

Investitionen schützen

Wie man den ukrainischen Staat und seine Wirtschaft retten kann

Andreas Umland | Die westliche Fixierung auf die Regierungsqualität und weniger die Überlebenschancen des ukrainischen Staates ist überholt. Jetzt muss vor allem das durch den Krieg vergiftete Geschäftsklima verbessert werden. Was in der Ost- und Südukraine gebraucht wird, sind Garantien des Westens zur Sicherung in- und ausländischer Investitionen.

Auch nach dem Sieg der „Revolution der Würde“ bzw. des Euromaidan in Kiew bleibt das westliche Verständnis der Ukraine verzerrt. Trotz der offensichtlichen innenpolitischen Dramatik, gesellschaftlichen Tiefe und sicherheitspolitischen Implikationen der Ereignisse von 2014 haben sich die Kategorien und Kriterien zur Beurteilung der ukrainischen Herausforderungen bislang wenig geändert. Wie schon vor der Revolution bestimmen die Themen Korruption, Oligarchie und Reformverwässerung sowie ein generelles Misstrauen gegenüber der ukrainischen Elite westliche Medienberichte und Debatten zum postsowjetischen Raum. Manchmal erscheint der neue ukrainische Präsident Petro Poroschenko als nur wenig verbesserte Neuauflage des inzwischen von Interpol gesuchten Kleptokraten Wiktor Janukowitsch.

Dabei hat die Revolution das Land grundlegend verändert. Die Voraussetzungen für den Erfolg einer echten

Reformierung haben sich nach dem Erfolg des Euromaidan und der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union verbessert. Proeuropäische Parteien und die Zivilgesellschaft, internationale staatliche Institutionen (EU, IWF, OSZE) und ausländische nichtstaatliche Organisationen wie Stiftungen, Watchdogs und Thinktanks, die ukrainischen und europäischen Medien sowie die weltweite ukrainische Diaspora insbesondere Nordamerikas und Europas spielen im politischen Prozess der Ukraine eine deutlich wichtigere Rolle.

Die verstärkte Einbeziehung ukrainischer Bürgeraktivisten, der EU-Delegation bzw. EU-Mission in Kiew, gut ausgebildeter Auslandsukrainer und weiterer neuer Akteure in die Reformbemühungen erhöht deren Erfolgchancen. Selbst der Krieg in der Ostukraine hat eine nicht nur korrodierende, sondern auch disziplinierende und konsolidierende Wir-

kung auf die ukrainische Elite und Gesellschaft.

Andererseits wäre ein Reform-erfolg inzwischen nicht mehr ausreichend für eine Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung – ja nicht einmal die Garantie des Fortbestehens der Ukraine. Die Ukrainer sorgen sich heute weniger um die demokratische, rechtsstaatliche und verwaltungstechnische Qualität ihres Regierungssystems als um die prinzipiellen Überlebenschancen ihres Staates unter Bedingungen eines anhaltenden Hybridkriegs des Kremls gegen ihr Land. Es ist zwar prinzipiell richtig, wenn im Westen häufig darauf verwiesen wird, dass erfolgreiche Reformen ausschlaggebend sind für den Sieg der Ukrainer im Konflikt mit den Separatisten im Osten ihres Landes. Doch man sollte sich keinen Illusionen hingeben: Selbst wenn die Ukraine morgen zu einer osteuropäischen Schweiz würde, hätte sie letztlich keine Chance gegen einen übermächtigen Nachbarstaat, der darauf aus und dazu in der Lage ist, die ukrainische Nationsbildung und Europäisierung zu verhindern oder gar den Staat in den Ruin zu treiben.

Das Primat staatlicher Sicherheit

In aktuellen Kommentaren taucht die heutige Hauptfrage für die Ukraine, wenn überhaupt, nur am Rande auf: Inwieweit kann die Kiewer Regierung ihrer Hauptaufgabe als Garant elementarer Sicherheit auf dem Staats-territorium zumindest der heutigen Rumpfukraine gerecht werden? Viele Kommentatoren gehen davon aus, dass eine tiefgreifende Europäisierung des Staatswesens im Zuge der Implementierung des Assoziierungsabkom-

mens mit der EU ein Königsweg zum Erfolg der Ukraine nach polnischem oder slowakischem Vorbild sei. Diese nachvollziehbare Hoffnung beruht auf der unausgesprochenen Annahme, dass der ukrainische Staat sein Territorium kontrollieren und schützen kann. Die durchaus an Fahrt gewinnende Europäisierung des ukrainischen Staates wird jedoch nur funktionieren, wenn dieser seine primäre Aufgabe als Garant elementarer Regelsicherheit wieder erfüllen kann.

