

Wackliges Wachstum

Ohne entschlossene Hilfe aus Brüssel kommt Kiew nicht aus der Krise

Anders Åslund | **Krieg im Osten, finanzielle Kernschmelze, korrupte Richter: Obwohl im Zuge der Reformen deutlich mehr erreicht wurde, als man im Westen glaubt, bleibt die wirtschaftliche Situation in der Ukraine dramatisch. Europa muss vor allem finanziell weit mehr tun, um Kiew auf Reformkurs zu halten. Denn der Widerstand im Land wächst.**

Überall in Kiew wird derzeit diskutiert und wie nach Revolutionen üblich über die Frage, was falsch gelaufen ist und was denn jetzt zu tun sei. Die Reformen kommen zwar voran, aber das geschieht, wie auch Regierungsvertreter einräumen, zu langsam. Aus Unternehmerkreisen hört man die Klage, dass die Korruption heute genauso schlimm sei wie früher – wenn auch weniger gut organisiert.

Wirtschaftlich bleibt die Situation dramatisch: Das ukrainische Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist im ersten Quartal dieses Jahres um 17,6 Prozent geschrumpft; die Inflationsrate hat im April 61 Prozent erreicht. Auf der anderen Seite ist aber auch einiges besser gelaufen, als es in der Bevölkerung wahrgenommen wird.

Mandat für Reformen

Nicht lange nach dem demokratischen Durchbruch im Februar vergangenen Jahres wurden im Land Präsidentschafts- und Parlamentswah-

len abgehalten. Beide Male gewannen Proeuropäer. Das schuf die Basis für demokratische und marktwirtschaftliche Reformen. Bis zu den Wahlen war das Parlament von Partikularinteressen dominiert, die jegliche Reformen blockierten. Durch die Wahlen gab es für deren Durchsetzung ein politisches Mandat.

Am 2. Dezember 2014 wurde eine neue Regierung berufen. Sie ist jünger und qualifizierter als jede bisherige ukrainische Regierung. Es spricht Bände, dass im letzten Kabinett unter Janukowitsch nur zwei Minister der englischen Sprache mächtig waren, heute dagegen nur zwei von 20 Ministern kein Englisch sprechen können. Der typische Minister des neuen Kabinetts ist 38 Jahre alt, Investmentbanker und hat im Westen studiert. Vielen der Minister kann man guten Gewissens zutrauen, nicht korrupt zu sein und eigene Interessen zu verfolgen, sondern ernsthaft an Reformen interessiert zu sein. Normalerweise

werden radikale Antikorruptionsreformen von jungen, gut ausgebildeten Außenstehenden durchgeführt, die nichts mit dem alten System zu tun haben – und von den derzeit amtierenden 20 Ministern waren in der Tat nur fünf vor Dezember 2014 im Amt, von ihnen hat wiederum nur der Premierminister unter dem alten Regime gedient.

Kurz, bündig, fokussiert

Am 9. Dezember stellte die neue Regierung ihr Reformprogramm vor. Es war die Art von Agenda, die das Land brauchte: kurz, bündig und auf Schlüsselreformen fokussiert. Zwar wurde das Programm innerhalb der Koalition kritisch diskutiert, weil es nicht alle Maßnahmen des 66-seitigen Koalitionsvertrags enthielt. Doch gerade das war seine Stärke: Es hatte eine klare Ausrichtung.

Die Legislaturperiode begann für die neue Regierung mit der Doppelaufgabe, einen neuen Haushalt für das Jahr 2015 vorzulegen und gleichzeitig einen Kreditvertrag mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) auszuhandeln. Der Haushalt wurde in aller Eile noch am Neujahrstag verabschiedet, musste jedoch letztlich neu aufgelegt werden, weil er nur unzureichend ausgearbeitet worden war. Der IWF verhandelte mit einer ungewöhnlich großen Gesandtschaft aus 25 Experten einen ganzen Monat lang mit der neuen Regierung. Das Resultat war ein überraschend solides Programm zur Stabilisierung des Finanzsektors, das unter dem Namen „Erweiterte Fondsfazilität“ lief und auf mehr als vier Jahre angelegt war.

Die Ukraine und der IWF hatten zuvor im April 2014 ein Programm

verabschiedet, das aber nie mehr als eine Notlösung war, die das Land für die Dauer der „Revolution der Würde“ über Wasser halten sollte.

