Staatengemeinschaft mehrmals von den Entwicklungen überrascht. Eine dieser Überraschungen war die Resilienz der ukrainischen Gesellschaft. Auch wenn der Beitrag von Teilen der Zivilgesellschaft zu den Reformen seit 2014 durchaus wahrgenommen wurde, kam die fast flächendeckende und äußerst effektive Unterstützung der Gesellschaft für die Verteidigung des Landes dennoch weitgehend unerwartet. Diese Unterstützung erfolgt in überaus spontanen und kreativen Formen, die je nach Bedarf geschaffen wurden und sich traditionellen Definitionen von Zivilgesellschaft weitgehend entziehen (Zarembo und Martin 2023). Sie reicht von der Teilnahme an der territorialen Verteidigung

über Beiträge zur Ausstattung der Streitkräfte oder Hilfeleistungen an Binnenflüchtlinge bis hin zur Verteilung ausländischer Hilfsgüter.

Die kommunale Ebene spielt ebenfalls eine bedeutende aber oft übersehene Rolle im Widerstand gegen die russische Aggression und Besetzung (Keudel und Huss 2023). Seit 2014 läuft in der Ukraine eine komplexe und wirkungsvolle Dezentralisierungsreform, die im Februar 2022 zwar nicht abgeschlossen, aber dennoch weit fortgeschritten war. Als Ergebnis dieser Reform bleiben wesentlich mehr Steuereinnahmen in den (oft neu geschaffenen) Kommunen, die über diese Einnahmen selbst verfügen dürfen. Dies hat zur Entwicklung von Expertise und Verantwortung auf lokaler Ebene geführt, die in der neuen Situation des Krieges flexibel eingesetzt werden und zur Geltung kommen. Oft arbeiten kommunale Strukturen mit den oben beschriebenen (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren zusammen. So entstehen neue Netzwerke bzw. können alte vertieft, ausgebaut und auf die veränderte Lage umgemünzt werden.

Die Kreativität und Flexibilität der kommunalen und (zivil-)gesellschaftlichen Strukturen im Krieg zeigen, dass dieselben Akteure essenziell für den Wiederaufbau sind. Sie sind bereits jetzt mit Maßnahmen beschäftigt, die zum Wiederaufbau zählen können, um ihre Städte und Dörfer funktionsfähig zu halten und die wichtigsten Dienstleistungen weiterhin anbieten zu können. Sie sind motiviert, da es sich um ihre elementaren Lebensbedingungen handelt, und mit einschlägigen Personen und Einrichtungen vernetzt, um Projekte erfolgreich umzusetzen. Sie haben durch die Dezentralisierung Erfahrungen mit Haushaltsplanung und (demokratischer) Entscheidungsfindung gemacht, die sich auf Wiederaufbaumaßnahmen sinnvoll übertragen lassen. Es ist also notwendig, Kanäle zu finden, um sie effektiv mit den Koordinierungsstrukturen für den Wiederaufbau zu verbinden. Dies kann z. B. über intermediäre Organisationen geschehen, wie Assoziationen von Bürgermeister*innen. Oder aber durch direkte Möglichkeiten, ihre Vorhaben und Bedarfe in einer Datenbank anzumelden, die von der Wiederaufbauplattform verwaltet wird. Als Beispiel für eine solche beabsichtigte Einbindung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure (sowie Wirtschaft und Wissenschaft) kann die deutsche »Plattform Wiederaufbau Ukraine« dienen, die am 27. März 2023 lanciert wurde (Plattform Wiederaufbau Ukraine 2023).

Schließlich bilden auch Kriegsflüchtlinge eine wichtige Quelle für Beiträge zum Wiederaufbauprozess auf der lokalen Ebene. Bereits jetzt leisten Geflüchtete wichtige intermediäre Funktionen, ob zwischen der Ukraine und dem Ausland oder zwischen unterschiedlichen Regionen innerhalb des Landes. Die Situation der Geflüchteten ist komplex: Manche sind (oft mehrmals) innerhalb der Ukraine umgezogen, andere ins EU-Ausland bzw. noch weiter weg. Andere wiederum befinden sich in Russland, ob freiwillig oder durch

Zwang. Nicht wenige sind bereits in die Ukraine zurückgekehrt oder teilen ihre Zeit zwischen der Ukraine und anderen Orten (Vyshlinsky et al. 2023). Auf jeden Fall entstehen so multiple Kontakte, auch berufliche, mit dem Ausland und wird neue Expertise erworben. Die Erfahrungen und Netzwerke von Flüchtlingen liefern bereits jetzt nützliche Inputs für den Wiederaufbauprozess. Es wird wichtig sein, die Fluidität dieser Ströme, seien sie von Personen, Kontakten, Know-how oder Finanzierung, während des Wiederaufbaus beizubehalten und bestmöglich zu kanalisieren – nicht durch rigide Einschränkungen, sondern durch das Zusammenbringen von sich ergänzenden Projekten.