Die zentralen Aufgaben: Rechte garantieren und Reformen durchführen

Die Wirtschaft ankurbeln

Ein Hauptziel der anlaufenden tiefgehenden Reformen ist, die ukrainische Wirtschaft anzukurbeln. Die Assoziation mit der EU soll bessere Wirtschaftslenkung und freieren Handel ermöglichen. Dies setzt voraus, dass inländische Geschäftsleute und ausländische Investoren sich hinreichend motiviert fühlen, ihr Geld sowie ihre Zeit und Energie einzusetzen, um ukrainische Produktionskapazitäten zu nutzen, zu erneuern oder neu zu schaffen.

Putins Strategie in der Ukraine läuft jedoch darauf hinaus, den ukrainischen Staat seiner Fähigkeit zu berauben, privates Eigentum, persönliche Sicherheit und gesellschaftliche Stabilität physisch und juristisch glaubhaft zu schützen. Die beiden so genannten „Volksrepubliken“ im Donzbecken sind für den Kreml kein Wert an sich. Sie sind vielmehr Instrumente zur Verhinderung einer endgültigen Beruhigung der Lage und nachhaltigen Verbesserung des Geschäftsklimas in der Ukraine.

Die Kiewer Regierung ist zu schwach, die ukrainische Armee militärisch zu schlecht gerüstet, die Sicherheitsorgane sind noch zu fragil und die russisch-ukrainische Grenze zu lang sowie zu durchlässig, als dass Kiew die russische Unterwanderung der staatlichen Souveränität aus eigener Kraft unterbinden könnte. Und an dieser Situation wird sich – das weiß man in Kiew nur zu genau – in den nächsten Jahren wohl auch nichts Grundlegendes ändern. Erst eine prinzipielle Neudefinition russischer nationaler Interessen gegenüber der Ukraine würde diesen Zustand beenden. Unter der Regierung Putin wird eine solche außenpolitische Umorientierung kaum möglich sein.

Das neue Dilemma der Ukraine, nämlich die Reformierung eines teilsouveränen, sich im Krieg befindenden Staates, kann der Westen für Kiew zwar nicht grundsätzlich lösen. Aber die westliche Staatengemeinschaft kann der Ukraine Hilfe zur Selbsthilfe leisten, um zumindest die wirtschaftlichen Folgen der Putin-

Der Westen könnte mit einem Finanzfonds Investitionen absichern

schen Unterwanderungstaktik einzuschränken. Dies betrifft nicht nur fortgesetzte Sanktionen gegen Russland, technische Beratung laufender Reformen in der Ukraine, Unterstützung beim Neuaufbau der ukrainischen Sicherheitsorgane, Lieferung von defensiver militärischer Ausrüstung sowie makroökonomische Finanzhilfe für Kiew. Bereits im Mai 2014 hat der einflussreiche Mäzen und Wirtschaftsmagnat George Soros

in einem *Guardian*-Artikel eine strategische Hauptaufgabe des Westens identifiziert: eine wirksame westliche Kompensation der gegenwärtigen Vergiftung des Investitionsklimas in der Ukraine durch Verbürgung ausländischer Einlagen in die ukrainische Wirtschaft.¹

Hilfe zur Selbsthilfe

Der Westen mag weder bereit noch fähig sein, die Ukraine als Ganzes vor Moskau militärisch zu schützen. Er kann jedoch das durch russische Subversion massiv geschädigte Geschäftsklima in der Ukraine durch einen Garantiefonds zur Versicherung politischer Risiken von Direktinvestitionen teilweise wettmachen. Zumindes gilt dies für einige Basisgefahren wirtschaftlicher Tätigkeit in Landstrichen, die von kriegszerstört (wie in den Kampfgebieten), willkürlicher Expropriation (wie auf der Krim) und bewaffneten Zwangsmaßnahmen (wie im Donezbecken) bedroht sind.