Nichtsdestotrotz bereitet die aktuelle wirtschaftliche Lage nach wie vor erhebliche Sorgen. Die Ursache für den ökonomischen Verfall ist vor allem der russische Wirtschaftskrieg gegen die Ukraine. Der besetzte Donbass ist das ukrainische Äquivalent zum deutschen Ruhrgebiet vergangener Tage: ein Rostgürtel aus Minen und Stahlwerken, der für mehr als 10 Prozent des ukrainischen BIP verantwortlich zeichnet, aber nur 3 Prozent des Staatsgebiets ausmacht. Infolge der gezielten russischen Bombardierung ist diese Produktion um die Hälfte zurückgegangen. Die ukrainische Kohleproduktion ist um fast zwei Drittel geschrumpft, die Stahlproduktion um ein Drittel – je nach Intensität der Kampfhandlungen schwanken die Zahlen.

Weniger bekannt ist die Tatsache, dass Russland einen regelrechten Handelskrieg gegen die Ukraine führt. Allein im vergangenen Jahr büßte die Ukraine mehr als die Hälfte ihrer Exporte nach Russland ein, die noch 2013 mehr als 12 Prozent der gesamten Exporte ausgemacht hatten – und in diesem Jahr hat sich die Situation weiter verschlechtert.

Russland verhängt illegale Handelssanktionen aller Art gegen die Ukraine. So wurden etwa die vormals beträchtlichen Agrarexporte nach Russland mithilfe einer Vielzahl tier- und pflanzenschutzrechtlicher Bestimmungen zurechtgestutzt, die in

Russland führt einen Wirtschaftskrieg gegen die Ukraine

Moskau verhängt illegale Handelssanktionen aller Art gegen die Ukraine

wenig fundierte Einfuhrverbote mündeten. Die Stahlexporte wurden durch Antidumping-Maßnahmen eingeschränkt. Darüber hinaus tätigen russische Staatsunternehmen aus politischem Kalkül keine Einkäufe in der Ukraine mehr. Auch der Umstand, dass Russland seit 2012 Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist, hat daran nichts geändert. Dass auch die ukrainischen Rüstungsexporte nach Russland zurückgegangen sind, versteht sich von selbst.

Finanzielle Kernschmelze

Eines der zentralen Probleme der ukrainischen Wirtschaft ist der Umstand, dass dem Land die internationalen Währungsreserven ausgehen. In den Tagen zwischen dem 23. und dem 25. Februar erlebte das Land eine finanzielle Kernschmelze. Der Wechselkurs des Hrywnja (UAH) zum Dollar (USD) fiel zeitweise um die Hälfte – von 40 UAH/USD auf 20 UAH/USD. Menschen stürmten die Geschäfte und kauften, was sie konnten. Die Nationalbank der Ukraine ging vernünftigerweise auf Empfehlung des IWF zu einem flexiblen Wechselkurs über und hielt die eigenen Eingriffe in Grenzen. Derweil schrumpften die internationalen Währungsreserven des Landes auf den dramatischen Wert von fünf Milliarden Dollar, was etwas mehr als einem Monat der Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen entsprach.

Der Grund für das Versiegen der Währungsreserven war die mangelnde finanzielle Unterstützung aus dem

Ausland. Im vergangenen Jahr überstiegen die internationalen Kreditverpflichtungen der Ukraine die dem Land zugestandenen Kredite aus dem Ausland bei weitem. Sogar der IWF streckte nur 4,6 Milliarden Dollar vor, während 3,6 Milliarden Dollar an Rückzahlungen flossen: Die Nettokredite an die Ukraine umfassten also kaum mehr als eine Milliarde Dollar.

Am 30. Oktober zwang die EU-Kommission die Ukraine dann unverständlicherweise dazu, Zahlungsrückstände gegenüber Gazprom in Höhe von 3,1 Milliarden Dollar zu begleichen, ohne dem Land zusätzliche Unterstützung anzubieten. Diese enorme Zahlung trug dazu bei, dass die ukrainischen Währungsreserven einen kritischen Tiefstand erreichten. Die Beweggründe der EU waren dabei egoistischer Natur: Man wollte sich auch im bevorstehenden Winter auf Gazproms Gaslieferungen verlassen können.