Das Potenzial der (zivil-)gesellschaftlichen sowie der kommunalen Ebene sollte allerdings nicht idealisiert werden. Nach mehr als einem Jahr des vollständigen Krieges sind zahlreiche Akteure erschöpft bzw. traumatisiert. Dies gilt umso mehr für diejenigen, die an der Front kämpfen. In der Ukraine ist das Verständnis dafür, dass solche Personen Unterstützung brauchen, immer stärker verbreitet, und sie wird zunehmend angeboten. Dennoch sollte der Ausbau solcher Hilfe in den Wiederaufbau integriert werden, da der Bedarf riesig sein wird. Ohne Humankapital wird die angestrebte Transformation des Landes nicht gelingen, deswegen muss mit den Personen, die sie leisten sollen, möglichst behutsam umgegangen werden.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich neue Bruchlinien in der ukrainischen Gesellschaft im Zusammenhang mit dem Krieg auftun. Erstens sind das Bruchlinien zwischen den Personen, die sich als Patriot*innen sehen, und denen, die als Kollaborateure wahrgenommen werden, die mit der russischen Besatzungsmacht zusammengearbeitet haben. Zweitens entwickelt sich eine Bruchstelle zwischen denen, die während des Krieges im Land bzw. an ihrem Wohnort geblieben sind, und denen, die geflohen sind. Selbst wenn es in der Regel viel Verständnis für die Gründe der Flucht gibt, haben die Personen in der Ukraine und diejenigen im Ausland den Krieg sehr unterschiedlich erlebt. Wiederaufbauprozesse werden diese Bruchlinien in Betracht ziehen und mit ihren Folgen umgehen müssen. Ein sinnvoller Umgang mit solchen Bruchlinien kann die Gemeinden, in denen sie entstehen, resilienter machen und sie in die Lage versetzen, ihre Aufgaben beim Wiederaufbau besser zu bewältigen.

DEN WIEDERAUFBAU UND DEN EU-BEITRITT ZUSAMMENBRINGEN

Schließlich ist es von wesentlicher Bedeutung für den Wiederaufbau, dass die Ukraine den Status eines EU-Kandidatenlandes genießt. Dies verleiht dem Land und damit auch dem Wiederaufbau eine klare Richtung und erhöht das Potenzial für eine weitreichende Transformation. Das gilt allerdings nur solange, wie die EU-Beitrittsperspektive glaubwürdig bleibt. Ein Stocken der Beitrittsverhandlungen oder die Verschie-

bung neuer Beitritte aufgrund eines langwierigen Reformprozesses innerhalb der EU würde auch für den Wiederaufbau negative Folgen haben.

Es wird nicht einfach sein, zwei höchst komplexe Prozesse wie den Wiederaufbau und den EU-Beitritt sinnvoll miteinander zu verflechten. Die internationale Koordinierungsplattform weckt allerdings die Hoffnung, dass dies gelingen kann. Da die EU auf allen Ebenen dieser Plattform eine Schlüsselrolle spielen und sich dabei eng mit der Ukraine abstimmen soll, wird es viele Gelegenheiten geben, den Beitrittsprozess und den Wiederaufbau gemeinsam zu steuern. Die Plattform ist noch im Entstehen, und der Schwerpunkt liegt derzeit eher auf der Teilnahme von Akteuren der Elitenebene. In den kommenden Phasen sollte die Einbeziehung anderer Ebenen stärker in den Fokus genommen werden. Dies bedeutet nicht, dass Rollen, Zeiträume und Aktivitäten immer genau geregelt und im Voraus bestimmt werden sollen. Der Wiederaufbau findet in einem äußerst dynamischen Kontext statt, sowohl im (sicherheits-)politischen als auch im gesellschaftlichen Sinne. Eine hohe Toleranz für nichtlineare Verläufe sowie für eine teilweise chaotische Mischung von Akteuren und Projekten wird deswegen notwendig sein. Eine sichtbare und substanzielle Rolle für Akteure auf der kommunalen Ebene sowie für aktive Teile der Gesellschaft (inklusive Flüchtlinge) sollte aber vorgesehen werden. Solche Akteure werden in vielen Fällen die wichtigsten Treiber des Wiederaufbaus vor Ort sein und einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Maßnahmen leisten.

REFERENZEN

- Gorjunov, D., B. Prokhorov, M. Samoiliuk und V. Nozdrin (2023), »Oligarchic Ukrainian Capital«, Centre for Economic Strategy, 21. März, verfügbar unter: <https://ces.org.ua/en/oligarchic-ukrainian-capital-the-research-ces/>, aufgerufen am 31. März 2023.
- Grävingsholt, J., J. Faust, A. Libman, S. Richter, G. Sasse und S. Stewart (2023), »Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss«, *Policy Brief 2*, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), verfügbar unter: <https://www.idos-research.de/policy-brief/article/wiederaufbau-in-der-ukraine-was-die-internationale-gemeinschaft-jetzt-beachten-muss/>, aufgerufen am 31. März 2023.
- Härtel, A. (2023), »Wiederaufbau der Ukraine: Dimensionen, Status quo und innerukrainische Voraussetzungen«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6. März, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/krieg-in-der-ukraine-2023/518835/wiederaufbau-der-ukraine/>, aufgerufen am 11. April 2023.
- Keudel, O. und O. Huss (2023), »National Security in Local Hands? How Local Authorities Contribute to Ukraine's Resilience«, *PONARS Eurasia Policy Memo No. 825*, 25. Januar, verfügbar unter: <https://www.ponarseurasia.org/national-security-in-local-hands-how-local-authorities-contribute-to-ukraines-resilience/>, aufgerufen am 31. März 2023.
- Ministry of Finance (2023), »First Meeting of Ukraine Donor Coordination Platform Steering Committee Took Place«, 26. Januar, verfügbar unter: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidbulos-pershe-zasidannia-nahliadovoi-rady-mizhvidomchoi-koordinatsiinoi-platfomy-donoriv-ukrainy>, aufgerufen am 31. März 2023.
- Ministry of Infrastructure (2022), »Oleksandr Kubrakov Appointed Deputy Prime Minister for Restoration of Ukraine – Minister for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine«, 1. Dezember, verfügbar unter: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/oleksandra-kubrakova-pryznachenovitse-premier-ministrom-z-vidnovlennia-ukrainy-ministrom-rozvytku-hromad-terytorii-ta-infrastruktury-ukrainy>, aufgerufen am 31. März 2023.
- Plattform Wiederaufbau Ukraine (2023), verfügbar unter: <https://www.ukraine-wiederaufbauen.de/>, aufgerufen am 31. März 2023.