Durch eine westliche Verbürgung ausländischer Einlagen könnte man deren Schutz aus der Verantwortung des fragilen Staates herauslösen. Die lokalen Effekte sowie die Signalwirkung daraufhin einsetzender ausländischer Investitionen in der ukrainischen Provinz würden die Modernisierung und Öffnung des Landes beschleunigen.

Dies würde insbesondere jenen östlichen und südlichen Gebieten der Rumpfukraine helfen, die sich in der Nähe der russischen Grenze, von separatistischen „Volksrepubliken“ sowie der okkupierten Krim und

¹ George Soros: How the EU can save Ukraine, *The Guardian*, 29.5.2014.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

damit unweit von russischen Stützpunkten befinden. Ein Beispiel ist die südostukrainische Stadt Mariupol, die für Kiew nicht nur strategisch wichtig ist, sondern deren Schwer- und Chemieindustrie auch große wirtschaftliche Bedeutung für die Ukraine hat.

Es ist zu befürchten, dass gerade jene Regionen der Rumpfukraine, die einen relativ hohen Bevölkerungsanteil an ethnischen Russen haben, aufgrund der Präsenz russischer regulärer oder irregulärer Truppen in unmittelbarer Nähe künftig besondere Schwierigkeiten haben werden, Investoren zu halten bzw. anzulocken. Wenn sich die Probleme in diesen Gebieten ausweiten, schafft das eine dauerhaft explosive Situation. Wachsende lokale Unzufriedenheit in verarmenden und perspektivlosen russischsprachigen Regionen der Ukraine würde der Neurussland-Idee des Kremls zu Popularität bei Teilen der dortigen Bevölkerung verhelfen. Dies

könnte zu einem Vorspiel für neue Kriege am Asowschen oder/und Schwarzen Meer werden.

Garantien des Westens

Das Instrument einer Versicherung von Auslandsinvestitionen durch außer- oder überstaatliche Akteure ist nicht unbekannt in der internationalen Entwicklungsförderung. Eine der vier Unterabteilungen der Weltbank, die Mutual Investment Guarantee Agency, befasst sich mit dieser Aufgabe. Für Exportgeschäfte Deutschlands in riskanten Regionen, nicht zuletzt im postsowjetischen Raum, spielen die so genannten Hermesdeckungen der Bundesregierung eine erhebliche Rolle. Das Interesse der Europäischen Union an den direkten Auswirkungen von Investitionen in die Ukraine (wie die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort) sowie an den indirekten Folgen (wie höhere Steuereinnahmen des Staates) müsste hoch sein. Bleiben diese Investitionen aus,

wird der Zustrom von illegalen Immigranten aus der Ukraine in die EU wachsen. Das Fortbestehen des ukrainischen Staates wird von immer neuen westlichen Finanzspritzen abhängig bleiben.

Durch den Westen garantierte ausländische Einlagen könnten eine Art Schutzfunktion für den ukrainischen Staat entwickeln.

Geschädigte Investoren könnten Kompensation von Moskau einfordern

Und in Ländern wie Deutschland, die eine militärische Unterstützung der Ukraine äußerst kritisch sehen, könnten sie als effiziente Alternative zu Waffenlieferungen an Kiew gesehen werden. Von europäischen und nordamerikanischen Einrichtungen versicherte Direktinvestitionen, insbesondere in der Ost- und Südukraine, würden eine Verbindung zwischen westlichen Finanzinteressen und russischen Störaktionen schaffen. Dies hätte vermutlich eine beruhigende Wirkung auf den russisch-ukrainischen Konflikt.

Risiko für Russland

Die Dokumentation der Involvierung Russlands in den ostukrainischen Konflikt durch westliche staatliche und nichtstaatliche Beobachter verbessert sich fortlaufend. Vor diesem Hintergrund würden westliche Investitionen insbesondere in potenziellen ostukrainischen Kampfgebieten neue Abhängigkeitsverhältnisse schaffen. Russland würde Gefahr laufen, dass ihm finanzielle Einbußen durch direkte militärische, indirekte paramilitärische oder verdeckte geheimdienstliche russische Tätigkeit in der Ostukraine später von den betroffenen Investoren bzw. Versicherern in Rech-

nung gestellt werden. Damit wäre das Auslandseigentum russischer staatlicher Unternehmen und Organisationen in den Ursprungsländern der geschädigten Firmen bzw. involvierten Garantiefonds von Beschlagnahmung bedroht. Ein solches Risiko für Russland besteht bereits für die bisherigen Verluste verschiedener ukrainischer und nichtukrainischer Firmen auf der Krim und im Donezbecken durch die dortigen Zerstörungen, Behinderungen und Enteignungen.