Die wirtschaftliche Wende leitete dann eine Kombination aus zwei Maßnahmenpaketen ein. Am 2. März verabschiedete das ukrainische Parlament gleich acht Gesetze als so genannte „vordringliche Maßnahmen“. Zu ihnen zählten neue Bestimmungen zur Energiepreisgestaltung, zum Haushalt und zur Steuerpolitik. Der Markt erkannte das Potenzial der neuen Gesetzgebung, und so begann die ukrainische Währung rasch, sich zu erholen. Zudem legte das IWF-Exekutivdirektorium am 11. März sein Programm für die Ukraine auf. Schon am folgenden Tag wurden fünf Milliarden Dollar ausgezahlt – eine Summe, welche die ukrainischen Währungsreserven glatt verdoppelte. Der Wechselkurs hat sich seitdem –

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ganz so wie vom IWF vorhergesagt – zwischen 21 und 22 UAH/USD eingependelt. Allerdings bleiben die Währungsregularien streng und behindern den Außenhandel.

Wirtschaftliches Schlachtfeld

Das IWF-Programm sieht vor, dass in den kommenden vier Jahren 40 Milliarden Dollar an internationalen Geldern in die Ukraine fließen, von denen rund zehn Milliarden im ersten Jahr ausgezahlt werden sollen. Das Problem ist, dass es fast keine anderen Finanzierungswege gibt. Die EU bietet Kredite im Wert von zwei Milliarden Dollar an, die USA ebenfalls, Japan 1,6 Milliarden, die Weltbank zwei Milliarden, China 2,4 Milliarden und Deutschland 800 Millionen. Optimistisch gesehen könnten aus diesen Quellen etwa zwölf Milliarden Dollar kommen, aber das alles geschieht eben auf der Basis von Krediten, von denen einige eher langfristig, andere eher kurzfristig angelegt sind.

Kein Wunder, dass der IWF sich für eine Umstrukturierung der von der Ukraine gehaltenen Euro-Bonds im Wert von 23 Milliarden Dollar ausgesprochen hat. Der IWF erhofft sich davon, dass die Ukraine durch eine Kombination aus längeren Laufzeiten, niedrigeren Anleihezinsen und reduzierten Nennwerten der Bonds bis zu 15,3 Milliarden Dollar einsparen kann. Doch bevor eine solche Maßnahme umgesetzt werden kann, steht ein komplizierter Verhandlungsprozess bevor, dessen Ergebnis nicht vorhersehbar ist.

Es macht die Situation nicht einfacher, dass Russland Euro-Bonds im Wert von drei Milliarden Dollar hält und die damit verbundenen Forderungen geltend machen wird. Russland eröffnet somit ein weiteres finanzielles Schlachtfeld im Krieg mit der Ukraine.

Die internationale finanzielle Unterstützung für die Ukraine bleibt derweil auf einem bedenklich niedrigen Niveau. Darüber hinaus hat der

IWF erst vor Kurzem seine Prognosen für die Entwicklung des ukrainischen BIP angepasst: Wo man zuvor von einem Rückgang um „nur“ 5,5 Prozent ausging, rechnet man nun mit 9 Prozent.

Da ist es umso unverständlicher, dass die EU der Ukraine in den Jahren 2014 und 2015 nur fünf Milliarden Dollar an Unterstützung zugesagt hat, während sie mehr als 40 Mal so viel Geld für Griechenland aufgewendet hat. Und das, obwohl sich die Ukraine in einer existenziellen Krise

Brüssel will Kiew weder mit Waffen helfen noch mit ausreichend Geld

befindet und unter der russischen Aggression zusammenbrechen könnte – was auch Europa gefährden würde. Wenn die EU sich schon weigert, die Ukraine bei ihrem Verteidigungskampf gegen Russland mit Waffen zu unterstützen, dann sollte sie wenigstens massive finanzielle Hilfe leisten.

Die Größenordnung, in der die ukrainischen Finanzreserven aufgestockt werden müssten, läge mindestens bei zehn Milliarden Dollar – es geht also um eine Verdopplung der Rücklagen. Das könnte wohl am ehesten erreicht werden, indem die Europäische Zentralbank (EZB) der Nationalbank der Ukraine einen Swap-Kredit im Wert von zehn Milliarden Dollar anböte. Dieser Kredit hätte die gleiche Funktion wie der polnische Stabilisierungsfonds von 1990. Die Gelder sollten bereitgestellt, aber nicht angerührt werden. Sollten die anderen ukrainischen Finanzreserven in Zukunft unter ein bestimmtes Niveau fallen, dann hätte der Gläubiger – in diesem Falle die

EZB – das Recht, dem Land neue Auflagen vorzuschreiben, um die finanzielle Lage zu stabilisieren. Das Geld würde in Frankfurt bleiben und nicht genutzt werden, aber seine bloße Existenz würde den Währungsmarkt beruhigen und der Ukraine die Chance geben, die drakonischen Währungsregulationen zu lockern.