President of Ukraine (2022), »By Investing in the Recovery of Ukraine, You Are Investing in a Future Member of the EU – President’s Speech at the International Expert Conference on the Recovery, Reconstruction and Modernisation of Ukraine«, 25. Oktober, verfügbar unter: <https://www.president.gov.ua/en/news/investuyuchi-u-vidnovlennya-ukrayini-vi-investuyete-u-majbut-78693>, aufgerufen am 31. März 2023.

Recovery Plan (2022), »URC2022«, verfügbar unter: <https://www.unc-international.com/urc2022-recovery-plan>, aufgerufen am 31. März 2023.

Vyshlinsky, H., M. Samoiliuk, M. Tomilina und D. Mykhailiyahyna (2023), »Ukrainian Refugees: Who Are They, Where Did They Come from and How to Return Them«, Centre for Economic Strategy, 20. März, verfügbar unter: <https://ces.org.ua/en/ukrainian-refugees-who-are-they-where-did-they-come-from-and-how-to-return-them/>, aufgerufen am 31. März 2023.

Zaremba, K. und E. Martin (2023), »Civil Society and Sense of Community in Ukraine: From Dormancy to Action«, *European Societies*, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/14616696.2023.2185652>, aufgerufen am 31. März 2023.

Joop Adema, Yvonne Giesing, Tetyana Panchenko und Panu Poutvaara

Die Rolle der Diaspora für den Wiederaufbau der Ukraine

Die Diaspora kann eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung ihrer Herkunftsländer spielen, insbesondere beim Wiederaufbau nach Notsituationen und Kriegen (Shain 2002). Ein großer Teil der Literatur betrachtet den finanziellen Beitrag, den die Menschen in der Diaspora für ihre Herkunftsländer leisten. Ihre Überweisungen stellen oft einen entscheidenden Bestandteil des Einkommens der Empfänger dar (Yang und Choi 2007; Frankel 2011). Darüber hinaus können sie Investitionen in Bildung erhöhen (Ashraf et al. 2015) und ein kapitalintensiveres Unternehmertum fördern (Yang 2008). Zusätzlich zu den finanziellen Überweisungen werden durch den Kontakt mit Familien und Freunden Wissen und soziale Normen in das Heimatland übertragen. Fackler et al. (2020) zeigen, dass Auswander*innen aus Osteuropa den Wissenstransfer in ihre Heimatländer verstärkten, was zu einem Anstieg der Innovation führte. Darüber hinaus belegen Bahar et al. (2022), wie die Rückkehr von Geflüchteten in ihre jeweiligen Herkunftsländer die Exporte ankurbelte. Barsbai et al. (2017) zeigen, dass Auswander*innen aus Moldawien demokratische Werte aus westeuropäischen Ländern in ihr Heimatland gebracht haben.

Dieser Artikel gibt zunächst einen Überblick über die Größe und die Aktivitäten der ukrainischen Diaspora vor dem Krieg. Anschließend wird der Bedarf der Ukraine für den Wiederaufbau skizziert und dargelegt, wie dieser Bedarf von der Diaspora durch Überweisungen, Rückkehrmigration und andere Aktivitäten unter-

stützt werden kann. Abschließend wird gezeigt, wie die Regierungen die Diaspora nutzen können, um Brücken zwischen der Ukraine und dem Westen zu bauen.

DIE UKRAINISCHE DIASPORA VOR 2022

Die Ukraine hat eine lange Auswanderungsgeschichte und daher eine große Diaspora. Die erste Welle der ukrainischen Auswanderung begann im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts und dauerte bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs. Damals verließen Hunderttausende von Ukrainer*innen ihre Heimat und ließen sich in Nord- und Südamerika nieder, wo es einen Bedarf an qualifizierten Landwirten gab. Die zweite Welle der ukrainischen Auswanderung fand zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg statt. Zu ihnen gehörten die Ukrainer*innen, die gegen das Sowjetregime kämpften, sowie prominente ukrainische Schriftsteller*innen und Wissenschaftler*innen. Die dritte Welle der ukrainischen Auswanderung begann während des Zweiten Weltkriegs und dauerte bis in die 1980er Jahre, wobei die Menschen aus verschiedenen Gründen auswanderten. Zum einen gab es eine erzwungene Migration von Kriegsgefangenen und von zur Zwangsarbeit nach Deutschland Deportierten, die nach dem Krieg nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren konnten. Zum anderen waren es Menschen mit antisowjetischer Gesinnung, die während oder nach dem Zweiten Weltkrieg aus politischen Gründen aus der Ukraine flohen, vornehmlich nach Europa, Kanada,



Joop Adema

ist Doktorand am ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.



Dr. Yvonne Giesing

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.



Dr. Tetyana Panchenko

ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.