Ein Modell für die Geltendmachung derartiger Restitutionsansprüche könnten die derzeitigen Versuche der Aktionäre von Michail Chodorkowskis ehemaligem Yukos-Konzern sein, die eine Wiedergutmachung für den Verlust ihrer Aktien erwirken wollen. 2014 hatte der Ständige Schiedshof in Den Haag einer Ex-Yukos-Aktionärsgruppe die stattliche Entschädigungssumme von 50 Milliarden Dollar zugesprochen. Nun versuchen die Gläubiger per Gerichtsentcheid, staatlicher russischer Immobilien, Konten oder Wertgegenstände habhaft zu werden. Dieses Vorgehen könnte auch zur Entschädigung derzeitiger und künftiger ausländischer Investoren angewandt werden, die Opfer des russischen Hybridkriegs gegen die Ukraine geworden sind.

Weitergehende Unterstützung

Eine Investitionsversicherung allein wird keine Lösung der wirtschaftlichen Probleme der Ukraine sein; sie würde jedoch dazu beitragen, das Land wieder funktionsfähig zu machen. Eine staatliche Einlagengarantie für den Ernstfall müsste mit verschiedenen weiteren Stimuli kombiniert werden: Investitionsförderung, Reise-

erleichterungen, Bürokratieabbau und Korruptionsbekämpfung.

Anfang 2016 werden der Abschluss der Ratifizierung des Assoziierungsabkommens durch die EU-Staaten, das vollständige Inkrafttreten der europäisch-ukrainischen Freihandelszone sowie die Abschaffung von Visa für Kurzreisen von Ukrainern in die Schengen-Zone eine neue Grundlage für Geschäftstätigkeit in der Ukraine schaffen. Zahlreiche westliche staatliche Agenturen und nichtstaatliche Organisationen beginnen derzeit Unterstützungsprojekte, wie Beratungsprogramme, Fortbildungen und Umschulungen, die im kommenden Jahr ihre Wirkung entfalten werden. Der Europäische Rat sollte dies mit dem Angebot einer zwar langfristigen und an harte Bedingungen geknüpften, aber doch eindeutigen offiziellen Perspektive eines künftigen EU-Beitritts der Ukraine kombinieren. Eine solche konzertierte Aktion könnte die Ukraine im Idealfall bereits Ende 2016 zu einem attraktiven Investitionsstandort machen.

Eine rege Tätigkeit von Auslandsinvestoren in der Ukraine wäre sowohl wirtschaftlich als auch innenpolitisch und sozialpsychologisch wichtig für das vom Krieg gezeichnete Land. Mit jedem weiteren Auslandsinvestor vor Ort würde das in- und ausländische Gesamtvertrauen in das Fortbestehen des Staates wachsen.

Dies würde kumulative Wirkung über die versicherte Investition hinaus entwickeln, weitere Geschäftstätigkeit anregen und den Braindrain aus der Ukraine einschränken. Eine nicht nur situative, sondern strategische westliche Unterstützung Kiews würde dem Geist des Atomwaffensperrvertrags von 1968, des Budapester Memorandums von 1994 und des EU-Assoziierungsabkommens von 2014 entsprechen. Die westliche Hilfe würde damit sowohl der Integrität des weltweiten Nichtverbreitungsregimes für Massenvernichtungswaffen als auch der Reputation der EU-Nachbarschaftspolitik zugute kommen. Letztlich würde mit einer Linderung dieser ukrainischen Herausforderung der Ball bei der Europäisierung des Landes wieder im Spielfeld Kiews liegen. Es wäre dann an der ukrainischen Regierung, alle weiteren Bedingungen zu schaffen, um westliche und andere Investoren ins Land zu locken.

Eine langfristige EU-Perspektive könnte die Attraktivität steigern



Dr. Andreas Umland ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Euro-Atlantische Kooperation in Kiew und Herausgeber der Buchreihe „Soviet and Post-Soviet Politics and Society“.