Beeindruckende Bilanz

Die Implementierung der Reformen in der Ukraine war bis zu diesem Zeitpunkt mehr als beeindruckend. Am 1. April wurden die Energiepreise auf ein Niveau angehoben, das die Produktionskosten zumindest zur Hälfte deckt. Für ukrainische Haushalte vervierfachten sich die Gaspreise. Verschwenderische Energiesubventionen, die im Jahr 2014 etwa 10 Prozent des BIP entsprachen, sollen in diesem Jahr auf 2 Prozent des BIP heruntergefahren werden. Gleichzeitig wurden Sonderpensionen für privilegierte Gruppen gekürzt, und die Renten sollen bis Dezember nicht neu berechnet werden, was die Ausgaben in diesem Bereich auf 4 Prozent des BIP senken würde.

Die Ukraine bringt also in diesem Jahr finanzpolitische Anpassungen auf den Weg, die rund 12 Prozent des BIP entsprechen – und das, obwohl die Militärausgaben voraussichtlich von 1,6 Prozent des BIP auf 5,2 Prozent des BIP ansteigen werden. Parallel dazu hat in der Ukraine eine umfangreiche Deregulierung stattgefunden, ein Dutzend Prüfstellen wurden abgeschafft, das landwirtschaftliche Pachtrecht wurde ausgeweitet und vereinfacht und viele andere Programmpunkte wurden umgesetzt. Eine echte Reform ist im Gange.

Leider könnte sich das Zeitfenster für Reformen jedoch allzu bald wieder schließen. Das erinnert geradezu gespenstisch an den Mai 1992 in Moskau, als das russische Reformprogramm aufgrund populistischer Widerstände auseinanderbrach. Eben solche Widerstände bilden sich derzeit gegen die steigenden Energiepreise und die bedenkliche wirtschaftliche Situation in der Ukraine. Politiker mobilisieren bereits jetzt ihre Wählerschaft für die im Oktober anstehenden Kommunalwahlen.

Offiziell besteht die Koalition aus 302 Abgeordneten. Dabei werden mindestens 226 Stimmen benötigt, um ein Gesetz zu verabschieden. Die meisten Reformgesetze werden mit rund 270 Stimmen beschlossen. Von den 582 Gesetzesentwürfen, die die Regierung in diesem Jahr ins Parlament eingebracht hat, wurden nur 44 Prozent verabschiedet. Oft kommen Gesetzesentwürfe aufgrund von Zerwürfnissen innerhalb der Koalition erst gar nicht zur Abstimmung.

Die Vaterlandspartei von Julija Timoschenko, die 19 Abgeordnete stellt, stimmt hartnäckig gegen die Regierung und gehört nur auf dem Papier zur Koalition. Die Radikale Partei Oleh Ljaschkos ist mit 20 Mandaten vertreten. Ihre Abgeordneten äußern sich gern ähnlich populistisch wie die der Vaterlandspartei, die Partei insgesamt tendiert jedoch bisher dazu, mit der Regierung zu stimmen. Die Partei des Ministerpräsidenten Arsenij Jazenjuk, die Volksfront, stimmt wie zu erwarten einheitlich für die von der Regierung vorgebrachten Gesetzesentwürfe. Die 152 im Parlament vertretenen Anhänger von Präsident Petro Poroschenko sind wiederum ein

heterogener und undisziplinierter Haufen. Nicht selten ist es dieser Block, der Abstimmungen über Gesetzesentwürfe der Regierung verhindert. Die Partei Selbsthilfe schließlich – mit 32 Abgeordneten vertreten – ist zwar undiszipliniert und schwer auszurechnen; inhaltlich aber ist sie häufig auf dem richtigen Weg. Derzeit ist es für den Ministerpräsidenten und den Präsidenten von größter Bedeutung, so viele Reformgesetze wie möglich durch das Parlament zu bekommen, bevor das Zeitfenster, in dem das möglich ist, sich endgültig schließt.