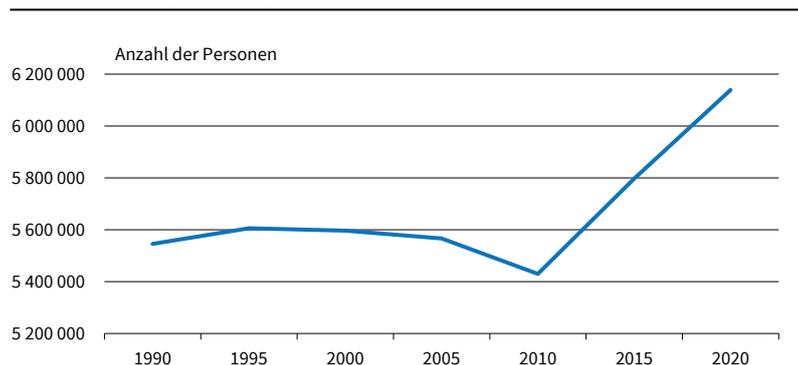
in die USA, nach Australien und Südamerika. Die vierte Migrationswelle setzte während Gorbatschows »Perestroika« ein und gewann aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion an Schwung. Wegen der unterschiedlichen Bildungssysteme sowie der Beschäftigungsbeschränkungen in den Zielländern waren die ukrainischen Migrant*innen, die zu dieser Zeit eintrafen, hauptsächlich in Berufen mit niedrigem Qualifikationsniveau beschäftigt. Daher wird die ukrainische Arbeitsmigration in den 1990er und frühen 2000er Jahren hauptsächlich als »ungelernte Arbeitsmigration« beschrieben. Einige Wissenschaftler*innen (Musiyevzdov 2019; Panchenko 2019; Prus 2018) stellen eine fünfte Welle der Migration aus der Ukraine fest, die 2010 begann und von vielen Faktoren – wie der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, der Globalisierung der Weltwirtschaft und den politischen Ereignissen in der Ukraine – beeinflusst wurde. Seitdem sind auch viele qualifizierte Auswanderer*innen aus der Ukraine nach Europa und Amerika migriert. Infolgedessen stiegen in der Ukraine die Sorgen über einen »Brain Drain« (Albrecht und Panchenko 2022; Reshetchenko 2014).

Bis 2022 waren die Länder mit der größten ukrainischen Diaspora Russland, Kanada, die Vereinigten Staaten, Brasilien, Moldawien und Argentinien (MFA 2019). Die Zahl der ukrainischen Einwander*innen in den EU-Ländern stieg nach der Annexion der Krim durch Russland und dem bewaffneten Konflikt im Donbass im Jahr 2014 stark an. Laut der Europäischen Kommission war die Zahl der ukrainischen Einwander*innen im Jahr 2019 mehr als viermal so hoch wie im Jahr 2014. 2020 hielten sich über 1,3 Mio. Ukrainer*innen legal in den 27 EU-Mitgliedstaaten auf (Europäische Kommission 2022). Deutschland, Italien und Polen beherbergten jeweils mehr als 250 000 Ukrainer*innen, Spanien und die Tschechische Republik jeweils mehr als 100 000 (UN 2020). In diesen fünf Staaten lebten zusammen über 80% der sich in der EU aufhaltenden ukrainischen Bürger*innen, wobei Polen aufgrund der geografischen Nähe zur Ukraine und Ähnlichkeiten in Sprache und Kultur die größte ukrainische Arbeitsmigration verzeichnete.

Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der in der Ukraine geborenen Personen, die im Ausland leben, zwischen 2010 und 2020 um etwa 700 000 gestiegen ist und dass im Jahr 2020 mehr als 6,1 Millionen in der Ukraine geborene Menschen außerhalb der Ukraine lebten (UN 2020). Rechnet man die Nachkommen der früheren ukrainischen Emigrant*innen hinzu, besteht die Diaspora aus mehr als 20 Mio. Menschen in mehr als 60 Ländern weltweit (UWC 2021), was etwa der Hälfte der ukrainischen Bevölkerung im Jahr 2021 entspricht.

Die Vertreter*innen der ersten Emigrationswelle und ihre Nachkommen unterstützten die demokratischen Veränderungen in der UdSSR und den Kampf für die Unabhängigkeit der Ukraine (Oleinikova 2020). Später unterstützte die ukrainische Diaspora die Orange-

Abb. 1

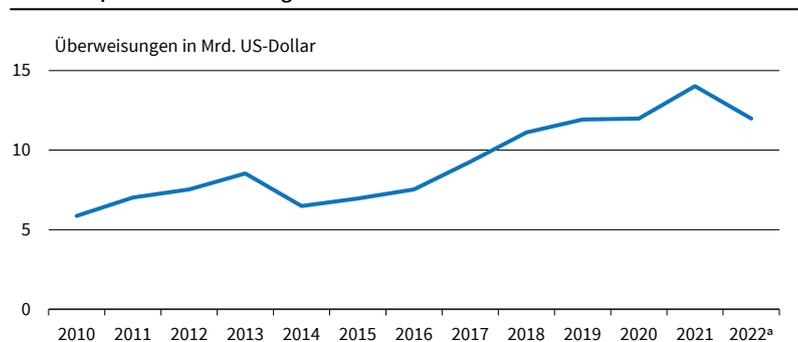
Im Ausland lebende Ukrainer*innen

Anmerkung: Die Daten sind in Fünf-Jahres-Abständen verfügbar.

Quelle: UN (2020).

© ifo Institut

Abb. 2

Jährliche private Überweisungen in die Ukraine

^a Für die Jahre 2010–2021 liegen jährliche Daten vor. Für 2022 sind diese nicht verfügbar. Daher wurden die monatlichen Daten der Nationalbank der Ukraine summiert. Sie betreffen die Monate Januar bis November. Da für Februar, März und April 2022 keine Daten erhoben wurden, wurden diese geschätzt. Kane et al. (2023) vermuten, dass ein erheblicher Teil der Überweisungen im Jahr 2022 aufgrund der Zunahme informeller Zahlungen nicht erfasst wurde.

Quelle: Nationalbank der Ukraine (2022).

© ifo Institut

ne Revolution von 2004, die Revolution der Würde von 2013 und den Kampf um die Rückgabe verlorener ukrainischer Gebiete nach 2014. Sie haben die Euro-aidan-Bewegung finanziell unterstützt und lassen gegenwärtig der ukrainischen Armee finanzielle Hilfen zukommen. Vor allem wird den Vertretern der ukrainischen Diaspora zugeschrieben, in den Massenmedien und anderen Kommunikationsplattformen Informationskampagnen durchzuführen (Reshetchenko 2014).

PLÄNE ZUM WIEDERAUFBAU DER UKRAINE

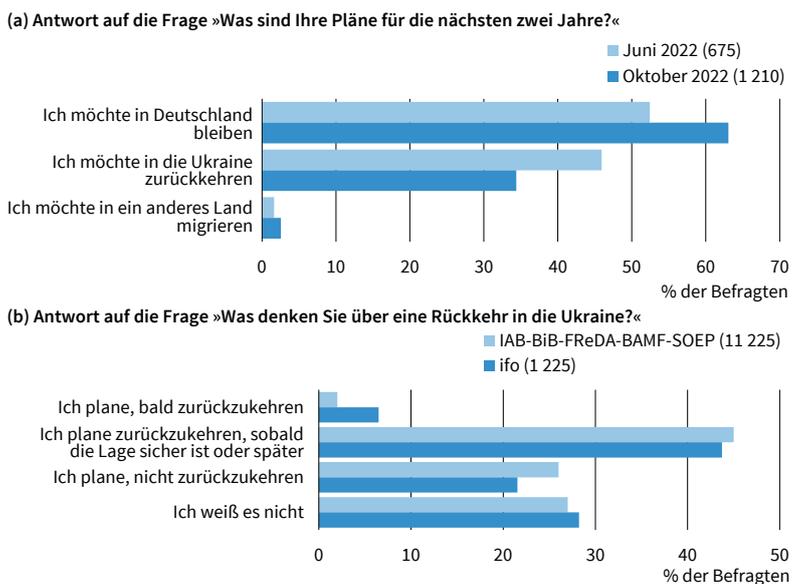
Der andauernde Krieg verursacht Zerstörungen und unermessliche Schäden an Immobilien. Die Ukraine legte ihren ersten Plan für den Wiederaufbau auf der Ukraine Recovery Conference im Juli 2022 vor. Der Plan erstreckt sich über zehn Jahre ab 2022 und schätzt die Kosten des Wiederaufbaus auf rund 750 Mrd. US-Dollar. Von diesem Betrag sollen 250–300 Mrd. US-Dollar durch Zuschüsse von Partnerländern, 200–300 Mrd. US-Dollar durch



**Prof. Panu Poutvaara,
Ph.D.**

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 3
Bleibe- und Rückkehrpläne ukrainischer Geflüchteter: Ergebnisse einer Umfrage



Anmerkung: Die Antwortmöglichkeiten waren teilweise unterschiedlich: In der ifo-Befragung wurde die folgende Formulierung verwendet: »Ich plane, bald zurückzukehren« im IAB-BiB-FReDA-BAMF-SOEP: »Ich plane, innerhalb eines Jahres zurückzukehren«; in der ifo-Befragung: »Ich plane zurückzukehren, wenn ich mich sicher fühle«, in der IAB-BiB-FReDA-BAMF-SOEP: »Ich möchte bis zum Ende des Krieges warten« und »Ich möchte noch einige Jahre warten«.
 Quelle: ifo-Umfrage 2022; IAB-BiB-FReDA-BAMF-SOEP 2022. © ifo Institut

Darlehen oder Beteiligungskapital und 250 Mrd. US-Dollar durch private Investitionen aufgebracht werden (Erklärung von Lugano 2022).

Der Plan ist in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase begann im Jahr 2022 und konzentriert sich auf die Unterstützung von KMU und die Wiederherstellung kritischer Infrastrukturen wie Energieinfrastruktur, Kommunikationsnetze und Wohnungen. Die nächste Phase ist für den Zeitraum von 2023 bis 2025 geplant und umfasst den Wiederaufbau von Schulen, Krankenhäusern und anderen zivilen Infrastrukturen sowie von Wohnraum. Die letzte Phase, von 2026 bis 2032, konzentriert sich auf die Modernisierung der Wirtschaft und Maßnahmen für den Beitritt der Ukraine zur Europäischen Union. Die Nachfrage nach Arbeit und Kapital wird in der ersten Phase größer sein als in den nachfolgenden Phasen, in denen die Rolle der intellektuellen Ressourcen dominieren wird.

ÜBERWEISUNGEN AUS DER DIASPORA

Eine wichtige Quelle der finanziellen Unterstützung sind die Überweisungen von Ukrainer*innen im Ausland an ihre Freunde und Familien. Vor der russischen Invasion war die Ukraine der größte Empfänger von Überweisungen in Europa und Zentralasien, mit Zuflüssen von mehr als 14 Mrd. US-Dollar im Jahr 2021 (Nationalbank der Ukraine 2022). Abbildung 2 zeigt, dass die Gesamtüberweisungen in der jüngsten Vergangenheit stetig gestiegen sind: von fast 6 Mrd. US-Dollar (4,3% des BIP) im Jahr 2010 auf 14 Mrd. US-Dollar (7% des BIP) 2021. In den ersten Kriegsmonaten verzeichnete die ukrainische Nationalbank einen 10%igen Rückgang der Summe privater Überweisungen in die

Ukraine (IOM 2022), was durch eine Zunahme informeller Überweisungen und eine Umleitung der Gelder zur Unterstützung von Familienmitgliedern, die die Ukraine verlassen haben, erklärt werden könnte. In Übereinstimmung mit Yang und Choi (2007) kann man jedoch argumentieren, dass die erheblichen negativen Auswirkungen der russischen Invasion auf die Verdienstmöglichkeiten in der Ukraine ein zusätzliches Motiv für Überweisungen an diejenigen sein könnten, die in Sicherheit leben. Da ukrainische Geflüchtete im Ausland meist höhere Einkommen erzielen, werden sie in den kommenden Jahren zunehmend in der Lage sein, mit höherer Frequenz noch größere Geldbeträge zurück in die Ukraine zu schicken.