Zu viel Staat, zu wenig Information

Ein großes Problem dabei ist, dass es in der Ukraine im Allgemeinen an klaren marktwirtschaftlichen Grundsätzen mangelt. Die Debatte dreht sich in der Regel darum, was die Regierung für die Bevölkerung tun kann, sie sollte aber eigentlich um die Frage kreisen, wie die dem Staat aufgebürdeten Lasten abgebaut werden können, damit die Ukraine sich entwickeln kann.

Der Weltbank zufolge ist das ukrainische BIP gemessen in Kaufkraft im Vergleich zu 1990 um ein Fünftel geschrumpft. 2014 entsprachen die öffentlichen Ausgaben 53 Prozent des BIP. Zum Vergleich: Die meisten Länder in der Region wenden im Schnitt nur 35 Prozent dafür auf. Das wäre auch in der Ukraine sinnvoll. Die weiteren Ausgaben entfielen vor allem auf Energiesubventionen und Rentenausgaben, die jeweils 10 bzw. 16 Prozent des BIP entsprachen und damit

Es gilt, das Zeitfenster zu nutzen, in dem noch Reformen möglich sind

etwa doppelt so hoch waren wie der europäische Durchschnitt.

Vor allem aber gelingt es der ukrainischen Regierung nicht, der Bevölkerung die Notwendigkeit von Reformen überzeugend zu vermitteln.

Mehrere TV-Sender sind noch im Besitz loyaler Janukowitsch-Anhänger

Diese Aufgabe, die ohnehin schon einige Kreativität und Ressourcen erfordert, wird zusätzlich dadurch erschwert, dass mehrere TV-Sender noch immer im Besitz loyaler Janukowitsch-Anhänger sind und gekonnt regierungsfeindliche Propaganda verbreiten. Es war sogar schon im Gespräch, dass einer dieser Sender, „Inter“, aufgrund der Verbreitung prorussischer Propaganda geschlossen werden könnte.

Tausende korrupter Richter

Die letzte und größte Sorge ist schließlich, dass die Macht der alten Partikularinteressen nicht nachhaltig gebrochen wurde. Das schwerwiegendste Problem liegt dabei in der Durchsetzung von Gesetzen. Die Ukraine hat 19 000 Staatsanwälte und 10 000 Richter, und es gibt gute Gründe für die Annahme, dass nahezu alle korrupt sind. In diesem Fall sollte allen Richtern und Staatsanwälten gekündigt werden, also eine Lustration nach dem Vorbild der deutschen Wiedervereinigung in Ostdeutschland stattfinden. Damals waren etwa ein Drittel der neu eingesetzten Staatsanwälte junge Ostdeutsche, ein Drittel Westdeutsche und ein Drittel neu geschulte ostdeutsche Staatsanwälte.

Die Zahl ukrainischer Richter und Staatsanwälte sollte in etwa halbiert

werden. Im vergangenen Herbst wurde ein Lustrationsgesetz verabschiedet, aber bis heute wurden nur 2000 leitende Beamte entlassen. Ein Hindernis ist dabei der Widerstand der alten Eliten, die Widerspruch bei den noch immer korrupten Gerichten einlegen und damit in der Regel erfolgreich sind. Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass der Europäische Rat die dringend benötigte Lustration ablehnt und mit allerlei mehr oder minder irrelevanten rechtlichen Einwänden verzögert. Ohne eine Säuberung der höchsten Justiz aber können die ukrainischen Reformanstrengungen nicht erfolgreich sein.

Obwohl im Zuge der Reformen in der Ukraine schon weitaus mehr erreicht wurde, als man im Land selbst sowie im Westen üblicherweise annimmt, bleibt die Situation ernst. Die Ukraine braucht mehr Unterstützung aus dem Westen, insbesondere finanzielle Hilfen. Die wirtschaftliche Lage bleibt dramatisch. Zu diesem Zeitpunkt müssen wir davon ausgehen, dass das ukrainische BIP bis zum Ende des Jahres um 8 bis 9 Prozent schrumpfen wird. Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten belasten in erster Linie die Bevölkerung. Es droht eine schwerwiegende Gegenreaktion.



Anders Åslund ist Senior Fellow des Atlantic Council und Autor des Buches „Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It“ (April 2015).