RÜCKKEHRABSICHTEN VON GEFLÜCHTETEN

Nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 flohen mehr als 7 Mio. Menschen aus der Ukraine und suchten Schutz in anderen europäischen Ländern. Mehr als 11% der ukrainischen Bevölkerung (5 Millionen) haben einen Antrag auf einen vorübergehenden Schutzstatus in der EU gestellt (UNHCR 2022). Die meisten gingen in Länder, in denen sie Freunde und Verwandte haben.¹ Es besteht also ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Größe der ukrainischen Diaspora in einem bestimmten Land und dem Zustrom neuer ukrainischer Einwander*innen in dasselbe Land.

Die Ergebnisse der ifo-Befragungen² in Deutschland zeigen, dass es sich bei den Geflüchteten aus der Ukraine meist um Frauen mit Kindern handelt, deren Partner in der Ukraine geblieben sind. Sie sind in der Regel gut gebildet, waren in der Ukraine berufstätig und hatten eine relativ stabile finanzielle Situation sowie eine eigene Wohnung, in die sie noch zurückkehren können (Panchenko und Poutvaara 2022). In beiden Umfragen wurden die Befragten nach ihren Plänen für die nächsten zwei Jahre gefragt. Fragen zu ihren Absichten, in die Ukraine zurückzukehren, wurden ebenfalls gestellt, allerdings nur in der zweiten Erhebungswelle.

Abbildung 3a zeigt, dass die Mehrheit der Geflüchteten plant, entweder »in Deutschland zu bleiben« oder »in die Ukraine zurückzukehren«. Von den übrigen beabsichtigen nur sehr wenige, in andere Länder zu gehen. Der Anteil derjenigen, die bleiben wollen,

¹ Laut der europaweiten Umfrage von Kantar Public (2022) wählten 38% der Befragten ihr Zielland aufgrund der Anwesenheit von Familie und Freunden. In Deutschland lag der entsprechende Indikator zwischen 57–60% (Panchenko 2022; IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP 2022).

² Die erste Umfrage wurde im Juni, die zweite im Oktober 2022 durchgeführt. Die Einladungen zur Teilnahme an den Umfragen wurden in verschiedenen ukrainisch- und russischsprachigen Facebook-Gruppen von Ukrainer*innen in Deutschland gepostet. An der ersten Umfrage nahmen 936 Personen teil, an der zweiten Umfrage 1 461. Da die Teilnehmenden den Fragebogen online ausfüllten und die Möglichkeit hatten, nicht zu antworten, variiert die Anzahl der Antworten auf die einzelnen Fragen (die Zahlen geben die Anzahl der Befragten an, die jede Frage beantwortet haben). Die Stichprobe ist statistisch nicht repräsentativ, da die Befragten als Zufallsstichprobe im Schneeballverfahren rekrutiert wurden.

ist im Laufe der Zeit gestiegen und erreichte im Oktober 2022 63 %.

Abbildung 3b zeigt die Ergebnisse einer alternativen Frage, die sowohl in der ifo-Befragung im Oktober als auch in der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Erhebung zusätzlich gestellt wurde.³ In beiden Umfragen äußerte etwa die Hälfte der Befragten die Absicht, demnächst oder wenn es in der Ukraine sicher ist, in die Ukraine zurückzukehren. Die Gesamtzahl der Befragten aus der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Umfrage, die bis zum Ende des Krieges warten wollen (34 %), und derjenigen, die noch einige Jahre warten wollen (11 %), ist ähnlich hoch wie der Anteil der Befragten in der ifo-Umfrage, die zurückkehren wollen, wenn sie sich sicher fühlen (45 %). 22 % (28 %) der Befragten in der ifo-Befragung und 26 % (27 %) in der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung antworteten, dass sie nicht beabsichtigen, in die Ukraine zurückzukehren (haben sich noch nicht entschieden). Verheiratete Frauen, deren Partner in der Ukraine geblieben sind, sowie Personen über 60 Jahre haben laut ifo-Befragung eine höhere Rückkehrwahrscheinlichkeit.

DIE ROLLE DER DIASPORA WÄHREND DES KRIEGES UND DANACH

Die Reaktion der ukrainischen Diaspora auf die russische Invasion im Jahr 2022 war stark. Sie ist zu einem zuverlässigen Medium geworden, das zwischen der Ukraine und dem Rest der Welt »die Sprache der Hilfe und der Not spricht« (ICMPD 2022). In den ersten Wochen des Krieges kehrten nach Angaben des staatlichen Grenzschutzdienstes der Ukraine mehr als 320 000 Ukrainer*innen ins Land zurück, um zu den Waffen zu greifen und gegen die russische Invasion zu kämpfen.⁴ Viele derjenigen, die im Ausland geblieben sind, kämpfen an der Informationsfront, nutzen die sozialen Medien und organisieren politische Proteste gegen die russische Invasion. Die ukrainische Diaspora hat auch bei der Integration der ukrainischen Geflüchteten geholfen.

POLITISCHE IMPLIKATIONEN UND EMPFEHLUNGEN

Erhebungen über Rückkehrabsichten haben gezeigt, dass ein großer Teil der ukrainischen Geflüchteten zurückkehren will, sobald es sicher ist. Dies wird ein entscheidender Beitrag zum Wiederaufbau der Ukraine sein. Bis zu ihrer Rückkehr ist es jedoch wichtig, sie so gut wie möglich in ihre Gastländer zu integrieren.

³ Die IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Erhebung umfasste 11 225 ukrainische Geflüchtete in Deutschland. Die Befragung wurde zwischen August und Oktober 2022 durchgeführt. Die Ergebnisse sind in Brücker et al. (2022) zusammengefasst.

⁴ Dies berichtete die ukrainische Pravda am 16. März 2022 unter Berufung auf den Sprecher des staatlichen Grenzdienstes der Ukraine, Andrii Demchenko, vgl. https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-putin-news-03-17-22/h_a612ed70f58aa1b-85583da9cdf4e9ebf und <https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/17/7332269/> (ukrainisch).

Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, den Geflüchteten die Möglichkeit zu geben, Überweisungen zu tätigen, Wissen weiterzugeben und in der Ukraine zu investieren, da sie so eine Brücke zwischen den Aufnahmeländern und der Ukraine bilden können. Die Diaspora kann auch zum Erfolg der Ukraine beitragen, indem sie sich für höhere Standards in der Ukraine einsetzt, insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption.

Gute Integration ist wichtig

Eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist nicht nur für die Geflüchteten und ihre Aufnahmeländer wichtig, sondern auch, um den Spielraum für Geldüberweisungen und Investitionen in der Nachkriegsukraine zu erhöhen. Eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist die Sprache. Das Erlernen der Sprache des Ziellandes ist entscheidend, um entsprechend der Qualifikation arbeiten zu können (Imai et al. 2019). Politische Entscheidungsträger*innen sollten daher Sprachkurse, Schulungen, Praktikumsmöglichkeiten und direkte Unterstützung bei der Arbeitssuche anbieten, um zu vermeiden, dass hochqualifizierte Geflüchtete gering qualifizierte Tätigkeiten ausführen müssen. Battisti et al. (2019) zeigen, dass die Beschäftigungsquote von Geflüchteten in Deutschland durch direkte Unterstützung bei der Arbeitssuche verbessert werden kann.

Eine weitere wichtige Voraussetzung, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein, ist die Anerkennung der in den (Herkunfts-)Ländern der Migrant*innen erworbenen beruflichen Qualifikationen (Brücker et al. 2021). Dies ist oft ein zeit- und kostenintensiver Prozess, der sich in Situationen, in denen den Geflüchteten selbst nicht klar ist, wann und ob eine Rückkehr in ihr Heimatland möglich sein wird, nicht lohnt. Die Aufnahmeländer sollten die Anerkennungsstellen verbessern, um zügige Verfahren zu ermöglichen, und es Fachleuten, z. B. im medizinischen Bereich, gestatten, in der Zwischenzeit als Assistent*innen unter der Aufsicht von erfahrenem Personal zu arbeiten. Durch die Umsetzung solcher Maßnahmen kann neues Humankapital aufgebaut werden, anstatt dass vorhandenes Humankapital brachliegt.

Aksoy et al. (2021) zeigen, dass die wirtschaftliche und soziale Integration von Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 in Deutschland ankamen, von den Ausgangsbedingungen in dem Landkreis abhing, dem sie zugewiesen wurden. Diejenigen, die einem Ort mit hoher Arbeitslosigkeit und einer ablehnenden Haltung zugewiesen wurden, haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, später beschäftigt oder sozial integriert zu werden. Da ukrainische Geflüchtete ihren Wohnort frei wählen können, haben sie die Möglichkeit, Orte mit ungünstigen Arbeitsmarktaussichten zu meiden. Darüber hinaus ist die öffentliche Einstellung gegenüber ukrainischen Geflüchteten überwiegend positiv, was ihre Integration in Deutschland fördert.

Aufbau globaler Netzwerke durch die ukrainische Diaspora

Die Anwerbung ausländischer Investitionen in der Ukraine war in den letzten Jahren bereits eine Priorität der ukrainischen Diaspora. So kündigte der Ukrainische Weltkongress (UWC) Pläne an, ukrainisch orientierte Wirtschaftsverbände weltweit zu fördern, um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Der Plan sieht vor, das globale ukrainische Diaspora-Netzwerk zu nutzen, um internationale Beziehungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern (UWC 2021). Darüber hinaus unterstützt das Economic Prosperity and Investment Committee (EPIC) des UWC seit vielen Jahren die ukrainische Diaspora, zu der Unternehmer*innen, Investor*innen und politische Fürsprecher*innen gehören. EPIC zielt darauf ab, die Position der ukrainischen Diaspora als strategische Akteure der Transformation und des Wandels in der Ukraine zu stärken (UWC 2022).

Politische Entscheidungsträger*innen können den Wissenstransfer erhöhen, indem sie die Diaspora aktiv einbeziehen und die Rückkehrmigration nach dem Krieg fördern und erleichtern. Zurückkehrende Migrant*innen bringen neu erworbenes Wissen mit und gründen oft ihre eigenen Start-ups, die die Entwicklung in den Herkunftsländern fördern. Durch die erfolgreiche Einbindung der Diaspora können westliche Länder und die Ukraine Brücken bauen, die letztlich den Weg der Ukraine in die Europäische Union ebnen.

REFERENZEN

Aksoy, C. G., P. Poutvaara und S. Felicitas (2021), »First Time Around: Local Conditions and Multi-dimensional Integration of Refugees«, ifo Working Paper 361.

Albrecht C. und T. Panchenko (2022), »Refugee Flow from Ukraine: Origins, Effects, Scales and Consequences«, *CESifo Forum* 23(4), 8–16.

Ashraf, N., D. Aycinena, A. C. Martínez und D. Yang (2015), »Savings in Transnational Households: A Field Experiment among Migrants from El Salvador«, *Review of Economics and Statistics* 97, 332–351.

Bahar, D. et al. (2022), »Migration and Knowledge Diffusion: The Effect of Returning Refugees on Export Performance in the Former Yugoslavia«, *The Review of Economics and Statistics*, 1–50.

Barsbai, T., H. Rapoport, A. Steinmayr und C. Trebesch (2017), »The Effect of Labor Migration on the Diffusion of Democracy: Evidence from a Former Soviet Republic«, *American Economic Journal: Applied Economics* 9(3), 36–69.

Battisti, M., Y. Giesing und N. Laurentsyeva (2019), »Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration for Refugees? Evidence from a Field Experiment«, *Labour Economics* 61, 101745.

Brücker, H., A. Glit, A. Lerche und A. Romiti (2021), »Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes«, *Journal of Labor Economics* 39, 497–525.

Brücker, H., L. Goßner, A. Hauptmann, P. Jaschke, K. Kassam, Y. Kosyakova und I. Stepanok (2022), *Erste Einschätzung der Folgen des Krieges in der Ukraine für Migration und Integration*, IAB-Forschungsbericht 2/2022, Nürnberg.

Erklärung von Lugano (2022), *Ergebnisdokument der Ukraine Recovery Conference URC2022: »Lugano Declaration«*, Lugano, 4./5. Juli.

Europäische Kommission (2022), *Forced Displacement from Ukraine: The Role of the Diaspora*, Europäische Kommission: Wissen für die Politik, Brüssel.

Fackler, T. A., Y. Giesing und N. Laurentsyeva (2020), »Knowledge Remittances: Does Emigration Foster Innovation?«, *Forschungspolitik* 49(9), 103863.

Frankel, J. (2011), »Are Bilateral Remittances Countercyclical?«, *Open Economies Review* 22, 1–16.

IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP (2022), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), Nürnberg.

ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (2022), *13 Actions Diaspora Can Take to Assist Migrants during Emergencies*, International Center for Migration Policy Development, 2. März.

Imai, S., D. Stacey und C. Warman (2019), »From Engineer to Taxi Driver? Language Proficiency and the Occupational Skills of Immigrants«, *Canadian Journal of Economics* 52, 914–953.

IOM – International Organization for Migration (2022), *Remittances in War: How Money from Abroad is Helping Ukraine*, verfügbar unter: <https://ukraine.iom.int/stories/remittances-war-how-money-abroad-helping-ukraine>.

Kane, S., D. Ratha und M. Rutkowski (2023), »Remittances to Countries in Fragile and Conflict Affected Settings Bounce Back in 2022«, *World Bank Blogs*, verfügbar unter: <https://blogs.worldbank.org/peoplemove/remittances-countries-fragile-and-conflict-affected-settings-bounce-back-2022>.

Kantar Public (2022), *Voice of Ukrainians in Europe Panel, Ergebnisse der ersten Welle* (14. Juni bis 8. Juli).

Musiyezdov, O. (2019), »Ukrainian Emigration in Poland: From Earners to Highly Qualified Specialists«, *Ukrainskyi sotsiologichnyi zhurnal* 21, 37–49.

Nationalbank der Ukraine (2022), *Statistiken zum Finanzsektor*, verfügbar unter: <https://bank.gov.ua/en/statistic/sector-financial>.

Oleinikova, O. (2020), »Thinking Beyond the Centuries of Neglect: Diaspora and Democratic Processes in the Context of Ukraine«, *Central and Eastern European Migration Review* 9(2), 5–13.

Panchenko, T. (2019), »Ukrainci v Nimechchyni: osoblyvosti mihratsinoho rukhu s Ukrainci do Nimechchyny ta perspektyvy yikh rozvytku« (Ukrainer in Deutschland: Besonderheiten der Migrationsbewegung von Ukrainern nach Deutschland und ihre Entwicklungsperspektiven), *Strategic Panorama* 1–2, 37–51.

Panchenko T. (2022), »Aussichten für die Integration ukrainischer Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt: Results of the ifo Online Survey«, *CESifo Forum* 23(4), 67–75.

Panchenko T. und P. Poutvaara (2022), »Intentions to Stay and Employment Prospects of Refugees from Ukraine«, *EconPol Policy Brief* 46(6).

Prus, M. (2018), »Osvichenyi, tsilespriamovanyi, kosmopolit. Khoto taka »piata khvyliia« ukrainskykh emigrantiv?« (Aufgeklärt, zielstrebig, kosmopolitisch. Who Are the »Fifth Wave« of Ukrainian Emigrants?), *Ukrainian.voanews.com*, 13. April, verfügbar unter: <https://ukrainian.voanews.com/a/piata-khvyliia-ukrainskykh-emigrantiv/4335520.html>.

Reshetchenko, D. (2014), »Social and Political Life of Ukrainian Diaspora and Its Actions in Support for Ukraine in November 2013 – March 2014«, *Cahiers Sens Public* 17–18, 65–74.

Shain, Y. (2002), »The Role of Diasporas in Conflict Perpetuation or Resolution«, *SAIS Review* (1989–2003) 22, 115–144.

UN (2020), *United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Internationaler Migrantenbestand*, New York.

UNHCR (2022), *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

UWC (2021), *Ukrainischer Weltkongress: 2021 Annual Report*, Toronto-Kyiv-Brüssel-New York.

UWC (2022), *Ausschuss für wirtschaftlichen Wohlstand und Investitionen (EPIC)*, verfügbar unter: <https://www.ukrainianworldcongress.org/programs/economic-prosperity-and-investment-committee/>.

Yang, D. (2008), »International Migration, Remittances and Household Investment: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks«, *The Economic Journal* 118 (528), 591–630.

Yang, D. und H. Choi (2007), »Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines«, *The World Bank Economic Review* 21, 219–248.